

Cuestión Agraria  
Vol. 3, Julio de 2017, 105–113

## La construcción de autonomía indígena en Bolivia

Jason Tockman<sup>1</sup>

Las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC) de Bolivia son nuevas entidades de autogobierno indígena legalmente autorizadas por la Constitución. Al menos dos docenas de municipios y territorios indígenas están en algún estado de conversión a AIOC a lo largo del país, la primera AIOC formalmente establecida fue la de Charagua Iyambae, en el territorio guaraní en la región del Chaco. Este artículo hace un análisis del proceso de construcción de las AIOC en Bolivia. Observa que el sistema de autonomía indígena que se fomenta en Bolivia es un modelo híbrido que junta el sistema municipal con normas y procedimientos propios. Dentro de este modelo, hay diferencias importantes entre una forma de autogobierno más liberal-municipal y otra de tipo más comunitario. El artículo describe los roles del gobierno central en el proceso de construcción, su ambivalencia hacia la autonomía indígena, y el limitado interés por parte de las organizaciones indígenas en conversión a AIOC en Bolivia. Concluye con una explicación de los procesos de conversión en Charagua, que aprobó su estatuto de autonomía en septiembre de 2015, y del rechazo al estatuto autonómico en Totora Marka el mismo día.

**Palabras clave:** autonomías indígenas, pueblos indígenas

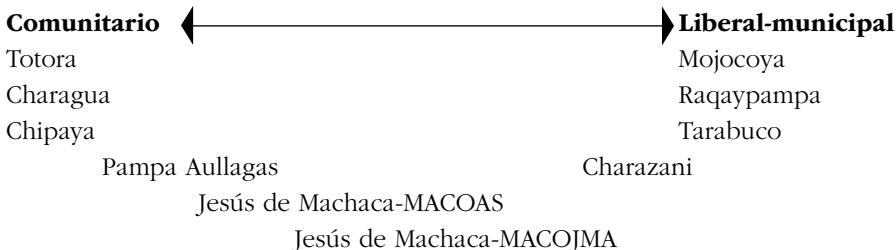
Tanto dentro como fuera de Bolivia, ha habido un notable interés en las “autonomías indígenas”. Las nuevas entidades constitucionalmente autorizadas conocidas como autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC), están en diferentes estados de desarrollo a lo largo del país. ¿Qué son estas nuevas instituciones oficiales, cómo interactúan con otras entidades del gobierno y cómo difieren una de la otra? ¿Por qué no hay más interés en convertirse en AIOC en regiones mayoritariamente indígenas? Este documento ofrece algunas sugerencias sobre cómo entender el proceso en curso de construcción de las AIOC en Bolivia. Resume los puntos claves de la tesis doctoral del autor de 2014: *Instituting Power: power relations, institutional hybridity, and indigenous self-governance in Bolivia*, e incluye investigación adicional sobre el tema realizada en 2016 y 2017. El propósito no es ofrecer una evaluación final de las AIOC, sino contribuir a discusiones más amplias y críticas del proceso actual. Las observaciones principales hechas aquí son:

<sup>1</sup> Investigador Postdoctoral, Facultad de Estudios Internacionales Henry M. Jackson, Universidad de Washington, Seattle, Washington, EEUU (tockman@uw.edu).

- *El sistema de autonomía indígena que se fomenta en Bolivia es un modelo híbrido que junta el sistema municipal con normas y procedimientos propios. Dentro de este modelo, hay diferencias importantes entre una forma de autogobierno más liberal-municipal y otro tipo más comunitario.*
- *El gobierno central ha estado tanto presente como ausente en la construcción de las AIOC. El Estado ha intervenido fuertemente en estos procesos a través de sus propios funcionarios del Ministerio de Autonomías (Viceministerio desde enero 2017) y de sus consultores contratados; sin embargo, el Estado ha fallado frecuentemente en apoyar y además ha impedido la elaboración de los estatutos de autonomía de varias maneras, lo cual es un resultado significativo de la creciente ambivalencia del liderazgo del MAS y a veces de su hostilidad hacia la autonomía indígena.*
- *Hasta ahora, el interés de los pueblos indígenas en la conversión a AIOC ha estado limitado; esto es debido no solamente a los obstáculos impuestos por el gobierno central, sino a factores históricos, políticos, y socio-territoriales que se describen a continuación.*

### Un modelo híbrido, dos formas de autonomía indígena

Comparando los primeros “estatutos de autonomía” –las reglas locales elaboradas en asambleas deliberativas de las AIOC– se puede apreciar un modelo emergente de autonomía indígena, un modelo híbrido que junta el sistema de gobierno municipal boliviano con normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas. Dentro de ese modelo hay considerables diferencias entre, por una parte, una forma de autogobierno más comunitaria y, por otra, una forma más liberal-municipal (“liberal” en el sentido clásico de priorizar los derechos individuales, incluyendo el voto secreto y la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como también la prominencia de los partidos políticos).



Mientras todos los sistemas de gobierno AIOC involucran la hibridación de normas liberal-municipales y comunitarias, algunas de las autonomías indígenas emergentes son claramente discernibles como más liberales o municipales (Mojo-coya, Tarabuco, Charazani y el territorio indígena de Raqaypampa), mientras otras son más comunitarias (Totorá, Charagua, Chipaya y Pampa Aullagas). Un patrón que se observa es que las comunidades quechuas dominantes en los valles centrales han producido estatutos más liberal-municipales que aquellos elaborados por los pueblos aymara y Uru en tierras altas o por las comunidades guaraníes en las tierras bajas, que tienen características más comunitarias. Una posible explicación para esta tendencia es que la orientación liberal-municipal es más compatible con la tradición de sindicalismo, la cual ha penetrado mucho más profundamente donde dominaban previamente las haciendas, principalmente en los valles centrales. En esa región predominantemente quechua el sistema de ayllus ha sido desmantelado en mayor medida. Más relevante para este análisis es que las diferencias entre sistemas de gobierno dependen sobre todo del balance de poder entre los agentes indígenas locales en un determinado municipio, en particular con respecto a las relaciones de poder entre aquellos que se identifican principalmente como campesinos y quienes se identifican como indígenas u originarios. Desde la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, el sistema municipal ha sido muy importante por dos razones: primero por agrupar a organizaciones sociales específicas y segundo porque ha cambiado los horizontes políticos de las comunidades rurales.

### **El rol del Estado y los obstáculos para la conversión a AIOC**

Una característica central de los procesos de conversión a AIOC es que los agentes externos tuvieron una función muy importante, principalmente el gobierno central, los técnicos contratados por el Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional (PDCR), los partidos políticos (en especial el MAS) y las organizaciones no gubernamentales, tales como el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y la Fundación TIERRA. Los papeles de estas entidades raramente han sido de una sola dimensión y no se pueden describir fácilmente como de acompañamiento y apoyo o una tarea subversiva. En algún punto entre estos dos extremos, los agentes externos contribuyeron con distintas mezclas de presión, recursos e ideas a los procesos locales, lo cual tuvo efectos concretos. Lo que es más importante, estas intervenciones han animado efectivamente a las autonomías indígenas a incorporarse dentro del marco legal dando lugar a un modelo boliviano de autonomía indígena muy particular.

A través de estos procesos el Estado ha sido notable por su presencia pero también por su ausencia. Si bien intervino en estos procesos a través de los pro-

prios funcionarios del Ministerio de Autonomías y sus consultores contratados, a menudo ha fallado en apoyar la elaboración de los estatutos de autonomía. Esta falta de apoyo es resultado de la creciente ambivalencia en el liderazgo del MAS hacia la implementación de la autonomía indígena, lo cual se puede apreciar también en los obstáculos legales impuestos a la conversión, en los pocos recursos disponibles para apoyar estos procesos, y en la abierta oposición a la conversión por parte de los masistas a nivel local.

El cambio desde el temprano entusiasmo por la autonomía indígena hasta la actual posición del MAS es una consecuencia del papel que viene desempeñando como gobierno elegido en el complejo y dinámico escenario político de Bolivia. En 2005, Evo Morales y el MAS capitalizaron las continuas manifestaciones de movimientos sociales contra el programa neoliberal del país y ganaron la presidencia con una plataforma anti-neoliberal y anti-imperialista. Las promesas de la campaña y el subsecuente discurso de la administración de Morales destacaron fundamentalmente la promoción de los derechos ciudadanos y la inclusión democrática de los pueblos indígenas históricamente marginados. Sin embargo, en el curso de dos periodos en la presidencia, Morales y el MAS desplazaron muchas de las demandas expresadas por los movimientos sociales indígenas. Esto ocurrió por dos razones: (1) las presiones electorales por no ser más una organización social de oposición sino un gobierno electo que quiere retener el poder en un terreno diverso y conflictivo; y (2) el programa de desarrollo del partido, que trata de responder a las amplias demandas para el crecimiento económico y a la reducción de la pobreza por medio de la extracción de recursos naturales. El MAS ha buscado la próxima fase del desarrollo a través de una forma popular de capitalismo, enmarcado por palabras y símbolos andinos. En este contexto, la agenda de desarrollo del partido y las presiones electorales algunas veces chocan con el proyecto de autonomía indígena, ya que las comunidades indígenas quieren tener control sobre su propio desarrollo y sobre los recursos en sus territorios. Así, las nuevas instituciones que los pueblos indígenas demandan, y por las cuales ellos ganaron el apoyo temprano del Estado «Plurinacional», ahora están siendo construidas en una arena política en la cual la correlación de fuerzas –tanto local como nacional– es distinta con respecto a la que existía hace una década.

### **El limitado interés en la conversión a AIOC**

La autonomía indígena está siendo implementada en el contexto de las reformas de descentralización de la LPP, las cuales expandieron la municipalización a través del país, fortaleciendo organizaciones sociales y alterando los horizontes políticos de las poblaciones. Muchos bolivianos que viven en áreas rurales y pueblos pequeños ven como favorables los logros representativos y las ganancias materiales

que han obtenido bajo el sistema municipal, lo cual ayuda a explicar por qué más comunidades indígenas no han escogido aun seguir la opción legal de la autonomía indígena. El caso de Curahuara de Carangas en Oruro –el único municipio que votó en contra de la conversión a AIOC en 2009– es ilustrativo, porque a menudo se muestra como un ejemplo de los logros históricos que han sido asegurados a nivel local por la descentralización. Una de las razones principales por la que sus habitantes han decidido permanecer como un municipio es que perciben que el municipio ha sido manejado eficientemente y ha conducido a un progreso económico y social, tal como lo señalan los indicadores socioeconómicos y los resultados de los proyectos de desarrollo. Muchos en Curahuara de Carangas perciben que la estructura municipal les ha sido útil, o al menos lo suficiente, y esta aparece como una opción más deseable que la opción no probada de la AIOC.

Mientras tanto el nuevo marco constitucional y legal, que fue diseñado y está siendo implementado por el MAS, restringe el autogobierno indígena porque, por ejemplo, los límites territoriales de los municipios son generalmente inconsistentes con los territorios indígenas ancestrales. Así, frecuentemente hay una diferencia entre lo que se entiende e imagina como territorio por aquellos que persiguen el autogobierno y la geografía basada en la era colonial con la cual la autonomía indígena debe cumplir. Más aún, reflejando una estructura municipal de diseño liberal, las autonomías indígenas están legalmente obligadas a incluir órganos legislativo y ejecutivo separados cuyas funciones y representantes son claramente distintos de los de la asamblea deliberativa de la comunidad.

Aunque hubo algún interés local en la conversión a la AIOC, en el momento de la investigación (2011 a 2013), el asunto fue controvertido entre los principales grupos indígenas y campesinos del país, ninguno de los cuales ha mostrado entusiasmo sobre esta particular forma de autogobierno indígena. Mientras la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) fueron desilusionados por las limitaciones de la autonomía indígena, las principales organizaciones de campesinos, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia – Bartolina Sisa (FNMCB-BS), no perciben la necesidad de que los pueblos indígenas sean más autónomos. La CIDOB insistía en que el gobierno no está implementando la autonomía indígena como lo prometió. Un líder criticó al gobierno por no cumplir con la Ley de Autonomías; otro dijo que los «asuntos burocráticos – el proceso legal y la gran cantidad de tiempo– son el mayor problema... los procedimientos toman demasiado tiempo», y argumentó que la ley necesita ser cambiada para acelerar el proceso de la construcción de las AIOC. CONAMAQ creía que el gobierno estaba manipulando los procesos locales para asegurar que las autonomías indígenas se parezcan a los municipios, y ven los procesos en curso como «un retroceso». Desde 2012 el interés

en la conversión en AIOC por parte de las organizaciones indígenas nacionales ha disminuido porque ambas, la CIDOB y el CONAMAQ, han sido tomadas por facciones aliadas con el MAS. La CSUTCB, mientras tanto, no ve la importancia del proyecto de autonomía indígena, puesto que estaría generando más problemas que los que resuelve. Una portavoz de las “Bartolinas” está de acuerdo con ello, argumentando que el proyecto de autonomía indígena genera divisiones; en lugar de separarlos como entidades autónomas, ella piensa que los pueblos indígenas y campesinos «tenemos que reconocer que somos pueblos indígenas; somos iguales... todos somos indígenas». La falta de un serio interés en la autonomía en las regiones donde dominan los sindicatos se demuestra en las motivaciones principales para la conversión dentro de los dos municipios donde dominan los sindicatos que escogieron iniciar la conversión a AIOC: en Tarabuco, Chuquisaca, los impulsores de la AIOC inicialmente persiguieron la conversión porque pensaron que era una prioridad del MAS, mientras que en Mojocoya, también en Chuquisaca, los líderes campesinos querían asegurarse que la sede del gobierno local sea trasladada del antiguo pueblo de Mojocoya al pueblo Redención Pampa, controlado por el sindicato.

### **La autonomía indígena avanza en Charagua, es derrotada en Totorá**

Finalmente, vale la pena reflexionar sobre los primeros referendos realizados: Charagua y Totorá Marka, que llevaron a cabo sus referendos en septiembre de 2015. Charagua aprobó el primer estatuto de autonomía indígena de Bolivia, haciendo de este el primer municipio que se convirtió en AIOC. Este logro de Charagua puede atribuirse a la fuerza y cohesión de las comunidades guaraníes que se mostraron unidas a través de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la cual estuvo fuerte y consistentemente apoyada por la organización CIPCA. La APG fue exitosa, en parte, porque se formó una importante alianza estratégica con el MAS, y porque el alcalde Belarmino Solano (de la APG) acogió un amplio rango de prioridades expresadas por muchos sectores del municipio, tales como la construcción de un nuevo mercado municipal, un coliseo, y la pavimentación de la carretera a Charagua (Postero 2017). Adicionalmente, Charagua no es un sitio con mucha tensión entre los grupos indígenas (capitanías guaraníes) y sindicatos, una división que se convirtió en un gran impedimento para la elaboración de los estatutos de Tarabuco, Charazani y Chayanta. El estatuto de Charagua fue aprobado en 2015 por un estrecho margen de 53,3% contra el 46,7%, lo cual representa una pequeña reducción en relación al apoyo al referendo que inició el proceso –que fue del 55,7%– en 2009 (la reducción fue un 2% en las áreas rurales de Charagua y un 4,5% en los centros poblados). De manera interesante, la APG fue capaz de man-

tener el 51% del apoyo de las capitanías del Isoso, los cuales históricamente han mantenido mejores relaciones con las autoridades departamentales en Santa Cruz. Subsecuentemente, Chipaya y Raqaypampa se unieron a Charagua aprobando la conversión a AIOC en 2016.

En contraste, en Totorá el 70% votó contra la aprobación del estatuto de conversión a la AIOC, en una casi completa reversión del 74,5% que apoyó la conversión en 2009. El rechazo de Totorá ocurrió a pesar de la activa participación de las autoridades originarias, los mallkus de los ayllus, en la redacción y socialización del estatuto. Muchos Totoreños fueron aparentemente influenciados por las preocupaciones expresadas por miembros jóvenes de la comunidad quienes percibieron que el sistema propuesto de gobierno local no les permitiría participar políticamente. Otros, especialmente los «residentes» que viven parte del tiempo fuera del municipio, votaron contra la conversión porque ellos temen la imposición de nuevos impuestos, el cierre de escuelas, o un rechazo de la «modernidad» (Portugal Mollinedo 2015). Como Totorá Marka, Mojoycoya rechazó la conversión a AIOC en 2016.

Estos casos muestran una vez más los límites que existen para la construcción de la autonomía indígena en Bolivia, obstáculos que no son necesariamente superados por el largo y difícil trabajo de elaborar un estatuto de autonomía por parte de una asamblea deliberativa. En efecto, si no fuera por la cohesión de la APG bajo un liderazgo con alta comprensión de la política, el estatuto de Charagua probablemente habría sido derrotado también.

## Conclusión

En los próximos años, la construcción de la autonomía indígena será influenciada por i) el deseo de las comunidades indígenas a acceder a esta forma de autogobierno indígena autorizada por la Constitución, y ii) por la disposición del gobierno hacia estos procesos. Por un lado, hay un creciente interés por parte de varios municipios y territorios indígenas en la autonomía indígena, con al menos 14 nuevos procesos en marcha. Por otro lado, el apoyo estatal a la conversión es mínimo y los obstáculos son significativos. La degradación del Ministerio de Autonomías a un Viceministerio dentro del Ministerio de la Presidencia –con una reducción significativa de funcionarios y recursos– está ocurriendo en un momento en que los municipios y los TIOC necesitan más asistencia para que se conviertan a la autonomía indígena. Los pueblos indígenas que intentan este sendero tendrán poco más que su propia iniciativa y el apoyo de algunas ONG para navegar los múltiples pasos del proceso y deben anticiparse a la frustración mientras enfrentan a un Estado que ya no quiere que se realice la autonomía indígena.

## Metodología

La investigación que contribuyó a este análisis involucró entrevistas con autoridades indígenas, miembros de comunidades indígenas, académicos bolivianos, y funcionarios públicos; un análisis de los estatutos piloto de autonomía, la Constitución, y leyes relevantes; y observación de las reuniones de las asambleas autónomas, la socialización de los estatutos de autonomía, y otros eventos públicos. El autor realizó la investigación en varios municipios con mayoría indígena entre 2011 y 2013, incluyendo Tarabuco, Mojocoya, Jesús de Machaca, Curahuara de Carangas y Charagua, como también en las ciudades de La Paz, Santa Cruz, Sucre y Cochabamba.

## Agradecimiento

Quiero agradecer a Maxwell Cameron, Tony Lucero, Nancy Postero, John Cameron, Eric Hershberg, Sheryl Lightfoot y Lisa Sundstrom por su ayuda en el desarrollo de este análisis; a Agustín Goenaga y Wilfredo Plata; a la Fundación TIERRA y CIPCA por apoyarme con la investigación en las AIOC; al Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU - UMSS) por su apoyo institucional; y al Social Sciences and Humanities Research Council de Canadá, al Marguerite Ross Barnett Fund de la American Political Science Association, y a la University of British Columbia por su apoyo financiero.

## Textos consultados

- Albó, X. (2012). *El Chaco Guaraní: Camino a la Autonomía Originaria – Charagua, Gutiérrez y Proyección Regional*. La Paz: Cuadernos de Investigación N° 79, CIPCA.
- Albó, X. (2012). *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena: Jesús de Machaca, Chayanta, Tarabuco*. La Paz: CIPCA.
- Albó, X., & Romero, C. (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Colque, G. (2009). *Autonomías Indígenas en las Tierras Altas: Breve Mapeo para la Implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Colque, G., & Cameron, J. (2010). El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En J. Chumacero (coord.), *Informe 2009: Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (págs. 173-208). La Paz: Fundación TIERRA.
- De La Fuente, M. (2011). Las autonomías y la cuestión indígena en Bolivia. *Decursos* 13(24), 47-78.
- Fundación TIERRA. (2011). *Memoria II Seminario: Bolivia Post-Constituyente, Derechos Indígenas en el Estado Plurinacional*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA. (2011). *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Informe 2010*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.



- González, M., Burguete, A., & Ortiz, P. (2010). *La Autonomía a Debate: Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Mondor, M.-M. (2011). Conversión de Municipios en Autonomía Indígena Originaria Campesina Paso a Paso. *Decursos*, 13(24), 163-190.
- Portugal M., P. (Julio de 2015). Revés Autonómico Indígena Pachamamista en Totora Marka. *Pukara 111*, págs. 8-9.
- Postero, N. (2017). *The indigenous State. Race, politics, and performance in Plurinational Bolivia*. Oakland, California: University Of California Press.
- Rivera, C. S. (2010). *Violencias (Re)encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje.
- Tockman, J., Cameron, J., & Plata, W. (2015). New Institutions of Indigenous Self-governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-discipline. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 37-59.
- Zegada, M. T., Arce, C., Canedo, G., & Quispe, A. (2011). *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo editores.



# Mujeres rurales

