

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 electoral 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, úsese 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.

1. CARACTERIZACIÓN DE TIERRAS ALTAS

En términos generales, en Bolivia se considera como tierras altas o territorio andino aquel espacio físicamente dominado por la cordillera de Los Andes. Es el espacio territorial de la región occidental del país conformada a su vez básicamente por las ecorregiones del altiplano y valles aunque en su interior existen más subecoregiones. La región de tierras altas se caracteriza por su gran variedad de pisos ecológicos y climas, aspectos que la hacen diversa y atractiva desde distintos puntos de vista.

Pero Bolivia no sólo tiene tierras altas, su mayor extensión territorial se encuentra en el oriente, caracterizada por condiciones medioambientales propias de la selva y la amazonía sudamericana. Esta región, conocida como tierras bajas, en los últimos años pasó de ser una región poco integrada a constituirse en una con alta presencia e incidencia en la realidad social, económica y política del país.

En términos de extensión territorial y población, las tierras altas (altiplano y valles) se caracterizan porque ocupan menos de la mitad del espacio territorial de Bolivia pero en esta región viven la mayoría de los bolivianos. En cifras, las tierras altas representan el 37% del territorio nacional pero la habita el 72% de la población boliviana (urbana y rural). Esta realidad no es extraña para nadie y, al contrario, es sabido que Bolivia nació en 1825 como un país inminentemente andino y permaneció así hasta la Reforma Agraria de 1953. Esta situación cambió en los últimos 50 años debido a las políticas estatales de fomento a la integración del oriente para el desarrollo agroindustrial y de ese modo reducir la alta dependencia de la importación de alimentos, especialmente azúcar y arroz.

Según el Censo del año 1950, el oriente boliviano apenas tenía 332.000 habitantes que en ese entonces significaba el 12% de la población total. Esta

situación ha cambiado en los últimos años al grado que la ciudad de Santa Cruz tuvo una de las tasas más altas de crecimiento poblacional (4,29% frente al 2,74% nacional en el periodo 1992-2001) y prácticamente igualó en población a las ciudades de La Paz y El Alto juntas.

A pesar de estas características, las tierras altas siguen teniendo un papel muy importante para entender la realidad boliviana por su peso histórico en la formación social nacional. Este peso histórico está directamente relacionado con dos pueblos indígenas que la habitan desde antes de la colonia y que son demográficamente mayoritarios dentro de los 36 pueblos indígenas identificados en Bolivia. Estamos haciendo referencia a los pueblos quechua y aymara. Existen otros tres pueblos identificados en esta región: los Urus, los Afrobolivianos que habitan en algunas subregiones de los yungas y los Guaranís que habitan en la zona sudeste de las tierras altas que limita con las tierras bajas.

Los quechuas y los aymaras son pueblos cuya vida e historia están estrechamente vinculadas al ecosistema andino. A los quechuas se los suele asociar con los valles y con toda razón ya que la mayoría de ellos actualmente viven en esa región, mientras que los aymaras mayoritariamente habitan en la parte altiplánica. Sin embargo, ambos grupos comparten básicamente la misma cultura -la cultura andina- con muchos elementos comunes de ambas lenguas, incluso se pueden encontrar comunidades bilingües (quechua-aymara) en muchas zonas. Esta cercanía sería casi imposible de encontrar entre un pueblo de las tierras altas y uno de las tierras bajas.

En términos geográficos es común asociar las tierras altas con los tres departamentos del altiplano boliviano: La Paz, Potosí y Oruro; los valles con los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija; para finalmente pensar en tierras bajas cuando se hace referencia a los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Pero en términos mucho más precisos y según la clasificación geográfica realizada para este trabajo, la realidad es diferente. Esta regla de tres departamentos por cada ecorregión se cumple sólo en el caso del altiplano que efectivamente está conformado por los tres departamentos mencionados aunque no en su integridad. En el caso del departamento de La Paz, sólo la porción sur es parte del altiplano, Oruro es mayoritariamente altiplano pero tiene una parte de valles y Potosí está entre altiplano y valles.

El departamento de La Paz tiene municipios clasificados como valles y otros de la región amazónica que forman parte de las tierras bajas.

La región de valles abarca nada menos que siete de los nueve departamentos sobre la base de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija y tomando parte de La Paz, Oruro, Potosí e incluso Santa Cruz. También es la región que concentra más del 53% de la población boliviana aunque espacialmente sólo ocupa el 24% del territorio nacional.

De forma casi similar, la región de tierras bajas o el oriente está conformada por la totalidad de los departamentos de Beni y Pando, gran parte de Santa Cruz y tomando algunas porciones de La Paz, Chuquisaca y Tarija. Territorialmente el departamento de Santa Cruz es el que tiene más peso en el oriente por su gran extensión, abarca el 34% de la superficie nacional.

En resumen, en las tierras altas vive el 72% de la población boliviana pero solamente ocupa el 37% del territorio nacional. En términos de población rural, en las tierras altas vive el 83% de los bolivianos. En cuanto a número de municipios las cifras muestran la misma tendencia, 252 municipios (77%) de los 327 existentes pertenecen a tierras altas.

El siguiente cuadro y mapa muestran los resultados de esta caracterización, necesaria para entender la realidad de las tierras altas y el análisis de las autonomías indígenas en el contexto municipal.

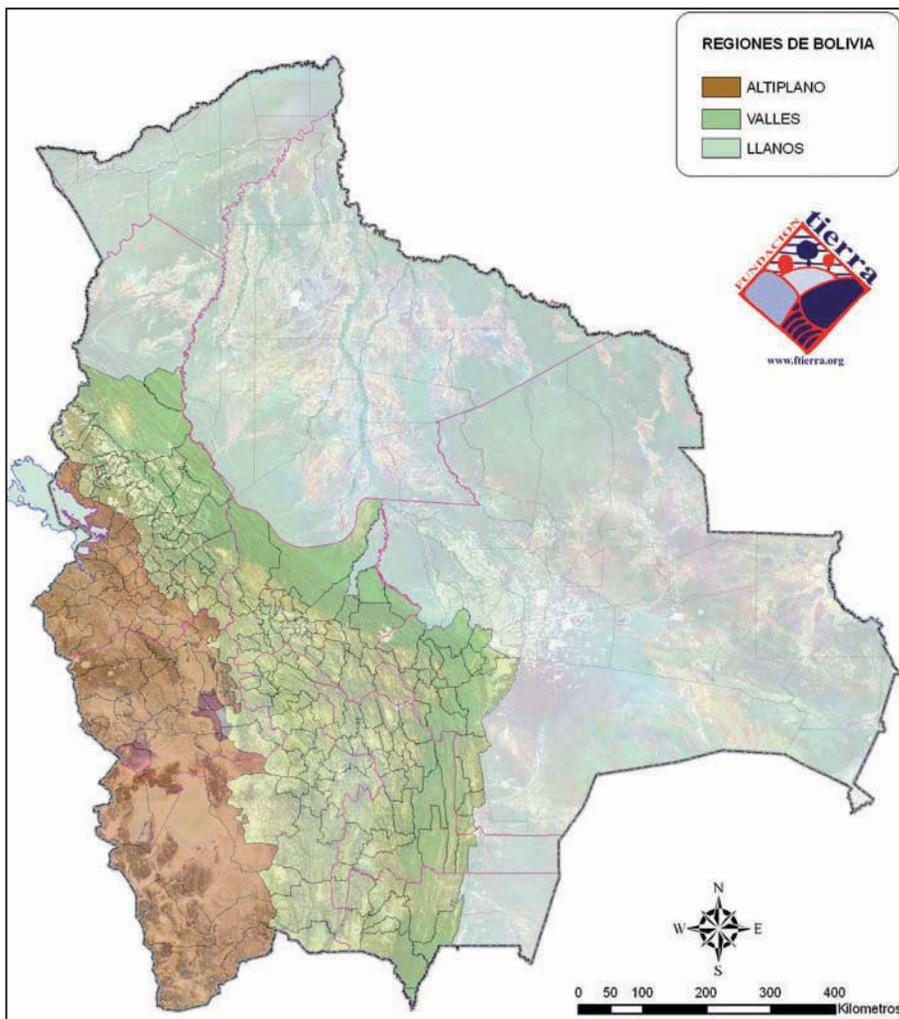
Cuadro 1. Características generales de las tierras altas y tierras bajas de Bolivia

Región	Superficie Km ²	Nº Municipios	Población total	Población urbana	Población rural	Densidad
Altiplano	140.083	80	1.523.266	942.202	581.064	10,87
La Paz	30.424	41	1.154.471	718.330	436.141	37,95
Oruro	44.099	30	328.018	213.321	114.697	7,44
Potosí	65.560	9	40.777	10.551	30.226	0,62
Valles	270.667	172	4.421.016	2.423.469	1.997.547	16,33
Chuquisaca	43.361	27	524.136	218.126	306.010	12,09
Cbba.	51.633	44	1.440.447	852.535	587.912	27,90
La Paz	60.568	38	1.189.789	833.816	355.973	19,64
Oruro	7.569	5	64.433	22.789	41.644	8,51
Potosí	54.021	29	668.236	228.532	439.704	12,37
Santa Cruz	30.948	20	250.032	100.659	149.373	8,08
Tarija	22.564	9	283.943	167.012	116.931	12,58
Llanos	677.911	75	2.330.043	1.799.559	530.484	3,44
Beni	212.938	19	362.521	249.152	113.369	1,70
Chuquisaca	7.797	1	7.386	-	7.386	0,95
Cbba.	2.763	1	15.264	3.874	11.390	5,52
La Paz	37.857	1	5.625	-	5.625	0,15
Pando	204	15	52.525	20.820	31.705	0,83
Santa Cruz	338.363	36	1.779.439	1.444.989	334.450	5,26
Tarija	4.986	2	107.283	80.724	26.559	7,16
Total general	1.088.662 ⁽¹⁾	327	8.274.325	5.165.230	3.109.095	7,60

(1) Bolivia según los datos oficiales tiene 1.098.581 Km². La diferencia respecto al total del cuadro (1.088.662 Km²) es 0,9% y puede ser atribuible a varios factores de cálculo, pero es un margen muy reducido.

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Censo 2001, la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

Mapa 1. Regiones ecológicas según municipios



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

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE TIERRAS ALTAS

2.1. LOS MUNICIPIOS CON MENOR EXTENSIÓN TERRITORIAL

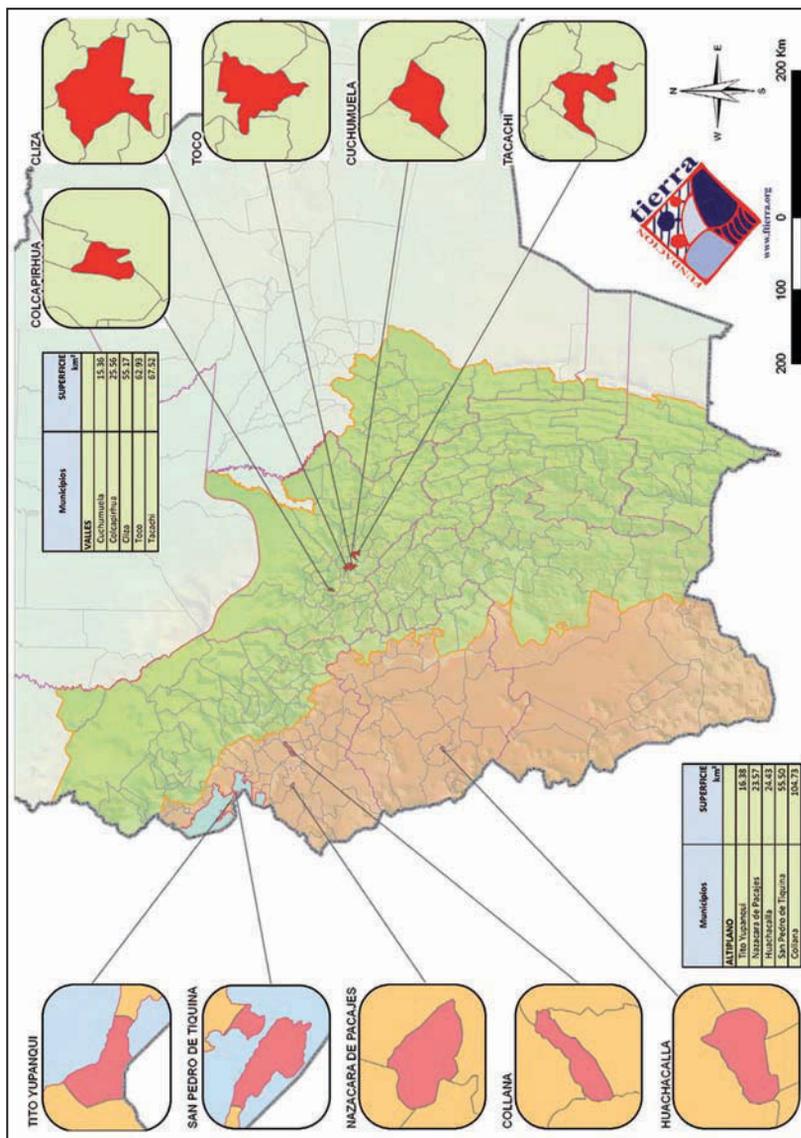
Hablar de los municipios de tierras altas -en términos de extensión territorial- es hablar de los municipios más pequeños del país. De entre los primeros 100 municipios más pequeños en extensión territorial, 92 pertenecen a las tierras altas y sólo ocho son parte de las tierras bajas. Esto es comprensible 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.

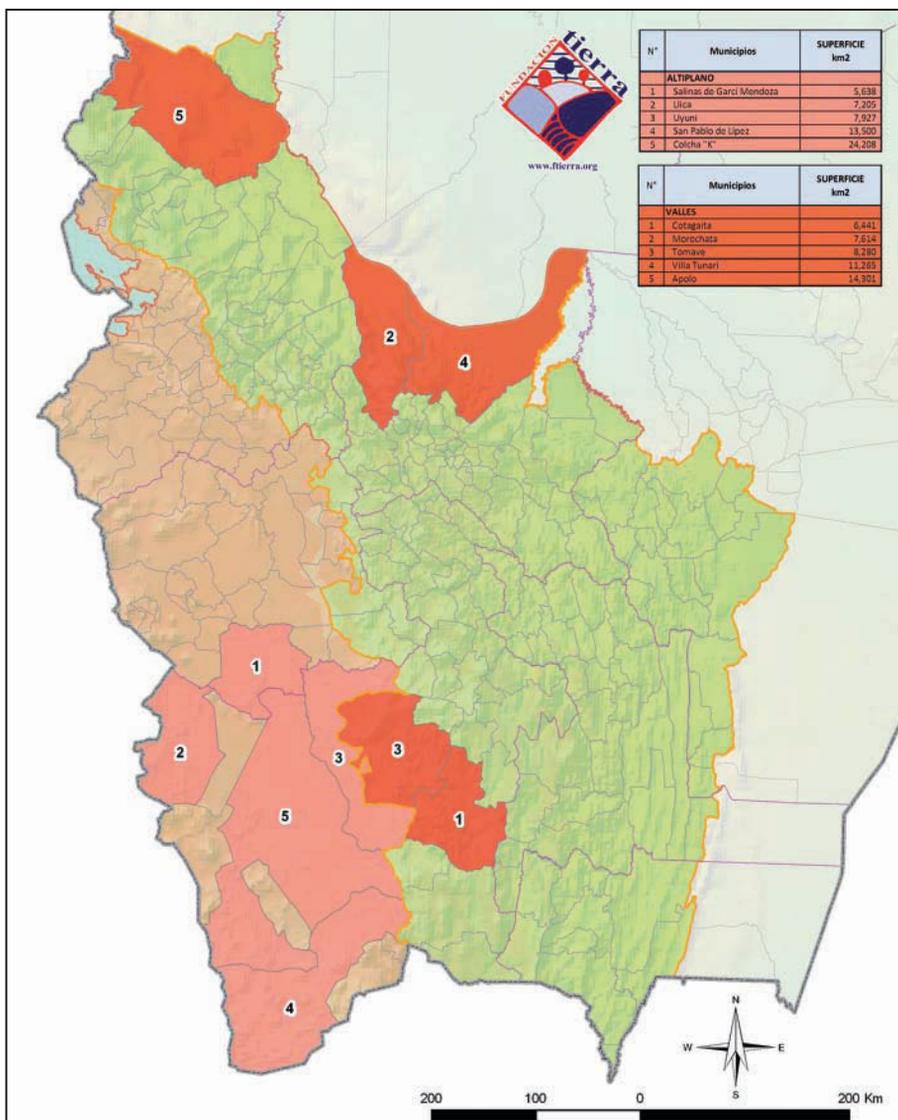
2.2. LOS MUNICIPIOS CON MAYOR EXTENSIÓN TERRITORIAL

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

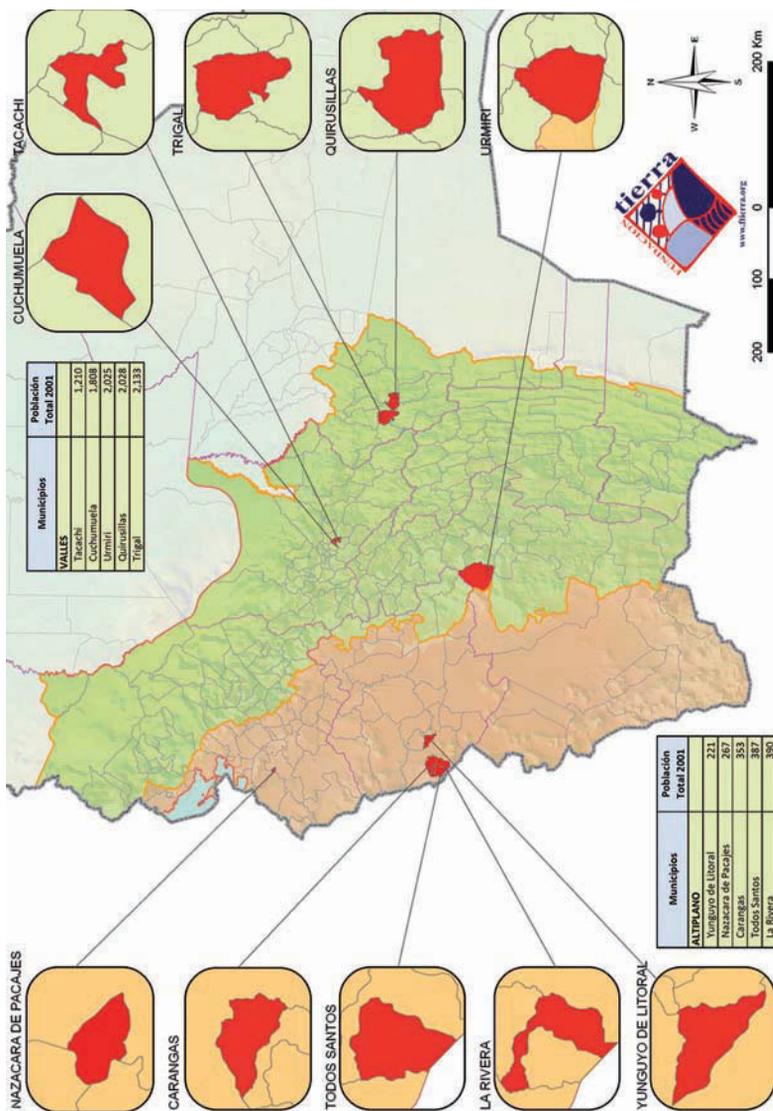


Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

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”.

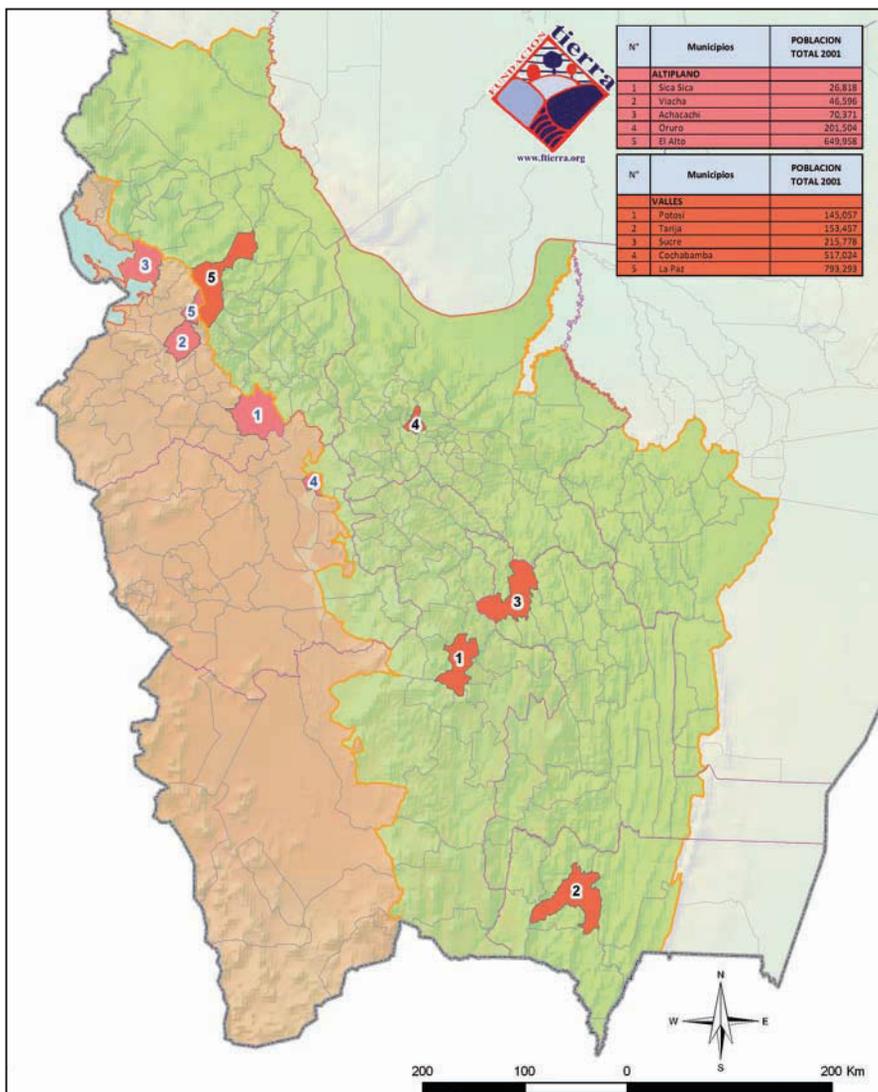
El principal problema es que si bien existen recursos para el desarrollo de estos territorios, por cuestión de escala no es posible su funcionamiento con autoridades y funcionarios que trabajen con dedicación y a tiempo completo. Una autoridad natural (campesina, indígena u originaria) generalmente ejerce 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



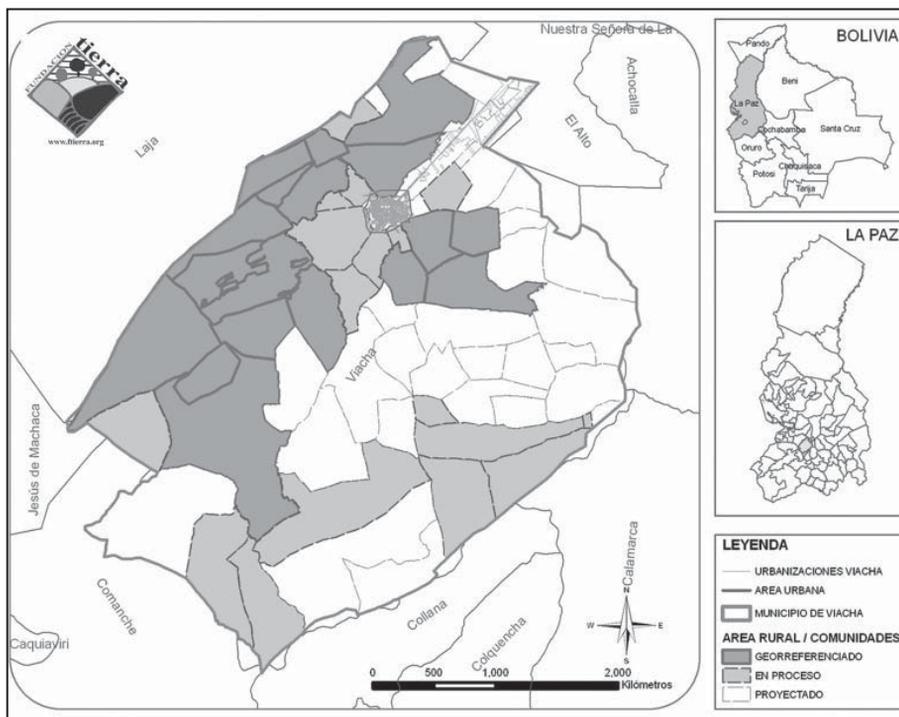
Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

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.

3. MUNICIPIOS Y POBLACIÓN INDÍGENA

3.1. MUNICIPIOS MAYORITARIAMENTE INDÍGENAS

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

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

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

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2001.

Recientemente Ramiro Molina y Xavier Albó trabajaron el Sistema de Información Geográfica Étnico Lingüística o SIGEL asociando información a diversos niveles y utilizando diferentes variables étnicas del Censo 2001 como lengua indígena de una persona, si aprendió en la niñez y si habla español. Es sin duda una valiosa fuente de información que ayuda a comprender la gama *étnica lingüística de la población boliviana* y a profundizar el análisis de lo indígena en Bolivia⁹.

A continuación y reconociendo que existe esta información para analizar a profundidad el tema indígena, vamos a limitarnos a revisar cuán indígenas son o no los municipios de las tierras altas considerando solamente la información de autoidentificación¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

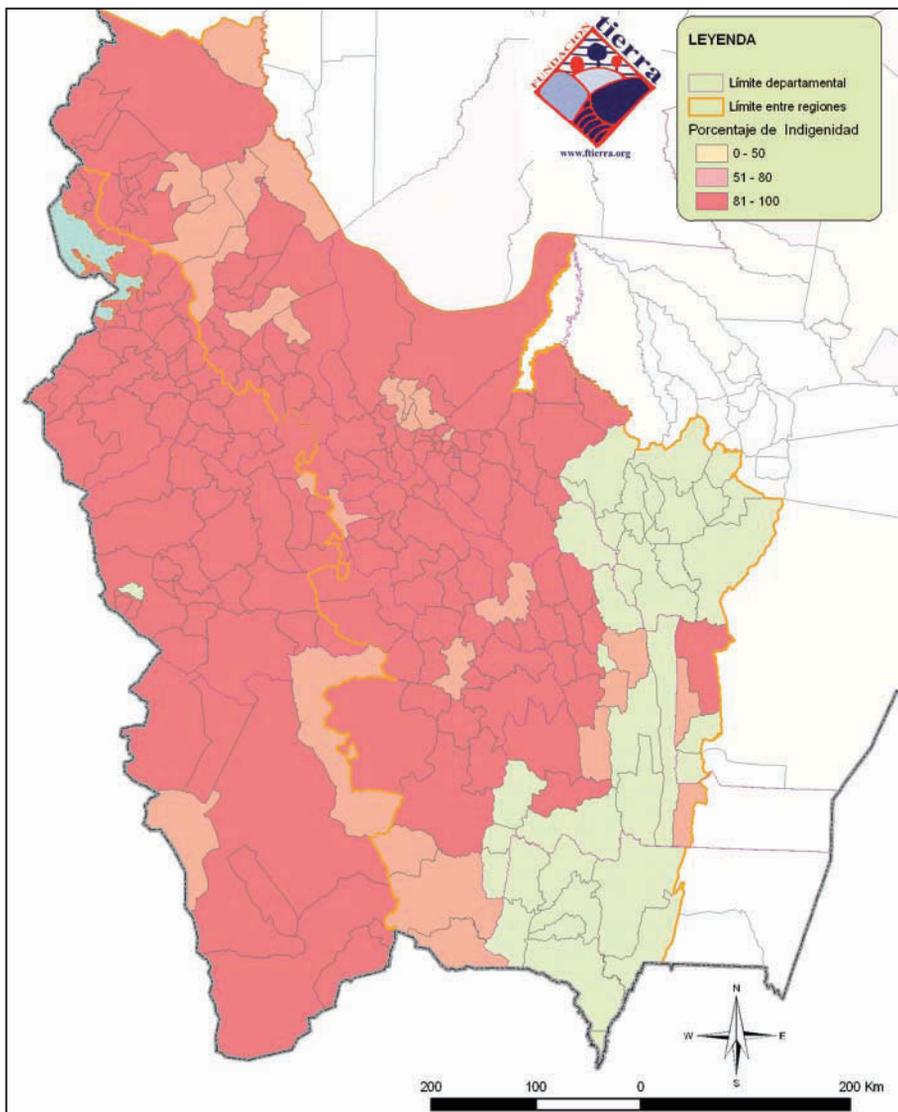
En efecto, Nazacara de Pacajes es el único municipio de Bolivia 100% indígena, concretamente aymara, pero evidentemente es también un caso aislado y no representa la generalidad de los municipios que tienen más población, más extensión territorial y mayor número de comunidades y pequeños centros poblados. En los valles este caso no se repite pero el que se acerca mucho es el municipio de Curva ubicado en el norte de La Paz en la región Kallahuaya, que tiene 99% de población indígena, la mayoría quechuas. En este caso, se trata de un municipio relativamente chico (596 Km² y 2.213 habitantes) pero no tanto como Nazacara de Pacajes en el altiplano. Muy cerca al 100% está también el municipio de Chayanta en Potosí con 98% de indígenas quechuas y con una población importante, 14.165 habitantes.

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

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

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

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



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

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

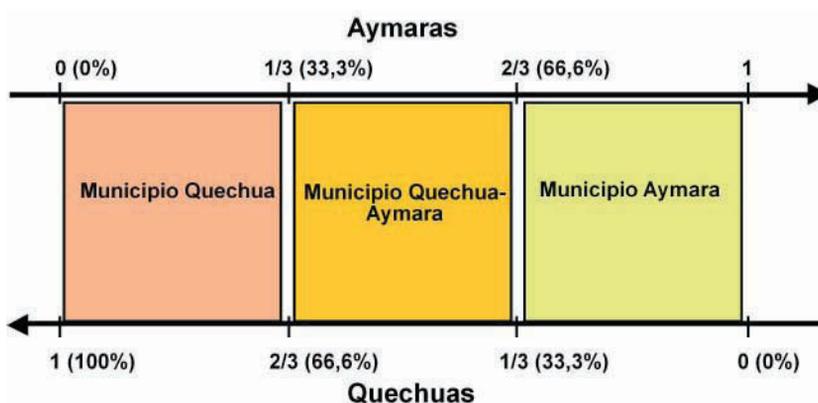
1. **Escenario 1: el 60% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** Si esto sucediese, todos los municipios que tengan población indígena igual o superior al 80% podrían alcanzar la cualidad de autonomía indígena ya que en la consulta el “Sí” ganaría al menos con 50% más 1 de votos. Esto en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

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

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

3.2. ¿AUTONOMÍAS AYMARAS O QUECHUAS?

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



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

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

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

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

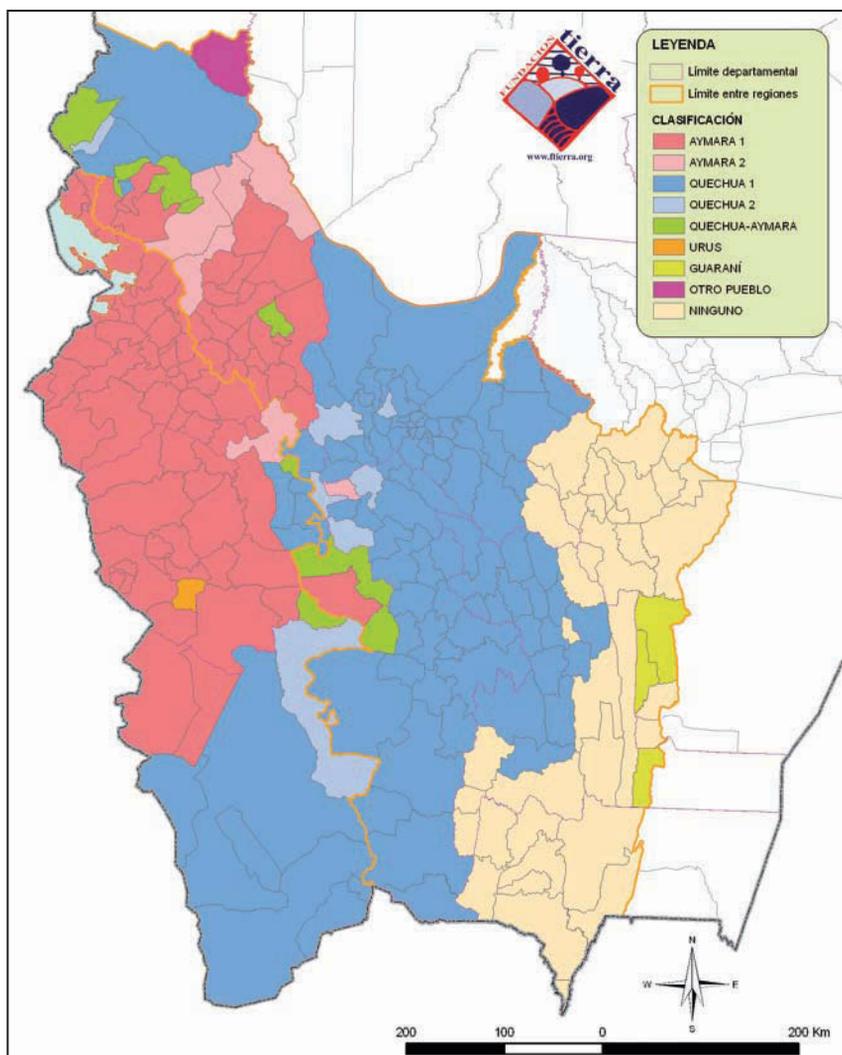
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2001.

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

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

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

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



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

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

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

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

3.3. AUTONOMÍAS INDÍGENAS URBANAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2001.

4. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS ELECCIONES DE 2004¹¹

4.1. ANTECEDENTES

Los conflictos sociales ocurridos en los primeros meses del año 2000 pusieron al descubierto la crisis de los partidos políticos y el monopolio que ejercían en la representación política. Los aspirantes a autoridades municipales (alcalde y concejales) tenían necesariamente que adscribirse a un partido político para habilitarse como candidatos, ya sea en un municipio rural o urbano. Entonces el cuestionamiento al sistema político vigente en ese entonces significaba la resistencia al individualismo y la búsqueda de valoración de la representación colectiva o comunitaria.

En respuesta a estas discusiones, el Parlamento estudió una ley desmonopolizadora de la representación política que abra caminos de participación a organizaciones ciudadanas menos formales que un partido político y a formas comunitarias (organizaciones políticas de tipo comunitario indígena). Así nació un nuevo proyecto de ley que no pudo prosperar durante el primer semestre de 2004 debido a que algunos parlamentarios y partidos políticos temían perder votos y partidarios en las elecciones municipales de diciembre de ese año. Finalmente, el Congreso aprobó la Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley ACPI) el 07 de julio de 2004 que amplió las vías de participación política mediante la figura de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que reconoce parcialmente los usos y costumbres de las comunidades. Sobre este último punto dicha ley dice:

11 En este apartado usamos el término “pueblo indígena” en el sentido dado por la Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Esta Ley acredita a las organizaciones indígenas bajo este título para participar en las elecciones en su jurisdicción.

“Los Pueblos Indígenas son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales. Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales, en el marco de lo establecido en la presente Ley, debiendo obtener su registro del Órgano Electoral” (Art. 5).

“A fines electorales, los Pueblos Indígenas debidamente constituidos y reconocidos ante las instancias correspondientes, podrán participar en los procesos electorales nacionales, de diputados uninominales, municipales y/o constituyentes, con el sólo cumplimiento de los siguientes requisitos formales para su acreditación:

- 1. Certificación de su condición de Pueblo Indígena por órgano competente.*
- 2. Relación nominal de las autoridades comunales y/o dirigentes que representan al pueblo, según sus normas tradicionales, los mismos que serán su representación legal y asumirán responsabilidad solidaria y mancomunada ante los Órganos Electorales y de Control Fiscal.*
- 3. Los símbolos que representan al Pueblo Indígena.”(Art. 23, Ley N° 2771).*

Esta importante ley abrió el camino a la participación política para las organizaciones o territorios indígenas, esto es, una comunidad, ayllu o marka. La figura de Pueblos Indígenas estaba prevista en la Ley 2771 para reconocer la participación electoral de organizaciones indígenas y originarias siempre y cuando tuviesen personalidad jurídica de esa condición. Entonces, cualquier organización indígena podía postular candidatos para las elecciones municipales de 2004, previa elección según sus propios usos y costumbres, es decir, de manera similar a la forma de elección en el ámbito comunal. Sin embargo, los candidatos así nombrados sólo serían eso: candidatos o postulantes. Tenían que competir en las contiendas electorales con los demás postulantes de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.

A pesar de no darse la plena participación indígena según normas propias, aquellas elecciones municipales fueron por primera vez distintas a cualquier otra. Quizá se hubiese logrado una mayor participación indígena pero el poco tiempo que restaba para la habilitación y contienda electoral no ayudó a ello. En el proceso electoral participaron más agrupaciones ciudadanas que pueblos indígenas.

Lo que interesa de este proceso es la participación de los pueblos indígenas porque constituye el referente más cercano para analizar la participación política según usos y costumbres que es una parte sustancial de las futuras Autonomías Indígena Originaria Campesinas.

4.2. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL 2004

En general se puede decir que los pueblos indígenas que participaron en la última elección municipal de 2004 obtuvieron resultados modestos¹². En la mayoría de los casos los pueblos indígenas participantes eran en realidad una fracción del territorio municipal (comunidad, ayllu, central agraria) y en tal condición efectivamente no tenían posibilidades de alcanzar un éxito mayor más allá de su propio territorio. Según los datos de la Corte Nacional Electoral (CNE) los pueblos indígenas participaron sólo en 68 de los 252 municipios de las tierras altas (en 29 municipios de los 80 existentes en el altiplano (36%) y en 39 de los 172 que conforman la región de los valles (22%). Esto representa una cobertura de 23% de los municipios, cifra relativamente baja frente a una cobertura casi total de las agrupaciones ciudadanas con más de 400 organizaciones en todo el país.

Si bien fueron habilitados por la Corte Nacional Electoral 65 pueblos indígenas, al final este número bajó a 40. Esta reducción se explica debido a que una vez habilitados, muchos pasaron por un proceso de alianzas entre sí e incluso de éstos con agrupaciones ciudadanas. Ese es el caso por ejemplo de la Alianza de Ayllus Originarios del Qullasuyo (AAQQ) que agrupó

12 Salvador Romero presenta una revisión interesante sobre este tema y expone tres variables que explicarían el éxito de los pueblos indígenas en algunos municipios (municipios rurales, escasa competencia y comunidades movilizadas detrás de los candidatos), (Romero, 2005).

a varios ayllus y pueblos indígenas del sur del altiplano (Potosí y Oruro). Sin embargo, los 40 pueblos indígenas participaron de las elecciones en 68 municipios, lo que significa que algunos inscribieron sus candidatos en más de un municipio, destacándose el caso de AAQQ que participó en 12 municipios, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) en 11 municipios y el Consejo Occidental del Ayllu Jacha Caranga (COAJC) en seis municipios. Sin embargo son casos minoritarios ya que en general la mayoría de los pueblos indígenas participó en un solo municipio.

Cuadro 6. Municipios donde participaron uno o más Pueblos Indígenas

Nº	Región/ Municipio	Número de P.I.	Nombre del Pueblo Indígena	Sigla	Resultado (en %)
Altiplano					
1	Ancoraimes	1	Sub- Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Ancoraimes	SFSUTCA TK	37,76
2	Coro Coro	2	San Andrés de Topohoco	PPQA	18
3	Caquiaviri	2	QATUQI	QATUQI	15,27
			Jacha Suyu Pakajaqi	JSP	19,54
4	Calacoto	3	Tayka Marka Achiri-Axawiri	ML	18,38
			Jacha Suyu Pakajaqi	JSP	2,77
			Marka Calacoto	CALACOTO	17,25
5	Comanche	2	Marka Originaria San Pedro de Ulloma	CUMI	10,36
			Tayka Marka Comanche	COMANCHE	30,29
6	Charaña	1	Tayka Marka Comanche	COMANCHE	30,29
			Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	46,59
7	Waldo Ballivián	1	Marka Tumarapi	TUMARIPA	23,94
8	Santiago de Callapa	1	Jacha Suyu Pakajaqi	JSP	4,73
9	Mocomoco	1	Cajcachi del Municipio de Mocomoco	CAJCACHI	2,63
10	San Andrés de Machaca	1	Cabildo Ayllu Originario San Andrés de Machaca	CAOSAM	32,59

11	Jesús de Machaca	1	Marca de Ayllus Comunidades Originarias de Jesús de Machaca	MACOJMA	63,67
12	Taraco	2	Taraku Marqa	CAOTM	39,53
			Comunidad Zapana Taraco	PIM-T	11,43
13	Calamarca	1	Movimiento Indígena Vilaque	MIV	7,88
14	Santiago de Machaca	1	Marca Originaria Santiago de Machaca	MO-SMA	4,99
15	El Choro	1	Unidad de las Naciones Originarias	UNO	22,15
16	Corque	1	Consejo Occidental de Ayllu Jacha Caranga	COAJC	25,63
17	Choque Cota	1	Consejo Occidental de Ayllu Jacha Caranga	COAJC	36,51
18	Curahuara de Carangas	1	Consejo Occidental de Ayllu Jacha Caranga	COAJC	49,81
19	Turco	1	Turko Marka	TM	28,16
20	Pazña	1	Jacha Marka Tapacari Condor Apacheta	JACHA MARKA TCA	31,23
21	Salinas de Garcí Mendoza	1	Jatun Quillacas Asanajaqui	JAKISA	36,47
22	Pampa Aullagas	1	Jatun Quillacas Asanajaqui	JAKISA	27,98
23	Sabaya	1	Consejo Occidental de Ayllu Jacha Caranga	COAJC	16,48
24	Chipaya	1	Urus Chipaya	POUC	31,67
25	Toledo	2	Cuerpo de Autoridades Originarias	CAOS	13,31
			Pueblos Indígenas en Acción Saucari	PIAS	3,12

26	Santiago de Andamarca	2	Jacha Reciprocidad	JR	15,67
27	Totora	1	Santiago de Andamarca Consejo Occidental de Ayllu Jacha Caranga	PISA COAJC	21,99 27,16
28	Huayllamarca	1	Consejo Occidental de Ayllu Jacha Caranga	COAJC	21,8
29	Uyuni	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	8,87
	Valles				
30	Poroma	1	Yucas Jatun Ayllu de San Juan de Orkas	ASOCOIN	18,36
31	Huacaya	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	24,55
32	Ayata	1	Marka Camata	MCO	4,99
33	Guanay	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	51,97
34	Mapiri	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	7,95
35	Teoponte	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	27,51
36	Apolo	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	13,43
37	Palos Blancos	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	6,05
38	San Buenaventura	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	6,81

39	Juan José Pérez (Charazani)	1	Ayllu Niño Corin	TUKUY	3,53
40	Morochata	1	Campesinos Unidos de Norte Ayopaya Naupajman	CUNAN	16,09
41	Cliza	1	Poder Local Comunitario	PLC	8,72
42	Toco	1	Poder Local Comunitario	PLC	14
43	Tolata	1	Poder Local Comunitario	PLC	35,22
44	Bolívar	1	Ayllu Kirkiawi	POKUY	29
45	Challapata	1	Frente Independiente Siete Ayllus	FISA	19,54
46	Santuario de Quillacas	2	Ayllu y Nacionalidad con Identidad	AYNI	52,35
			Jatun Quillacas Asanjaqui	JAKISA	30,88
47	Antequera	1	Jacha Marka Tapacari Condor Apacheta	JACHA MARKA TCA	25,45
48	Tingupaya	2	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	54
			Ayllu Collana	PIAC	4,73
49	Yocalla	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	14,22
50	Urmiri	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	35,59
51	Uncía	1	Movimiento de Ayllus y Pueblos Indígenas de Quillasuyo	MAPIQ	39,71
52	Chayanta	1	Movimiento de Ayllus y Pueblos Indígenas de Quillasuyo	MAPIQ	30,76
53	Betanzos	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	10,95
54	Chaquí	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	23,61

55	Tacobamba	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	9,78
56	Pocoata	1	Movimiento de Ayllus y Pueblos Indígenas de Qullasuyo	MAPIQ	17,4
57	San Pedro de Buena Vista	1	Movimiento de Ayllus y Pueblos Indígenas de Qullasuyo	MAPIQ	23,94
58	Cotagaita	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	19,97
59	Vitichi	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	22,89
60	Villa de Sacaca	1	Movimiento de Ayllus y Pueblos Indígenas de Qullasuyo	MAPIQ	14,29
61	Puna	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	6,27
62	Caiza "D"	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	7,7
63	Tomave	1	Alianza de Ayllus Originarios del Qollasuyo	AAQQ	20,22
64	Entre Ríos	1	Asamblea de Pueblos Guarani de Itika-Guasú	APG-IG	16,71
65	Lagunillas	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	5,91
66	Cabezas	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	1,43
67	Cuevo	1	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	6,46
68	Camiri	1	Asociación Comunitaria de la Zona Kaami	KAAMI	7,54

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral.

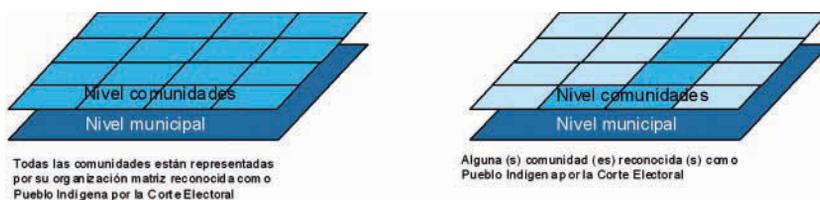
Antes de entrar a analizar los resultados que obtuvieron estas organizaciones indígenas, es necesario indagar sobre la base territorial de los pueblos indígenas acreditados por la Corte Electoral sea esta base de carácter supramunicipal o al interior de un municipio. Esta cuestión es importante porque según la Ley ACPI las organizaciones territoriales de base sólo podían participar en los municipios donde tuvieran asiento territorial como organización indígena. Esta cuestión de jurisdicción territorial también podría orientar a futuro sobre la viabilidad o no de constituir autonomías indígenas agrupando dos o más municipios.

La AAQQ participó en 12 municipios que en conjunto representan un extenso territorio pero no necesariamente con continuidad geográfica. Este Pueblo Indígena participó mayoritariamente en la región de valles (11 municipios de Potosí) y en un municipio del altiplano (Oruro). Este nivel de participación y cobertura es razonable y respeta el criterio de participación en sus propios territorios ya que, como dijimos, AAQQ es una alianza de varios pueblos indígenas que a su vez forman parte de los distintos municipios involucrados. Por otro lado, con una cobertura casi similar está la CIDOB en 11 municipios, la mayoría del norte de La Paz, pero abarcando también regiones andinas fuera de su jurisdicción territorial (CIDOB es una organización de indígenas de tierras bajas) como Charaña, un municipio aymara en el altiplano o Huacaya en Chuquisaca, una región mayoritariamente guaraní. En este último caso en particular la representación política no se produjo exactamente bajo el principio de participación en territorios donde tenga asiento el pueblo indígena o uno de sus aliados.

En la mayoría de los municipios donde participó un pueblo indígena, no se presentaron otras organizaciones indígenas, con excepción de ocho municipios con dos, y un solo caso con tres pueblos indígenas compitiendo entre sí. Este último caso pertenece al municipio de Calacoto en la provincia Pacajes del altiplano paceño donde además de nueve partidos políticos y tres Agrupaciones Ciudadanas, participaron los Pueblos Indígenas Jacha Suyu Pakajaqi (JSP), Marka Calacoto (CALACOTO) y Marka Originaria de San Pedro de Ulloma (CUMI). Los dos primeros son organizaciones con cobertura en todo o gran parte del territorio municipal y el tercero representa sólo a una parte (San

Pedro de Ulloma). Esta presencia de hasta tres pueblos indígenas en el mismo municipio no es precisamente una señal de concertación o unidad entre estas organizaciones (además de otras 12 organizaciones políticas). Calacoto no es un municipio grande en términos de población (7.300 habitantes) ni diverso en términos de composición étnica (93% indígenas y prácticamente todos aymaras). La participación de tres pueblos indígenas refleja necesariamente divisiones internas, falta de una organización matriz fuerte o, por el contrario, una cultura de participación política amplia pero sin niveles intermedios de concertación a través de las organizaciones, comunidades y ayllus.

Figura 1. Esquema de dos niveles de cobertura del Pueblo Indígena dentro de un municipio



En municipios donde participaron dos pueblos indígenas la regla parece ser que éstos son organizaciones territoriales internas que representan a distintas partes o fracciones (ayllus, marcas, comunidades) del municipio o una combinación entre un pueblo indígena con un nivel de representación mayor al municipal (AAQQ, CIDOB) con organizaciones indígenas intramunicipales. Un caso llamativo es el municipio de Taraco donde participaron la Marka Taraku (CAOTM), una organización matriz de nivel municipal, y la Comunidad Zapana Taraco (PIM-T), una fracción de la organización matriz, ambas compitiendo entre sí en el proceso electoral. Es un caso que refleja cómo una de las comunidades puede transgredir la decisión y representación de su organización matriz y participar electoralmente por su propia cuenta. Según el cuadro anterior existieron otros casos de más de un pueblo indígena en un municipio, sobre todo en los municipios de Oruro y Potosí, regiones de fuerte tradición de ayllus divididos en parcialidades arriba y abajo pero que coexisten y conviven bajo el paraguas municipal.

4.3. RESULTADOS ELECTORALES ¿CUÁN EXITOSOS HAN SIDO LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

De los 68 municipios donde participaron los pueblos indígenas, éstos ganaron las elecciones solamente en 21, esto representa el 30,8%. En 40 municipios los ganadores resultaron ser los partidos políticos y sólo en cuatro las agrupaciones ciudadanas. En resumen, podemos afirmar que los resultados fueron relativamente positivos pero modestos: ganaron en la tercera parte de los municipios donde participaron.

El caso más significativo en términos de éxito electoral es la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA). De entre todos los pueblos indígenas en diferentes municipios es el que logró la mayor votación. MACOJMA ganó en el municipio donde participó (Jesús de Machaca) con 63,67%, lo que significó la elección directa del alcalde por mayoría absoluta de votos junto con tres concejales del mismo pueblo indígena. Este caso es muy particular y su éxito en gran medida se debe a que fue la organización matriz de autoridades originarias (MACOJMA) la que liderizó todo un proceso electoral interno de manera escalonada empezando desde la comunidad (institución micro) hasta el nivel municipal. Este proceso no sólo produjo un alto grado de éxito electoral sino también altos niveles de concertación traducidos en una cantidad reducida (3) de organizaciones políticas participantes: MACOJMA, MAS y MNR.

MACOJMA también representa el caso más exitoso de los 80 municipios del departamento de La Paz (todo el departamento y no sólo la parte de tierras altas) donde únicamente cuatro alcaldes fueron electos por mayoría absoluta (50% o más de votos): Jesús de Machaca con 63,67%, Nazacara de Pacajes con 57%, El Alto con 52,57% y Guanay 51,97%.

A nivel nacional, el año 2004 otros 4 pueblos indígenas lograron más del 50% de votos alcanzando de esa manera el nombramiento directo del candidato a Alcalde. Estos son AAQQ en Tinquipaya con 54% de votos, AYNI en Santuario de Quillacas con 52,35%, CIDOB con 51,97% en el municipio de Guanay (ya mencionado) y OICH en el municipio de San Miguel de Velasco con 50,53%. A diferencia de los tres primeros, este último caso pertenece a las

tierras bajas, concretamente en el departamento de Santa Cruz, Provincia José Miguel de Velasco.

Entre los pueblos indígenas ganadores en tierras altas pero con mayoría relativa (menos del 50%) están AAQQ en el municipio de Chaqui con 23,61%, en Vitichi con 22,89%, Tomave con 20,22% y en Cotagaita con 19,97%. El JSP con 19,54% en Caquiaviri y finalmente CALACOTO con 17,25% en Calacoto. Estos porcentajes si bien no garantizaron la elección directa del alcalde otorgaron la posibilidad de que el Concejo Municipal elija a su máxima autoridad de entre el primero y el segundo más votados.

En el otro extremo, ¿cuáles son los pueblos indígenas con peores resultados? En último lugar encontramos a CIDOB en uno de los 11 municipios donde participó: Cabezas con 1,43%. Este pueblo indígena no pudo hacer frente a los partidos políticos UN que ganó con 22,57%, seguido por el MNR con 18,71%. Este resultado se puede atribuir a la decisión de esta organización de participar en muchos municipios, incluso en aquellos donde no tenía asiento territorial o una organización matriz afiliada. En segundo lugar, de esta clasificación de los peores resultados electorales, está el Pueblo Indígena CAJCACHI en el municipio de Mocomoco con 2,63% que tampoco pudo hacer frente al MAS (19,71%) ni al MBL (18,89%). La explicación se puede atribuir al hecho de que en Mocomoco algunas comunidades en los últimos años han optado por convertirse a organizaciones originarias como es el caso de CAJCACHI pero dentro de un contexto municipal mayoritariamente dominado por comunidades sindicales que en esta ocasión apostaron por el MAS. En tercer lugar está JSP con 2,77% en Calacoto (uno de los tres municipios donde participó) que perdió ante su par Marka Calacoto que sacó 17,25% seguido por una agrupación ciudadana. En cuarto y quinto lugar están PIAS en Toledo con 3,12% y TURKUY en Charazani con 3,53%.

Esta breve revisión de participación electoral y de resultados, nos lleva a afirmar que predominó el caso de un pueblo indígena por municipio, organización que puede haber representado parcial o totalmente a las comunidades y ayllus que conforman el territorio municipal. Ya dijimos que son pocos los casos en que más de un pueblo indígena participó en el mismo municipio (8), organizaciones que representan a fracciones del territorio

municipal o pueblos indígenas supra municipales. Los casos de más de una organización indígena participando en un mismo territorio reflejan que dentro de los municipios las comunidades no tienen necesariamente una sola organización matriz o que esta instancia incluso puede estar debilitada. En la parte andina no es extraño que el sistema sindical y el originario coexistan dentro de un mismo municipio como en el caso de Mocomoco o incluso dentro de una comunidad como es el caso de algunas zonas de la provincia Aroma del departamento de La Paz.

Como hemos visto, el 2004 existieron también organizaciones que participaron en más de un municipio sea mediante alianzas (AAQQ) o porque son organizaciones matrices de nivel regional que cubren varios municipios como Jacha Suyo Pacajaqi o el mismo CIDOB. Pero no necesariamente han obtenido resultados positivos en todos los casos a excepción de COAJC en Choque Cota y Curahuara de Carangas en Oruro.

Para finalizar esta revisión, es necesario mencionar que los pueblos indígenas que representaron a la organización matriz de todas las comunidades del municipio son las que han obtenido resultados positivos y satisfactorios. Podemos mencionar al mismo MACOJMA en Jesús de Machaca, al Cabildo Ayllu Originario San Andrés de Machaca que ganó la elección con 32,59%, a la Sub-federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Ancoraimes que también ganó las elecciones (37,76%) y Tarku Marka con 39,53%.

Las organizaciones matrices a nivel municipal se han ido formando y consolidando por el influjo de la Participación Popular de 1994. Quizá la principal razón de esta formación de organizaciones de nivel municipal (Central Agraria, Cantonales, Cabildos, etc.) es la necesidad que tuvieron de unificarse frente al gobierno municipal, de modo que hoy es casi ya común que exista una organización matriz de base indígena a nivel municipal. Desde luego que este factor es muy importante con vista a la formación de las autonomías indígenas por la vía municipal ya que una organización matriz de comunidades, que tenga autoridades, instancias de decisión, asambleas o cabildos ordinarios y estatutos; es la expresión máxima de autogobierno de las comunidades cohesionadas a la imagen de las antiguas comunidades, ayllus y markas.

5. LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN EN LAS TIERRAS ALTAS

La emergencia de los pueblos indígenas de tierras bajas a principios de los 90 está íntimamente ligada a la demanda y conquista de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) incorporó la figura de TCO como una modalidad de saneamiento para garantizar a los pueblos indígenas de tierras bajas, el acceso y la titulación de territorios que estaban pasando a manos de acaparadores de tierras, ganaderos y forestales. Los privados estaban extendiendo sus dominios hacia los territorios tradicionalmente ocupados por los indígenas de los llanos y la amazonía, espacios que no habían sido tomados en cuenta en el proceso de la Reforma Agraria de 1953.

5.1. EL DILEMA TCO O PROPIEDAD INDIVIDUAL

Una vez que el gobierno puso en vigencia la nueva Ley de Tierras en 1996, en las tierras bajas las TCO no tardaron en tomar forma. De hecho hasta fines del año 2006, cuando se cumplía el plazo de 10 años para el saneamiento de tierras, 7,6 millones de hectáreas de 11, 4 millones tituladas correspondían a TCO, la gran mayoría a favor de las tierras bajas.

La región de las tierras altas, a pesar de su muy significativo peso demográfico y la necesidad de reconocimiento de derechos territoriales, notablemente no fue prioritaria ni para el INRA ni para las propias comunidades y ayllus. Una vez que la Ley 1715 fue promulgada, las organizaciones campesinas a la cabeza de la CSUTCB instruyeron a las comunidades rechazar cualquier visita de parte del INRA o actividad de difusión del contenido de la nueva norma agraria. Era común escuchar en las comunidades que su tierra no estaba enferma por tanto no requería de “saneamiento”. Hasta el año 2004, el rechazo al saneamiento seguía siendo generalizado. Los líderes campesinos

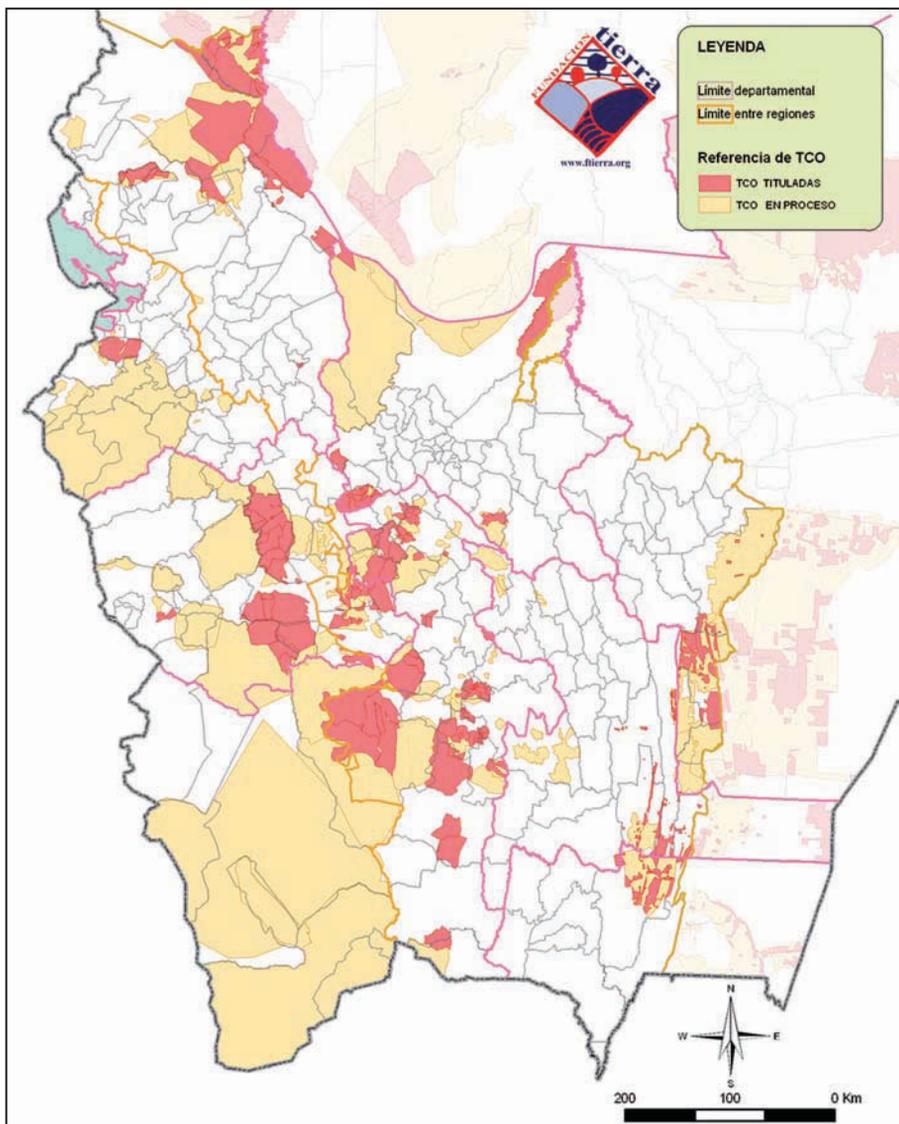
calificaron la Ley INRA como privatizadora, confiscadora e instrumento para que el Estado cobre impuestos a la pequeña propiedad (Urioste, Barragán y Colque; 2007).

Pero ante las innegables ventajas de las TCO en términos de reconocimiento de derechos territoriales, estas demandas fueron de menos a más en los últimos años especialmente en el departamento de Oruro y Potosí. En el altiplano centro y sur se gestaron demandas de TCO para la reconstitución de extensos territorios ancestrales, incluso muy ambiciosas, por ejemplo, la de Jach'a Carangas con más de dos millones de hectáreas. Sin embargo, las demandas de TCO cuanto más grandes fueron provocaron mayores dudas y susceptibilidades a nivel de comunidades y unidades familiares. La titulación TCO implica renunciar a la propiedad familiar o individual. En algún momento del saneamiento cada familia está obligada a firmar un documento donde expresa su desistimiento a cualquier demanda de titulación individual y su voluntad de adherirse a la titulación colectiva. Por eso muchas comunidades del altiplano y valles aún están ante el dilema de decidir por TCO o titulación individual¹³.

Este balanceo entre lo colectivo e individual es quizá la explicación de fondo para que las TCO andinas vayan tomando una forma muy cercana a los territorios indígenas intermedios: los ayllus. Por eso, la mancomunidad de ayllus -emparentados o vinculados social, cultural y políticamente- es una vía realista para la formación de las autonomías indígenas. En unos casos incluso tendría coincidencia con el territorio municipal, probablemente con leves ajustes.

13 Al respecto, la Constitución Política del Estado felizmente abre una salida en el artículo 394, III, al reconocer y garantizar la complementariedad entre los derechos colectivos e individuales en el marco del respeto a la unidad territorial. Es un tema pendiente para la futura modificación y adecuación de la norma agraria a la nueva Constitución.

Mapa 9. Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2008.

5.2. TCO Y TERRITORIOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS (TIOC)

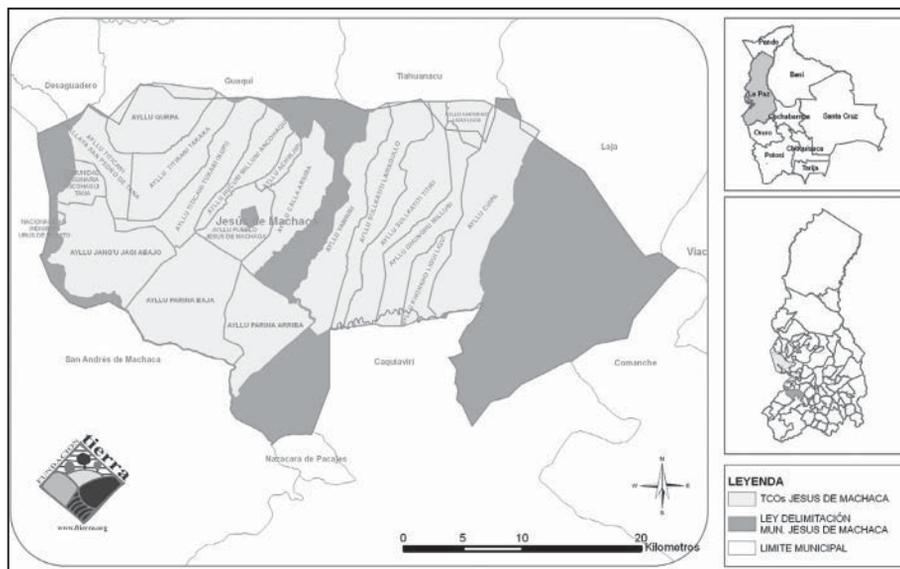
Según la Constitución Política del Estado los TIOC son una forma de propiedad comunitaria o colectiva de la tierra que reconoce la integralidad del territorio indígena y, además de las comunidades campesinas, es la base territorial para la autonomía indígena (artículos 394, III; 403 y 293). Es decir, reconoce derechos territoriales a los pueblos indígenas con capacidad de autogobierno según normas propias. Es una ampliación de los alcances que tiene la TCO, que ya no figura en el nuevo texto, y mediante un trámite administrativo pasará a convertirse a TIOC.

En este escenario veamos cuál es el estado de consolidación de las TIOC en las tierras altas después de 12 años de saneamiento (1996-2008) y qué configuración territorial plantea, ya no desde la vía municipal, sino desde las TCO o TIOC.

Como se puede apreciar en el mapa 9, en las tierras altas existen significativos avances en el reconocimiento de TCO, aunque la mayoría son demandas de titulación y no procesos concluidos o titulados. Estos territorios son en la práctica reconstituciones de territorios indígenas y originarios a partir de la lógica de ayllus y comunidades que a veces sobrepasan o no toman en cuenta las divisiones municipales, provinciales o incluso departamentales. Pero al mismo tiempo es notorio advertir que tanto las TCO tituladas y en proceso siguen o se acercan a los límites político-administrativos existentes, en especial de las divisiones municipales.

En el altiplano norte el único caso de TCO titulada es el de Jesús de Machaca, concretamente son 18 ayllus titulados cada uno como TCO y juntos configuran la mayor parte del territorio municipal (aprox. 66%). Estas unidades territoriales sirvieron de sustento para la creación de este municipio, junto con los otros ayllus machaqueños que no tienen demandas ni títulos de TCO, pero que pertenecen a la misma unidad sociopolítica. Inicialmente, a principios del año 2000, las autoridades de esta región debatieron entre optar por un solo título TCO a nivel de la marka (todos los ayllus) o solicitar dicha titulación individual por cada ayllu. Este debate concluyó en que lo mejor eran los títulos por ayllus que, en contra del criterio de muchos escépticos, hasta ahora no ha motivado la fragmentación de la unidad territorial, al contrario, sirvió para resolver conflictos y pugnas por tierras entre ayllus y para cohesionarlos entre sí.

Mapa 10. Las 18 TCO de Jesús de Machaca



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2008 y la Ley N° 2351 de creación del Municipio.

Otro caso cercano a esta región es la experiencia de los Pakajaqis, una demanda de TCO que no prosperó porque, a la inversa de Jesús de Machaca, la intención de sus promotores fue reconstituir las antiguas marcas, dominios e identidades culturales a partir de una sola TCO en lugar de hacerlo por ayllus. Esta demanda de TCO abarca un total de diez municipios sobre la provincia Pacajes. Incluye en su integridad los territorios municipales de Santiago de Callapa, Calacoto, Charaña, Caquiaviri, Coro Coro, Waldo Ballivián, Comanche y Nazacara de Pacajes. Los municipios Santiago de Machaca y Catacora pertenecen a esta demanda de TCO Pakajaqis sólo en menos de la tercera parte.

Esta demanda de TCO aunque no prosperase, es un antecedente concreto que podría concretarse en un TIOC o Autonomía Indígena Originaria Campesina. Los territorios de los diez municipios incorporados tienen 50.000 habitantes aproximadamente y abarcan un territorio macro notablemente extenso dentro de la realidad de tierras altas (11.945 Km²). Esta hipotética autonomía indígena tendría además la cualidad de fusionar a seis actuales

municipios fragmentados, cada uno con población menor a 5.000 habitantes¹⁴. Éste sería un modelo de constitución de la autonomía indígena de un considerable tamaño, vía reconstitución de territorios ancestrales a partir de TCO o TIOC.

Otro caso de TCO ya titulada e interesante para el proceso de implementación de la autonomía indígena es el Cuerpo de Autoridades Originarias de Saucarí (CAOS Saucarí) en el municipio de Toledo donde la TCO y municipio prácticamente coinciden territorialmente, de modo que su conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina también es viable en términos prácticos sin necesidad de una nueva territorialización ni fragmentación del municipio que tiene 7.763 habitantes y una extensión de 251.000 hectáreas, comprendiendo a toda la Marka Qasaya, ubicada en casi toda la provincia Saucarí (con excepción del Cantón Chuquiña). Existe una cohesión importante en torno a la TCO aunque el Pueblo Indígena CAOS Saucarí, que participó en las elecciones, sólo alcanzó una votación de 13,31% que no fue suficiente para ganar las elecciones entre 11 organizaciones políticas participantes. En este caso las autonomías indígenas podrían producirse ya sea por la vía municipal o vía TCO.

Debemos destacar también varias TCO tituladas que abarcan una parte de los municipios de Santiago de Andamarca, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas que muy bien podrían constituirse en el cimiento para la edificación de nuevos territorios indígenas con cualidad gubernativa y legislativa. Los municipios citados tienen población por debajo de los 5.000 habitantes a excepción de Salinas de Garci Mendoza (8.723 pobladores).

Finalmente cabe hacer notar que en el norte de las tierras altas, en la región de valles colindantes con tierras bajas, existe un grupo importante de TCO tituladas que pertenecen a pueblos indígenas propios de tierras bajas: Pílon Lajas, Lecos Larecaja, Lecos Apolo, San José, Uchupiamonas, Mosetenes, Covendo, Marka Kamata que abarcan los municipios Mapiri, Guanay, San Buenaventura, Ixiamas, Apolo, Pílon Lajas, Palos Blancos y

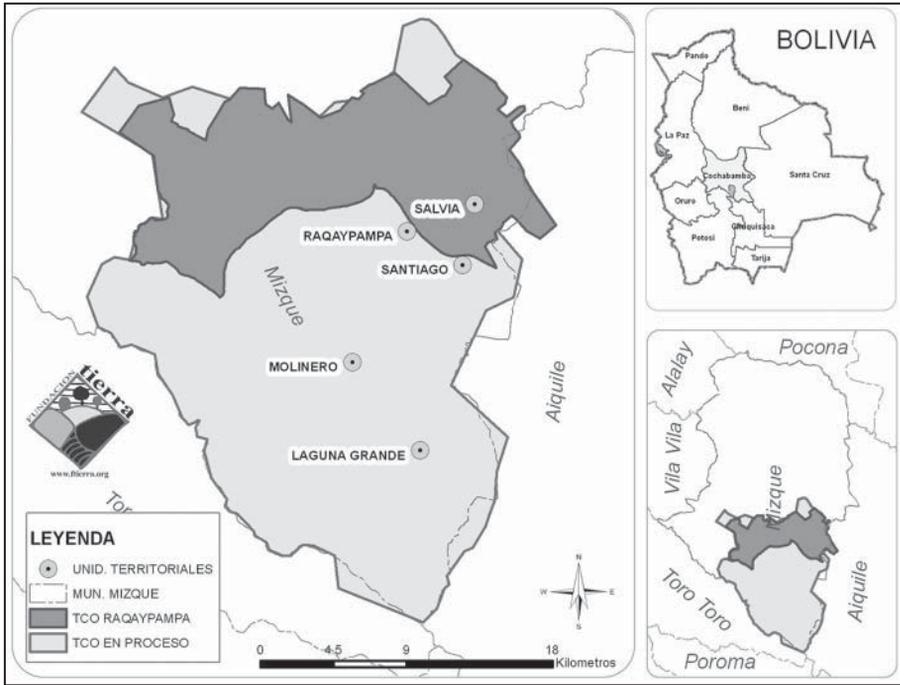
14 Entre ellos está el peculiar municipio de Nazacara de Pacajes, uno de los más pequeños en extensión territorial y población.

Yucumo. En general son TCO con poca densidad poblacional y pertenecen a pueblos minoritarios, por tanto su tratamiento tendrá que ser según las pautas de conformación de autonomías indígenas desde la perspectiva del reconocimiento de los derechos indígenas de las tierras bajas.

En conclusión, debemos indicar que las TCO (tituladas y en proceso) en tierras altas se constituyen, al margen de los municipios, en referentes importantes para la implementación de las autonomías indígenas. No es correcto afirmar que cada TCO es susceptible de conversión automática en nuevo territorio autónomo porque en muchos casos su razón de ser es la necesidad de reconocimiento de ayllus u otras unidades intermedias, unidades que inevitablemente forman parte integral de una unidad mayor. Es por eso que varias TCO juntas (grupos o regiones) constituyen en la práctica un territorio indígena originario como en Jesús de Machaca o los grupos de TCO que aparecen en el mapa como mancomunidades de TCO en el departamento de Oruro o en la región de los valles. Esta correspondencia de TCO con ayllus y comunidades más que con marcas o identidades culturales regionales, corrobora la percepción de que coexiste la propiedad colectiva y la individual, de modo que si la TCO abarcara muchas comunidades, ayllus o incluso marcas, los derechos de propiedad individual y comunal se desvanecerían, cosa que los comunarios no desean. Al contrario, los títulos individuales difuminan cohesiones identitarias mayores. Por eso, en la práctica estos ayllus y pueblos originarios optaron por una opción intermedia al tramitar títulos a nivel de ayllus.

Mientras no se apruebe la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, las autonomías indígenas vía TCO o TIOC son posibles según la Constitución pero aún no tienen un referente legal concreto. Sin embargo, ello no impide que las organizaciones indígenas, originarias o campesinas comiencen con el proceso autonómico. Un caso conocido es Raqaypampa, una TCO dentro del municipio de Mizque que después de lograr ser distrito municipal indígena ahora está camino a la autonomía indígena con la redacción de su Estatuto Autonómico (CRSUCIR, 2009).

Mapa 11. Las TCO de Raqaypampa (Municipio de Mizque)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2008 y la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos.

6. DE MUNICIPIO INDÍGENA A LA AUTONOMÍA INDÍGENA: EL CASO DE JESÚS DE MACHACA

En este apartado brevemente vamos a presentar el caso de Jesús de Machaca, que por su experiencia exitosa de participación en calidad de Pueblo Indígena, el año 2004, se distinguió como “municipio indígena” y hoy es una de las primeras experiencias en curso hacia la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en las tierras altas.

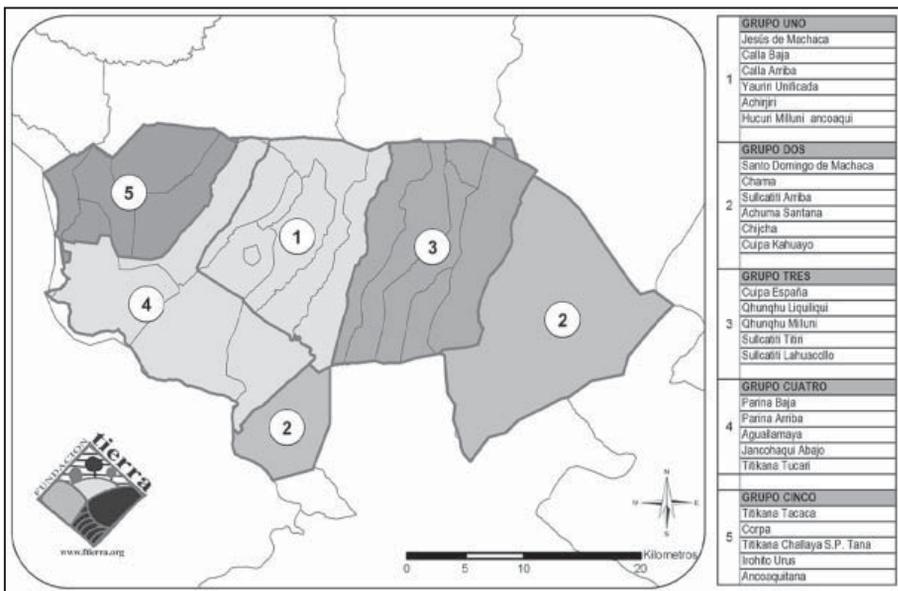
6.1. ELECCIONES SEGÚN USOS Y COSTUMBRES

El año 2004, el Cabildo de Jesús de Machaca (MACOJMA) desarrolló un proceso electoral interno de acuerdo con las tradiciones del ayllu (usos y costumbres) de votación y elección de postulantes y autoridades y, luego de este proceso, se esperaba que la elección vía ‘un voto un ciudadano’ fuese una mera formalidad de legalidad. Amparados en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, MACOJMA presentó sus propios candidatos para las elecciones municipales sabiendo también que esta Ley no eliminaba la competencia partidaria dentro del proceso electoral ni garantizaba el nombramiento directo del alcalde y concejales electos según las normas consuetudinarias.

Antes de las elecciones, los miembros del Cabildo acordaron dividir sus veinticuatro ayllus en cinco circunscripciones internas, cada una con población relativamente igual, a fin de garantizar un equilibrio territorial en el consejo municipal. Luego, cada circunscripción (grupo de ayllus) eligió internamente un candidato para el concejo municipal que fue antecedida por una serie de elecciones escalonadas desde cada comunidad y ayllu. El candidato a alcalde fue elegido finalmente por el propio Cabildo de entre los candidatos de las cinco circunscripciones. El método de votación fue el tradicional: alineación pública de los votantes en fila detrás del candidato de

su preferencia, método que es percibido en esta región como más transparente que la votación secreta e individual. Los críticos de este sistema de votación pública piensan que pueden ocurrir intimidaciones a los votantes pero la relativa igualdad de poder económico y político de las comunidades y ayllus disminuye estas posibilidades en regiones como Jesús de Machaca, aunque obviamente no elimina por completo tales posibilidades. Al final del proceso de elección interna había un candidato a Alcalde y tres hombres y dos mujeres para el concejo municipal con sus respectivos suplentes, hombres y mujeres.

Mapa 12. Las cinco circunscripciones electorales de Jesús de Machaca, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2008 y la Ley N° 2351 de creación del Municipio.

Sin embargo, este proceso cuidadosamente negociado entre los ayllus y pactado en un Magno Cabildo entre todas las autoridades y comunidades, se vio amenazado con la entrada en la competencia electoral de dos candidatos descontentos, inscritos con las siglas del MAS y MNR. Si bien los candidatos del MNR no eran una amenaza potencial e incluso negaron que hayan sido consultados por este partido para su inscripción en la Corte Electoral,

preocupaba al Cabildo la candidatura del MAS. Los esfuerzos realizados por el Cabildo para persuadir a estos candidatos disidentes para retirarse de la contienda electoral fracasaron. A pesar de ello MACOJMA ganó claramente las elecciones (63%) siendo nombrado el alcalde directamente por la Corte Nacional Electoral, sin pasar por las negociaciones políticas en el Concejo Municipal. Sin embargo sólo tres de los cinco candidatos al Concejo Municipal de MACOJMA alcanzaron esa instancia quedando dos circunscripciones o grupos de ayllus sin representación en el Concejo, cuestión que no ayudó a construir la cohesión ideal que habían planificado. A pesar de ello, Jesús de Machaca se autoidentificó como “municipio indígena” y fue una de las organizaciones indígenas que llegó a Sucre el año 2007 para presentar a la Asamblea Constituyente su propuesta de autonomía indígena.

6.2. DESAFÍOS E IMPLICACIONES DEL SISTEMA ELECCIONARIO SEGÚN LOS USOS Y COSTUMBRES

Este caso es una muestra palpable de que es posible la elección de autoridades según la democracia comunal directa. Pero revisando con ojo crítico, la toma del gobierno municipal por parte de la organización matriz de las comunidades y ayllus (MACOJMA) plantea serios desafíos a su independencia como organización de la sociedad civil y como ente vigilante de las acciones del órgano ejecutivo y legislativo del gobierno municipal. Quizá el mayor desafío es la rotación anual de las autoridades naturales que contrasta fuertemente con los cinco años de gestión del Alcalde y los Concejales. La rotación anual de las autoridades naturales ayuda a que el poder político no se concentre en pocas manos, pero por otro lado impide aspectos básicos como la adquisición de conocimientos jurídicos y técnicos necesarios para controlar y negociar con el gobierno municipal, la necesidad de continuidad en el liderazgo y guardar memoria institucional. La pregunta es si el sistema de gobierno de las comunidades debe adaptarse al nuevo contexto político creado por la descentralización municipal o adaptar este último a la forma comunal en el marco de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas¹⁵. Caso contrario, el rol de las autoridades comunales podría acabar limitado a actividades puramente ceremoniales, culturales o simbólicas.

15 Ésta es una de las razones de fondo para que los actuales municipios dejen de serlo y den paso a las autonomías indígenas.

Hoy los miembros de MACOJMA reconocen los problemas del sistema de rotación de liderazgo, pero también son reacios a introducir cambios, en parte, debido a que los altos costos asociados con el ejercicio de autoridad originaria no pueden ser sostenidos por más de un año por la mayoría de sus miembros. Un cambio en el sistema de autofinanciamiento de las autoridades naturales también podría ayudar a sostener períodos más largos de liderazgo pero entra en cuestión el principio de servicio comunitario que implica sacrificio personal al ejercer cargos de autoridad comunal y no ejercer cargos por remuneración. En general, el sistema de rotación de liderazgo goza de un nivel muy alto de legitimidad y autoridad moral pero a menudo carece de experiencia técnica y recursos económicos.

Finalmente el Cabildo defiende su autonomía frente al Estado y se niega a ser sometido por las normas estatales que rigen las funciones de las organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello es su negativa -por principios- de convertirse en Organizaciones Territoriales de Base (OTB) o Comités de Vigilancia (CV), instancias creadas por la Ley de Participación Popular para tareas de vigilancia y control social. El Cabildo opta por una relación directa con las autoridades municipales.

El sistema de *thakhi*¹⁶ plantea otro reto al Cabildo en el contexto de conversión en autonomía indígena. Si bien el sistema de *thakhi* contribuye a garantizar la cohesión social y un liderazgo eficaz para los asuntos internos, por otro lado no valora en demasía la educación formal de los jóvenes. Tanto la aymara y la quechua son sociedades donde se valora más la experiencia que la educación, pero esta práctica está cambiando poco a poco aunque no suficientemente. El respeto a la tradición sigue teniendo su peso específico. La subvaloración de la educación puede en efecto provocar que algunas personas jóvenes con mayor capacidad de negociación y supervisión del gobierno autónomo, puedan cuestionar al Cabildo y su legitimidad. Esta tensión recientemente quedó explícita cuando el consejo autonómico escuchó varias voces de jóvenes pidiendo que en la redacción del Estatuto Autonómico se garantice la presencia y participación de los jóvenes en los órganos de autogobierno.

16 *Thakhi* es el camino gradualmente progresivo que emprende una persona en la comunidad al asumir cargos de autoridad empezando desde los de menor responsabilidad, acumular experiencia y servicio comunal, para llegar a los niveles de mayor responsabilidad.

La experiencia de 2004 deja varias preguntas que debería responder el nuevo sistema de autonomías indígenas:

1. ¿Cuál debe ser el sistema de participación política dentro de las autonomías indígenas?
2. ¿Qué rol deben jugar las organizaciones matrices del nivel municipal (cabildos o centrales agrarias) dentro de las autonomías indígenas del nivel municipal?
3. ¿El Cabildo debe convertirse en el Concejo Municipal?
4. Las autonomías indígenas a nivel municipal ¿deben transformar a los gobiernos municipales a la imagen de los ayllus y comunidades o a la inversa?

7. PAUTAS Y PROYECCIONES

A pocos meses de la promulgación del nuevo texto constitucional, la Autonomía Indígena Originaria Campesina ha ingresado a la etapa de implementación -inicialmente por la vía municipal- apoyada en la disposición final tercera de la Ley 4021 de Régimen Electoral Transitorio. Esta vía municipal no requiere de la conformación de un nuevo territorio indígena, es el Municipio que se convierte en Territorio Indígena Originario Campesino. Los otros caminos para la implementación de las autonomías indígenas previstos en la Constitución se abrirán a partir de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que deberá dictar la próxima Asamblea Legislativa Plurinacional.

A continuación vamos a ubicar en este contexto algunas pautas y proyecciones resultantes de la revisión que se ha hecho hasta ahora. Los planteamientos que siguen se presentan a modo de condiciones generales que se pueden incorporar en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para la constitución de autonomías indígenas en tierras altas. También lanzamos algunas premisas sobre el desarrollo de las competencias y finalmente indicamos el camino a seguir para su implementación.

7.1. BASES DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

De la lectura de la Constitución Política del Estado se concluye que la Autonomía Indígena Originaria Campesina es la expresión máxima de autogobierno. Está basada en Territorios Indígena Originario Campesinos existentes o en aquellos que se pueden conformar a futuro por voluntad expresa de su población.

El artículo 2 de la Constitución es el pilar principal de la parte dogmática. Garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario

campesinos consistente en el derecho a la autonomía, autogobierno y reconocimiento de derechos territoriales e institucionalidades propias. La parte orgánica reconoce específicamente los derechos indígenas en tres ámbitos:

1. Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, establecida en el capítulo cuarto, artículos 190, 191 y 192. Reconoce a las comunidades el ejercicio y administración de la justicia según normas y procedimientos propios.
2. Tierra y territorio, tema contemplado en el capítulo noveno. Reconoce derechos de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, derecho a la consulta y participación de los beneficios de los recursos naturales no renovables y, finalmente, derecho a aplicar normas propias en el manejo del territorio.
3. Autonomía Indígena Originaria Campesina, contenida en el capítulo séptimo.

Estos tres ámbitos de reconocimiento de los derechos indígenas son complementarios y su ejercicio depende de la existencia del Territorio Indígena Originario Campesino con potestad autonómica, es decir, potestad legislativa, deliberativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica, ejercida por el gobierno constituido según los estatutos.

7.1.1. CRITERIOS Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

En el marco descrito arriba, la Ley Marco debería desarrollar las bases de la autonomía indígena para las tierras altas tomando en cuenta los siguientes criterios y características:

1. Existe presencia indígena mayoritaria y predominante de los pueblos andinos quechuas y aymaras. Este predominio se traduce también a nivel municipal, prácticamente dentro de todos los municipios rurales del altiplano y la gran mayoría de los valles.
2. En tierras altas no corresponde el enfoque de derechos preferenciales para los pueblos indígenas ya que, al contrario de las tierras bajas, existe un alto grado de homogeneidad de la población aymara o quechua o en algunos casos una combinación de ambas. En los

municipios colindantes con tierras bajas, el predominio es de los guaraníes.

3. A pesar de la predominancia aymara y quechua a nivel de ecorregiones, en su interior y a nivel municipal existen otros pueblos indígenas que en sus municipios o territorios son la mayoría (por ejemplo, los Urus en el municipio de Chipaya), cuestión que se debe tomar en cuenta a la hora de la conformación de las autonomías indígenas.
4. Tanto los quechuas como los aymaras ocupan territorios y municipios de modo regionalizado más que entremezclado, de forma tal que los quechuas están básicamente asentados en la región de valles y los aymaras en el altiplano.
5. Rigen dos importantes tipos de organización comunal: el sindicato agrario y las comunidades y ayllus originarios. Cada cual tiene una estructura organizativa cohesionada que va desde el nivel de las comunidades, niveles intermedios, hasta el nivel municipal, regional o departamental. Esta estructura tiene un alto grado de solidez en el nivel municipal precisamente porque esta entidad recibe, desde hace 15 años, recursos estatales. A nivel supra municipal, las organizaciones campesinas u originarias tienen más bien un carácter político y reivindicativo.
6. Existen varias organizaciones de nivel de provincia vigentes y con elevada dinámica regional. En el caso de tierras altas del norte, la provincia es un referente inevitable para que las comunidades campesinas y originarias se organicen, mientras que hacia el sur de las tierras altas los antiguos territorios de ayllus y suyus son los referentes que no necesariamente coinciden con provincias sino con demandas de TCO.

7.1.2. CONDICIONES SOCIALES Y ORGANIZATIVAS

También es importante que la Ley exija ciertas condiciones sociales y organizativas a los territorios indígenas para obtener la cualidad autonómica. Algunas condiciones que necesariamente deberían cumplir todos los territorios andinos se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Condiciones de constitución de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Orden	Condiciones de constitución de la AIOC	Nueva Constitución Política del Estado	Lo que podría incorporar la Ley Marco de Autonomías
1	Principio de unidad territorial	Pueblos indígenas originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, sociales y económicas propias.	Continuidad territorial o, en su defecto, unidad sociocultural en territorios discontinuos, con población que mantiene vivas sus estructuras organizativas sociales y culturales a nivel de comunidades y a nivel del territorio de la AIOC.
2	Sistema de autoridades naturales	"El autogobierno de las autonomías indígenas originario y campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley". (Art. 290, II).	La AIOC contará necesariamente con un sistema de autoridades naturales vigente como expresión de la cohesión de todo el territorio, desde las organizaciones comunales, organizaciones intermedias, centros poblados y organizaciones intermedias, hasta alcanzar el nivel del territorio autonómico. En casos en que el territorio autónomo esté constituido por más de una unidad sociopolítica tradicional por voluntad propia pero sin una organización vigente (parcialidades, marcas, suyos, TCO), éstas necesariamente deben conformar una organización matriz cuya existencia debe constar en el Estatuto Autonómico.

3	Normas consuetudinarias	Ídem arriba	La organización de las autoridades naturales demostrará la vigencia de los usos y costumbres, instancias de deliberación colectiva (asambleas, cabildos, ampliados) sean éstos en estatutos aprobados o actas y registros que demuestren tal hecho. Los estatutos del sistema de gobierno de las autoridades naturales no constituyen los Estatutos de la AIOC.
4	Sistema de contribución y prestación de servicios comunales	No incluye	En los territorios indígenas originarios y campesinos que conforman la autonomía, existirá un sistema de contribución y prestación de servicios directamente vinculados con la organización matriz.

Estas cuatro condiciones son las principales características que definen a la comunidad andina en la región de tierras altas y su consideración será importante. También la exigencia de estas condiciones garantiza la cohesión territorial y social, no sólo para su constitución sino para funcionamiento del autogobierno.

Entonces, estas condiciones sociales y organizativas pueden resumirse en cinco disposiciones:

1. Todas las Autonomías Indígena Originaria Campesinas tendrán continuidad territorial, con una población que mantiene viva su estructura organizativa social y cultural a nivel de comunidades y a nivel del territorio de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.
2. La Autonomía Indígena Originaria Campesina tendrá necesariamente un sistema de autoridades naturales vigente, que sea la expresión de la cohesión territorial desde las organizaciones célula (comunidades), organizaciones intermedias, centros poblados y organizaciones sectoriales, hasta alcanzar el nivel del territorio autonómico.
3. Todas las organizaciones internas (parcialidades o territorios indígenas internos) convergerán necesariamente hacia una organización matriz como expresión de la instancia máxima de deliberación y control social que puede o no ejercer formalmente el papel de fiscalización y legislación.
4. La organización matriz de las autoridades naturales demostrará la vigencia de los usos y costumbres y de las instancias de deliberación colectiva (asambleas, cabildos, ampliados) mediante la presentación de estatutos aprobados, actas o registros. Los estatutos del sistema de gobierno de las autoridades naturales no constituyen los Estatutos de la Autonomía Indígena Originaria Campesina
5. En los Territorios Indígena Originario Campesinos que conforman la autonomía, existirá un sistema de contribución y prestación de servicios directamente vinculados con el ejercicio de los cargos comunales.

7.1.3. SOBRE LA RE-TERRITORIALIZACIÓN INDÍGENA

La Constitución Política del Estado abre tres posibilidades para conformar un territorio autónomo:

1. **Territorios re-constituidos:** conformación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de los territorios ancestrales habitados actualmente por los pueblos o naciones indígenas. (Art. 290, I).
2. **En territorios municipales existentes:** conformación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de la conversión de los actuales municipios (Art. 294, I).
3. **Dentro de los territorios municipales:** conformación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de comunidades articuladas existentes al interior de los actuales municipios (Art. 294, III).

Los puntos 1 y 3 abren la posibilidad de que algunos grupos de comunidades o territorios indígenas puedan separarse de los actuales municipios y lleguen a conformar nuevos territorios autónomos que, es probable que sobrepasen los territorios municipales ya existentes. Sin embargo, es necesario mencionar que la posibilidad de creación de nuevos territorios (municipios) a partir de la demanda de la gente no es reciente y aún tenemos vigente la posibilidad de crear nuevos municipios básicamente con la condición de que su población sea mayor a 10.000 habitantes o, en el caso de regiones fronterizas, de 5.000 habitantes (Ley 2150 de noviembre de 2000). En unos casos este mecanismo se ha constituido en una solución viable para rediseñar aquellas secciones de provincia convertidas en municipio en el año 1994 con la Ley de Participación Popular, pero que en su interior tenían o aún tienen encapsuladas a unidades territoriales y socioculturales con una cohesión claramente diferente del municipio.

Las experiencias de delimitaciones y creaciones de nuevos municipios permitieron procesos de re-territorialización relativamente poco conflictivos y en algunos casos muy útiles para reestructurar antiguos territorios indígenas. El proceso inverso de agregación de municipios o fusión de secciones de provincia o municipios pequeños (con menos de 5.000 habitantes) si bien fue discutido por el gobierno, en la práctica no ha ocurrido a pesar de que existen

municipios que no justifican su necesidad pública. En las tierras altas existen 63 municipios con población menor a los 5.000 habitantes (35 en el altiplano y 28 en los valles), esto representa el 25% sobre los 252 municipios de esta región. En tierras altas, uno de cada cuatro municipios tiene población inferior a 5.000 habitantes.

La territorialización o conformación futura de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas en tierras altas debe tomar en cuenta que, primero, es una región homogénea en términos culturales (aymaras en altiplano y quechuas en valles) de modo que es posible constituir territorios según referentes de identidad cultural local (aymaras de Jesús de Machaca, aymaras de Pacajaqis, etc.) y según el territorio municipal. Es decir, el límite máximo del territorio indígena estará determinado por el alcance de la unidad colectiva de base indígena que puedan construir o conformar las comunidades. Segundo, precisamente por tratarse de regiones culturalmente homogéneas, es pertinente mantener la base demográfica mínima al menos en 5.000 habitantes, cifra que no atenta contra la unidad étnica además que viabiliza en términos de tamaño mínimo el funcionamiento de ese gobierno local. Desde luego, habrá excepciones extraordinarias como por ejemplo cuando se trate de pueblos minoritarios en el contexto andino, que en territorio propio son la mayoría pero no alcanzan la base demográfica de 5.000 habitantes (por ejemplo los Urus o Chipayas en el municipio de Chipaya, departamento de Oruro).

En función de lo expuesto se proponen algunos criterios mínimos para la territorialización de las autonomías indígenas.

1. La creación de nuevos territorios indígenas estará condicionada a la existencia de una base demográfica mínima de 5.000 habitantes, no pudiendo la nueva delimitación dividir las unidades territoriales mínimas existentes (comunidades) ni las unidades de los centros poblados y ciudades.
2. Cada uno de los municipios actuales de las tierras altas son susceptibles de conversión directa y sin más trámite a Territorio Indígena Originario Campesino a partir de la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Como en todos los casos, su reconocimiento oficial estará sujeto a la aprobación por mayoría absoluta de votos en el referéndum o consulta sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

3. La creación de un nuevo territorio indígena que abarque más de un municipio, aunque la sumatoria de su población no alcance los 5.000 habitantes, se realizará sin la exigencia de la base demográfica mínima exigida (por el principio de promoción de la fusión de territorios fragmentados).
4. Una Tierra Comunitaria de Origen, o varias con continuidad territorial, podrán convertirse en Autonomía Indígena Originaria Campesina siempre y cuando cumplan una de las siguientes condiciones:
 - a. Es suficiente con que comprenda o comprendan geográficamente uno o más de un municipio aunque su población no alcance la base demográfica mínima de 5.000 habitantes.
 - b. Tener base demográfica al menos de 5.000 habitantes en aquellos casos en que se disocie parcialmente de los territorios municipales existentes.
 - c. Es suficiente con que sea territorio de uno de los pueblos indígenas minoritarios sin necesidad de la base demográfica (se excluye a los quechuas, aymaras y guaraníes).
5. La creación de un territorio indígena en ningún caso deberá afectar la viabilidad, sostenibilidad y desarrollo de las unidades territoriales de las que se disociará parcialmente.
6. Los territorios colindantes, afectados o integrantes de la nueva unidad territorial indígena deberán ser consultados a través de sus autoridades municipales y la organización matriz de sus autoridades naturales.
7. Los nuevos territorios de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas conformados a partir de los municipios existentes o por voluntad de las comunidades constituyentes, no deberán trascender los límites departamentales.
8. Los nuevos territorios de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas conformados a partir de TCO preexistentes que superan los límites departamentales, estarán regulados por una ley especial.

7.2. COMPETENCIAS DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

La Constitución define cuatro tipos de competencias autonómicas: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. El siguiente cuadro (8) muestra las competencias reconocidas en la Constitución a los distintos niveles autonómicos. El cuadro 9 compara las competencias de la autonomía municipal con las de la autonomía indígena.

Cuadro 8. Competencias según tipos y niveles autonómicos

Tipo de Competencias (artículo 297)	Nivel central	Departamental	Regional	Municipal	Autonomía Indígena Originaria Campesina
Privativas , aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.	22	No corresponde	No corresponde	No corresponde	No corresponde
Exclusivas , aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.	38	36	Recibirá las que sean delegadas o transferidas. Puede recibir algunas competencias exclusivas del nivel departamental.	43 Más las que sean delegadas o transferidas. Puede recibir algunas competencias exclusivas del nivel departamental.	43 (las mismas del nivel Municipal). 23 Competencias. Puede recibir algunas competencias exclusivas del nivel departamental.
Concurrentes , aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.	16	Puede definir como concurrentes algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades del departamento.	Puede ejecutar algunas competencias concurrentes con el nivel Departamental.	Puede ejecutar algunas competencias concurrentes con el nivel Departamental.	Puede ejecutar algunas competencias concurrentes con el nivel Departamental.

<p>Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.</p>	7	Las que la ley básica establezca como compartidas con este nivel.		Las que la ley básica establezca como compartidas con este nivel.	Las que la ley básica establezca como compartidas con este nivel.
---	---	---	--	---	---

Cuadro 9. Comparación de competencias municipales y de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Competencias (artículo 297)	Competencias de la Autonomía municipal (1)	Competencias Autonomía Indígena Originaria Campesina (2)	Configuración de las competencias de la Autonomía Indígena Originaria Campesina a partir de afinidades (3)=(1)+(2)
<p>Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado</p>	No corresponde	No corresponde	No corresponde
<p>Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar su Carta Orgánica Municipal 2. Planificar y promover el desarrollo humano 3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referéndum (21) 4. Promoción del empleo y condiciones laborales 5. Protección del medio ambiente 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (4) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar su Estatuto 2. Desarrollo de acuerdo con su identidad 3. Gestión de los recursos naturales renovables 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (6) 5. Electrificación 6. Caminos vecinales y comunales (7) 	<p>Entre 1 y 2 al menos diez competencias se repiten o tienen diferencias leves, de modo que si un Municipio se convierte en Autonomía indígena, las competencias se amplían en 13</p> <p>Las competencias que cualitativamente cambian la figura de los municipios son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estatuto Autonómico 2. Desarrollo de acuerdo con su identidad 3. Justicia comunitaria

	<p>7. Caminos vecinales (6)</p> <p>8. Aeropuertos</p> <p>9. Estadísticas municipales</p> <p>10. Catastro urbano</p> <p>11. Áreas protegidas (7)</p> <p>12. Fuentes alternativas y renovables de energía</p> <p>13. Control alimenticio</p> <p>14. Deporte (9)</p> <p>15. Patrimonio natural (10)</p> <p>16. Cultura, patrimonio cultural (10)</p> <p>17. Políticas de turismo local (11)</p> <p>18. Transporte urbano</p> <p>19. Impuestos de carácter municipal (13)</p> <p>20. Tasas y patentes (12)</p> <p>21. Infraestructura productiva</p> <p>22. Expropiación de inmuebles</p> <p>23. Programas de operaciones (14)</p> <p>24. Fondos fiduciarios</p> <p>25. Centros de información y documentación</p>	<p>7. Áreas protegidas (11)</p> <p>8. Justicia y resolución de conflictos</p> <p>9. Deporte, esparcimiento y recreación (14)</p> <p>10. Patrimonio cultural (15 y 16)</p> <p>11. Políticas de Turismo (17)</p> <p>12. Tasas y patentes (20)</p> <p>13. Administrar los impuestos (19)</p> <p>14. Programas de operaciones (23)</p> <p>15. Ocupación territorial</p> <p>16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional</p> <p>17. Acuerdos de cooperación</p> <p>18. Microriego (38)</p> <p>19. Fomento de su vocación productiva</p> <p>20. Infraestructura (28)</p>	<p>4. Fomento de la vocación productiva</p> <p>No están desarrolladas las competencias de la autonomía indígena sobre el régimen de la tierra. Sin embargo están entre las competencias privativas del nivel central (Art 298, 30) y se pueden transferir o delegar</p>
--	---	---	---

	<p>26. Empresas públicas municipales</p> <p>27. Aseo urbano</p> <p>28. Infraestructura y obras de interés (20)</p> <p>29. Desarrollo urbano</p> <p>30. Servicio de alumbrado público</p> <p>31. Cultura y actividades artísticas</p> <p>32. Espectáculos públicos y juegos recreativos</p> <p>33. Publicidad y propaganda urbana</p> <p>34. Convenios de asociación</p> <p>35. Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas</p> <p>36. Guardia Municipal</p> <p>37. Defensa de los consumidores</p> <p>38. Microrriego (18)</p> <p>39. Políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad</p> <p>40. Servicios básicos</p> <p>41. Áridos y agregados</p>	<p>21. Mecanismos de consulta previa (3)</p> <p>22. Preservación del hábitat</p> <p>23. Desarrollo de instituciones democráticas</p>	
--	---	---	--

	<p>42. Planificación del desarrollo municipal</p> <p>43. Participar en el sector de hidrocarburos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas de salud 2. Programas y proyectos de educación 3. Conservación de recursos forestales 4. Sistemas de riego 5. Construcción de sistemas de micro-riego 6. Caminos vecinales y comunales 7. Construcción de infraestructuras productivas 8. Promoción de la agricultura y ganadería 9. Control a las actividades hidrocarbúferas y mineras 10. Control fiscal de bienes y servicios 	
<p>Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva</p>			

<p>Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambios internacionales 2. Participación y control de áridos 3. Derechos intelectuales colectivos 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural 	
--	--	--	--

Nota: Las competencias resaltadas en negrilla refieren a aquellas similares entre las del municipio y la autonomía indígena. El número en paréntesis indica la ubicación de la misma competencia en la otra columna.

Fuente: Síntesis a partir de la Constitución Política del Estado.

De acuerdo con el cuadro, la conversión de municipios a autonomías indígenas implica cambios cualitativos que pueden sintetizarse en seis puntos, particulares y diferenciadores de esta forma autonómica respecto de cualquier otra.

1. Ejercer el autogobierno indígena

La primera competencia exclusiva de elaboración de estatutos autonómicos permite que cada pueblo indígena defina las características de su sistema de autogobierno a partir del diseño de normas, instituciones, órganos de gobierno y procedimientos propios.

Entres otras cuestiones esto implica establecer roles, interrelaciones y grados de independencia claros entre la organización matriz de autoridades naturales y los órganos de gobierno ejecutivo y legislativo. Define también si la organización matriz cogobernará junto con el órgano ejecutivo y legislativo o será más bien una instancia máxima de decisión por encima de éstos.

2. Elegir autoridades según normas y procedimientos propios

Las autoridades del órgano ejecutivo y legislativo podrán ser electos a partir de un sistema de participación política y electoral propia a establecerse en el estatuto autonómico. Es una posibilidad que no se puede practicar en ninguno de los otros tipos de autonomía y responde al hecho de que dentro de las comunidades indígena originario campesinas se practica la democracia comunitaria o deliberativa.

3. Ejercer justicia indígena originaria campesina

Es otra de las competencias particulares a esta forma autonómica y otorga identidad o razón de ser a las autonomías indígenas. No sólo es posible en el área rural sino también en territorios urbanos con mayoría indígena. En términos generales, por justicia indígena o comunitaria se puede entender el conjunto de mecanismos comunales de resolución de conflictos, es decir, instituciones y organizaciones en comunidades.

Uno de los referentes más relevantes es la reciente Constitución de Ecuador:

“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus

tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria” (Art. 171).

Nuestra Constitución en el artículo 192, III dice:

“El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”.

Por lo dicho, esta materia cobra relevancia y requiere de un desarrollo posterior importante. Sin embargo, es también evidente que la justicia comunitaria no puede ser ejercida por las autoridades del órgano ejecutivo y legislativo. En la práctica está más vinculada al rol o papel del sistema de autoridades naturales en sus diferentes niveles. Si fuese así algunos punteos para el estatuto y la Ley Marco serían:

- En los territorios de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas, las autoridades e instituciones de la justicia comunitaria son independientes del órgano ejecutivo y del órgano legislativo del gobierno autónomo.
- Las autoridades e instituciones de la justicia comunitaria forman parte integrante de la estructura de autoridades naturales en todos los niveles organizativos (comunidades, ayllus, subcentrales, centrales agrarias, markas) hasta alcanzar el nivel de la organización matriz del territorio autónomo. Sus principios, procedimientos y marcos generales deberán estar expresados en los estatutos de las organizaciones de las autoridades naturales, estatutos del gobierno autónomo y en el marco de la Ley y la Constitución.

4. Desarrollo de acuerdo con su identidad

La definición y gestión de formas propias de desarrollo en diversos ámbitos abre la opción de cambiar los esquemas de planificación que rigen en los municipios. Nos referimos fundamentalmente al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que es un documento exigido por el Estado cada cinco años y que está pensado para ayudar en la toma de decisiones que orienten el desarrollo sostenible de los municipios. Sin embargo, en la práctica el PDM no cumple esas funciones y se elabora sólo por cumplir una exigencia formal y legal.

Para el desarrollo con identidad estos esquemas e incluso los enfoques e instrumentos de planificación utilizados, pueden ser revisados para ayudar a las autonomías indígenas a que trabajen bajo esquemas realistas. Sin embargo, el desarrollo competencial de esta materia requiere un trabajo técnico preciso que quizá tendría que incluirse y producirse después de la Ley Marco de Autonomías.

5. Fomento de la vocación productiva

La prioridad de desarrollar esta competencia se justifica porque en el caso de las futuras autonomías indígenas en áreas rurales, la intención es transformar a estos órganos de gobierno local en promotores de la actividad productiva, principalmente la agropecuaria. En el caso de las tierras altas esto significa admitir que las unidades familiares son a su vez unidades de producción y de consumo. Es decir, en términos económicos, las familias trabajan la tierra con miembros de la propia familia de modo que no hay asalariados ni los medios de producción están separados de los propios productores.

Entonces, ¿cómo desarrollar bienes y servicios públicos favorables al desarrollo agropecuario cuando principalmente la economía familiar no depende de este tipo de infraestructuras para su funcionamiento y crecimiento? Dentro de la autonomía indígena podría buscarse respuestas a este tipo de preguntas y promover el desarrollo del agro bajo otro tipo de prioridades y políticas. Algunas premisas que se podrían incorporar en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización podrían ser:

- Las Autonomías Indígena Originaria Campesinas tienen autonomía en las asignaciones y distribuciones presupuestarias según sus

propios objetivos y visiones de desarrollo, en el marco de planes de desarrollo e inversión acordes a la realidad plural.

- Las Autonomías Indígenas Originaria Campesinas, previo estudio, podrán declarar de necesidad pública el fortalecimiento económico de las unidades familiares descapitalizadas que no tienen condiciones para generar una mínima calidad de vida.

6. Gestión de tierra, territorio y recursos naturales

Este es otro tema constitutivo propio para las autonomías indígenas.

En el caso de las tierras altas y de cierto modo en las TCO propias de las tierras bajas, es importante que las comunidades ejerzan su autonomía sobre la gestión de la tenencia de la tierra y recursos naturales renovables e incluso no renovables, como en el caso de los áridos y agregados. Existen disposiciones en la misma Constitución que ayudan a desarrollar estas competencias dentro de las autonomías indígenas (Art. 30, numeral 17 y capítulo noveno de Tierra y Territorio).

En resumen y de acuerdo al texto constitucional, para el desarrollo de las competencias en esta materia se pueden plantear dos ámbitos de acción:

1. Titulación de tierras y territorios indígenas respetando los derechos colectivos, los derechos individuales y reconociendo la integralidad o complementariedad entre derechos individuales y colectivos (Art. 394, III).
2. Gestión territorial autónoma de tierra, territorio y recursos naturales renovables existentes en el espacio jurisdiccional (Art. 30, numeral 17).

El primer punto está vinculado al proceso de saneamiento y regularización del derecho propietario vigente desde la Ley 1715 de 1996. Como ya se sabe, el saneamiento no tuvo éxito en las tierras altas a pesar de la necesidad de ordenar el derecho propietario. Las actuales disposiciones legales tampoco ayudan a que el INRA tenga mecanismos y procedimientos eficientes para actuar en las comunidades. Un vínculo diferente entre los tres actores involucrados en el tema (Estado Central, Gobierno Autónomo Indígena y propietarios de la

tierra) promovería una mejor gestión de los derechos de propiedad utilizando procedimientos propios de las comunidades junto con garantías del Estado y el servicio técnico especializado que no está en manos de las comunidades indígenas. Sin embargo, hay que hacer notar que el régimen de la tierra es competencia exclusiva del Estado central.

El segundo punto básicamente hace referencia al proceso de gestión y administración de los derechos de propiedad como un hecho continuo antes y después de la titulación de tierras. Esta autogestión de derechos de propiedad existe en las comunidades y se practica pero con débil respaldo y señal desde la Ley. Hasta principios de los años noventa, la Constitución Política del Estado sólo admitía la existencia de las comunidades de modo declarativo y con carácter proteccionista. Esto cambió sustancialmente con la reforma constitucional de 1994 que reconoce las normas propias de las comunidades y su funcionamiento en tanto no sean contrarias a las leyes¹⁷. Esto motivó a las comunidades a exigir la aplicación de sus usos y costumbres para agilizar la titulación de sus tierras. En el año 2000 el gobierno nacional reconoce por primera vez el “saneamiento interno” como mecanismo de conciliación al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias¹⁸. Es decir abre un camino importante, alternativo y complementario al procedimiento jurídico. En otras palabras, la autogestión de la tierra es una de las expresiones más importantes de cómo los pueblos indígenas podrían alcanzar el ejercicio pleno de sus derechos.

Por ello, es importante que los estatutos y la Ley Marco desarrollen las competencias referentes al régimen de la tierra a partir de articulados como los siguientes:

- En Territorios Indígenas Originario Campesinos, se reconoce la integralidad del territorio indígena originario en todos los niveles así como la integralidad de derechos territoriales comunitarios o colectivos y derechos de propiedad individuales.

¹⁷ Ley 1585 del 12 de agosto de 1994. Art. 171.

¹⁸ Resolución Administrativa N° 025/2000 de 16 de febrero de 2000. Luego es reconocido por Decreto Supremo N° 26559 del 26 Marzo 2002.

- En Territorios Indígenas Originario Campesinos, el Estado reconocerá y otorgará títulos de propiedad comunitaria o colectiva a todas las comunidades o unidades territoriales indígenas que así lo demanden sin que ello signifique nulidad de los derechos propietarios individuales de los miembros de la comunidad o colectividad.
- En Territorios Indígena Originario Campesinos, el Estado reconocerá y otorgará títulos de propiedad individuales a los indígenas, originarios y campesinos miembros de las comunidades sin perjuicio del reconocimiento de derechos colectivos.
- Los usos y costumbres y las prácticas o mecanismos comunales de resolución de conflictos constituyen necesariamente parte del proceso de regularización, titulación y gestión de los derechos de propiedad colectivos e individuales.
- Las comunidades y el gobierno de las Autonomías Indígenas Originaria Campesinas gestionarán y administrarán los derechos de propiedad mediante el ejercicio de sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos. Esto comprende el uso, planificación y manejo sostenido de los recursos naturales, validación y registro de las transferencias de la tierra, actualización de cambios en los derechos de propiedad y control social del cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad.
- El gobierno autónomo y las comunidades desarrollarán y administrarán la información catastral del Instituto Nacional de Reforma Agraria bajo acuerdos y mecanismos de coordinación establecidos con anterioridad sobre la actualización de los registros y derechos de propiedad.

7.3. EL CAMINO DE LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación se basa en dos pilares: uno, la voluntad de los ciudadanos expresada en referéndum autonómico y dos, el estatuto autonómico aprobado también en referéndum .

Según la Ley 4021 del 14 de abril de 2009, el referéndum autonómico indígena originario campesino se realizará por primera vez el 6 de diciembre de 2009 por iniciativa y a solicitud de las organizaciones indígenas y sus autoridades con tres meses de anticipación (7 de septiembre de 2009). En adelante y dependiendo del número de demandas autonómicas, el país podría vivir en un ambiente de permanente desarrollo y constitución de autonomías indígenas.

La citada Ley no contiene la pregunta específica a utilizarse en la consulta para el referéndum autonómico indígena originario campesino. No sucede lo mismo para los otros referéndum programados. Los artículos 74 y 76 definen el contenido de las preguntas para el referéndum autonómico departamental y para el referéndum autonómico de la provincia Gran Chaco, respectivamente. Sin embargo la falta de previsión de una pregunta específica para las autonomías indígenas no es un escollo para la realización del referéndum. Sobre la base de las otras preguntas el órgano electoral redactará una pregunta más o menos como la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que su Municipio ingrese al régimen de la Autonomía Indígena Originaria Campesina?

El segundo pilar, los estatutos autonómicos, requiere que las entidades territoriales se organicen y conformen su consejo o asamblea deliberativa para la redacción del proyecto de estatuto. A diferencia de los textos propios de las otras tres figuras autonómicas (departamental, regional, municipal), este estatuto autonómico indígena tiene alcances de otra naturaleza y abarca nuevos campos concernientes a los derechos colectivos de autogobierno y libre determinación de los pueblos indígenas. Esto significa que la elaboración de estatutos indígenas es una tarea compleja y sin muchos ejemplos a seguir. Sin tratar de ser exhaustivos, podemos mencionar, por ejemplo, que el estatuto debe definir un sistema electoral según procedimientos propios, en otras palabras, desarrollar un sistema de participación política según la democracia comunitaria o deliberativa. Puede parecer simple pero hay que tener en cuenta que se trata de diseñar una arquitectura precisa, confiable y adecuada para la elección de autoridades de los órganos ejecutivos y legislativos. Si bien es

cierto que se practica la democracia deliberativa para la elección de autoridades indígena originaria campesinas, hasta ahora ha sido de manera flexible y oral pero de aquí en adelante y sin abandonar esa naturaleza, el sistema eleccionario indígena deberá contar con parámetros y procedimientos más concretos. Por otro lado, el ejercicio de la democracia liberal o representativa ha calado profundo en algunas regiones indígenas, lo que abre la posibilidad de diseño de un sistema electoral mixto.

Otro campo que hace complejo pero interesante la redacción de los estatutos autonómicos indígenas es el referido a la justicia según procedimientos propios, competencia que diferencia a la autonomía indígena. Albó y Romero (2009) abordan con detenimiento esta cuestión haciendo notar con toda razón “algunas arduas tareas” que necesitan encararse, no sólo en el momento de la redacción de estatutos por los propios indígenas sino que deben ser consideradas tareas de carácter nacional cuyos avances y resultados deberán estar recogidos en la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

El camino de la implementación no es llano, tiene sus complejidades pero luce revolucionario e innovador. Las primeras señales e iniciativas son bastante alentadoras y parecen indicar que dentro de un periodo relativamente corto (quizá uno o dos años) tendremos las primeras experiencias en funcionamiento de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en nuestro país.

8. A MODO DE CONCLUSIONES

La Constitución Política del Estado define una nueva organización territorial del Estado con entidades autonómicas. La intención es fortalecer los niveles intermedios o subnacionales de gobierno e incorporar a las naciones y pueblos indígenas en la estructura y funcionamiento del Estado. No es una incorporación automática sino depende de la constitución de Territorios Indígena Originario Campesinos con cualidad autonómica por la propia voluntad de los indígenas. Es la Autonomía Indígena Originaria Campesina entendida como expresión de autogobierno y libre determinación de los pueblos indígenas.

La extensión territorial de la autonomía indígena, cuya célula constitutiva es la comunidad, ayllu, TCO o territorio indígena, dependerá de cohesiones y acuerdos que logren los propios indígenas y en varias regiones de las tierras altas coincidirá con el territorio municipal. No sólo eso, sino estas autonomías indígenas pueden con posterioridad conformar una región autonómica indígena que abarque un territorio más extenso aunque con competencias limitadas en cuanto a planificación y gestión y que en gran medida dependen de la transferencia de competencias y atribuciones desde las otras instancias autonómicas.

En el texto hemos abordado el tema de la autonomía indígena para las tierras altas con el afán de encontrar elementos constitutivos concretos. Por eso, para quienes desean o aspiran la reconstitución de extensos dominios ancestrales los distintos tópicos abordados probablemente no sean relevantes ni pertinentes. Es una labor que aún se hace esperar y que está fuera de los propósitos de este texto porque merece un abordaje diferente que sea capaz de arrojar luces, por ejemplo, sobre cómo se conformarán los subgobiernos

dentro de extensas autonomías indígenas absorbentes de municipios y otros gobiernos locales.

Los municipios, TCO y mancomunidad de comunidades son los elementos constitutivos de la autonomía indígena. En mucho su potencialidad de realización nace por el hecho de que son gobiernos locales existentes sea legalmente -como sucede con los municipios y TCO- o legítimamente como en el caso de comunidades mancomunadas que tienen una organización matriz viva.

Equiparar la autonomía indígena al gobierno local puede ser interpretado como que la autonomía indígena encapsula -reduce- a lo local la reivindicación indígena pero -desde una perspectiva diferente- también puede interpretarse como que la autonomía indígena, es el elemento constitutivo (o como dice Xavier Albó: “ladrillo”) para las regiones indígenas y en definitiva es la posibilidad de fundar una nación boliviana plural e incluyente de la mayoría indígena “desde abajo”. Desde luego que la construcción “desde abajo” no es suficiente. En la esfera de la autonomía departamental los avances son disímiles y hasta contradictorios especialmente en el estatuto autonómico de Santa Cruz. Éste con mucha pompa reconoce cinco escaños en la asamblea legislativa departamental pero es válida sólo para los “pueblos indígenas oriundos” y ningún artículo menciona ni de forma declarativa a los quechuas y aymaras¹⁹.

Las tareas pendientes son muchísimas y requieren del concurso de toda la sociedad y especialmente de los actores directamente vinculados a estas cuestiones. Los hacedores de las políticas públicas tienen una larga lista de tareas que incluye la redacción y aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley de Deslinde Jurisdiccional y la puesta en funcionamiento de las autonomías indígenas. Por su lado, los propios pueblos indígenas originario campesinos no están libres de trabajo. Desde abajo, deberán deliberar y en caso de que decidan dar el paso, tienen la labor

19 Coincidentemente con esta negación de la Bolivia profundamente indígena, Urenda (uno de los principales impulsores de la autonomía de Santa Cruz) aunque reconoce que el régimen autonómico de la CPE tiene un diseño aceptable, la desacredita por no entregar, en su opinión, suficientes competencias a los departamentos y porque el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de pueblos y naciones indígenas sería atentatorio a los principios de justicia, igualdad y democracia (Urenda, 2009a y 2009b).

de redactar su estatuto autonómico acorde con su realidad particular. Estas normas básicas de autogobierno a pesar de que podrían tener varias similitudes tendrán su particularidad en cada territorio indígena. Algunos pueblos tendrán el reto de fusionar municipios y territorios fragmentados, otros buscarán la reconstitución de territorios indígenas y probablemente en la mayoría de los casos haga falta el fortalecimiento de sus propias instituciones.

ANEXOS

Anexo 1: Cuadro de legislación comparada sobre las autonomías indígenas dentro de la organización territorial

Anexo 2: Cuadro de datos generales por municipios y regiones

Anexo 1: Cuadro de legislación comparada sobre las autonomías indígenas dentro de la organización territorial

Componentes	Bolivia Nueva Constitución Política del Estado, 2008	Ecuador Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum, 2008	Colombia Constitución Política de Colombia, 1991	Perú Constitución del Perú (Con textos agregados según Ley 28607 de 2005)
Pueblos indígenas en la organización territorial	<p>Artículo 269</p> <p>I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y Territorios Indígena Originario Campesinos.</p> <p>II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.</p> <p>III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.</p> <p>Artículo 289</p> <p>La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.</p>	<p>Artículo 242. El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.</p> <p>(...)</p> <p>Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.</p>	<p>Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</p> <p>Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. 	<p>Artículo 189. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.</p> <p>El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.</p> <p>Artículo 191 (...)</p> <p>La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales. (*)</p> <p>(*) Texto según Ley 28607, publicada el 4 de octubre del 2005.</p>

<p>Condiciones para la constitución de territorios indígenas y su funcionamiento</p>	<p>Artículo 290 I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esas naciones y pueblos indígena originario campesinos y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.</p> <p>II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.</p> <p>Artículo 292. Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley.</p>	<p>Artículo 257. En el marco de la organización política administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.</p> <p>Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.</p>	<p>Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.</p> <p>La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte.</p> <p>Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.</p>	<p>Artículo 89. Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.</p> <p>Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.</p> <p>El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.</p>	<p>Competencias de los territorios o autonomías indígenas</p>	<p>Artículo 304 I. Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:</p>	<p>(En caso que las circunscripciones territoriales indígenas adopten el gobierno parroquial)</p> <p>Artículo 267. Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán</p>	<p>Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de</p>	<p>(Perú no es un Estado con autonomías sino descentralizado)</p> <p>Artículo 188. La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una</p>
--	--	---	---	---	---	--	---	---	---

	<p>1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.</p> <p>3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.</p> <p>4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.</p> <p>5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.</p> <p>6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.</p> <p>7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.</p> <p>8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.</p> <p>9. Deporte, esparcimiento y recreación.</p>	<p>las siguientes competencias adicionales, sin perjuicio de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 	<p>sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Peribir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento de orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios y las demás entidades a las cuales se integren, y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley. 	<p>política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.</p>
--	--	--	--	---

	<p>10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.</p> <p>11. Políticas de Turismo.</p> <p>12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.</p> <p>13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>14. Elaborar, aprobar y ejecutara sus programas de operaciones y su presupuesto.</p> <p>15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.</p> <p>16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.</p> <p>18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microirrigación.</p> <p>19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.</p> <p>20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.</p> <p>21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e infor-</p>	<p>7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p> <p>8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.</p> <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.</p>	<p>Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno</p>	
--	---	--	--	--

	<p>mada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.</p> <p>22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.</p> <p>23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.</p> <p>II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado. 2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos. 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley. 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural. 			
--	---	--	--	--

	<p>III. Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción. 2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado. 3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente. 4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción. 5. Construcción de sistemas de microrriego. 6. Construcción de caminos vecinales y comunales 7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas. 8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería. 9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción. 10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios. 			
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Cuadro de datos generales por municipios y regiones

Nº	Región / departamento Provincia Municipio	Superficie en km2	Población censo 2001			Población indígena (%)	Población indígena mayoritaria (%)
			Total	Área urbana	Área rural		
	Total Bolivia	1.088.663	10.365.298	5.789.140	4.576.158	62,05%	Quechua 30,71%
	Total tierras altas	410.751	5.944.282	3.365.671	2.578.611	71,52%	Quechua 36,66%
	Total tierras bajas	677.912	2.330.043	1.799.559	530.484	36,85%	Quechua 14,91%
	Región altiplano	140.084	1.523.266	942.202	581.064	83,62%	Aymara 71,62%
1	La Paz Pedro Domingo Murillo	226	15.110	10.369	4.741	91,35%	Aymara 89,11%
2	Pedro Domingo Murillo	341	649.958	647.350	2.608	81,29%	Aymara 74,25%
3	Omasuyos	1.111	70.371	7.540	62.831	95,57%	Aymara 95,03%
4	Omasuyos	258	15.199	-	15.199	94,22%	Aymara 94,02%
5	Pacajes	1.102	11.813	-	11.813	92,77%	Aymara 91,40%
6	Pacajes	1.579	11.901	-	11.901	96,57%	Aymara 96,29%
7	Pacajes	3.931	8.818	-	8.818	92,86%	Aymara 92,51%
8	Pacajes	464	3.862	-	3.862	98,27%	Aymara 97,80%
9	Pacajes	2.888	2.766	-	2.766	92,28%	Aymara 90,80%
10	Pacajes Waldo Ballivián	118	1.657	-	1.657	90,38%	Aymara 89,95%
11	Pacajes Nazacara de Pacajes	24	267	-	267	100,00%	Aymara 99,46%
12	Pacajes Santiago de Callapa	1.236	8.099	-	8.099	95,92%	Aymara 95,25%
13	Eliodoro Camacho Puerto Acosta	851	25.759	-	25.759	97,31%	Aymara 96,77%

14	Eliodoro Camacho	Mocomoco	492	17.233	-	17.233	94,85%	Aymara	93,33%
15	Eliodoro Camacho	Puerto Carabuco	327	14.885	-	14.885	94,17%	Aymara	93,24%
16	Ingavi	Viacha	825	46.596	29.108	17.488	87,79%	Aymara	84,44%
17	Ingavi	Guaqui	184	7.552	-	7.552	92,86%	Aymara	91,12%
18	Ingavi	Tiahuanacu	351	11.309	-	11.309	96,72%	Aymara	96,12%
19	Ingavi	Desaguadero	120	4.981	2.219	2.762	94,44%	Aymara	92,93%
20	Ingavi	San Andrés de Machaca	1.530	6.299	-	6.299	96,73%	Aymara	95,96%
21	Ingavi	Jesús de Machaca	986	13.247	-	13.247	95,73%	Aymara	94,42%
22	Ingavi	Taraco	123	5.922	-	5.922	96,72%	Aymara	96,45%
23	Los Andes	Pucarani	1.191	26.802	-	26.802	92,99%	Aymara	92,47%
24	Los Andes	Laja	715	16.311	-	16.311	94,92%	Aymara	94,44%
25	Los Andes	Batalías	747	18.693	-	18.693	95,82%	Aymara	95,19%
26	Los Andes	Puerto Pérez	110	7.830	-	7.830	94,61%	Aymara	94,37%
27	Aroma	Sica Sica	1.725	26.818	6.817	20.001	96,42%	Aymara	95,34%
28	Aroma	Umala	835	9.583	-	9.583	97,90%	Aymara	96,62%
29	Aroma	Ayo Ayo	509	6.981	-	6.981	92,71%	Aymara	92,28%
30	Aroma	Calamarca	496	12.112	-	12.112	97,25%	Aymara	96,79%
31	Aroma	Patacamaya	555	20.039	8.414	11.625	90,95%	Aymara	88,51%
32	Aroma	Colquencha	342	8.020	2.352	5.668	95,05%	Aymara	94,56%
33	Aroma	Collana	105	2.927	-	2.927	97,80%	Aymara	97,23%
34	Manco Cápac	Copacabana	177	14.586	4.161	10.425	97,04%	Aymara	95,91%
35	Manco Cápac	San Pedro de Tiquina	56	6.093	-	6.093	93,14%	Aymara	91,61%
36	Manco Cápac	Tito Yupanqui	16	2.213	-	2.213	98,46%	Aymara	98,08%

37		Gualberto Villarroel	San Pedro de Curahuara	749	8.103	-	8.103	96,39%	Aymara	96,09%
38		Gualberto Villarroel	Papel Pampa	859	6.053	-	6.053	94,13%	Aymara	93,74%
39		Gualberto Villarroel	Chacarilla	356	1.566	-	1.566	97,23%	Aymara	96,71%
40		José Manuel Pando	Santiago de Machaca	1.258	4.402	-	4.402	96,18%	Aymara	95,69%
41		José Manuel Pando	Catacora	554	1.735	-	1.735	97,64%	Aymara	97,00%
42	Oruro	Cercado	Oruro	288	201.504	201.230	274	58,43%	Quechua	36,52%
43		Cercado	Caracollo	2.267	20.619	4.412	16.207	89,65%	Aymara	73,52%
44		Cercado	El Choro	1.301	5.710	-	5.710	94,10%	Quechua	87,36%
45		Carangas	Corque	3.406	8.548	-	8.548	97,18%	Aymara	94,47%
46		Carangas	Choque Cota	907	1.957	-	1.957	96,59%	Aymara	95,22%
47		Sajama	Curahuara de Carangas	2.910	5.278	-	5.278	92,73%	Aymara	88,23%
48		Sajama	Turco	4.742	3.818	-	3.818	97,40%	Aymara	95,54%
49	Litoral	Huachacalla	24	1.650	-	1.650	88,69%	Aymara	76,62%	
50	Litoral	Escara	1.153	863	-	863	99,03%	Aymara	96,75%	
51	Litoral	Cruz de Machaca-marca	521	869	-	869	96,84%	Aymara	95,26%	
52	Litoral	Yunguyo de Litoral	171	221	-	221	94,01%	Aymara	93,41%	
53	Litoral	Esmeralda	583	952	-	952	95,80%	Aymara	93,54%	
54	Poopó	Poopó	689	6.163	-	6.163	94,46%	Quechua	86,38%	
55	Poopó	Pazña	1.079	5.469	-	5.469	87,55%	Quechua	83,61%	
56	Pantaleón Dalence	Machacamarca	347	4.180	2.206	1.974	83,73%	Quechua	80,73%	
57	Ladislao Cabrera	Salinas de Garci Mendoza	5.638	8.723	-	8.723	95,59%	Aymara	91,56%	

58	Ladislao Cabrera	Pampa Auillagas	1.103	2.975	-	2.975	98,39%	Aymara	95,96%
59	Atahualpa	Sabaya	3.611	4.684	-	4.684	89,59%	Aymara	83,79%
60	Atahualpa	Coipasa	1.520	616	-	616	97,98%	Aymara	94,52%
61	Atahualpa	Chipaya	775	1.814	-	1.814	97,08%	Otro	94,96%
62	Saucarí	Toledo	2.989	7.763	-	7.763	94,41%	Aymara	83,50%
63	Tomás Barrón	Eucaliptus	344	5.424	2.474	2.950	92,58%	Aymara	89,43%
64	Sud Carangas	Santiago de Andamarca	2.655	4.588	-	4.588	96,26%	Aymara	94,72%
65	Sud Carangas	Belén de Andamarca	1.066	1.548	-	1.548	98,19%	Aymara	96,55%
66	San Pedro de Totorá	Totorá	1.425	4.941	-	4.941	97,15%	Aymara	96,42%
67	Sebastián Pagador	Santiago de Huari	974	10.221	2.999	7.222	91,15%	Aymara	56,33%
68	Puerto de Mejillones	La Rivera	272	390	-	390	89,02%	Aymara	85,37%
69	Puerto de Mejillones	Todos Santos	223	387	-	387	94,94%	Aymara	89,03%
70	Puerto de Mejillones	Carangas	248	353	-	353	50,23%	Aymara	48,87%
71	Nor Carangas	Huayllamarca	869	5.790	-	5.790	94,08%	Aymara	92,41%
72	Nor Lipez	Colcha "K"	24.208	9.645	-	9.645	93,98%	Quechua	88,25%
73	Nor Lipez	San Pedro de Quemes	4.205	815	-	815	51,68%	Quechua	44,95%
74	Sud Lipez	San Pablo de Lipez	13.500	2.523	-	2.523	82,51%	Quechua	81,52%
75	Sud Lipez	Mojinete	419	716	-	716	99,29%	Quechua	98,34%
76	Sud Lipez	San Antonio de Esmoruco	2.522	1.666	-	1.666	89,11%	Quechua	88,39%

77		Antonio Quijarro	Uyuni	7.927	18.705	10.551	8.154	77,37%	Quechua	52,87%
78		Daniel Campos	Llica	7.205	2.901	-	2.901	92,95%	Aymara	86,90%
79		Daniel Campos	Tahua	3.282	2.166	-	2.166	96,65%	Aymara	90,54%
80		Enrique Baldivieso	San Agustín	2.292	1.640	-	1.640	94,38%	Quechua	92,68%
		Región valles		270.667,31	4.421.016	2.423.469	1.997.547	67,33%	Quechua	45,42%
81	Chu-quisaca	Oropeza	Sucre	1.784	215.778	193.876	21.902	61,39%	Quechua	57,25%
82		Oropeza	Yotala	460	9.497	-	9.497	91,69%	Quechua	90,42%
83		Oropeza	Poroma	1.397	16.101	-	16.101	95,84%	Quechua	94,72%
84		Juana Azurduy de Padilla	Azurduy	1.728	11.349	-	11.349	62,74%	Quechua	62,41%
85		Juana Azurduy de Padilla	Tarvita	1.344	15.166	-	15.166	86,77%	Quechua	86,12%
86		Jaime Zudáñez	Zudáñez	688	7.423	-	7.423	96,07%	Quechua	95,26%
87		Jaime Zudáñez	Presto	1.321	8.892	-	8.892	95,23%	Quechua	94,73%
88		Jaime Zudáñez	Mojocoya	1.282	7.926	-	7.926	94,58%	Quechua	93,82%
89		Jaime Zudáñez	Icla	831	9.241	-	9.241	95,18%	Quechua	94,01%
90		Tomina	Padilla	1.635	12.562	2.714	9.848	56,50%	Quechua	55,07%
91		Tomina	Tomina	770	9.060	-	9.060	84,24%	Quechua	83,79%
92		Tomina	Sopachuy	632	7.241	-	7.241	85,26%	Quechua	84,53%
93		Tomina	Villa Alcalá	317	4.034	-	4.034	31,45%	Quechua	29,89%
94		Tomina	El Villar	880	4.585	-	4.585	56,69%	Quechua	55,25%
95		Hernando Siles	Monteagudo	3.399	26.504	7.285	19.219	25,63%	Quechua	17,66%
96		Hernando Siles	Huacareta	2.954	10.007	-	10.007	42,06%	Guarani	32,49%
97		Yamparáez	Tarabuco	1.069	19.554	2.442	17.112	93,40%	Quechua	92,88%
98		Yamparáez	Yamparáez	618	10.013	-	10.013	96,96%	Quechua	96,48%

99	Nor Cinti	Camargo	2.073	14.009	4.502	9.507	48,28%	Quechua	46,29%
100	Nor Cinti	San Lucas	3.873	32.109	-	32.109	95,89%	Quechua	95,34%
101	Nor Cinti	Incahuasi	1.860	23.394	-	23.394	82,85%	Quechua	81,65%
102	Belisario Boeto	Villa Serrano	1.743	12.277	2.877	9.400	36,63%	Quechua	36,00%
103	Sud Cinti	Camataqui	664	3.195	-	3.195	22,24%	Quechua	21,51%
104	Sud Cinti	Culpina	3.923	17.570	2.103	15.467	37,46%	Quechua	35,98%
105	Sud Cinti	Las Carreras	1.024	3.556	-	3.556	14,00%	Quechua	13,11%
106	Luis Calvo	Villa Vaca	3.883	10.748	2.327	8.421	44,95%	Guarani	28,39%
107	Luis Calvo	Huacaya	1.211	2.345	-	2.345	63,77%	Guarani	61,43%
108	Pedro Domingo Murillo	La Paz	2.000	793.293	789.585	3.708	61,22%	Aymara	49,81%
109	Pedro Domingo Murillo	Palca	749	14.185	-	14.185	92,40%	Aymara	91,60%
110	Pedro Domingo Murillo	Mecapaca	509	11.782	-	11.782	93,85%	Aymara	92,10%
111	Muñecas	Chuma	1.003	12.843	-	12.843	94,48%	Aymara	79,66%
112	Muñecas	Ayata	559	8.143	-	8.143	91,18%	Quechua	52,09%
113	Muñecas	Aucapata	158	4.146	-	4.146	92,09%	Quechua	78,30%
114	Larecaja	Sorata	2.009	18.932	2.217	16.715	93,55%	Aymara	91,50%
115	Larecaja	Guanay	3.514	11.528	3.890	7.638	75,74%	Aymara	38,46%
116	Larecaja	Tacacoma	840	6.269	-	6.269	90,43%	Aymara	76,80%
117	Larecaja	Quiabaya	102	2.580	-	2.580	94,11%	Aymara	93,22%
118	Larecaja	Combaya	81	2.691	-	2.691	97,10%	Aymara	96,92%
119	Larecaja	Tipuani	278	9.321	2.563	6.758	67,60%	Aymara	41,71%
120	Larecaja	Mapiri	1.533	9.633	2.561	7.072	76,03%	Quechua	46,47%
121	Larecaja	Teoponte	1.538	7.109	-	7.109	76,40%	Aymara	50,70%

122	Franz Tamayo	Apolo	14.301	13.271	2.123	11.148	85,20%	Quechua	71,89%
123	Franz Tamayo	Pelechuco	2.497	5.115	-	5.115	95,53%	Quechua	48,64%
124	Loayza	Luribay	525	9.004	-	9.004	91,80%	Aymara	90,71%
125	Loayza	Sapahaqui	829	11.790	-	11.790	94,30%	Aymara	93,59%
126	Loayza	Yaco	599	7.866	-	7.866	96,47%	Aymara	95,94%
127	Loayza	Malla	322	3.733	-	3.733	91,95%	Aymara	89,40%
128	Loayza	Cairoma	604	11.338	-	11.338	91,27%	Aymara	89,43%
129	Inquisivi	Inquisivi	3.373	16.143	-	16.143	96,46%	Aymara	86,07%
130	Inquisivi	Quime	1.017	7.338	2.439	4.899	89,62%	Aymara	85,03%
131	Inquisivi	Cajuata	702	7.757	-	7.757	76,02%	Aymara	49,27%
132	Inquisivi	Colquiri	1.040	18.351	4.004	14.347	91,86%	Aymara	85,08%
133	Inquisivi	Ichoca	882	6.839	-	6.839	96,23%	Aymara	95,21%
134	Inquisivi	Villa Libertad Licoma	152	2.739	-	2.739	84,68%	Aymara	73,07%
135	Sud Yungas	Chulumani	287	13.204	2.724	10.480	81,84%	Aymara	77,71%
136	Sud Yungas	Irupana	1.375	11.383	-	11.383	74,01%	Aymara	68,00%
137	Sud Yungas	Yanacachi	586	4.250	-	4.250	82,60%	Aymara	77,09%
138	Sud Yungas	Palos Blancos	3.611	16.786	2.961	13.825	78,18%	Aymara	46,94%
139	Sud Yungas	La Asunta	2.840	18.016	-	18.016	88,53%	Aymara	80,05%
140	Nor Yungas	Coroico	1.062	12.237	2.197	10.040	85,10%	Aymara	77,40%
141	Nor Yungas	Coripata	694	11.444	2.205	9.239	95,29%	Aymara	92,66%
142	Abel Iturralde	San Buenaventura	2.860	6.203	2.264	3.939	53,44%	Otro	29,50%
143	Bautista Saavedra	Juan José Pérez (Charazani)	2.539	9.161	-	9.161	96,62%	Quechua	82,34%
144	Bautista Saavedra	Curva	596	2.213	-	2.213	98,50%	Quechua	66,62%

145		Caranavi	Caranavi		2.402	511.153	12.083	39.070	82,01%	Aymara	71,63%
146	Cocha- bamba	Cercado	Cochabamba		287	517.024	516.683	341	60,25%	Quechua	48,56%
147		Narciso Campero	Aiquile		2.749	26.281	7.381	18.900	88,47%	Quechua	87,31%
148		Narciso Campero	Pasorapa		2.407	4.659	-	4.659	40,80%	Quechua	40,15%
149		Narciso Campero	Omoreque		890	6.071	-	6.071	83,18%	Quechua	81,82%
150		Ayopaya	Ayopaya (Villa de Independencia)		1.503	26.825	2.014	24.811	95,88%	Quechua	92,35%
151		Ayopaya	Morochata		7.614	34.134	-	34.134	92,68%	Quechua	82,22%
152		Esteban Arce	Tarata		337	8.715	3.323	5.392	87,63%	Quechua	86,10%
153		Esteban Arce	Anzaldo		646	9.126	-	9.126	96,11%	Quechua	95,72%
154		Esteban Arce	Arbieto		134	9.438	-	9.438	90,20%	Quechua	88,69%
155		Esteban Arce	Sacabamba		190	4.718	-	4.718	96,93%	Quechua	96,27%
156		Arani	Arani		214	11.542	3.512	8.030	87,88%	Quechua	87,19%
157		Arani	Vacas		338	12.511	-	12.511	94,64%	Quechua	94,35%
158		Arque	Arque		511	11.496	-	11.496	94,64%	Quechua	93,54%
159		Arque	Tacopaya		569	11.968	-	11.968	97,24%	Quechua	95,37%
160		Capinota	Capinota		545	16.945	7.487	9.458	88,99%	Quechua	87,43%
161		Capinota	Santiváñez		299	6.402	-	6.402	92,19%	Quechua	90,55%
162		Capinota	Sicaya		113	2.235	-	2.235	96,17%	Quechua	95,71%
163	Germán Jordán	Cliza		55	19.992	8.840	11.152	86,84%	Quechua	85,17%	
164	Germán Jordán	Toco		63	6.460	-	6.460	93,82%	Quechua	93,24%	
165	Germán Jordán	Tolata		75	5.316	2.207	3.109	83,40%	Quechua	80,85%	
166	Quillacollo	Quillacollo		571	104.206	78.324	25.882	72,03%	Quechua	62,76%	
167	Quillacollo	Sipe Sipe		502	31.337	3.134	28.203	87,61%	Quechua	83,83%	

168	Quillacollo	Tiquipaya	346	37.791	26.732	11.059	72,61%	Quechua	62,93%
169	Quillacollo	Vinto	213	31.489	14.180	17.309	83,22%	Quechua	71,94%
170	Quillacollo	Colcapihua	26	41.980	41.637	343	66,92%	Quechua	57,93%
171	Chapare	Sacaba	714	117.100	92.581	24.519	72,25%	Quechua	66,23%
172	Chapare	Colomi	559	16.262	3.699	12.563	93,77%	Quechua	92,23%
173	Chapare	Villa Tunari	11.265	53.996	4.511	49.485	88,61%	Quechua	80,64%
174	Tapacarí	Tapacarí	1.651	25.919	-	25.919	95,50%	Quechua	64,08%
175	Carrasco	Totora	1.935	12.961	-	12.961	95,64%	Quechua	93,91%
176	Carrasco	Pojo	3.580	11.515	-	11.515	89,15%	Quechua	88,48%
177	Carrasco	Pocona	879	13.488	-	13.488	94,40%	Quechua	94,02%
178	Carrasco	Puerto Villarroel	1.982	40.790	6.366	34.424	85,43%	Quechua	79,86%
179	Carrasco	Bulo Bulo (Entre Ríos)	1.454	22.187	6.185	16.002	82,56%	Quechua	76,32%
180	Mizque	Mizque	1.877	26.659	2.677	23.982	93,89%	Quechua	93,09%
181	Mizque	Vila Vila	607	4.591	-	4.591	92,32%	Quechua	92,17%
182	Mizque	Alalay	420	4.931	-	4.931	96,56%	Quechua	96,20%
183	Punata	Punata	87	26.140	14.742	11.398	77,32%	Quechua	76,19%
184	Punata	Villa Rivero	103	5.857	-	5.857	93,99%	Quechua	93,85%
185	Punata	San Benito	133	12.720	2.029	10.691	87,89%	Quechua	87,11%
186	Punata	Tacachi	68	1.210	-	1.210	93,01%	Quechua	92,87%
187	Punata	Cuchumuela	15	1.808	-	1.808	95,06%	Quechua	94,31%
188	Bolivar	Bolivar	707	8.635	-	8.635	95,99%	Quechua	91,62%
189	Tiraque	Tiraque	2.407	35.017	4.291	30.726	89,19%	Quechua	86,46%
190	Cercado	Paria	1.327	13.978	-	13.978	95,03%	Quechua	90,77%
191	Eduardo Avaroa	Challapata	2.834	24.370	7.683	16.687	89,88%	Quechua	52,33%

192	Eduardo Avaroa	Santuario de Quillacas	2.500	3.305	-	3.305	93,76%	Aymara	80,82%
193	Poopó	Antequera	280	3.352	-	3.352	85,19%	Quechua	81,59%
194	Pantaleón Dalence	Huanuni	628	19.428	15.106	4.322	74,97%	Quechua	61,06%
195	Tomás Frías	Potosí	1.255	145.057	132.966	12.091	70,54%	Quechua	68,09%
196	Tomás Frías	Tingupaya	1.361	21.794	-	21.794	94,91%	Quechua	94,72%
197	Tomás Frías	Yocalla	884	8.046	-	8.046	94,34%	Quechua	93,81%
198	Tomás Frías	Urmiri	1.331	2.025	-	2.025	95,94%	Quechua	49,28%
199	Rafael Bustillo	Uncia	1.126	25.180	5.709	19.471	89,09%	Quechua	69,08%
200	Rafael Bustillo	Chayanta	609	14.165	2.072	12.093	97,85%	Quechua	87,83%
201	Rafael Bustillo	Llallagua	529	36.909	29.327	7.582	84,91%	Quechua	71,64%
202	Cornelio Saavedra	Betanzos	1.858	36.308	4.168	32.140	95,14%	Quechua	94,87%
203	Cornelio Saavedra	Chaquí	434	9.644	-	9.644	97,15%	Quechua	96,70%
204	Cornelio Saavedra	Tacobamba	889	12.754	-	12.754	97,21%	Quechua	96,90%
205	Chayanta	Colquechaca	1.861	31.037	-	31.037	96,24%	Quechua	95,28%
206	Chayanta	Ravelo	1.235	20.536	-	20.536	94,82%	Quechua	94,36%
207	Chayanta	Pocoata	1.118	20.116	-	20.116	92,70%	Quechua	89,64%
208	Chayanta	Ocurí	795	18.516	-	18.516	93,91%	Quechua	93,44%
209	Charcas	San Pedro de Buena Vista	2.238	27.639	-	27.639	92,51%	Quechua	86,46%
210	Charcas	Toro Toro	1.180	10.535	-	10.535	95,79%	Quechua	94,25%
211	Nor Chichas	Cotagaita	6.441	24.025	-	24.025	90,59%	Quechua	89,16%
212	Nor Chichas	Vitichi	1.725	11.298	-	11.298	90,72%	Quechua	90,41%
213	Alonso de Ibáñez	Villa de Sacaca	896	18.725	-	18.725	95,13%	Quechua	65,18%
214	Alonso de Ibáñez	Caripuyo	494	9.030	-	9.030	97,27%	Aymara	71,24%

215	Sud Chichas	Tupiza	6.112	38.337	21.707	16.630	61,47%	Quechua	57,04%
216	Sud Chichas	Atocha	2.063	9.536	4.538	4.998	73,64%	Quechua	70,64%
217	José María Linares	Puna	3.574	41.775	-	41.775	95,38%	Quechua	95,14%
218	José María Linares	Caiza "D"	1.302	9.637	-	9.637	94,95%	Quechua	94,55%
219	Antonio Quijarro	Tomave	8.280	12.764	-	12.764	96,50%	Quechua	93,08%
220	Antonio Quijarro	Porco	1.144	5.959	-	5.959	92,26%	Quechua	90,15%
221	Bernardino Bilbao	Arapampa	382	4.859	-	4.859	91,25%	Quechua	90,89%
222	Bernardino Bilbao	Acasio	409	5.764	-	5.764	94,94%	Quechua	94,53%
223	Modesto Omiste	Villazón	2.499	36.266	28.045	8.221	51,74%	Quechua	43,26%
224		Tarija	2.055	153.457	135.783	17.674	19,10%	Quechua	13,59%
225	Aniceto Arce	Padcaya	4.575	19.260	-	19.260	4,17%	Quechua	2,92%
226	Aniceto Arce	Bermejo	328	33.310	26.059	7.251	21,64%	Quechua	16,46%
227	Gran Chaco	Caraparí	2.755	9.035	-	9.035	18,89%	Guarani	7,70%
228	José María Avilés	Uriondo	812	12.331	-	12.331	3,57%	Quechua	3,04%
229	José María Avilés	Yunchará	1.847	5.173	-	5.173	7,40%	Quechua	6,47%
230	Eustaquio Méndez	Villa San Lorenzo	1.993	21.375	2.752	18.623	3,14%	Quechua	1,83%
231	Eustaquio Méndez	El Puente	2.085	10.663	-	10.663	4,49%	Quechua	2,54%
232	Burnet O'Connor	Entre Ríos	6.115	19.339	2.418	16.921	20,87%	Guarani	14,78%
233	Andrés Ibáñez	Porongo	944	11.085	-	11.085	24,41%	Quechua	14,54%
234	Andrés Ibáñez	La Guardia	996	39.552	25.471	14.081	31,72%	Quechua	19,42%
235	Andrés Ibáñez	El Torno	962	37.961	18.935	19.026	35,48%	Quechua	30,44%
236	Ichilo	Buena Vista	2.749	13.273	3.812	9.461	37,52%	Quechua	29,02%
237	Cordillera	Lagunillas	1.163	5.283	-	5.283	62,26%	Guarani	54,47%
238	Cordillera	Cabezas	5.600	22.296	2.218	20.078	24,46%	Guarani	11,75%

239	Cordillera	Cuevo	751	3.406	-	3.406	49,27%	Guarani	39,61%
240	Cordillera	Gutiérrez	2.894	11.393	-	11.393	85,47%	Guarani	80,41%
241	Cordillera	Camiri	1.001	30.897	26.505	4.392	35,65%	Guarani	22,74%
242	Vallegrande	Vallegrande	3.213	16.837	7.801	9.036	4,31%	Quechua	2,82%
243	Vallegrande	Trigal	403	2.133	-	2.133	3,89%	Quechua	3,13%
244	Vallegrande	Moro Moro	714	3.366	-	3.366	3,62%	Quechua	2,98%
245	Vallegrande	Postrer Valle	1.131	2.545	-	2.545	5,35%	Otro	2,20%
246	Vallegrande	Pucara	677	2.548	-	2.548	1,75%	Quechua	1,49%
247	Florida	Samalpata	1.952	9.739	2.926	6.813	19,97%	Quechua	16,24%
248	Florida	Pampa Grande	1.054	7.933	2.621	5.312	23,99%	Quechua	21,97%
249	Florida	Mairana	671	7.747	3.884	3.863	26,64%	Quechua	22,96%
250	Florida	Quirusillas	312	2.028	-	2.028	7,58%	Quechua	6,84%
251	Manuel María Caballero	Comarapa	3.277	14.660	4.092	10.568	47,06%	Quechua	43,69%
252	Manuel María Caballero	Saipina	486	5.350	2.394	2.956	34,44%	Quechua	30,53%
			677.911,58	2.330.043	1.799.559	530.484	36,85%	Quechua	14,91%
253	Chuquisaca	Macharefí	7.798	7.386	-	7.386	39,17%	Guarani	31,49%
254	La Paz	Abel Iturralde	37.858	5.625	-	5.625	37,96%	Otro	16,95%
255	Cocha-bamba	Carrasco	2.763	15.264	3.874	11.390	79,86%	Quechua	67,65%
256	Tarija	Gran Chaco	4.065	83.518	64.611	18.907	30,93%	Quechua	20,32%
257	Gran Chaco	Villamontes	10.922	23.765	16.113	7.652	23,60%	Guarani	7,82%
258	Santa Cruz	Andrés Ibáñez Sierra	1.359	1.131.778	1.113.582	18.196	32,06%	Quechua	14,87%

259	Andrés Ibáñez	Primera Sección – Cotoca	631	36.425	17.482	18.943	34,26%	Quechua	19,57%
260	Ignacio Warnes	Warnes	1.501	45.318	20.349	24.969	33,86%	Quechua	16,83%
261	Ignacio Warnes	Okinawa Uno (1)	802	11.661	4.098	7.563	32,60%	Quechua	14,73%
262	José Miguel de Velasco	San Ignacio de Velasco	49.468	41.412	19.401	22.011	81,58%	Chiquitano	73,37%
263	José Miguel de Velasco	San Miguel de Velasco	9.054	10.273	4.484	5.789	92,29%	Chiquitano	89,65%
264	José Miguel de Velasco	San Rafael	9.970	5.017	2.057	2.960	78,08%	Chiquitano	74,10%
265	Ichilo	San Carlos	1.174	16.502	9.755	6.747	33,89%	Quechua	27,42%
266	Ichilo	Yapacaní	9.462	31.538	14.589	16.949	66,05%	Quechua	56,69%
267	Ichilo	San Juan	1.655	9.131	3.266	5.865	41,55%	Quechua	28,17%
268	Chiquitos	San José de Chiquitos	22.921	16.599	9.211	7.388	64,44%	Chiquitano	55,52%
269	Chiquitos	Pailón	10.377	28.520	7.126	21.394	31,56%	Chiquitano	15,12%
270	Chiquitos	Roboré	7.839	15.240	9.919	5.321	74,99%	Chiquitano	62,33%
271	Sara	Portachuelo	1.094	16.408	11.338	5.070	13,42%	Quechua	7,55%
272	Sara	Santa Rosa del Sara	3.009	15.052	4.119	10.933	35,49%	Quechua	29,83%
273	Sara	Colpa Bélgica	294	6.273	5.031	1.242	22,93%	Guarani	10,02%
274	Cordillera	Charagua	73.223	24.427	2.737	21.690	67,02%	Guarani	60,15%
275	Cordillera	Boyube	1.845	4.031	2.907	1.124	49,63%	Guarani	37,01%
276	Obispo Santiestevan	Montero	284	80.341	78.294	2.047	32,44%	Quechua	24,28%
277	Obispo Santiestevan	Saavedra	505	16.592	3.663	12.929	42,50%	Quechua	25,73%

278	Obispo Santiestevan	Mineros	427	19.846	13.283	6.563	36,52%	Quechua	26,82%
279	Obispo Santiestevan	Fernández Alonso	776	11.363	7.948	3.415	71,65%	Quechua	59,24%
280	Obispo Santiestevan	San Pedro	4.190	14.644	5.646	8.998	63,78%	Quechua	52,62%
281	Ñuño de Chávez	Concepción	28.698	14.522	5.586	8.936	74,93%	Chiquitano	65,54%
282	Ñuño de Chávez	San Javier	2.303	11.316	5.538	5.778	75,30%	Chiquitano	63,24%
283	Ñuño de Chávez	San Ramón ⁽¹⁾	5.050	5.660	4.746	914	47,46%	Chiquitano	27,91%
284	Ñuño de Chávez	San Julián	503	38.027	6.585	31.442	61,92%	Quechua	49,59%
285	Ñuño de Chávez	San Antonio de Lomerío (1)	2.367	6.293	-	6.293	89,33%	Chiquitano	85,98%
286	Ñuño de Chávez	Cuatro Cañadas	4.881	17.574	4.571	13.003	48,74%	Quechua	36,44%
287	Ángel Sandóval	San Matías	27.862	13.073	5.370	7.703	60,25%	Chiquitano	52,57%
288	Germán Busch	Puerto Suárez	9.314	15.209	11.594	3.615	48,38%	Chiquitano	34,92%
289	Germán Busch	Puerto Quijarro	1.460	12.903	12.537	366	51,35%	Chiquitano	27,06%
290	Germán Busch	Carmen Rivero Torrez	14.005	4.894	2.669	2.225	70,67%	Chiquitano	60,59%
291	Guarayos	Ascensión de Guarayos	8.235	16.984	12.284	4.700	61,14%	Otro	35,60%
292	Guarayos	Urubichá	13.890	5.960	3.224	2.736	92,69%	Otro	88,30%
293	Guarayos	El Puente	7.934	8.633	-	8.633	57,58%	Quechua	27,17%
294	Cercado Beni	Trinidad	1.762	79.963	75.540	4.423	42,60%	Mojeño	28,73%
295	Cercado Beni	San Javier	9.990	2.690	-	2.690	35,19%	Mojeño	20,88%
296	Vaca Díez	Riberalta	12.812	75.977	64.511	11.466	11,03%	Otro	4,41%
297	Vaca Díez	Guayaramerín	6.388	40.444	33.095	7.349	12,52%	Mojeño	3,30%
298	José Ballivián	Reyes	11.720	11.127	6.222	4.905	61,39%	Otro	53,98%

299	José Ballivián	San Borja	8.605	34.363	19.363	15.000	42,66%	Otro	22,50%
300	José Ballivián	Santa Rosa	9.633	9.016	4.022	4.994	11,09%	Mojeño	4,60%
301	José Ballivián	Rurrenabaque	2.827	13.668	8.460	5.208	43,08%	Otro	15,44%
302	Yacuma	Santa Ana del Yacuma	21.304	18.654	12.877	5.777	46,88%	Otro	33,83%
303	Yacuma	Exaltación	25.167	9.247	-	9.247	26,69%	Otro	24,48%
304	Moxos	San Ignacio	25.148	21.643	8.893	12.750	80,97%	Mojeño	69,76%
305	Marbán	Loreto	6.864	3.859	-	3.859	60,14%	Mojeño	48,89%
306	Marbán	San Andrés	10.121	10.595	-	10.595	45,65%	Mojeño	29,44%
307	Mamoré	San Joaquín	8.705	5.452	3.518	1.934	30,96%	Otro	17,01%
308	Mamoré	San Ramón	7.971	5.927	3.833	2.094	13,75%	Otro	6,04%
309	Mamoré	Puerto Siles	2.129	1.018	-	1.018	30,11%	Otro	25,95%
310	Iténez	Magdalena	14.322	9.908	6.396	3.512	19,11%	Otro	17,72%
311	Iténez	Baures	21.914	5.264	2.422	2.842	13,60%	Otro	4,02%
312	Iténez	Huacaraje	5.557	3.706	-	3.706	10,87%	Otro	7,60%
313	Nicolás Suárez	Cobija	447	22.324	20.820	1.504	21,26%	Aymara	9,99%
314	Nicolás Suárez	Porvenir	1.071	3.713	-	3.713	5,70%	Quechua	1,77%
315	Nicolás Suárez	Bolpebra	2.480	1.194	-	1.194	17,81%	Otro	6,03%
316	Nicolás Suárez	Bella Flor	5.251	2.305	-	2.305	8,96%	Quechua	3,20%
317	Manuripi	Puerto Rico	5.306	4.003	-	4.003	9,17%	Otro	3,15%
318	Manuripi	San Pedro	2.652	1.082	-	1.082	15,69%	Otro	14,37%
319	Manuripi	Fiadelfia	11.759	3.145	-	3.145	4,87%	Quechua	1,25%
320	Madre de Dios	Puerto Gonzalo Moreno	1.269	3.810	-	3.810	29,08%	Otro	27,96%
321	Madre de Dios	San Lorenzo	3.146	3.471	-	3.471	20,06%	Otro	18,65%

322	Madre de Dios	Sena	6.891	2.240	-	2.240	10,59%	Otro	5,70%
323	Abuná	Santa Rosa del Abuná	4.370	2.097	-	2.097	4,63%	Quechua	2,28%
324	Abuná	Ingavi	5.187	899	-	899	4,74%	Otro	2,37%
325	Federico Román	Nueva Esperanza	3.650	740	-	740	22,42%	Quechua	13,13%
326	Federico Román	Villa Nueva (Loma Alta)	2.860	993	-	993	1,54%	Quechua-guarani-otro	0,38%
327	Federico Román	Santos Mercado	6.865	509	-	509	4,86%	Quechua	1,89%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Unidad Técnica de Límites Político Administrativos.

TEXTOS CONSULTADOS:

- ALBÓ C., Xavier y BARRIOS, Franz
2007 **Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías.** Cuadernos de Futuro 22. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD. La Paz, junio 2007.
- ALBÓ C., Xavier y MOLINA, Ramiro (Coord.)
2006 **Gama étnica y Lingüística de la población boliviana.** PNUD. La Paz, enero 2006.
- ALBÓ C., Xavier y ROMERO, Carlos
2009 **Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución.** Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- BARRIOS S., Franz Xavier
2007 *Régimen territorial y de autonomías.* EN: **Propuestas para la Asamblea Constituyente. Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías.** PRISMA y Plural. La Paz.
- BARRIOS S., Franz Xavier
2003 *Entre lo federal y lo unitario.* EN: **La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) construcción del nivel estatal intermedio.** Descentralización y Participación No. 6. FES-ILDIS/Plural Editores. La Paz.
- CENTRAL REGIONAL SINDICAL ÚNICA DE CAMPESINOS INDÍGENAS DE RAQAYPAMPA (CRSUCIR)
2009 **Estatuto de la Autonomía Indígena Originaria de Raqaypampa.** CENDA, Cochabamba.
- COLQUE, Gonzalo y CAMERON, John
2007 **The Difficult Marriage between Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Jesús de Machaca.** Canadá (Mimeo).
- CONSTITUCIONES DE OTROS PAÍSES
Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum, 2008.
Constitución Política de Colombia, 1991.
Constitución del Perú (Con textos agregados según Ley 28607 de 2005).
- CORTE NACIONAL ELECTORAL
2004 **Resultados elecciones municipales 2004.** CNE, La Paz.
2006 **La representación política en Bolivia: Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.** CNE, La Paz.
2009 **Calendario Electoral: elecciones generales y referéndum autonómico 2009.** CNE La Paz.
- FUNDACIÓN PUEBLO
s/f **Informe de la Fundación Pueblo** (www.padep.org.bo)
- GALINDO S., Mario
2008 **Municipio Indígena: Análisis del proceso y perspectivas viables.** CEBEM, La Paz.
- GOBIERNO DE BOLIVIA
Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas del 20 de noviembre de 2000.
Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas del 07 de julio de 2004.
Ley 1585 del Instituto Nacional de Reforma Agraria –INRA del 12 de agosto de 1994. Art. 171
Proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, Aprobado en Oruro, 2007.
Constitución Política del Estado, 2009.
Ley N° 4021 de Régimen Electoral Transitorio, del 14 de abril de 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA

2001 **Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.** INE, La Paz.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

2008 **Proceso de saneamiento de tierras en Bolivia.** INRA, La Paz.

MACOJMA

2005 **Municipio de Jesús de Machaca en cifras: con datos oficiales del Censo 2001.** La Paz.

MESA TÉCNICA DE AUTONOMÍAS

2008 **Propuestas de ajustes a la estructura y organización territorial del Estado del proyecto de CPE** (Informe elaborado por la), Cochabamba, 05 de octubre de 2008.

ROMERO, Salvador

2005 **En la bifurcación del camino: análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004** CNE. La Paz.

UNIDAD TÉCNICA DE LÍMITES POLÍTICOS ADMINISTRATIVOS

2003 **Mapa de límites municipales.** UOT-MDS.

2004 **Compendio técnico jurídico para el tratamiento de unidades político administrativas.**

URENDA, Juan Carlos

2009a **El sueño imperturbable: el proceso autonómico boliviano.** Editorial El País srl, Santa Cruz de la Sierra.

2009b **El Estado catoblepas: las contradicciones destructivas del Estado boliviano.** Editorial El País srl, Santa Cruz de la Sierra.

URIOSTE, Miguel; BARRAGÁN, Rossana; COLQUE, Gonzalo

2005 **Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia.** FUNDACIÓN TIERRA, La Paz.

VALCARCE T, Carla

2004 **Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) en perspectiva de la reforma constitucional boliviana.** Diciembre, 2004 (Mimeo).