

# CUESTIÓN AGRARIA

**Autonomías indígenas, mujeres rurales  
y “transformismo” de la revolución agraria**



Revista Boliviana de Estudios Agrarios y Rurales





# Cuestión Agraria

Volumen 3 Julio de 2017

Autonomías indígenas, mujeres rurales  
y “transformismo” de la revolución agraria



# Cuestión Agraria

Es una revista boliviana especializada en estudios rurales y agrarios. Es una iniciativa de TIERRA para promover el pensamiento crítico y reflexivo en torno a las estructuras sociales, relaciones de poder, transformaciones agrarias, modelos productivos y movimientos campesinos e indígenas correspondientes al mundo rural. La revista privilegia contribuciones orientadas a problematizar temas contemporáneos que aporten al análisis comparativo, debate y formación de agendas de trabajo.

Son bienvenidos trabajos tanto de carácter teórico como aquellos orientados a la formulación de ideas de políticas alternativas. Se aceptan contribuciones de académicos, agraristas y ruralistas tanto bolivianos como extranjeros con diversas orientaciones disciplinarias especialmente en: economía, sociología, ciencia política, geografía, historia, antropología, desarrollo rural, medioambiente, género y otros.

La revista se publica anualmente y su estructura es una colección de artículos. Cada artículo tiene una extensión cercana a las 10.000 palabras y es presentado en estilo académico.

TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

PPM: Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo

ILC: International Land Coalition - ENI Bolivia

DL: 4-3-67-14

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de esta revista siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

©TIERRA, julio de 2017

Editor: TIERRA – Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria.

Calle Hermanos Manchego, 2566, Sopocachi, La Paz – Bolivia.

Tel.: (591) 2 2432263

Email: [tierra@ftierra.org](mailto:tierra@ftierra.org)

Sitio web: [www.ftierra.org](http://www.ftierra.org)

Edición: Floriana Soria Galvarro, Wilfredo Plata

Imagen de tapa: Al Azar

Impreso en La Paz, Bolivia

# Cuestión Agraria

Volumen 3      Julio de 2017

Autonomías indígenas, mujeres rurales y “transformismo” de la revolución agraria

---

## Contenido

Autonomías indígenas y tierra durante el gobierno de Evo Morales: 7  
una mirada introductoria  
*Gonzalo Colque*

## Artículos

¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: 19  
pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base  
*Wilfredo Plata y John Cameron*

Disputar la autonomía: crónica etnopolítica del referéndum de 61  
aprobación del Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae  
*Pere Morell i Torra*

La construcción de autonomía indígena en Bolivia 105  
*Jason Tockman*

Midiendo el empoderamiento de las mujeres en la agricultura: 117  
entre procesos, dimensiones e indicadores  
*Daniela Romero Romay*

Género y tierra comunal: ¿lo común para quién?, 141  
una reflexión desde la literatura  
*Gabriela Ruesgas*

Evo Morales, “transformismo” y consolidación del capitalismo 157  
agrario en Bolivia  
*Jeffery R. Webber*



Cuestión Agraria  
Vol. 3, Julio de 2017, 7-48

## Autonomías indígenas y tierra durante el gobierno de Evo Morales: una mirada introductoria

Gonzalo Colque<sup>1</sup>

Este texto introductorio ofrece un repaso general sobre los avances y contradicciones en la implementación de las autonomías indígenas y políticas de tierras desde la llegada al poder de Evo Morales. Después de más de una década (2006-2017) el balance final no es promisorio para los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Es una situación paradójica por el carácter indígena-campesino del gobierno y por el giro radical en la agenda del “proceso de cambio” que en sus inicios planteó cambios revolucionarios pero que recientemente privilegia una nueva configuración de clases más inclinada a gobernar junto a los grupos de poder económico e incorporar marginal y subordinadamente a los aliados de origen campesino e indígena.

### Introducción

Evo Morales llegó al poder en Bolivia después de una inestabilidad política aguda administrada por cinco presidentes en cinco años (2000-2005) (Pineda 2007). Las luchas campesinas e indígenas coincidieron con las luchas populares en contra el neoliberalismo y los altos costos sociales que había provocado para las mayorías excluidas. El triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005 representó un cambio radical y se constituyó en uno de los movimientos políticos icónicos de la ola reciente de gobiernos de izquierda en América Latina (ibíd.).

Después de más de una década del gobierno de Morales (2006-2017) se puede decir que ha transcurrido suficiente tiempo para ensayar evaluaciones argumentadas sobre los avances en la realización de las reivindicaciones campesinas e indígenas enarboladas por el gobierno como el componente medular del llamado “proceso de cambio”. Las demandas campesinas e indígenas han sido variadas pero dos temas cobran mayor relevancia: la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) y la reforma agraria. Precisamente, este número

<sup>1</sup> Economista con especialidad en desarrollo rural. Tiene una maestría en estudios agrarios y medioambientales del International Institute of Social Studies (ISS), La Haya-Holanda. Es autor de varias publicaciones y ensayos sobre cuestiones rurales, transformaciones agrarias y temas indígenas. Actualmente es Director Ejecutivo de TIERRA (g.colque@tierra.org).



de la revista *Cuestión Agraria* aborda estos temas identificando avances, contradicciones y limitaciones en el reconocimiento e implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las propuestas de transformación de la tenencia inequitativa de la tierra productiva.

La conversión en políticas de Estado de estas y otras reivindicaciones campesinas e indígenas no fue alentada por cualquier partido político sino por el primer gobierno nacional liderado por un presidente de origen indígena-campesino desde la fundación de Bolivia (1825) y cuya base electoral está compuesta fundamentalmente por campesinos, indígenas y sectores populares que forman parte de las grandes mayorías históricamente excluidas y subalternas. Por tanto, el nuevo periodo que se abrió en 2006 fue visto como el final de una larga lucha de los invisibles y el principio de transformaciones estructurales y revolucionarias, incluyendo la cancelación de las políticas neoliberales exigidas con fuerza particularmente por las clases trabajadoras y urbanas. Desde el primer día, el nuevo gobierno abrazó un discurso anti-neoliberal, anti-imperialista, anti-capitales transnacionales, anti-capitalista y se alineó con los movimientos sociales y globales por “otro mundo es posible” (George 2004).

Este cambio político recibió una atención global y mediática sin precedentes desde distintos sectores y sin importar sus convicciones políticas: gobiernos, movimientos sociales, activistas, académicos, medios de comunicación, organismos internacionales, entre muchos otros. La resistencia contra la globalización neoliberal que tenía lugar con mucha fuerza en varias partes del mundo hizo posible la formación de una red extensa de aliados internacionales de izquierda. El gobierno del MAS estuvo estrechamente conectado a la agenda global de lucha contra el sistema capitalista. Este protagonismo probablemente animó al gobierno del MAS a plantearse que en Bolivia y desde la subalternidad se estaba gestando una sociedad no capitalista, fundada en relaciones armónicas y recíprocas entre la humanidad y la naturaleza (Vanhuylst y Beling 2014). Lo llamativo de este planteamiento es que, precisamente, las comunidades campesinas e indígenas constituían la “reserva moral de la humanidad”, la sociedad que conservaba la génesis de sociedades alternativas y, en consecuencia, la materialización de sus demandas por tierra y territorio no era una simple aspiración de justicia social sino un imperativo para fundar sociedades poscapitalistas (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia 2010).

### **El proceso del “proceso de cambio”**

El carácter radical del proyecto de “proceso de cambio” se tradujo en una legitimidad política elevada para el MAS y su líder Evo Morales que en varias ocasiones trastocó la legalidad y sus límites. Las consultas y elecciones en urnas fueron

los medios más eficientes para capitalizar esta legitimidad política y convertirla en poder político legalizado. El “voto duro” del campesinado jugó un rol decisivo. En la última elección nacional (2014) el oficialismo obtuvo más del 86 por ciento del voto rural del departamento de La Paz pero su disminución al 72 por ciento en el referendo del 21 de febrero de 2016, en alguna medida, significó que el MAS perdiera la contienda aunque por un margen mínimo (Colque 2016).

El “voto duro” de los pueblos indígenas y campesinos no solo tiene su origen en la identificación de clase e identitaria con el gobierno de Evo Morales, ni en las promesas de fundar un Estado plurinacional y sistemas de tenencia de la tierra más equitativos, sino también en los programas sociales y transferencias monetarias directas generadas por las rentas extraordinarias obtenidas con la profundización del modelo extractivista. Con el tiempo, el componente social-redistributivo del modelo económico vigente jugó un papel político cada vez más estratégico para entablar alianzas sin necesidad de negociar las demandas históricas de los excluidos. Mientras el gobierno nacional se muestra proclive a reparar las deudas sociales e históricas de los pueblos indígenas y campesinos, entabla nuevas alianzas con las élites agrarias y compañías transnacionales para profundizar el patrón de acumulación extractivista. Cualquier cuestionamiento a la profundización de la sobreexplotación de los recursos naturales y la creciente dependencia de los precios volátiles de materias primas es invalidado desde la clase gobernante con el argumento de que la subordinación al capital global sería una simple táctica “temporal” para sentar las bases de una nueva economía y sociedad, en referencia a la propuesta del “socialismo comunitario” (García Linera 2016).

Desde el año 2012, la ralentización de la economía global y la consecuente reducción de la demanda internacional por materias primas han puesto en jaque al modelo extractivista, su componente redistributivo y la alianza del gobierno con las clases populares y del campo. La persistencia de las tendencias económicas desfavorables obligó al gobierno a transitar de los enfrentamientos abiertos con el poder económico que caracterizaron el ciclo 2006-2010 a formar alianzas de tipo capital-Estado, en desmedro de los intereses de los aliados iniciales, es decir los pueblos indígenas y las comunidades campesinas.

Hoy en día la clase gobernante está expuesta a grandes contradicciones. Mientras el discurso continúa dicotomizando la sociedad boliviana entre la “genuina izquierda” cuyo lugar estaría ineludiblemente dentro del MAS y el resto fuera (la derecha sobre todo), el hecho significativo es que el acceso y control de la riqueza por parte de la clase gobernante dependen de un modelo económico incompatible con las demandas de autonomías indígenas, el derecho a la consulta previa, libre e informada o con las promesas de redistribución de tierras a favor de los pobres.

Las contradicciones no solo tienen lugar en el nivel central sino también a nivel de las bases, en las comunidades campesinas e indígenas. Los pueblos indígenas no constituyen necesariamente un bloque sólido con intereses comunes y unidos exigiendo la implementación de las reivindicaciones inscritas en la Constitución Política del Estado de 2009. Por ejemplo, después de la defensa colectiva del TIPNIS por los indígenas de las tierras bajas en 2011, aparecieron varias facciones tanto a nivel de organizaciones regionales como comunidades de base, ciertamente manipuladas por el poder político pero también por conflictos de intereses internos. Los proyectos de autogobierno indígena están siendo socavados por la expansión hasta el último rincón de Bolivia de la modernidad y la economía globalizada. Las visiones de desarrollo no son necesariamente las mismas entre aquella generación que luchó por las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y los jóvenes indígenas más propensos (u obligados) a conectarse con las corrientes dominantes (Plata y Cameron 2017). En varios municipios rurales de las tierras altas en conversión a la autonomía indígena, el proceso autonómico no concluyó según las expectativas iniciales debido a pugnas internas o porque las reivindicaciones históricas que se muestran sólidas a nivel nacional son más ambiguas y difusas a nivel local, poniendo incluso en duda la premisa de que los postulados de Estado Plurinacional son demandas legítimas desde abajo (ibíd.).

### **Autonomías indígenas**

La Constitución Política del Estado aprobada en 2009 reconoció cuatro tipos de autonomías para los gobiernos subnacionales, destacando entre ellas la “autonomía indígena originaria campesina” (AIOC) por concretar el autogobierno indígena basado en la democracia comunitaria. Aunque la Constitución dejó abierta las posibilidades de territorialización indígena según las históricas demandas de reconstitución, la Ley Marco de Autonomías del mismo año básicamente definió que la base territorial para las autonomías indígenas sería el municipio o las TCO. De hecho, la primera decisión política del gobierno fue admitir la conversión de municipios a autonomías indígenas como el mecanismo principal para adopción de las AIOC en Bolivia, quedando imprecisos los caminos de adopción sobre la base territorial de las TCO. La vía municipal era lo más práctico por estar ya funcionando en esas circunscripciones los gobiernos municipales pero la vía de las TCO representaba todo un reto y desafiaba la existencia de los límites políticos administrativos de municipios, provincias e incluso departamentos. Muchas TCO tituladas estaban encapsuladas dentro de municipios, sobrepuestas sobre varios territorios municipales o divididas en varios territorios discontinuos. La conversión de TCO a autonomías indígenas representaba una de las tareas más complejas que finalmente habría de abandonar el gobierno nacional.

En 2009, 11 municipios aceptaron el reto de conversión luego de que su población haya aceptado el reto en el referendo de conversión<sup>2</sup>. En el camino se sumaron Macharetí, Lagunillas, Gutiérrez, Curva, Inquisivi, Santiago de Andamarca, Turco, Curahuara de Carangas y Huari. La tarea central de los propios demandantes es redactar su estatuto autonómico y después de una serie de pasos burocráticos ante el Estado someter el mismo a la decisión de sus pobladores en referendos de aprobación de estatutos. Si bien los 11 municipios y muchos otros iniciaron el proceso de redacción de sus estatutos, solo dos llegaron a la etapa del referendo de aprobación de los mismos: Charagua y Totorá Marka. En el primer municipio el SI ganó con 53 por ciento de votación mientras que en el segundo se impuso el NO con 70 por ciento. La pregunta inmediata que surge es ¿por qué declinó este proceso?

Una de las razones es el moroso procedimiento jurídico y la ausencia de señales políticas a favor de estos procesos. La Ley Marco de Autonomías estableció una serie de requisitos y procedimientos excesivamente complejos y desgastantes (Cameron 2015). Por un lado, el gobierno de Evo Morales se mostró ambivalente desde el inicio ante la posibilidad de formación de territorios indígenas con autogobierno, democracia comunitaria sin partidos políticos y con derecho a ser consultados para la explotación de recursos naturales. Mientras el gobierno nacional había reconocido un amplio catálogo de derechos indígenas en la Constitución, por otro lado, no lograba comunicar un mensaje explícito sobre la implementación de las autonomías indígenas. Los requisitos burocráticos establecidos en la ley expresaban estos temores y por tanto obstaculizaron el proceso autonómico para los pueblos indígenas y campesinos.

Existe otro factor relevante relacionado con la dinámica interna de los propios pueblos indígenas y comunidades campesinas. Incluyendo los trabajos que forman parte de esta publicación, existe suficiente literatura sobre la emergencia de tensiones, pugnas y luchas internas y que en algunos casos han sido decisivas para paralizar la redacción participativa de estatutos y posterior abandono (Cameron 2009, Tamburini 2012; Tockman, Cameron y Plata 2015). Las luchas faccionalistas por cuotas de representación política (entre el MAS y otras formas de representación no partidaria) o las tensiones entre la democracia liberal y la democracia comunitaria han quebrantado la capacidad de consenso comunitario y construcción de una visión compartida. También los conflictos internos se exacerbaban ante la casi total dependencia del autofinanciamiento por los mismos interesados en el proceso de adopción de las AIOC. Las autoridades municipales y los sectores vinculados a la gestión de los municipios vigentes también se resistieron por el temor de perder sus espacios de poder con el nuevo sistema de gobierno. Lo mismo se puede decir de muchos otros actores locales que rechazan la autonomía indígena con distintos argumentos.

2 Estos municipios son Jesús de Machaca y Charazani, en La Paz; Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, en Chuquisaca; Salinas Garcí Mendoza, Chipaya, Pampa Aullagas y Totorá, en Oruro; Chayanta en Potosí y Charagua en Santa Cruz (Exeni s.f.).

El trabajo de Plata y Cameron (2017) que forma parte de este número analiza exhaustivamente quiénes de las propias comunidades rurales han tomado la decisión de decir NO a la AIOC y sus razones. Esta investigación ofrece muchísimas pistas para entender a mayor profundidad las dinámicas y trayectorias de las identidades sociales y luchas políticas locales. Por supuesto, salen a la luz prácticas cotidianas como el pragmatismo político de muchos líderes con influencia, la complicada coexistencia de la institucionalidad liberal y comunitaria, las rutinas moldeadas por la Ley de Participación Popular (1994) o la modernidad occidental de los jóvenes campesinos e indígenas. Este trabajo expone con claridad cómo los esfuerzos desde abajo por implementar la Constitución no tienen correlato con la política del gobierno nacional de “dejar hacer, dejar pasar”, una política de abstención e indiferencia del gobierno de Morales.

El trabajo de Morell (2017) se focaliza en el único caso de AIOC que entró en funcionamiento: la autonomía guaraní Charagua Iyambae. Es uno de los pocos estudios que analiza a profundidad la campaña electoral que precedió al referendo de aprobación del estatuto autonómico celebrado en Charagua el 20 de septiembre de 2015. Si bien es un municipio con predominancia de la población guaraní, también engloba una diversidad de actores e intereses con distintas expectativas con respecto a la autonomía indígena. La AIOC piloto de Charagua ahora enfrenta el reto de consolidar un modelo de gobierno subnacional sin precedentes. El trabajo de Tockman (2017) concluye que el proceso autonómico no ganó en profundidad y se quedó reducido a asuntos formales y simbólicos. Retoma las tensiones emergentes del modelo de gobierno municipal de inspiración liberal que rige desde 1996 y el gobierno comunal que persiste en las comunidades campesinas e indígenas.

Se puede concluir preliminarmente que el reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas y campesinos atenúa en alguna medida las persistentes formas de opresión y exclusión pero no abre caminos expeditos para la reconstitución del autogobierno indígena ni resuelve por sí mismo la violencia política y económica que subordina a los pueblos. Al presenciar el desgaste de la AIOC estamos viendo que el reconocimiento de derechos sin pleno ejercicio no es tan importante cuando la corriente dominante se reproduce en el nivel estatal. El ejercicio de la democracia comunitaria puede mejorar la participación política de los pueblos indígenas pero también es sabido que cualquier igualdad política se acomoda fácilmente a las desigualdades económicas y estructurales.

## **Reforma agraria**

El territorio y la tierra tienen un valor multidimensional para los pueblos indígenas y campesinos. Aunque la Reforma Agraria de 1953 restituyó tierras a los campesinos de tierras altas y esto facilitó la creación de unidades productivas campesi-

nas a pequeña escala, incluyendo la formación de comunidades y organizaciones sociopolíticas, después de unas cuatro décadas la economía campesina entró en una crisis estructural. Paralelamente se habían consolidado grandes propiedades latifundiaras en las tierras bajas, pocas de ellas con una dimensión económica y la mayoría como propiedades especulativas o de “engorde” controladas por la élite del agro boliviano.

El gobierno de Morales al estar compuesto por una alianza estrecha con los movimientos por la reforma agraria, tomó una serie de medidas políticas y legislativas en el periodo 2006-2009 para llevar a cabo una “revolución agraria” que responda a las demandas históricas del campesinado boliviano y los pueblos indígenas. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (LRCRA) aprobada en 2006 fue una apuesta explícita por extirpar a la élite agroindustrial del poder político. Ante ello, los medianos y grandes propietarios especialmente de Santa Cruz respondieron en bloque al inicio exigiendo la separación de la “media luna” para fundar un nuevo Estado-nación y al final exigiendo una autonomía departamental con amplias competencias y libertades especialmente para administrar la tenencia de la tierra sin la participación del nivel central y los pueblos indígenas y campesinos (Colque 2014).

Este periodo revolucionario sufrió un cambio radical hacia el año 2010 cuando el gobierno de Evo Morales, después de haber derrotado políticamente a la élite cruceña, comienza a tener nuevas alianzas de clase con el agro-poder a modo de extender su hegemonía hacia los sectores derrotados (McKay 2017). El trabajo de Webber (2017) que también forma parte de este número, desentraña estos vaivenes y cambios utilizando el concepto de “transformismo” de Gramsci. Teóricamente apoyado en la fuerza explicativa de la dialéctica gramsciana de revolución/restauración, transformación/preservación, el autor explica los comportamientos de la clase gobernante que inicialmente apuesta por una alianza de clase con los excluidos del campo y que paulatinamente opta por una coalición agro-capital-Estado. La relación con los indígenas y campesinos no se rompe del todo en medio de estos giros súbitos, sino que adopta otras formas basadas en la cooptación y subordinación, antes que en acuerdos para la implementación de los postulados históricos.

Un acápite de la reforma agraria es la relación entre el empoderamiento y acceso a la tierra de las mujeres campesinas e indígenas. El proceso de saneamiento y titulación de tierras ha privilegiado en los últimos años la copropiedad de las pequeñas propiedades familiares a nombre de las mujeres y los hombres. Este cambio normativo ciertamente es un avance con respecto a la legislación anterior y responde a las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas. Sin embargo, el empoderamiento de las mujeres no ocurre de forma automática con la titulación de tierras. El trabajo de Romero (2017) es un esfuer-

zo por actualizar la identificación de los avances y limitaciones en la medición del empoderamiento de las mujeres especialmente en contextos rurales. Es un campo complejo, con dimensiones e indicadores difíciles de capturar en datos e información confiable y comparable. Este esfuerzo por contribuir a la adopción de herramientas de medición y cuantificación de los grados de empoderamiento de las mujeres guarda conexiones con el trabajo de Ruesgas (2017). El estudio “Género y tierra comunal: ¿lo común para quién?” aborda uno de los temas de gran importancia pero descuidado en el ámbito académico: el acceso a la tierra de las mujeres dentro de las propiedades colectivas, TCO o comunidades, es decir, en los casos donde predomina un tipo de propiedad colectiva (en la práctica y legalmente) marcadamente alineado a la tradición patriarcal.

En suma, autonomías indígenas y tierra son elementos constitutivos de las luchas políticas de los pueblos indígenas y campesinos. La irrupción en la arena política del gobierno de Evo Morales desde 2006 provocó recomposiciones en la clase gobernante inicialmente sobre la base de promesas de cambios estructurales a favor de los excluidos y que con el tiempo mutaron hacia opciones más conservadoras, nuevas alianzas y formas de cooptación. Estas dinámicas siguen en curso y con tendencia a dejar marcas que no se borrarán fácilmente en los próximos años y posiblemente décadas.

## Referencias

- Cameron, J. (2009). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Boulder, CO: Lynne Rienner, First Forum Press.
- Cameron, J. (2015). Auto-gouvernance autochtone dans les Andes: les contradictions des institutions politiques hybrides. En N. Thede (Ed.), *Hybridité et résistances: Trajectoires inattendues de la démocratie locale* (págs. 223-273). París: Karthala.
- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz: TIERRA.
- Colque, G. (8 de marzo de 2016). “Proceso de cambio”: de la revolución a la encrucijada. Obtenido de TIERRA: <http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/661-proceso-de-cambio-de-la-revolucion-a-la-encrucijada>
- Exeni, J. (s.f.). *Bolivia: Las autonomías indígenas frente al estado plurinacional*. Obtenido de Fundación Rosa Luxemburg: <http://www.rosalux.org/ec/es/documentos-para-el-debate-grupo-perm/865-bolivia-las-autonom%C3%ADas-ind%C3%ADgenas-frente-al-estado-plurinacional.html>
- García-Linera, Á. (7 de marzo de 2016). *La Razón - Suplemento Animal Político*. Obtenido de [http://la-razon.com/suplementos/animal\\_politico/Derrotas-victorias\\_0\\_2448355154.html](http://la-razon.com/suplementos/animal_politico/Derrotas-victorias_0_2448355154.html)
- George, S. (2004). *Otro mundo es posible si...* Barcelona: Icaria, Intermon Oxfam.
- McKay, B. (2017). *The Politics of Control: New Dynamics of Agrarian Change in Bolivia's Soy Complex*. Tesis Doctoral - Erasmus University Rotterdam, International Institute of Social Studies.

- Morell i Torra, P. (2017). Disputar la autonomía. Crónica etnopolítica del referéndum de aprobación del Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. *Cuestión Agraria*(3), 61-104.
- Pineda, F. (2007). *Evo Morales: El cambio comenzó en Bolivia*. Córdoba: Almuzara.
- Plata, W., y Cameron, J. (2017). ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué? Pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base. *Cuestión Agraria*(3), 19-60.
- Romero Romay, D. (2017). Midiendo el empoderamiento de las mujeres en la agricultura. Entre procesos, dimensiones e indicadores. *Cuestión Agraria*(3), 117-139.
- Ruesgas, G. (2017). Género y tierra comunal: ¿lo común para quién? Una reflexión desde la literatura. *Cuestión Agraria*(3), 141-154.
- Tamburini, L. (22 de octubre de 2012). La jurisdicción indígena originaria campesina y las autonomías indígenas. *Paper presentado en el VIII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU)*. Sucre, Bolivia.
- Tockman, J. (2017). La Construcción de Autonomía Indígena en Bolivia. *Cuestión Agraria*(3), 105-113.
- Tockman, J., Cameron, J., y Plata, W. (marzo de 2015). New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 37-59.
- Vanhulst, y Beling. (2014). Buen vivir: Emergent discourse within or beyond sustainable development? *Ecological Economics*(101), 54-63.
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). *Pensando el mundo desde Bolivia: I ciclo de seminarios internacionales*. La Paz.
- Webber, J. (2017). Evo Morales, “transformismo” y consolidación del capitalismo agrario en Bolivia. *Cuestión Agraria*(3), 157-186.





# Autonomías indígenas



Cuestión Agraria  
Vol. 3, Julio de 2017, 19-60

## ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base

Wilfredo Plata y John Cameron<sup>1</sup>

Este ensayo analiza las razones y perspectivas de muchas comunidades rurales en Bolivia (campesinas e indígenas) que han tomado formalmente la decisión de no participar del complicado proceso legal para convertir sus municipios o territorios indígenas originarios campesinos (TIOC) a la figura jurídica de Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) que prevé la Constitución Política del Estado de 2009, considerada como una gigantesca conquista histórica para la autodeterminación de los pueblos indígenas. La investigación se centra en experiencias concretas de comunidades indígenas y campesinas en los departamentos de La Paz y Chuquisaca. El artículo sostiene que la decisión de muchos campesinos e indígenas de no llevar adelante el enrevesado proceso para constituirse en AIOC revela que las identidades sociales y las luchas políticas locales se diluyen o se subordinan al Estado central. Esto puede estar reflejando, por un lado, un acendrado pragmatismo político de muchos líderes rurales, y por otro cierta hibridez institucional que ya existe en diversos municipios rurales que en el transcurso de más de dos décadas (1994-2017) han ido moldeando los alcances de la Ley de Participación Popular (1994) incorporando a la gestión municipal rural variados usos y costumbres ancestrales. También se detecta un debate abierto –especialmente entre los jóvenes rurales– respecto del significado supuestamente retrógrado de las AIOC que se enfrentaría con una visión deseada de “modernidad occidental”.

**Palabras clave:** autonomía indígena originaria campesina, gobierno local, derechos indígenas

<sup>1</sup> Wilfredo Plata es investigador de la Fundación TIERRA. Autor de varias publicaciones y ensayos sobre cuestiones rurales, derechos y autonomías indígenas. Es sociólogo de la UMSS y cursa una maestría en Desarrollo Rural Sostenible en CIDES-UMSA ([w.plata@tierra.org](mailto:w.plata@tierra.org)). John Cameron es Profesor de Estudios de Desarrollo Internacional en Dalhousie University en Canadá. Sus áreas de investigación se centran en la autonomía indígena en los países andinos y en la cooperación internacional canadiense, incluyendo las políticas de las ONG y la sociedad civil hacia los países en vías de desarrollo. Es autor de varios artículos y libros ([John.cameron@dal.ca](mailto:John.cameron@dal.ca) / [www.Johndcameron.com](http://www.Johndcameron.com)). Los autores agradecen a Miguel Urioste por sus comentarios sobre una versión previa de este artículo y a Hernando Calla por la traducción de una versión previa del inglés al español.

## Introducción

Cuando el derecho a la autonomía indígena fue consagrado formalmente en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009, varios analistas esperaban que muchas organizaciones indígenas persiguiesen el estatus legal de Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC). Las organizaciones indígenas en toda Bolivia habían luchado explícitamente por una mayor autonomía y control territorial desde fines de los años ochenta<sup>2</sup>. La Constitución y posterior Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establecían mecanismos para que los municipios y territorios indígenas legalmente reconocidos como tales asuman el estatus de AIOC, el cual ofrecía una mayor libertad para el diseño institucional de gobiernos locales en concordancia con normas y procedimientos propios y prometía un mayor control sobre la administración de justicia. A partir del impulso al restablecimiento de formas pre-coloniales de organización comunitaria en ayllus de los años noventa y la reivindicación del control indígena sobre los gobiernos municipales rurales que siguió a la implementación de la Ley de Participación Popular en 1994, la conversión al estatus AIOC parecía ser el siguiente paso previsible de las luchas comunitarias por un control ampliado sobre los territorios indígenas. El análisis del Censo de Población de Bolivia del 2001 indicaba que los pueblos indígenas constituían una mayoría significativa en casi la mitad de los 327 municipios, principalmente en la región del altiplano y los valles, al mismo tiempo que cerca de 200 territorios indígenas habían alcanzado su estatus legal como tales. Por ejemplo, Albó y Romero identificaron 90 municipios donde más del 67 por ciento de la población hablaba un idioma indígena y se identificaba a sí misma como miembro de una nación o pueblo indígena (2009, 22). En base a un análisis parecido de los datos del censo, Colque observó que “al menos la mitad de los 252 municipios existentes podrían convertirse a Autonomía Indígena Originaria Campesina aunque el 40 por ciento o más de su población indígena rechazase tal posibilidad en el referéndum” (2009, 48). Además, los funcionarios estatales subrayaban que el proceso de AIOC era una parte central del proyecto de creación de un Estado Plurinacional en Bolivia, enfatizando reiteradamente la consigna “Sin Autonomía Indígena Originaria Campesina, no hay Estado Plurinacional”<sup>3</sup>. El propio Presidente Morales lanzó formalmente el

2 El término “indígena” es problemático en Bolivia pero lo usamos aquí por razones de simplicidad. Dentro de Bolivia, muchos pueblos autóctonos rechazan el término “indígena” que es más utilizado en la región oriental de tierras bajas. En la región del altiplano, se prefiere generalmente el término “originario”, mientras que en la región de los valles centrales la preferencia es “campesino”. El Estado intentó resolver este reto discursivo a través de la creación de un único término “indígena originario campesino” (IOC) para referirse simultáneamente a todos los pueblos autóctonos de Bolivia como un único sujeto político (Albó y Romero 2009, 3-4; Garcés 2011, Burman 2014).

3 Por ejemplo, Gregorio Aro, el Viceministro responsable de AIOC dentro del Ministerio de Autonomías, de 2009 a 2012, incluyó esta frase en más de 20 discursos públicos que presenciamos.

proceso de conversión en AIOC en una celebración masiva cargada de simbolismo indígena realizada en la población de Camiri el 3 de agosto de 2009, bautizándola oficialmente como el “Día de la implementación de la autonomía indígena originaria campesina”<sup>4</sup>. En este contexto, muchos analistas dentro y fuera de Bolivia anticipaban una amplia expansión de la autonomía indígena en respuesta al nuevo marco constitucional.

Sin embargo, al cabo de siete años, en 2016, apenas unos cuantos municipios y territorios indígenas estaban prosiguiendo su trámite formal de conversión a estatus AIOC y sólo unos pocos municipios o territorios habían registrado seriamente su interés en dicha conversión (ver cuadros 1, 2 y 3). Un ejemplo sugerente de la aparente falta de interés en la autonomía indígena es el municipio de Tiwanaku en la región del altiplano del departamento de La Paz. Tiwanaku es un lugar simbólico central para la política indígena en Bolivia y es ampliamente considerado como la “capital espiritual del pueblo aymara” (Andia Fagalde 2012, Sammells 2013, 315). Es el lugar donde estaba ubicado el imperio preincaico del mismo nombre y, más contemporáneamente, ha sido un lugar importante para la realización de actos simbólicos de resistencia indígena y reafirmación cultural. En 1973 activistas aymaras del movimiento katarista indianista arrancaron lo que fue el inicio del movimiento indígena contemporáneo de tierras altas a través del “Manifiesto de Tiwanaku”. Ticona (2014) señala que el “Manifiesto resalta que la opresión colonial de los indios no es solo económica y política, sino fundamentalmente cultural e ideológica”, en el fondo este documento “fue el inicio de las primeras ideas y acciones para descolonizar el Estado y la sociedad boliviana contemporánea” (Rivera Cusicanqui 2010, Hurtado 1986). En los años ochenta las autoridades indígenas de Tiwanaku y otros municipios en la provincia Ingavi lideraron el movimiento aymara por la restitución del sistema de ayllu como la base de la organización comunitaria. En tiempos más actuales Tiwanaku ha estado en el centro de los esfuerzos del Estado boliviano por demostrar su compromiso con lo indígena, incluida la celebración del Año Nuevo Aymara (Andia Fagalde 2012, Canessa 2012, Sammells 2012). Tiwanaku también fue el lugar simbólico de la asunción de Evo Morales como Presidente en 2006 y de la boda del Vicepresidente Álvaro García Linera en 2012, habiendo escogido ambos a Tiwanaku debido a sus vínculos ampliamente reconocidos con la cultura indígena.

Sin embargo, a pesar de sus vinculaciones simbólicas con la historia y cultura indígena, los tiwanakeños de hoy no parecen estar particularmente interesados en la autonomía indígena. En vez de cambiar su estatus a AIOC, en 2012 los dirigentes indígenas de Tiwanaku tomaron la decisión de reafirmar

4 Ver la cobertura del evento en la edición de agosto 2009 de la revista del Ministerio de Autonomías, Bolivia Autónoma <http://www.bivica.org/upload/bolivia-autonomia-indigena.pdf>

el sistema municipal de gobernanza local a través de una solicitud formal de “Autonomía Municipal”. Tiwanaku no es un caso aislado; por ejemplo, en el departamento de La Paz únicamente dos de los 88 municipios se encontraban tramitando en 2016 un cambio de estatus a AIOC. En el departamento de Chuquisaca, sólo 3 de los 29 municipios estaban tramitando su conversión en AIOC, mientras que los otros 26 asumieron explícitamente la decisión de reafirmar su compromiso con la institucionalidad municipal.

Este documento interroga por qué tan pocos municipios indígenas están tramitando su conversión al estatus de autonomía indígena, habida cuenta de las luchas de décadas por el derecho a la autonomía indígena en Bolivia. Es así que el análisis parte de la tendencia predominante entre científicos sociales, periodistas y otros analistas a centrar la atención en el exiguo número de municipios rurales que están en proceso de conversión en AIOC, lo que también nosotros hemos analizado en otro momento (Cameron 2013, 2015; Tockman, Cameron y Plata 2015). Como afirma el antropólogo Andrew Canessa, es importante mirar más allá de las expresiones de identidad indígena que se manifiestan en marchas de protesta y campañas políticas, para prestar atención también a las voces de la gente “que no puede o no quiere expresar sus identidades en el dominio público [y] cuyas identidades y lealtades... tanto los políticos indígenas como los estudiosos de movimientos indígenas frecuentemente las dan por sentado” (2012, 4-5). Es asimismo importante prestar atención a las voces de los “residentes” indígenas urbanos, entre los cuales hay cada vez más empresarios y profesionales formados que siguen manteniendo sus vínculos con las comunidades rurales donde se criaron, aunque sus identidades y perspectivas sobre la gobernanza y la política hayan cambiado con su experiencia urbana. No se trata de que la resistencia indígena, el activismo y las luchas por la autonomía política no sean verdaderos e importantes, sino simplemente representan una parte de la historia de la formación de la identidad indígena y de la política indígena en Bolivia. Otra parte importante del relato tiene que ver con las ambivalencias, incertidumbres y a veces rechazo de las llamadas “normas y procedimientos propios” por los mismos indígenas, a medida que ellos lidian con la influencia de la modernidad y el pragmatismo político en un contexto de oportunidades políticas inciertas, de racismo y marginación persistentes así como de patrones demográficos cambiantes. El documento aborda la cuestión de lo que significa ser indígena en la Bolivia contemporánea, cómo se expresan las identidades indígenas a través de los debates sobre la institucionalidad de gobierno local y, particularmente, qué implica todo esto para el ejercicio del derecho a la autonomía indígena.

Los análisis del marco institucional para la autonomía indígena en Bolivia han destacado las maneras en que la Constitución, la legislación y las prácticas

burocráticas del Estado, además de las maniobras del gobernante Movimiento al Socialismo (MAS), confluyen en restringir el ejercicio de los derechos indígenas (Cameron 2013; Tockman, Cameron y Plata 2015, Garcés 2011). Los principales factores detrás de estos condicionamientos son la estrategia del partido gobernante por mantener el control partidario sobre los municipios rurales y la búsqueda del Estado boliviano por ampliar su control sobre los recursos naturales no renovables, los cuales se verían amenazados de haber una implementación seria del derecho a la autonomía política (ver (Tockman y Cameron 2014).

Sin embargo, entender la respuesta a la autonomía indígena sólo en términos del restrictivo marco legal y de las prácticas políticas partidarias y burocráticas obstruccionistas significa colocar toda la iniciativa en el Estado y pasar por alto las perspectivas de los propios pueblos indígenas. Lo cierto es que muchas organizaciones indígenas han decidido explícitamente no ir en busca de la autonomía indígena, incluso en lugares donde las prácticas indígenas y el activismo político parecen fuertes y donde los pueblos indígenas representan a la gran mayoría de la población local. El rechazo de la autonomía indígena en Totora por más del 70 por ciento de los votantes en 2015 es una de las reacciones más conocidas en contra de la AIOC (Colque 2015, Plata 2015, Portugal 2015). Sin embargo, varios pueblos indígenas han tomado decisiones similares, aunque menos formales, también en otros municipios.

Nuestro análisis se enfoca principalmente en municipios indígenas antes que en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)<sup>5</sup> legalmente reconocidos que, en teoría, también pueden convertirse a la autonomía indígena. Nos enfocamos en los municipios indígenas por dos razones. En primer lugar, el proceso administrativo para la conversión municipal en autonomía indígena fue establecido antes que el proceso análogo para los TIOC, lo que quiere decir que éstos han tenido menos tiempo para solicitar formalmente su conversión al estatus de AIOC. En segundo lugar, las normas de conversión de TIOC en AIOC hacen prácticamente imposible para muchos de ellos convertirse en primera instancia, de modo que en la práctica la AIOC se aplica principalmente en municipios (ver Salgado 2011, 223). La evidencia anecdótica señala que los dirigentes de muchos TIOC en Bolivia, ubicados principalmente en la región oriental de tierras bajas –donde los pueblos indígenas son una minoría de la población en muchos municipios– estarían dispuestos a cambiar de estatus para convertirse en AIOC, pero no cumplen los requisitos legales burocráticos para hacerlo (Salgado 2011). El fenómeno de ambigüedad y falta de interés respecto a la autonomía indígena es entonces, fundamentalmente, un asunto

<sup>5</sup> Lo que ahora llamamos "TIOC" previamente se conocían como Tierras Comunitarias de Origen (TCO); el cambio de la terminología ocurrió motivado por la redacción de la Constitución en 2009 (Disposición Transitoria 7) y el subsecuente Decreto Supremo N° 727 promulgado el 6 de diciembre del 2010 (Tockman, Cameron y Plata 2015).



de municipios con poblaciones predominantemente indígenas, los cuales se encuentran ubicados principalmente en las regiones del altiplano y los valles.

El argumento principal de este análisis es que la falta de interés en la autonomía indígena dentro de municipios indígenas revela tanto unas suposiciones problemáticas acerca de las identidades indígenas que hacen ciertos observadores externos como las respuestas pragmáticas de los propios actores indígenas en un contexto de oportunidades políticas muy restringidas e inciertas. Desde 2006, el Estado boliviano ha pretendido un “proyecto de indigeneidad hegemónico” (Burman 2014) que ha propiciado representaciones “folklóricas” de las identidades y modos de vida indígenas con predominio de lo rural, centradas en la comunidad y fundadas en creencias y maneras tradicionales de toma de decisiones (Macusaya 2015). La representación folklórica de los pueblos indígenas generó expectativas poco apropiadas entre muchos observadores externos acerca de la demanda de autonomía indígena, mientras generaba puntos ciegos hacia dos grupos importantes de actores indígenas: primero, el creciente sector de los “residentes” –profesionales y empresarios indígenas urbanos con educación formal que preservan sus raíces en comunidades rurales– y, segundo, los indígenas de comunidades rurales cuya cotidianidad está marcada por un racismo profundamente enraizado y persistente. Ninguno de ambos grupos parece identificarse mucho con las tradiciones indígenas creadas a partir del Estado boliviano pos-2006 o con el nuevo modelo estatal de autonomía indígena. Además, las oportunidades reales para ejercer el derecho a la autonomía indígena en Bolivia están también muy restringidas por el marco normativo y de política estatal, así como por la oposición de los niveles superiores del Estado boliviano, el partido gobernante MAS y los alcaldes y concejales municipales indígenas, quienes la ven como una amenaza a sus carreras políticas. El presente documento subraya así la significativa brecha entre, por un lado, los discursos de derechos indígenas, descolonización y recuperación cultural que surgen del Estado y los organismos internacionales y, por el otro, las realidades cotidianas en el terreno mismo de los municipios indígenas donde prevalecen las preocupaciones más de tipo pragmático.

El documento desarrolla este argumento en cinco partes. La primera explica el marco normativo y de políticas para la autonomía indígena en Bolivia, al mismo tiempo que los desincentivos institucionales y políticos que crea para los municipios indígenas. La segunda parte examina las motivaciones concretas de tipo pragmático para querer cambiar de estatus a AIOC que existen en algunos municipios pero que son mucho más débiles en otros. En la tercera parte pasamos a examinar las maneras en que las autoridades indígenas se han adueñado de las instituciones municipales para crear estrategias híbridas de gobernanza local que incorporan (algunas) normas indígenas al interior del

proceso municipal de toma de decisiones sin las complicaciones burocráticas y jurídicas de la conversión formal a la autonomía indígena. En la cuarta parte analizamos las razones detrás de la oposición indígena local a la autonomía indígena que van desde los intereses políticos de los dirigentes indígenas y otras peleas por el poder político local, a las nociones cambiantes de lo que significa ser indígena, hasta las preocupaciones por utilizar las normas tradicionales como base de la gobernanza local. La quinta parte analiza la aparente falta de interés en la autonomía indígena en el contexto más amplio de las herencias persistentes de racismo en Bolivia, que han arraigado en las mentes de muchos indígenas la idea de que las normas indígenas son atrasadas. Este documento concluye con una discusión de las implicaciones metodológicas y teóricas de nuestra investigación para el futuro de la autonomía indígena en Bolivia.

## 1. Metodología

En cuanto a metodología, este documento se basa en el seguimiento del proceso de autonomía indígena en Bolivia desde que empezó en 2009. Entre ambos autores, hemos podido observar muchas de las reuniones y asambleas en los municipios indígenas que están inmersos en el proceso de conversión a AIOC. También hemos observado y participado en reuniones con el Ministro de Autonomías, la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC) y con otras ONG involucradas en la Plataforma Interinstitucional de Apoyo a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (en lo sucesivo, Plataforma). También hemos sido observadores en asambleas comunales de municipios que tomaron la decisión de no convertirse a la autonomía indígena, así como hemos pasado mucho tiempo hablando con los dirigentes locales acerca de esas decisiones.

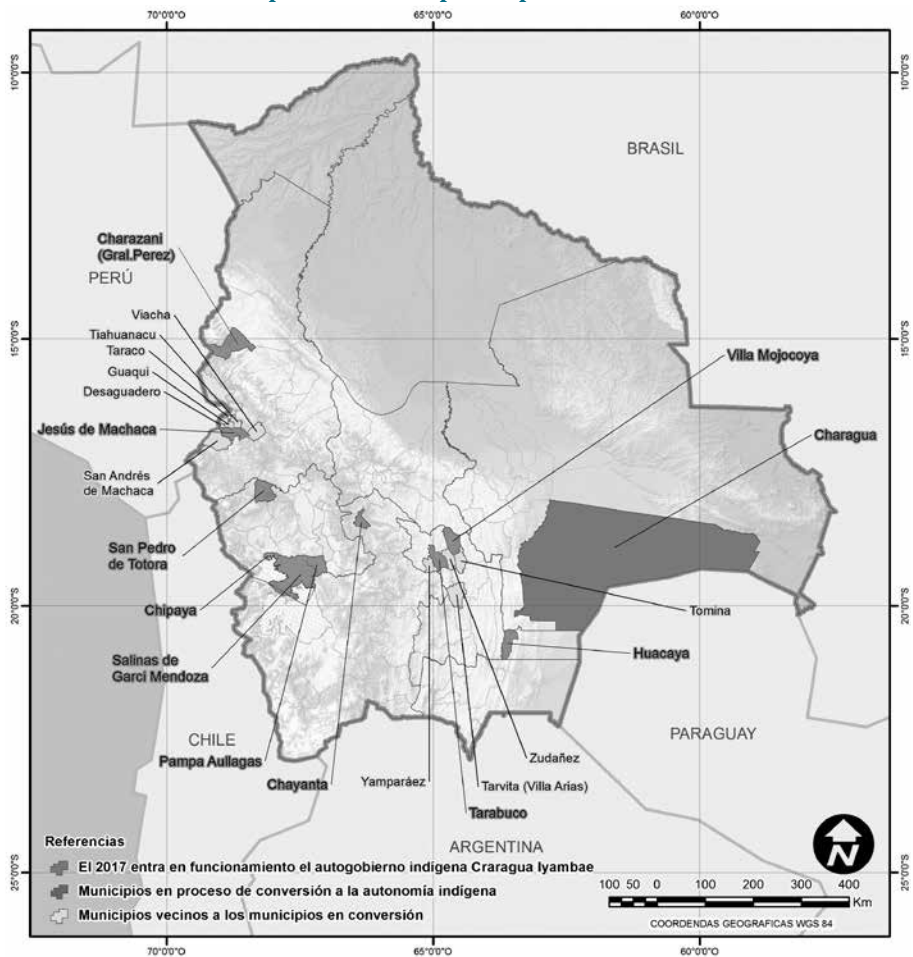
Este documento se basa principalmente en la investigación realizada en dos conjuntos de municipios (ver Mapa 1). El primer conjunto incluye a seis de los 11 municipios que votaron formalmente en referendos realizados en 2009 para adquirir el estatus AIOC: Tarabuco y Mojocoya en Chuquisaca; Jesús de Machaca y Charazani en La Paz; San Pedro de Totora<sup>6</sup> en Oruro y Charagua en Santa Cruz (ver Cuadro 1). Los principales criterios para seleccionar estos municipios fueron los contactos previos con los dirigentes indígenas locales y su predisposición a permitirnos observar los procesos de AIOC en sus jurisdicciones. El segundo conjunto incluye diez municipios en los departamentos de La Paz y Chuquisaca que han tomado la decisión de no convertirse a la autonomía

<sup>6</sup> Cuando empezamos esta investigación, el municipio de San Pedro de Totora en Oruro era uno de los 11 municipios que participaba en la conversión en AIOC. Sin embargo, después del referendo de septiembre de 2015 en el que 70,04 por ciento de los Totoreños votaron en contra de la AIOC, Totora se volvió un caso particularmente importante para entender el rechazo de la autonomía indígena (véase <http://tse.oep.org.bo/index.php/referendo2015>).

indígena. El primer grupo de municipios se encuentra en la provincia Ingavi del altiplano de La Paz que comprende a siete municipios, seis de los cuales han escogido no buscar el estatus de AIOC: Desaguadero, Guaqui, San Andrés de Machaca, Taraco, Tiwanaku, y Viacha. El municipio restante en Ingavi, Jesús de Machaca, está llevando adelante un proceso de conversión en AIOC (aunque con muchos conflictos internos). El segundo grupo incluye a los municipios ubicados en los valles del departamento de Chuquisaca: Tarvita, Tomina, Yamparaez y Zudáñez (ver Mapa 1). En ambos grupos de municipios porcentajes muy altos de sus poblaciones (por encima del 85 por ciento) se autoidentificaron como pertenecientes a un grupo indígena en el Censo de 2001 (el más reciente cuando empezamos la investigación). Todos los municipios –tanto aquellos que decidieron convertirse en AIOC como los que decidieron no hacerlo– estaban entre los municipios que Albó y Romero (2009) y Colque (2009) identificaron que tenían potencial para convertirse en autonomías indígenas.

Es importante destacar que los municipios que no están implicados en el proceso de AIOC están todos vinculados en términos geográficos, sociales y políticos con otros municipios que están convirtiéndose a la autonomía indígena (ver Mapa 1, resaltado amarillo). Estos vínculos con municipios AIOC indican que los dirigentes indígenas en los municipios no AIOC tienen al menos un conocimiento básico acerca del proceso de autonomía indígena. Por ejemplo, los siete municipios en la provincia Ingavi son parte de la federación indígena SIMACO (Suyu Ingavi de Markas, Ayllus y Comunidades Originarias) y han observado, discutido y debatido la experiencia de la autonomía indígena que tuvo el municipio vecino de Jesús de Machaca. En Chuquisaca, los municipios de Tarvita, Yamparaez y Zudáñez (que no se están convirtiendo en AIOC) están todos ubicados uno muy cerca del otro y de los municipios de Mojocoya y Tarabuco (que sí están en proceso de conversión). Algunos de los municipios de Chuquisaca que han decidido no buscar la conversión también pertenecen a las mismas centrales provinciales que los que sí están en proceso de AIOC, como ser Zudáñez y Mojocoya, y Yamparaez y Tarabuco. En resumen, las decisiones de los dirigentes indígenas de no buscar la conversión a la autonomía indígena en los municipios que estudiamos se tomaron en base al menos con cierto conocimiento de los procesos de autonomía indígena en otros municipios cercanos y no pueden atribuirse simplemente a una falta de conocimiento o comprensión.

**Mapa 1**  
**Ubicación de los primeros municipios en proceso de conversión a AIOC**



Fuente: elaborado por Efraín Tinta, con datos del Viceministerio de Autonomías y del Órgano Electoral Plurinacional.

**Cuadro 1**  
**Estado de situación de los primeros 11 municipios en conversión a AIOC (julio 2017)**

N°	Departamento	Municipio	Estado de los Estatutos y proceso AIOC
1	<b>Chquisaca</b>	Tarabuco	El proyecto de Estatuto Autónomo fue aprobado en grande y en detalle en 2012. El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) lo devolvió con observaciones al procedimiento de aprobación del mismo, hasta ahora esas observaciones no fueron subsanadas.
2		Mojocoya	Cuenta con constitucionalidad plena de su Estatuto Autónomo (Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0057/2014, de 21 de octubre de 2014). En el referéndum para su aprobación realizado el 20 de noviembre de 2016 ganó el No con el 59,36%, el Sí obtuvo el 40,64% de votos.
3		Huacaya	Cuenta con constitucionalidad plena de su Estatuto Autónomo (DCP 0094/2014, de 19 de diciembre de 2014). En el referéndum para su aprobación realizado el 9 de julio de 2017 ganó el No con 58,60%, el Sí obtuvo el 41,40% de votos.
4	<b>La Paz</b>	Jesús de Machaca	El proceso está paralizado. Se tiene un acta de avance de la Comisión técnica sobre los temas en conflicto de diciembre de 2013.
5		Charazani	Su Estatuto Autónomo fue aprobado en grande el 5 de junio de 2012. El proceso de conversión se estancó por problemas internos relacionados con la ubicación de la sede del gobierno autónomo.
6	<b>Oruro</b>	Salinas de Garcí Mendoza	Sin avances. Proceso estancado. No se constituyó el Órgano Deliberativo.
7		Pampa Aullagas	Cuenta con constitucionalidad plena de su Estatuto Autónomo (DCP 0028/2016, de 11 de abril de 2016). Falta su aprobación vía referéndum.
8		Chipaya	Cuenta con constitucionalidad plena de su Estatuto Autónomo (Declaración Constitucional Plurinacional de junio de 2014). En el referéndum para su aprobación realizado el 20 de noviembre de 2016 ganó el Sí con 77,39%, el No obtuvo el 22,61% de votos. Está en la etapa de conformación del gobierno indígena.
9		San Pedro de Totora	Cuenta con constitucionalidad plena de su Estatuto Autónomo (Declaración Constitucional Plurinacional del 6 de febrero 2014). En el referéndum para su aprobación realizado el 20 de septiembre de 2015 ganó el No con 70,04%, el Sí obtuvo el 29,96% de votos.
10	<b>Santa Cruz</b>	Chayanta	Sin avances a pesar de que se han realizado varios esfuerzos. El obstáculo principal al proceso AIOC es la oposición de los habitantes del centro poblado (mineros, juntas vecinales, profesores) y los ayllus originarios, que si bien están de acuerdo con la autonomía indígena, también enfrentan una división interna de los dos ayllus que solicitaron la conversión a la autonomía indígena.
11		Charagua	Cuenta con constitucionalidad plena de su Estatuto Autónomo (Declaración Constitucional Plurinacional del 12 de junio 2014). En el referéndum para su aprobación realizado el 20 de septiembre de 2015 ganó el Sí con 53,25%, el No obtuvo el 46,75% de los votos. En septiembre de 2016 se conformó el nuevo gobierno autónomo de acuerdo al Estatuto. El 8 de enero de 2017 fueron posesionadas las nuevas autoridades.

Fuente: elaboración propia con datos del Viceministerio de Autonomías y del Órgano Electoral Plurinacional.

## Cuadro 2

### Estado de situación de los nuevos municipios que iniciaron la conversión a AIOC (julio 2017)

Nº	Departamento	Municipio	Estado de los Estatutos y proceso AIOC
1	<b>Santa Cruz</b>	Lagunillas	El referéndum de acceso a la autonomía indígena está en trámite ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).
2		Gutiérrez	En referéndum realizado el 20 de noviembre de 2016 fue aprobada la conversión a autonomía indígena, el Sí obtuvo el 63,11% y el No el 36,89% de los votos. Actualmente está en proceso de elaboración del proyecto de Estatuto Autonómico.
3		San Miguel de Velasco	Sin avances. El Ministerio de Autonomías otorgó el Certificado de Ancestralidad.
4	<b>Chuquisaca</b>	Machareti	En referéndum realizado el 9 de julio de 2017 fue aprobada la conversión a autonomía indígena, el Sí obtuvo el 51,25% y el No el 48,75% de los votos.

Fuente: elaboración propia con datos del Viceministerio de Autonomías y del Órgano Electoral Plurinacional.

## Cuadro 3

### Estado de situación de los Procesos AIOC vía Territorios Indígena Originario Campesino (julio 2017)

Nº	Departamento	Municipio	Municipio	Estado de los Estatutos y proceso AIOC
1	<b>La Paz</b>	Marka Camata	Ayata (La Paz)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin avances.</li> <li>- Tiene Certificado de Ancestralidad, no tiene Certificado de Viabilidad Gubernativa.</li> <li>- No cumple con requisito de cantidad de población (4 mil habitantes).</li> </ul>
2		Copacabana Antaquilla		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin avances.</li> <li>- Tiene Certificado de Ancestralidad, no tiene Certificado de Viabilidad Gubernativa.</li> <li>- No cumple con requisito de cantidad de población (4 mil habitantes).</li> </ul>
3	<b>Cochabamba</b>	Raqaypampa	Mizque (Cochabamba)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple con los requisitos para acceder a la AIOC.</li> <li>- El 12 de julio de 2016 la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley 813 de creación de la Unidad Territorial "Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa".</li> <li>- Su estatuto de autonomía indígena fue aprobado en referéndum realizado el 20 de noviembre de 2016, el Sí obtuvo el 91,78% y el No el 8,22% de los votos.</li> <li>- En junio de 2017 ha conformado su nuevo autogobierno indígena. Se espera posesionar a las nuevas autoridades en agosto de 2017.</li> </ul>
4		Consejo Indígena Yuracaré CONIYURA	Villa Tunari y Chimoré (Cochabamba y Beni)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene Certificado de Ancestralidad y Certificado de Viabilidad Gubernativa.</li> <li>- En septiembre de 2016 mediante consulta por modos y procedimientos propios aprobó su acceso a la autonomía indígena.</li> <li>- Está en proceso de elaboración de su proyecto de Estatuto Autonómico.</li> <li>- Falta el trámite de la Ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.</li> </ul>
5		Distrito de Ch'alla	Tapacarí	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin avances.</li> <li>- Tiene Certificado de Ancestralidad. Está en proceso de elaboración de su Plan Territorial para obtener el Certificado de Viabilidad Gubernativa.</li> </ul>
6		Jatun Ayllu Kirkiawi	Bolívar	Sin avances por problemas internos entre sindicatos y originarios.

N°	Departamento	Municipio	Municipio	Estado de los Estatutos y proceso AIOC
7	<b>Oruro</b>	Corque	Corque	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple con los requisitos para acceder a la AIOC.</li> <li>- Su proyecto de Estatuto Autonómico está en proceso de control de constitucionalidad por el TCP.</li> <li>- Fue conformado el Órgano Deliberativo y está en la etapa de elaboración del Estatuto de Autonomía Indígena.</li> <li>- Falta el trámite de la Ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.</li> </ul>
8	<b>Potosí</b>	Jatun Ayllu Yura	Tomave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple con los requisitos para acceder a la AIOC.</li> <li>- Su proyecto de Estatuto Autonómico está en proceso de control de constitucionalidad por el TCP.</li> <li>- Falta el trámite de la Ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.</li> </ul>
9	<b>Santa Cruz</b>	Lomerío	San Antonio de Lomerío, San Miguel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple con los requisitos para acceder a la AIOC.</li> <li>- Su proyecto de Estatuto Autonómico está en proceso de control de constitucionalidad por el TCP.</li> <li>- Falta el trámite de la Ley creación de la Entidad Territorial Autónoma.</li> </ul>
10		Monte Verde	Concepción y San Javier	Sin avances.
11	<b>Beni</b>	Territorio Indígena Multiétnico TIM 1	San Ignacio de Moxos, San Borja y Santa Ana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple con los requisitos para acceder a la AIOC.</li> <li>- Tiene Certificado de Ancestralidad y Certificado de Viabilidad Gubernativa.</li> <li>- Su proyecto de Estatuto Autonómico está en proceso de control de constitucionalidad por el TCP.</li> <li>- Falta el trámite de la Ley creación de la Entidad Territorial Autónoma.</li> </ul>
12		Cavineños OICA	Riberalta y Reyes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple con los requisitos para acceder a la AIOC.</li> <li>- Mediante consulta por modos y procedimientos propios aprobaron su acceso a la autonomía indígena.</li> <li>- Están en proceso de elaboración de su Estatuto Autonómico.</li> <li>- Falta el trámite de la Ley creación de la Entidad Territorial Autónoma.</li> </ul>
13	<b>Pando</b>	Territorio Indígena Multiétnico TIM 2		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin avances.</li> <li>- Está en proceso de elaboración de documentación para obtener el Certificado de Ancestralidad.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos del Viceministerio de Autonomías y del Órgano Electoral Plurinacional.

Es importante destacar que los municipios que no están implicados en el proceso de AIOC están todos vinculados en términos geográficos, sociales y políticos con otros municipios que están convirtiéndose a la autonomía indígena (ver municipios vecinos –color plomo claro– en Mapa 1). Estos vínculos con municipios AIOC indican que los dirigentes indígenas en los municipios no AIOC tienen al menos un conocimiento básico acerca del proceso de autonomía indígena. Por ejemplo, los siete municipios en la provincia Ingavi son parte de la federación indígena SIMACO (Suyu Ingavi de Markas, Ayllus y Comunidades Originarias) y han observado, discutido y debatido la experiencia de la autonomía indígena que tuvo el municipio vecino de Jesús de Machaca. En Chuquisaca, los municipios de Tarvita, Yamparaez y Zudáñez (que no se están convirtiendo en AIOC) están todos ubicados uno muy cerca del otro y de los municipios de Mojocoya y Tarabuco (que sí están en proceso de conversión). Algunos de los municipios de

Chquisaca que han decidido no buscar la conversión también pertenecen a las mismas centrales provinciales que los que sí están en proceso de AIOC, como ser Zudáñez y Mojocoya, y Yamparaez y Tarabuco. En resumen, las decisiones de los dirigentes indígenas de no buscar la conversión a la autonomía indígena en los municipios que estudiamos se tomaron en base al menos con cierto conocimiento de los procesos de autonomía indígena en otros municipios cercanos y no pueden atribuirse simplemente a una falta de conocimiento o comprensión.

## **2. El marco general para la autonomía indígena en Bolivia: desincentivos institucionales, burocráticos y políticos al ejercicio de los derechos indígenas**

La Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009 reconoce a los pueblos indígenas lo que parecen ser derechos de gran alcance para su autogobierno basados en la ocupación ancestral de sus territorios. El Artículo 2 de la Constitución afirma que:

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

Las primeras interpretaciones de la Constitución eran optimistas respecto a las posibilidades de implementar el derecho al autogobierno indígena, particularmente en el contexto del marcado discurso pro-indígena de Evo Morales previo a su elección en 2005 y durante su primer período, en cuyo transcurso el gobierno firmó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en lo sucesivo, Declaración de la ONU) y la consagró como una ley nacional (N° 3760) en 2007. Sin embargo, el marco constitucional para su implementación también restringía significativamente las demandas originales y anteriores propuestas de autonomía indígena (Garcés 2011, Schavelzon 2012).

Estas restricciones pueden verse claramente comparando el texto definitivo de la Constitución de 2009 con la propuesta para la autonomía indígena del “Pacto de Unidad Indígena, Originario y Campesino” (en lo sucesivo, “Pacto de Unidad”), la alianza de federaciones indígenas y campesinas creada para enfrentar colectivamente las negociaciones dentro de la Asamblea Constituyente (2006-2008). La propuesta del Pacto de Unidad en 2006 especificaba que la autonomías indígenas basadas en los territorios indígenas pre-coloniales controlarían la gestión de los recursos naturales dentro de sus territorios –incluido el poder de veto sobre las



actividades extractivas– y serían libres de determinar sus propias formas de gobierno y justicia en concordancia con las normas locales (Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y Colonizadores de Bolivia 2006). En cambio, la Constitución de 2009 establece claramente el control del Estado sobre todos los recursos naturales (Artículos 349, 359) y reconoce el derecho a una consulta previa pero sin poder de veto sobre las actividades extractivas. La Constitución también restringe el alcance territorial de las autonomías indígenas a los municipios ya existentes y los territorios indígenas legalmente reconocidos eliminando así la posibilidad de una reconstitución de los territorios pre-coloniales como unidades de autogobierno. Hemos analizado estas restricciones más extensamente en otras publicaciones (Cameron 2013, 2015; Tockman y Cameron 2014, Tockman, Cameron y Plata 2015), de modo que aquí simplemente destacamos las limitaciones más importantes en la ley, las políticas y las prácticas burocráticas y político-partidarias, para el ejercicio de la autonomía indígena.

Una vez promulgada la Constitución de 2009, el gobierno de Bolivia ha creado un sinnúmero de restricciones al ejercicio práctico de la autonomía indígena a través tanto de mecanismos jurídicos como de prácticas burocráticas. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) de 2010 establece el marco jurídico para la autonomía indígena. Esta ley resume las condiciones y el proceso para que municipios y territorios indígenas formalmente constituidos puedan cambiar de estatus a AIOC, por ejemplo la creación de una Asamblea Autonómica que formule un Estatuto Autonómico que a su vez debe ser aprobado por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). La LMAD exige también que los municipios que no opten por convertirse a la autonomía indígena tengan que solicitar el estatus de Autonomía Municipal a través de la elaboración de una carta orgánica, la cual también requiere la aprobación del TCP, aunque implica un proceso mucho más fácil y menos costoso que la conversión en AIOC. En suma, la LMAD coloca a los municipios indígenas en la disyuntiva de reafirmar su estatus municipal o de iniciar un proceso incierto, prolongado y potencialmente costoso para convertirse en autonomía indígena. La LMAD también restringe efectivamente así la jurisdicción de las autonomías indígenas al ámbito administrativo de los gobiernos municipales. Entre las restricciones más significativas se encuentran las disposiciones que prohíben la creación de autonomías indígenas que crucen los límites departamentales y las que fijan un tamaño mínimo de población para las AIOC que superan el tamaño de muchas naciones y pueblos indígenas; es decir, 10.000 habitantes en la región del altiplano y 1.000 en la región de tierras bajas (LMAD, Artículo 58). En un análisis de las implicaciones de la LMAD para la conversión de territorios indígenas en AIOC, Salgado (2011, 223) llega a la conclusión de que sólo diez, de un total de 190 territorios indígenas, podrían plausiblemente cumplir los requisitos estatales.

La Ley de Deslinde Jurisdiccional también restringe severamente el ejercicio de las formas de justicia indígena a tal punto que varios analistas han sostenido que es inconstitucional (ej. Tamburini 2012). De manera similar, la Propuesta de Anteproyecto de Ley Marco de Consulta (Ministerio de Gobierno 2013), que quedó como proyecto de ley en 2013, excluiría la extracción de petróleo y minerales de los procesos de consulta a los pueblos indígenas debido a su importancia estratégica para el Estado. La falta de aprobación de la Ley de Consulta permitió al gobierno aprobar varios decretos supremos; por ejemplo, el Decreto Supremo 29033 tiende a “flexibilizar u obviar su cumplimiento” respecto de los derechos a la consulta y participación de los pueblos indígenas en actividades hidrocarburíferas establecidas en la Ley de Hidrocarburos 3058 (Ribera Arismendi 2015). Además, el Decreto Supremo 2366 del 20 de mayo de 2015 autoriza el “desarrollo de actividades hidrocarburíferas de exploración en diferentes zonas y categorías de áreas protegidas en cumplimiento a los condicionamientos ambientales establecidos por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas – SERNAP y la Autoridad Ambiental Competente Nacional – AACN)” (Artículo 2).

Aparte de estas restricciones jurídico-legales, el Ministerio de Autonomías responsable de la implementación de la autonomía indígena ha establecido pesados requisitos burocráticos para la conversión en AIOC, incluyendo 14 pasos formales para municipios y 15 pasos formales para territorios indígenas formalmente reconocidos –cada uno con sus formularios de solicitud, documentos de respaldo y procesos de aprobación– debiendo todos ellos completarse en orden consecutivo<sup>7</sup>. En efecto, el conjunto de requisitos burocráticos exigidos a los municipios indígenas para poder realizar en 2009 los referendos iniciales sobre conversión en AIOC eran tan burocráticos que para poder cumplirlos era necesario el apoyo técnico y jurídico de ONG u organizaciones indígenas regionales. Se advierte que de los 18 municipios indígenas que declararon inicialmente su interés en convertirse en AIOC en agosto de 2009, sólo 12 pudieron cumplir con los requisitos burocráticos para siquiera empezar el proceso de conversión.

El Estado tampoco ha logrado concientizar acerca de las oportunidades legales –aunque restringidas– inherentes a la autonomía indígena. Esta falta se refleja en una extendida carencia de información respecto a la autonomía indígena en muchos municipios rurales. Por ejemplo, una encuesta realizada por la Fundación TIERRA en 2011 a 569 personas en 17 municipios predominantemente indígenas en los departamentos de Chuquisaca, Potosí y Santa Cruz encontró que el 83 por ciento de los encuestados no tenía conocimiento ni comprensión acerca de la autonomía indígena (Fundación TIERRA 2011). Los dirigentes indígenas de los diez municipios estudiados que dijeron no a la conversión en AIOC nos informaron

<sup>7</sup> Los requisitos legales y el proceso de conversión al estatus de AIOC se encuentran definidos en la Resolución 0075/2012, Reglamento de Supervisión del Acceso a las Autonomías Indígena Originario Campesinas.

que los técnicos del Ministerio de Autonomías y las empresas consultoras designadas para orientarlos nunca les habían explicado la opción de convertirse en autonomía indígena y simplemente les presentaron la reafirmación del estatus municipal, a través de la elaboración de una “carta orgánica”, como la única opción. Algunos de estos municipios buscaron información especializada de ciertas ONG o del Estado, pero muchos otros tomaron decisiones sin conocer suficientemente la autonomía indígena. De hecho, incluso el sitio web del Ministerio de Autonomías carece de una manera fácil de encontrar información acerca del proceso de AIOC<sup>8</sup>. Al fracaso del Estado en publicitar las oportunidades para las AIOC se ha añadido la omisión de los dirigentes en compartir información con las bases de muchas organizaciones indígenas y campesinas. Aun cuando los dirigentes de las comunidades están informados de políticas tales como la autonomía indígena, los miembros de base de sus comunidades no siempre reciben la misma información y a menudo se espera de ellos que simplemente respalden las decisiones tomadas por sus dirigentes.

Como sostuvimos líneas arriba, las dos razones principales para la resistencia del gobierno a la autonomía indígena son tanto el objetivo del MAS por mantener el control partidario y la lealtad política electoral de los municipios rurales como la preocupación del gobierno por controlar los recursos minerales y de hidrocarburos (Tockman y Cameron 2014, Farthing y Kohl 2014). La hostilidad del gobierno a la autonomía indígena en territorios indígenas se evidenció claramente con la represión violenta en 2011, a manos de la policía boliviana, de los marchistas indígenas que intentaban bloquear los planes gubernamentales de construcción de una carretera que cruce el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuire o TIPNIS (Fundación TIERRA 2012, McNeish 2013). Además, en el transcurso de 2012 y 2013 los operadores del gobierno dividieron las dos organizaciones indígenas más importantes de Bolivia, CIDOB y CONAMAQ, en sus esfuerzos por instalar nuevos liderazgos que apoyen al gobierno del MAS (Bolpress 2013, Farthing y Kohl 2014, 53).

Es importante reconocer que el Estado boliviano no es monolítico en su oposición a la autonomía indígena. Algunas reparticiones estatales, incluida la unidad de AIOC del Ministerio de Autonomías y algunos magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), han colaborado mucho más a la AIOC que otras reparticiones. Por ejemplo, el TCP ha emitido una serie de decisiones que muestran una interpretación amplia de los derechos a la autonomía indígena reconocidos por la Constitución. De cualquier modo, el TCP y sus decisiones aún se dan en el contexto de una gran antipatía política hacia el autogobierno indígena. Por ejemplo, las entrevistas realizadas por Hilborn (2014) a funcionarios de jerarquía en el Viceministerio de Descolonización revelan perspectivas respecto a la autonomía

<sup>8</sup> <http://www.autonomias.gob.bo/portal3/index.php> (consultado el 10 de marzo de 2016).

indígena que la interpretan como contrarias a los objetivos de la descolonización y el plurinacionalismo. De manera similar, Hale (2011) subraya las maneras en que el Estado se ha aprovechado del empuje por la autonomía que mostraban las elites de derecha en las tierras bajas del oriente para interpretar asimismo el objetivo de la autonomía indígena como una forma de sedición.

El apoyo de las ONG a la autonomía indígena también ha sido débil. La Plataforma Interinstitucional de Apoyo a la Autonomía Indígena se creó formalmente en 2010 como un consorcio de ONG y agencias estatales de apoyo al proceso autonómico indígena. Entre los miembros de la Plataforma se encuentran 11 ONG; sin embargo, sólo algunas de ellas han proporcionado cierto apoyo financiero de consideración al proceso de AIOC<sup>9</sup>, e incluso ese apoyo no llegó a todos los 11 municipios. En este contexto, las ONG generalmente no han logrado elevar la conciencia de las posibilidades legales que ofrece la conversión en AIOC fuera de aquellos municipios y territorios que ya están implicados en el proceso. Además, como la hostilidad del Estado hacia la autonomía indígena se hizo evidente, para el año 2012 las agencias de cooperación europeas también empezaron a reorientar el financiamiento hacia otras actividades, lo cual limitó aún más la capacidad de las ONG para brindar apoyo técnico sobre la autonomía indígena. En 2012 el gobierno empezó asimismo a lanzar amenazas en contra de ONG que apoyaban a las organizaciones indígenas, actitud que se hizo patente cuando expulsó a una destacada ONG danesa por una supuesta “injerencia política” en asuntos internos (Global Post 2013, Corz 2013).

La relativa falta de apoyo de la cooperación y las ONG dejó a los 11 municipios indígenas en proceso de conversión en AIOC casi enteramente dependientes del Ministerio de Autonomías para cualquier requerimiento de apoyo técnico y jurídico, el cual ha sido precario desde el comienzo. Si bien los técnicos de la Unidad de AIOC del Ministerio de Autonomías son generalmente gente comprometida con la autonomía indígena, están limitados por la propia ley, la falta de recursos financieros y la hostilidad política de los oficiales elegidos. La Unidad de AIOC (que tiene aproximadamente diez funcionarios profesionales) ha proporcionado apoyo técnico y jurídico a los municipios y territorios que han sido formalmente aprobados para empezar su conversión en AIOC, pero no tiene los recursos o el mandato de promover la conciencia ciudadana acerca del derecho a la autonomía indígena en Bolivia. En consecuencia, la autonomía indígena sigue siendo poco entendida, o definitivamente nada entendida en la mayor parte de Bolivia.

En 2010 los municipios indígenas en proceso de conversión a estatus de AIOC crearon un organismo de coordinación, la “Coordinadora Nacional de Autonomía Indígena Originaria Campesina” (CONAIOC). El mandato de la CONAIOC

9 Nos referimos a CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), Fundación TIERRA, AVSF-CICDA (Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras - Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola), GIZ (Cooperación Alemana).

es apoyar el proceso de conversión a la autonomía indígena. Sin embargo, la dedicación a medio tiempo de sus representantes –que son los propios dirigentes ocupados con los procesos autonómicos en los 11 municipios– se ha concentrado enteramente hacia dentro de los 11 municipios en proceso de conversión, dejando de lado el papel de difundir la información acerca del derecho a la autonomía indígena en otros municipios y territorios. El 22 de octubre de 2014 la CONAIOC recibió del Ministerio de Autonomías su Personería Jurídica (N° 13080); sin embargo, a pesar de que puede recibir apoyo financiero directamente de agencias de cooperación esto no es posible debido principalmente a que este proceso no muestra avances en su implementación. Como consecuencia, la CONAIOC sigue dependiendo del limitado presupuesto del Ministerio de Autonomías.

En este contexto de restricciones jurídicas, burocráticas y políticas al derecho a la autonomía indígena y de una capacidad muy limitada de las ONG y de la Unidad de AIOC en el Ministerio de Autonomías para apoyar la conversión en AIOC, no debería sorprender que muchas organizaciones y municipios indígenas hayan optado por no buscar la autonomía indígena, o que de entrada ni siquiera entendieran que existía esa opción. Los múltiples obstáculos burocráticos y la falta de apoyo técnico y financiero son poderosos desincentivos para las organizaciones indígenas con tiempo, conocimientos técnicos y recursos limitados. Muchos dirigentes indígenas percibieron astutamente la hostilidad del gobierno hacia la autonomía indígena y la interpretan como un mecanismo demasiado restringido como para aumentar su propio control legal, político y económico sobre sus territorios. Muchos dirigentes indígenas locales también están preocupados por mantener relaciones favorables con el MAS y ven la conversión en AIOC como un proceso que podría socavar futuras transferencias de recursos a sus comunidades y municipios (ej. el programa presidencial “Bolivia Cambia, Evo Cumple” que asigna recursos económicos para obras en comunidades rurales mediante criterios claramente político clientelares). En pocas palabras, en el caso de muchas organizaciones indígenas, consideraciones políticas pragmáticas acerca de los costos y beneficios relativos de la conversión a la autonomía indígena han influido en las decisiones de no buscar cambios al orden establecido de gobernanza municipal.

Sin embargo, sería un error suponer que las perspectivas políticas de los dirigentes indígenas en municipios rurales están conformadas completamente por su relación con el Estado. Muchos dirigentes y comunarios indígenas son asimismo profundamente ambivalentes respecto a la autonomía indígena también por otras razones. Como se discute en la séptima parte, esta ambivalencia refleja a menudo las luchas locales por el poder político y económico, así como las respuestas al racismo profundamente enraizado en Bolivia y los intentos en curso por lidiar con las influencias de la modernidad, particularmente como resultado de la migración urbana. Para entender mejor estas perspectivas y la manera en que se reflejan en

distintas comunidades indígenas, el siguiente acápite del documento examina los debates detrás de las decisiones de las organizaciones indígenas para convertirse a la autonomía indígena, lo que revela los elevados niveles de pragmatismo y relativamente escaso interés en los discursos milenarios sobre los derechos indígenas y las tradiciones ancestrales. La cuarta parte del documento se orienta después a analizar las discusiones dentro de las organizaciones indígenas que han escogido no buscar la autonomía indígena.

### **3. Razones materiales y pragmáticas para buscar o dejar de buscar la autonomía indígena**

Los discursos nacionales e internacionales de los derechos indígenas influyeron ciertamente en las discusiones locales sobre la autonomía en Bolivia, pero en muchos casos las motivaciones más fuertes para convertirse en AIOC fueron las preocupaciones pragmáticas por el control del poder político y los recursos materiales. En este sentido, se debe hacer una diferenciación importante entre los principios teóricos formulados en las declaraciones de derechos indígenas internacionalmente reconocidas, como ser el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) por un lado, y las consideraciones eminentemente prácticas que motivaron las luchas por la autonomía indígena en el terreno mismo de los municipios rurales, por el otro. Reflejando el llamado “efecto bumerán” descrito por Keck y Sikkink (1998), los dirigentes indígenas en muchos municipios rurales han desplegado discursos internacionales de los derechos indígenas, pero también han aclarado que los verdaderos objetivos de sus luchas no son la implementación abstracta de esos derechos sino preocupaciones mucho más concretas relacionadas con el control del poder administrativo local y los recursos estatales. Nancy Postero observó similares preocupaciones pragmáticas en las parejas involucradas con los matrimonios colectivos organizados por el Estado; si bien ellas apreciaban la oportunidad de afirmar sus identidades indígenas, los motivos de índole material eran también muy poderosos, particularmente el hecho de que los costos jurídicos, la ceremonia matrimonial y las fiestas eran pagados por el Estado que además ofrecía vivienda gratis a los recién casados (Postero 2017). Las luchas por intereses concretos y por identidades no pueden separarse una de la otra, pero es un error asumir que las organizaciones indígenas de base local estuviesen motivadas completamente, o al menos predominantemente, por discursos milenarios y el lenguaje de los derechos indígenas. En otras palabras, en las decisiones que pesan para meterse –o no hacerlo– en el proceso de conversión jurídica a la autonomía indígena, los contextos locales específicos de luchas por el poder y los recursos materiales dentro de los municipios, y entre los municipios indígenas y

el Estado, importan tanto como las convicciones de principio sobre el ejercicio de los derechos indígenas.

Por ejemplo, en Mojocoya, uno de los tres municipios en el departamento de Chuquisaca implicados en el proceso de conversión a la autonomía indígena, los dirigentes locales de la iniciativa autonómica tenían muy en claro que su principal motivo para la conversión era proteger la reubicación que hicieron de las oficinas del gobierno municipal desde el centro de la comunidad de Mojocoya, el antiguo asiento del poder hacendario (terratendiente), al pueblo de Redención Pampa, dominado por los campesinos. Cuando se les pidió explicar sus razones para buscar la autonomía indígena, los dirigentes repitieron versiones diferentes de la misma historia que reproducimos a continuación. Primero, a pesar de los datos del censo que indicaban que más del 94 por ciento de los mojocoyeños se autoidentificaban con un grupo indígena (ver Cuadro 4), los dirigentes comunales enfatizaron que ellos nunca se habían identificado como indígenas y se veían a sí mismos como campesinos. Sin embargo, reconocían la oportunidad de aprovechar el marco jurídico de la conversión en AIOC para conseguir sus propios objetivos. Segundo, ellos cuentan la versión de una larga historia de explotación y abuso a manos de hacendados locales y sus descendientes asentados en el pueblo central de Mojocoya, cuyas haciendas fueron divididas por la Reforma Agraria de 1953 pero que siguieron controlando el poder político local hasta fines de los años noventa. Tercero, explican que la central de sindicatos campesinos obtuvo gradualmente, en el contexto de la Ley de Participación Popular de 1994, el control político del municipio en el transcurso de la década de 1990 y primeros años de 2000. Por último, cuentan cómo, frente al continuo racismo y obstruccionismo de los dirigentes vecinales asentados en el pueblo de Mojocoya, ellos trasladaron a la fuerza las oficinas municipales al pueblo de Redención Pampa mediante un operativo encubierto realizado al anochecer, el cual implicó cargar a varios camiones los muebles, computadoras, armarios, archivadores, herramientas para mantenimiento de vías y otros activos municipales, hasta tener finalmente que construir nuevas oficinas municipales en la plaza del pueblo de Redención Pampa. Fue la defensa y consolidación de este control muy práctico del poder político y administrativo local contrapuesto al antiguo poder de los descendientes de la elite terrateniente lo que motivó a los dirigentes campesinos del lugar a convertir el municipio de Mojocoya en AIOC. El cambio del sistema de elección de las autoridades locales –algo que las normas legales para AIOC permiten– tenía que ver con su preocupación principal de bloquear el acceso de las viejas elites de los vecinos del pueblo y ex terratenientes al poder político local.

**Cuadro 4**  
**Cambios en la autoidentificación indígena**  
**en determinados municipios según los resultados de los censos 2001 y 2012**

Municipios	2001	2012	% de cambio
Municipios de la provincia Ingavi (La Paz)			
Viacha	87,78	68,48	-19,3
Guaqui	92,86	88,05	-4,81
Tiwanaku	96,71	94,44	-2,27
Desaguadero	94,42	83,84	-10,58
San Andrés de Machaca	96,69	94,97	-1,72
Jesús de Machaca	95,73	96,05	+0,32
Taraco	96,66	96,97	+0,31
Municipios del departamento de Chuquisaca			
Tarabuco	92,87	87,40	-5,47
Mojocoya	94,58	86,89	-7,69
Zudáñez	96,07	86,92	-9,15
Tomina	84,25	85,11	+0,86
Tarvita	86,77	91,44	+4,67
Yamparáez	96,96	77,36	-19,6

Fuente: elaboración propia con datos de los censos de 2001 y 2012.

Similares conflictos por el poder político local son evidentes en otros municipios que se convierten en autonomía indígena. En el municipio de Charazani el proceso de conversión a la AIOC ha generado conflictos internos entre dos organizaciones locales, una afiliada a la CSUTCB y la otra afiliada al CONAMAQ. Las afiliadas a la CSUTCB han percibido la autonomía indígena como una iniciativa de las organizaciones afiliadas a la CONAMAQ para controlar el municipio y por consecuencia han resistido el proceso de conversión (Alderman 2015). La principal controversia en las deliberaciones sobre el autogobierno indígena en Charazani ha sido la ubicación geográfica del lugar donde debería asentarse el gobierno local, este impasse a la postre significó la paralización del proceso de la autonomía indígena hasta hoy en este municipio. Los dirigentes del poblado de Amarete alentaron la conversión a la autonomía indígena principalmente como una estrategia para reubicar las oficinas del gobierno municipal sacándolas del pueblo de Charazani.



Aunque sus motivaciones eran geopolíticas, su discurso público se inspiró fuertemente en las normas y símbolos indígenas, entre ellos un argumento que usaba un análisis de la Cruz Andina (*chakana*) para sustentar la propuesta de creación de un nuevo subdistrito municipal y la reubicación de la capital. En el territorio indígena de Marka Camata, contiguo a Charazani, los dirigentes locales fueron muy explícitos al indicar que su motivo principal para convertirse en autonomía indígena era que la misma resultaría en mejores conexiones viales con el sistema nacional de carreteras. Algunos observadores externos entrevistados en diciembre de 2013 que estuvieron involucrados en la propuesta de conversión en AIOC de Marka Camata, también sostuvieron que el proceso estaba fuertemente motivado por las ambiciones políticas elementales de los dirigentes locales, los cuales fueron mayormente excluidos del poder político local en el municipio de Ayata, del cual intentaban separarse (Fundación TIERRA 2013).

En Jesús de Machaca, el único municipio en la provincia Ingavi que está en proceso de convertirse en AIOC, está también claro que las motivaciones geopolíticas son consideraciones importantes. Las convicciones milenarias y una fuerte memoria histórica juegan papeles importantes en las deliberaciones sobre la autonomía indígena en este municipio. Sin embargo, los conflictos al interior de Jesús de Machaca entre las poblaciones locales de Corpa, Santo Domingo y Jesús de Machaca por el poder local y los recursos de infraestructura son también factores clave. Entre 2011 y 2013, las deliberaciones sobre la conversión a estatus de AIOC fueron completamente postergadas y formalmente suspendidas por las autoridades indígenas en base a dos razones principales: la primera, la firme determinación del alcalde indígena de completar su período de cinco años en el cargo hasta diciembre de 2014, y la segunda, los conflictos por un relativo equilibrio de poder entre las dos parcialidades que constituyen la marka ancestral de Jesús de Machaca. Aparte de esta mezcla de factores políticos estratégicos, existió una sistemática campaña, por parte de autoridades municipales y militantes locales del MAS, para desinformar e infundir el temor de que la conversión al estatus de AIOC resultaría en un aumento de los impuestos, y alienaría al municipio del favor de Evo Morales y el MAS, poniendo así en peligro el acceso a los recursos estatales. Si bien los temores acerca de mayores impuestos eran grandemente infundados, el miedo a perder el acceso al financiamiento estatal es bastante creíble. Los políticos locales y las autoridades indígenas se tomaron muy en serio la declaración de Evo Morales inmediatamente antes de las elecciones municipales de abril de 2010 que decía que él “no trabajará con los conspiradores... necesito alcaldes, prefectos o gobernadores para trabajar los cinco años” (La Prensa 2010). En conversaciones con machaqueños después de la declaración del Presidente, era claro que la entendieron como una amenaza implícita para elegir a los candidatos del MAS y no buscar la conversión al estatus de AIOC.

En Tarabuco, uno de los tres municipios del departamento de Chuquisaca comprometidos con la conversión en AIOC, un alto dirigente de la Central Campesina que encabezó el referendo de 2009 sobre la conversión a AIOC, reconoció abiertamente que la principal razón por la que habían iniciado el proceso en 2009 –con el respaldo significativo y apoyo técnico de las ONG y el Ministerio de Autonomías– fue que la percibieron como una política gubernamental que podría ganarles el favor del Presidente: “Sólo promovimos la autonomía porque pensamos que era una política de Evo” sostuvo uno de los entrevistados (Sucre, octubre 2012). Además, el debate sobre si incluir o no el término “indígena” en el nombre de la Asamblea Autónoma de Tarabuco casi estropeó todo el proceso de AIOC, se resolvió con la elección de un nombre que excluía el término: “Asamblea Autónoma de Tarabuco”. Como se hizo evidente con el paso del tiempo que el Presidente y el MAS no apoyaban la autonomía indígena y en tanto que cierto subdistrito propuso un diseño institucional que disminuía el poder de la Central Campesina, sus dirigentes perdieron interés en el proceso y declararon abiertamente que alentarían a sus bases a votar en contra de la conversión en AIOC cuando finalmente se llegara al referendo de aprobación del estatuto de autonomía indígena.

El propósito de estas historias acerca de las motivaciones geopolíticas y prácticas detrás de las luchas por la autonomía indígena no implica sugerir que las identidades culturales y políticas indígenas no sean factores clave o que los discursos de dirigentes indígenas que alientan la AIOC puedan clasificarse simplemente como “esencialismo estratégico”. De hecho sin que existan fuertes sentimientos de identidad indígena, ninguno de los motivos pragmáticos antes descritos hubieran dado lugar al surgimiento de los propósitos por convertirse en AIOC. El argumento principal aquí es simplemente que los motivos pragmáticos y los basados en la identidad operan conjuntamente uno al lado del otro. Las luchas políticas por la conversión en AIOC surgieron principalmente en municipios donde los dirigentes indígenas perciben la conversión al estatus de AIOC como una estrategia para buscar objetivos políticos y económicos prácticos, a menudo relacionados con su propio poder político individual. En ausencia de consideraciones pragmáticas de corto plazo para la conversión en AIOC –las cuales han de estar muy probablemente relacionadas con conflictos locales por recursos materiales y poder político– las motivaciones basadas en la identidad tienen pocas probabilidades de ser lo suficientemente fuertes como para justificar las inversiones en tiempo y energía, además de los riesgos políticos y conflictos inevitables que conlleva la conversión a la autonomía indígena. Por ejemplo, la encuesta realizada en 2011 por Fundación TIERRA en los departamentos de Chuquisaca, Potosí y Santa Cruz, encontró que sólo un minúsculo porcentaje de los 569 encuestados percibieron que el “respeto por los derechos indígenas” fuese una motivación principal para convertirse en autonomía indígena. Cuando se les preguntó: “¿qué espera usted de la autonomía

indígena?, el 81% indicó que no sabía, el 7,7% respondió “el desarrollo económico”, el 6,3% indicó “mejoras en la administración municipal”, el 3,3% indicó “mejora en la condiciones de vida”, y sólo el 0,8% (cinco personas) indicó que el ejercicio de los derechos indígenas era la principal razón para buscar la AIOC (Fundación TIERRA 2011).

En resumen, las consideraciones materiales de tipo práctico, antes que las identidades milenarias y las luchas políticas por implementar los derechos indígenas parecen ser las principales motivaciones para buscar la conversión a la autonomía indígena en los municipios rurales en Bolivia. Esta observación no merecería destacarse mayormente si no fuera porque parece existir una amplia expectativa fuera de Bolivia, y hasta hace poco también dentro del país, de que los municipios indígenas reivindicarían el derecho al autogobierno, simplemente porque una gran parte de sus habitantes se autoidentificaban como indígenas. Estas expectativas se deducen de una aparente desconexión entre la política global de alto nivel sobre los derechos indígenas y la política local más pragmática de las organizaciones y dirigentes indígenas de base. Esta desconexión se hizo evidente para nosotros en una revisión de los primeros cinco estatutos de la autonomía indígena que fueron aprobados por asambleas deliberativas realizadas en municipios indígenas en 2013 (Tockman, Cameron y Plata 2015)<sup>10</sup>. Aunque los cinco estatutos hacían referencia al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de la ONU, el análisis de los textos de los estatutos y las conversaciones con participantes en las asambleas dejó en claro que los mismos no hicieron ningún esfuerzo por reclamar algunos derechos específicos reconocidos por la OIT o las NNUU. Los intentos por entender la autonomía indígena a través de la óptica de la política de alto nivel y el discurso de derechos indígenas corren el riesgo de aceptar la suposición de que los pueblos indígenas reivindicarán automáticamente estos derechos cuando surjan las oportunidades políticas, dejando así de ver las consideraciones pragmáticas que sus decisiones también toman en cuenta. Lo que se echa de menos en buena parte de los análisis sobre los derechos indígenas es una comprensión de que los pueblos indígenas pueden optar por no reivindicar sus derechos, incluso aquellos que han sido incorporados en la legislación nacional.

#### 4. Hibridez institucional y estrategia política

El enfoque sobre la conversión jurídica formal de gobiernos municipales a la autonomía indígena en Bolivia aleja la atención de las formas en que las organizaciones y dirigentes indígenas ya se apropiaron de las instituciones municipales adaptándolas para que incorporen las normas y procedimientos locales dentro de sistemas hí-

<sup>10</sup> Los primeros cinco estatutos de autonomía indígena en ser aprobados por sus respectivas asambleas autonómicas fueron los de San Pedro de Totora, Charagua, Pampa Aullagas, Chipaya y Mojocoya.

bridos de gobernanza local. En efecto, hasta que el derecho a la autonomía indígena fuera reconocido formalmente en 2009, la creación de “municipios indígenas” que combinaban informalmente normas indígenas con estructuras municipales fue la estrategia principal de gobernanza de muchas organizaciones indígenas en Bolivia (ver Colque y Cameron 2010). Después de implementarse la Ley de Participación Popular en 1994, que creó gobiernos municipales rurales por toda Bolivia, los dirigentes indígenas obtuvieron el control del poder municipal en un gran número de municipios, principalmente asociados al MAS (Albó 2002a, 2002b; Cameron 2009a, 2009b). Con más de dos décadas de experiencia municipal en sus espaldas, las organizaciones y dirigentes indígenas campesinos ahora controlan completamente el poder político local en muchos municipios y también se han apropiado de las instituciones municipales combinándolas con formas campesino indígenas de toma de decisiones. Para entender la relativa falta de interés de muchas organizaciones locales en la conversión al estatus de AIOC, es clave tomar en serio estas formas de apropiación y gobernanza híbrida. Aunque los municipios híbridos carecen de los rasgos centrales que los promotores del autogobierno indígena han exigido, ellos sí poseen ciertas ventajas importantes, en particular su familiaridad y el que así se libran del pesado, moroso y conflictivo proceso asociado a la conversión en autonomía indígena, así como del estigma de ser percibidos como “atrasados” (ver más adelante). En otras publicaciones hemos sostenido que el diseño institucional de autonomías indígenas perfilado en los Estatutos Autonómicos que han sido aprobados hasta la fecha puede entenderse en un espectro que va desde “más comunitario” hasta “más municipal” (Tockman, Cameron y Plata 2015). Particularmente en el caso de las autonomías indígenas del extremo “más municipal” del espectro, las diferencias entre el diseño institucional de los futuros gobiernos AIOC y el actual funcionamiento de los gobiernos municipales son relativamente menores. En efecto, algunos críticos han desestimado el marco legal para la autonomía indígena en Bolivia por habilitar la creación de nada más que “municipios con ponchos”, es decir, gobiernos locales que retienen los rasgos centrales de los municipios pero con cambios de nombre indígena y otros adornos para otorgarles una apariencia superficialmente indígena (ver Albó 2012, 297). En este contexto, en vista de todas las restricciones para la conversión formal a autonomía indígena y la relativa flexibilidad de las formas híbridas informales de gobernanza municipal, la decisión de continuar gobernando a través de sistemas municipales híbridos debe entenderse como una alternativa atractiva al estatus formal de AIOC y como un factor importante para la comprensión de por qué no ha habido más municipios que busquen la conversión a dicho estatus.

Un ejemplo de cuán completamente algunas organizaciones campesino indígenas se apropiaron del sistema municipal en Bolivia proviene de Mojocoya que actualmente está intentando formalizar estas normas híbridas en su sistema de auto-

nomía indígena. La Ley de Participación Popular instruyó la creación de Comités de Vigilancia conformados por ciudadanos para que supervisen a los gobiernos municipales y los haga rendir cuentas. En Mojocoya, la Subcentral Campesina se apropió de hecho del Comité de Vigilancia como otro brazo de la organización campesina y estableció la norma de que el Secretario General de la organización campesina tenga que ser siempre el Presidente del Comité de Vigilancia. En una reunión de la Asamblea Autonómica de Mojocoya en 2012, esta práctica fue cuestionada por el director departamental del Ministerio de Autonomías quien planteó que era ilegal e inconstitucional. En respuesta, los miembros de la Asamblea Autonómica defendieron molestos dicha práctica como parte de sus “normas y procedimientos propios” (notas de campo, enero 2013). Sin embargo, por todo el resto rural del departamento de Chuquisaca los dirigentes campesinos explicaban que no veían la necesidad de buscar la autonomía indígena a fin de consolidar su control del poder político local. Ellos han creado un sistema político en que el control partidario del liderazgo sindical en las organizaciones regionales campesinas y su afiliación al MAS como partido ampliamente mayoritario es la única ruta hacia el poder municipal. Denis Avilés constató, por ejemplo, que los exdirigentes campesinos en el municipio de Sopachuy pasaron a ocupar cargos en el gobierno municipal impulsados por la Ley de Participación Popular (Avilés 2010, 197). De manera más contundente un dirigente campesino en el municipio de Tomina nos expresó que, “nos hemos apropiado del municipio y sentimos que es nuestro”. La estrecha relación entre las centrales campesinas y los gobiernos municipales está aún más cimentada por la posición hegemónica del MAS en muchos municipios rurales –particularmente en Chuquisaca y Cochabamba, regiones donde se concibe a este partido como el “instrumento político” de las organizaciones campesinas y la afiliación al partido es de hecho un requisito para la elección–. Una comparación entre el apoyo popular al MAS en 2004 y las elecciones municipales de 2010 en los seis municipios de Chuquisaca que estudiamos es sugerente. En 2004 el MAS ganó el 23 por ciento de las concejalías municipales y compartió el voto popular con otros seis partidos políticos en promedio. Para el año 2010, todos los alcaldes y más de  $\frac{3}{4}$  de los concejeros municipales estaban afiliados al MAS, mientras que los otros partidos prácticamente habían desaparecido; en ningún caso había más de un otro partido con algún curul en el concejo municipal.

Existen también estrechas relaciones entre organizaciones indígenas basadas en el ayllu y gobiernos municipales en muchos municipios del altiplano, donde los candidatos para los cargos de alcalde y concejal municipal son preseleccionados con frecuencia en los “cabildos” de las organizaciones indígenas antes de las elecciones municipales, y donde las exigencias de rendición de cuentas desde los cabildos al gobierno municipal son fuertes. Estas normas informales no garantizan que los habitantes de la localidad votarán automáticamente por los candidatos es-

cogidos en el cabildo o que los funcionarios municipales necesariamente sigan sus instructivas (ver Colque y Cameron 2010). Sin embargo, en los municipios de la provincia Ingavi que hemos acompañado, la relación entre el cabildo y el gobierno municipal era muy estrecha, aunque con turbulencias periódicas. En todos los siete casos (incluido Jesús de Machaca) el Comité de Vigilancia establecido legalmente estaba formalmente apropiado e incorporado como un brazo técnico del respectivo cabildo. Si bien los integrantes de los Comités de Vigilancia realizan el trabajo técnico de supervisar las cuentas municipales y los proyectos de obras públicas, ellos responden a los políticamente poderosos cabildos, que son las instituciones que intervienen ante los funcionarios municipales cuando surgen cuestionamientos y preocupaciones. Otros ejemplos de la hibridación de las normas indígenas con la institucionalidad municipal incluyen la preselección de los candidatos a cargos municipales en asambleas de los cabildos, la rotación de los cargos de liderazgo entre comunidades, y la intimidación ocasional y amenazas físicas para hacer cumplir las decisiones comunitarias (ver Thede 2011, 227). Estas formas prácticas de mezcla institucional destacan la manera en que las organizaciones indígenas en Ingavi (y muchos otros lugares del altiplano) han podido controlar el poder municipal e incorporar informalmente las normas locales en los sistemas de gobernanza municipal haciendo así de la conversión formal al estatus de AIOC algo redundante e innecesario en las mentes de muchos dirigentes indígenas.

El concepto de “modernidades alternativas” ofrece inspiraciones útiles para comprender estas estrategias de hibridez informal. La idea de “modernidades alternativas” empieza con la afirmación de que “la modernidad es ineludible” y que no puede seguir siendo interpretada como una imposición occidental sino que es también cada vez más un producto de las culturas no occidentales (Gonkar 2001, 1). De manera similar, Néstor García Canclini sostuvo en *Culturas Híbridas* que no es factible rechazar o hacer retroceder a la modernidad; más bien, la única respuesta viable es “radicalizar el proyecto de la modernidad” (1990, 333). Gonkar destaca el proceso de “adaptación creativa” por el cual los pueblos no occidentales lidian con los elementos de la modernidad para apropiarse de éstos en intentos por colocar sus propias condiciones sobre la modernidad, volviéndose modernos ellos mismos en vez de “ser modernizados por fuerzas foráneas e impersonales” (2001, 18). Un ingrediente central de esta idea –y en tensión con las lecturas foucauldianas de la gubernamentalidad– es el argumento de que los creadores de las modernidades alternativas no son ingenuos ni desconocen los orígenes y peligros de la modernidad (ibíd., 21). En otras palabras, ellos no están siendo “embaucados” con la autoimposición de valores e instituciones modernas sino más bien que optan conscientemente por aprovechar las oportunidades políticas disponibles para moldear la modernidad en sus propios términos; entre ellos, la imposición informal de los modos indígenas de toma de decisiones en los sistemas municipales de gobernanza.

En el contexto andino, Colloredo-Mansfeld sostuvo que la participación indígena en los gobiernos locales en el Ecuador rural representa una forma de “arte de gobierno vernáculo” o apropiación de abajo hacia arriba de las instituciones estatales adaptadas a las condiciones locales sin “el control hegemónico del Estado” (2007, 87-88). De manera similar, en Bolivia, Postero arguyó que la participación indígena en las instituciones políticas liberales representa una vernacularización del liberalismo “a fin de volverlo más relevante para las poblaciones indígenas de Bolivia” (2010, 63). De manera complementaria a estas perspectivas, Thede se inspira en el concepto de “habitus institucional” de Bourdieu para destacar la manera en que los actores políticos indígenas y campesinos en Bolivia imponen las prácticas no liberales de las organizaciones comunitarias (como ser la votación consensuada no secreta y la rotación de cargos) a los gobiernos municipales que tienen diseños institucionales notoriamente liberales (2011, 226-227). Es importante una apreciación de estas estrategias informales de “modernidad alternativa” para entender las decisiones de no tramitar el estatus de AIOC, particularmente en el contexto de estigmatización percibida ampliamente en contra de las normas indígenas como anti-modernas y atrasadas, lo cual se analiza más adelante (parte siete).

## 5. La oposición indígena a la autonomía indígena en municipios rurales

Las actitudes respecto a la autonomía indígena entre los funcionarios ediles indígenas en municipios rurales varían desde la cauta reserva, pasando por falta de interés, hasta la hostilidad abierta. En los municipios que tuvieron referendos en 2009 para convertirse a la autonomía indígena, el principal origen de la oposición local provino de los alcaldes y concejales municipales indígenas quienes percibieron a la conversión en AIOC como una amenaza directa a sus carreras políticas. Como resultado del vacío legal en la LMAD, los términos de la transición desde lo municipal al estatus de AIOC nunca fueron especificados formalmente, creando así una oportunidad para que los alcaldes y concejales retengan sus cargos, salarios y otros privilegios mediante el bloqueo o al menos la prolongación innecesaria del proceso de conversión. En ese contexto, muchos alcaldes y concejales se opusieron a la conversión en AIOC con el objetivo de cumplir sus cinco años completos en el cargo. El ejemplo más notable de oposición de alcaldes a la AIOC entre los 11 municipios que votaron en favor de la conversión fue el alcalde de Jesús de Machaca para el período 2010 a 2015. Él manipuló poniendo en la congeladora las deliberaciones sobre la AIOC desde 2011 hasta fines de 2013, momento en el que se hizo evidente que las dilaciones burocráticas del gobierno central le permitirían completar su período. Sin embargo, los alcaldes de otros municipios comprometidos con la conversión en AIOC también dejaron claramente establecido que ellos esperaban asimismo completar sus períodos de cinco años de gestión, lo que pudieron hacer

todos finalmente. La gama de estrategias políticas que los líderes municipales utilizaron para lograr este objetivo variaba desde un extremo de desgano y pasividad hasta infundir miedo, sobornar, lanzar amenazas y, en algunos casos, violencia física abierta en contra de los promotores de la autonomía indígena. Una estrategia particularmente común utilizada por los políticos municipales para socavar el apoyo a la conversión en AIOC era difundir rumores falsos de que el estatus AIOC traería nuevos gravámenes sobre las tierras de cultivo y el ganado. En el contexto de falta generalizada de información acerca de la autonomía indígena en muchos municipios rurales, estos rumores adquirieron la categoría de verdades consagradas y tuvieron éxito en socavar el apoyo potencial. Cualesquiera pudieran ser las ventajas teóricas de la autonomía indígena, los habitantes de comunidades indígenas estaban por lo general más preocupados respecto a cualquier amenaza a sus medios de subsistencia. Hay que destacar que el alcalde indígena de Charazani durante el período 2010-2015 fue a menudo aplaudido por su respaldo activo al proceso de conversión, hecho que lo diferenciaba de los alcaldes de los otros diez municipios involucrados en el proceso. Sin embargo, las entrevistas en Charazani también dejaron en claro que la motivación detrás del respaldo del alcalde a la AIOC fue un intento por reubicar la capital de la futura AIOC, desde el centro poblado de Charazani a su pueblo natal de Amarete (ver parte cuatro anterior), notándose así las razones político pragmáticas antes que los motivos de principio detrás de su apoyo.

Entre los diez municipios indígenas estudiados en Ingavi y Chuquisaca que no participaban en la conversión al estatus de AIOC, casi todos los alcaldes salvo uno –todos ellos indígenas, y todos elegidos mediante su respectiva organización campesina o indígena– mostraron una falta total de interés si es que no hostilidad hacia la conversión en AIOC. Sólo en el municipio de San Andrés de Machaca en Ingavi hubo alguna discusión seria acerca de la opción entre convertirse a la autonomía indígena y la reafirmación del estatus municipal. En ese municipio, los dirigentes indígenas invitaron al personal de dos ONG para facilitar una serie de talleres en 2011 y 2012 con el propósito de garantizar que los dirigentes comunales habían entendido las diferencias entre el tipo de gobernanza municipal y de AIOC. Aunque el Alcalde y los concejales municipales claramente preferían el sistema municipal, ellos sí apoyaron las iniciativas para difundir la información acerca de la AIOC y para debatir los beneficios y desventajas relativas de cada opción. Después de más de cuatro años de deliberaciones, en 2015 el Municipio de San Andrés de Machaca tomó la decisión de no convertirse al estatus de AIOC.

Sin embargo, ninguno de los otros alcaldes de Ingavi apoyó que se compartiera la información y se debatiera sobre la conversión en AIOC. En efecto, una autoridad municipal en Taraco, quien era abiertamente crítico de la AIOC, explicó que había pedido explícitamente a una ONG local no hablar acerca de la autonomía indígena porque temía que podría polarizar a la población local, como lo había hecho en



Jesús de Machaca (7/11/2012). También afirmó que la autonomía indígena sería una “regresión” porque significaba “retornar al pasado” en un momento en que Taraco necesitaba “mirar hacia el futuro y volverse más moderna”. Los otros alcaldes de Ingavi no expresaron explícitamente su hostilidad hacia la autonomía indígena sino simplemente utilizaron su poder e influencia política para reafirmar el modelo municipal de gobernanza, a menudo con poca oposición popular o incluso debate. Por ejemplo, en el municipio de Tiwanaku, el alcalde y concejales indígenas esquivaron la deliberación sobre la conversión en AIOC iniciando un proceso de reafirmación del estatus municipal mediante la elaboración de una “carta orgánica”. En 2012 el municipio organizó una asamblea popular para elaborar la carta orgánica. Sin embargo, era evidente que la asamblea tenía simplemente el papel de legitimar el trabajo realizado previamente por el concejo municipal y una firma consultora contratada para redactar la carta. Los participantes en la asamblea no presentaron objeciones a la falta de una discusión seria. La opción de convertirse al estatus de AIOC nunca fue mencionada durante la asamblea por ningún funcionario municipal ni algún técnico de la firma consultora. Tampoco el concepto de la autonomía indígena fue mencionado por ningún dirigente comunal que participó en la reunión –aunque unos pocos articularon visiones de gobernanza municipal que sólo habrían sido posibles bajo un estatus de AIOC–. Los dirigentes comunales de los otros municipios de Viacha, Guaqui y Desaguadero en la provincia de Ingavi afirmaron asimismo que nunca hubo ningún debate serio sobre la conversión en AIOC. Como lo expresó una autoridad originaria de Viacha, “No hubo mucho interés en la autonomía indígena porque no había ninguna información” (7/11/2012). Algunos dirigentes indígenas interpretaron la falta de debate e información como una manipulación deliberada por parte de las autoridades municipales indígenas, a quienes les preocupaba tanto mantener sus propios cargos como preservar el sistema de gobierno municipal que habían aprendido a manejar. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes indígenas con los que hablamos indicó simplemente que había poco interés serio en la AIOC. Si bien el hecho de que tanto el gobierno central como los municipios habían fracasado en promover la conciencia sobre la AIOC puede explicar parcialmente dicha falta de interés, el debate y los conflictos sobre la AIOC en Jesús de Machaca eran bien conocidos y fueron muy discutidos entre los dirigentes comunales por todo Ingavi, así que la falta de interés en AIOC no puede atribuirse simplemente a falta de información. En cambio, la falta de interés parece ser más bien el producto de una combinación de carencia de información adecuada –incluidos los rumores falsos difundidos por políticos en función de sus intereses propios– con una percepción negativa de la conversión en AIOC a partir de la experiencia de Jesús de Machaca, y un sentimiento generalizado de que la AIOC no traería consigo ningún cambio significativo en cuanto al bienestar local.

De los resultados del referendo de aprobación del estatuto de autonomía indígena de Totora Marka de septiembre de 2015, donde los votos por el ‘No’ alcanzaron el 70% y por ‘Sí’ tan solo el 30%, pueden hacerse al menos dos lecturas<sup>11</sup>. Una centrada en torno al evento del referéndum que tuvo ribetes hasta dramáticos, los protagonistas principales fueron el sector que apostó por el No al estatuto, principalmente los funcionarios del gobierno municipal. Los mensajes contundentes difundidos en contra del estatuto se basaron en ilustrar escenarios fatalistas si ganaba el Sí. Como por ejemplo, con la autonomía indígena “los padres de familia deberán pagar impuestos para pagar a los maestros de lo contrario se cerrarían las escuelas”. Por el contrario “si votaban por el No se podría revertir la titulación colectiva de las tierras”, es decir, anular el título de TCO para fomentar la titulación individual de las tierras. Otra idea que circuló para decir No al estatuto fue que la autonomía significaba un retroceso al pasado, que vista desde algunas iglesias protestantes la autonomía indígena implicaría “venerar a la Pachamama, p’ijchar coca y tomar alcohol”.

Se sabe que los jóvenes y los residentes, en este caso comunarios que viven en los distintos centros urbanos del país, fueron quienes votaron decididamente por el No, se cuenta que los residentes volvieron a sus comunidades para el referéndum provenientes de las ciudades de Oruro, Cochabamba y también desde El Alto y La Paz. Fueron varias las denuncias contra los que hicieron la campaña por el No al estatuto, incluso utilizando la imagen del Órgano Electoral.

La segunda lectura de este proceso consiste en plantear que el No al estatuto –y por ende el No a la autonomía indígena en Totora Marka– tiene implicancias más allá de los pormenores del evento del referéndum y están relacionadas con las perspectivas de la propia gente de las comunidades que posiblemente expresan dudas o cuestionamientos a la propuesta de autogobierno indígena como política de Estado. Fundamentalmente las dudas tienen que ver con la certeza de que la autonomía indígena ofrezca a los habitantes de Totora Marka ventajas comparativas frente al gobierno municipal vigente; por ejemplo, el impulso de políticas diferenciadas a favor de comunidades y ayllus originarios que puedan afectar positivamente en la economía familiar. Otro aspecto que influyó en este sentido fueron las acciones dilatorias y las trabas burocráticas de los propios organismos del Estado que imposibilitaron que la autonomía indígena se pudiera implementar en plazos perentorios. En el caso de Totora Marka fueron seis largos años (2009-2015) de espera para que finalmente el estatuto autonómico sea rechazado.

Otro elemento para ahondar más en esta segunda perspectiva son las implicancias que tienen la migración y la doble residencia en los centros urbanos en la vida de las comunidades, principalmente en la región del altiplano. El caso de Totora Marka puede mostrarse como evidencia de que los residentes y particular-

<sup>11</sup> El análisis del referéndum de Totora Marka está extraído de un artículo previo escrito por Wilfredo Plata (2015), publicado en la página web de la Fundación TIERRA.

mente la población joven están relativizando las antiguas bases de vida comunitaria y de participación política; por ejemplo, que las decisiones debieran ser de carácter orgánico y por consenso. Esto sin duda debilita la cohesión comunal para emprendimientos colectivos. Este aspecto es muy perceptible entre la población joven. Los jóvenes fueron quienes más cuestionaron el proceso desde la elaboración misma del estatuto y fueron actores claves en la campaña por el No del referendo. Su objeción al estatuto se focalizó principalmente en el artículo 88 referido a los requisitos para asumir cargos en el gobierno originario como el de “haber ejercido como autoridad originaria”. El mensaje de esta impugnación es muy claro y concreto: el pasar cargos al interior de la comunidad no debiera ser un requisito para el ejercicio de cargos públicos tal como lo estipulaba el estatuto autonómico.

Entonces, el rechazo mayoritario al proyecto de estatuto autonómico de Totorá Marka no debiera ser leído solo como un episodio donde sus habitantes fueron manipulados y engañados por una campaña efectiva por el No y que estos resultados podrían ser revertidos mejorando la estrategia de la campaña por el Sí. Sino más bien revela que cuando no existen certezas reales las iniciativas como la autonomía indígena no reciben apoyo; y por otro lado, revela también que existen cambios importantes en las mismas comunidades respecto de la imagen de comunidades ideales.

En otros casos, como en el municipio de Tarabuco, la oposición política a la AIOC no se basaba en la antipatía al principio de la autonomía indígena en sí mismo, sino más bien a la propuesta específica de autonomía que surgió a través del proceso de deliberaciones –el cual cambiaba la representación proporcional de los tres principales sectores sociales en el municipio, y por tanto también el equilibrio de poder entre ellos–. El caso de Tarabuco subraya el hecho de que en el terreno mismo de los municipios rurales, los conflictos respecto a la conversión en AIOC tienen que ver mucho menos con la aplicación de principios y derechos abstractos, y mucho más con la manera en que disposiciones específicas en los cambios institucionales propuestos podrían impactar sobre el poder político y económico de individuos y grupos. Dadas las privilegiadas oportunidades de los políticos municipales para influir en el flujo de información sobre los asuntos de políticas a las comunidades rurales, sus actitudes pueden jugar un papel determinante en las decisiones respecto a la conversión en AIOC.

Es también llamativo que las deliberaciones sobre las cartas orgánicas en los municipios que optaron por reafirmar el estatus municipal pocas veces cuestionaron el propio diseño de las instituciones municipales o el funcionamiento básico de los gobiernos municipales. Como en el caso de Tiwanaku descrito antes, las reuniones para redactar las cartas orgánicas se organizaron aparentemente con la intención de legitimar el trabajo realizado con anterioridad por personal del municipio y por empresas consultoras particulares, antes que para facilitar cualquier debate serio sobre la gobernanza local. Los temas más comunes discutidos en reuniones sobre

las cartas orgánicas que pudimos presenciar fueron el nombre y escudo de armas del municipio, la creación de distritos submunicipales, los mecanismos para alternar entre concejales elegidos como titulares y sus suplentes en el concejo municipal, y las estrategias para incrementar la producción y productividad agrícola. Ninguna de estas discusiones reflejaba cierta insatisfacción con el sistema de gobiernos municipales ni alguna convicción fuerte respecto a la necesidad de modos alternativos de gobernanza indígena a nivel municipal.

## 6. La identidad indígena y la autonomía indígena

A pesar de los fuertes intereses pragmáticos, el desinterés y la ambivalencia hacia la autonomía indígena va más allá de los asuntos materiales a cuestiones más profundas acerca de las identidades indígenas y la relación entre esas identidades y los sistemas de autogobierno. En 2009, cuando el derecho a la autonomía indígena fue reconocido por primera vez en la Constitución, muchos observadores pronosticaron que la autoidentificación como indígenas (como indican los resultados del Censo de 2001) se traduciría en un apoyo decidido al autogobierno indígena basado en las “normas y procedimientos” locales. Las experiencias de 2009 a 2016 han demostrado claramente otra cosa. Hay un conjunto de asuntos en juego sobre los que deseamos reflexionar. Primeramente, hay una evidente caída cuantitativa en el porcentaje de bolivianos que se autoidentifican como indígenas, como lo indican los resultados del Censo de 2012. En segundo lugar, pero de la mayor importancia, están los cambios en las autodefiniciones de lo que significa ser indígena en la Bolivia actual en el contexto de tres factores: i) tasas incrementadas de urbanización, ii) la promoción gubernamental de una nueva identidad indígena pan-nacional, y iii) el racismo aún extendido que desestima las “normas y procedimientos” indígenas como algo del pasado, incluso entre muchos de las propias comunidades indígenas. Esta mezcla de factores se refleja en las posiciones de mucha gente que se autoidentifica como indígena pero que alimenta actitudes ambiguas y hasta hostiles hacia la autonomía indígena.

La publicación de los resultados del Censo de 2012 en Bolivia encendió una importante controversia porque arrojó una caída significativa en el porcentaje de bolivianos que se autoidentificó como indígena (p. ej. ver Albó 2013). Mientras que los resultados del Censo 2001 indicaban que 61,97 por ciento de los bolivianos se autoidentificaban con una nación o pueblo indígena, este porcentaje había disminuido al 48,13 en el Censo de 2012<sup>12</sup>. Una conclusión plausible de los resultados del Censo 2012 sería que los municipios indígenas no están interesados en convertirse

<sup>12</sup> Las preguntas específicas dirigidas a los que respondieron en los censos variaron sólo ligeramente entre 2001 y 2012. En 2001, a los censados se les preguntó “¿Se considera perteneciente a alguno de los pueblos originarios o indígenas?”. En 2012, la pregunta del censo decía: “¿Cómo boliviana(o), pertenece a alguna nación o pueblo indígena?” <http://datos.ine.gov.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?LANG=ESP>

en autonomías indígenas porque de hecho porcentajes menores de sus residentes se autoidentifican como indígenas. Sin embargo, el análisis de los datos del censo a nivel municipal muestra que hubo cambios relativamente pequeños en los niveles de autoidentificación indígena en la mayor parte de municipios rurales, ocurriendo los cambios más grandes en los centros urbanos. Por ejemplo, en los 13 municipios de los departamentos de La Paz y Chuquisaca donde realizamos la investigación, los cambios en la autoidentificación étnica fueron relativamente pequeños en la mayoría de los casos (ver Cuadro 4). Las notables excepciones de Viacha, Desaguadero, Zudáñez y Yamparaez apuntan a que todos ellos son lugar de residencia de poblaciones crecientemente urbanas y que están ubicados cerca de las ciudades, donde pasan buena parte de su tiempo ya sea viviendo o trabajando. Sin embargo, incluso en los casos donde la autoidentificación indígena disminuyó notoriamente, los niveles de autoidentificación en general siguen siendo relativamente elevados (en suma de 65%). La falta de interés en la autonomía indígena no puede interpretarse así como resultado de estos cambios cuantitativos en los porcentajes de gente que se autoidentifica como indígena, sino que necesita entenderse más bien en términos de cómo entiende la gente lo que esa identidad implica, particularmente en relación a las cuestiones de gobernanza local.

Un debate acalorado que tuvo lugar en 2012 durante la Asamblea Autónoma de Totora ayuda a ilustrar la relación compleja que existe entre la autoidentificación indígena y las actitudes hacia el autogobierno. El debate tenía que ver con el sistema para elegir autoridades en el futuro gobierno de la AIOC local y giraba en torno a dos propuestas rivales. La primera propuesta, apoyada por los representantes de seis de los nueve ayllus en Totora, era rotar los cargos de autoridad claves de un ayllu a otro en base al sistema *muyu* de dirigencias que rotan. En este sistema, las autoridades serían elegidas mediante la deliberación de los miembros del cabildo de cada ayllu. La segunda propuesta, apoyada por los representantes de los otros tres ayllus, era seleccionar a los candidatos para posiciones de autoridad en base al mérito, incluido el servicio a la comunidad pero también la educación y experiencia profesional, y luego elegirlos mediante voto secreto y universal. Merece enfatizarse que los representantes más inflexibles de la propuesta de minoría eran todos relativamente jóvenes profesionales con educación universitaria. Uno de ellos se dirigió al resto de la Asamblea abogando por su propuesta, “el *muyu* puede ser nuestra tradición, pero no es siempre la mejor manera de escoger a los mejores dirigentes... particularmente después de dos o tres días de fiesta. Necesitamos elegir a los mejores dirigentes y no estaremos satisfechos con ningún sistema de gobierno que no esté basado en el voto secreto y universal” (Pronunciamiento a la Asamblea Autónoma de San Pedro de Totora, 17 de noviembre de 2011, Oruro, Notas de campo de los autores). La primera propuesta fue la ganadora y se incorporó al Estatuto de Autonomía Indígena de San Pedro de Totora. Sin embargo, los proponentes de la segunda propuesta siguieron

presionando por cambios incluso después de que el estatuto fuera aprobado formalmente por el Tribunal Constitucional Plurinacional en 2013. Los debates en Titora sobre las “normas y procedimientos” indígenas y su relevancia para los sistemas de autogobierno del siglo XXI no son para nada aislados.

En los ayllus de Jesús de Machaca los debates acerca del papel de la educación formal y la experiencia profesional en la selección de autoridades de ayllu han sido permanentes desde mediados de los años noventa (ver Colque y Cameron 2010). Como Cameron (2013) sostuvo en otro lugar, las “normas y procedimientos” no son estáticos y no existe un acuerdo generalizado sobre en qué consisten, y menos aún hay acuerdo sobre cómo deberían ser traducidos a sistemas de autogobierno que sean responsables para administrar presupuestos grandes para obras y servicios públicos. En este contexto, es totalmente plausible autoidentificarse fuertemente como indígena pero también respaldar el sistema municipal de gobierno local como el medio más eficiente para suministrar bienes y servicios locales, particularmente en el contexto de desinformación acerca de la AIOC.

La vida citadina, la educación superior y el trabajo profesional han influido también en las deliberaciones acerca de la autonomía indígena. En los municipios que participan en la conversión en AIOC, las deliberaciones respecto al diseño de la gobernanza AIOC estuvieron dominadas por los representantes más elocuentes y con mayor educación, quienes con mucha frecuencia eran “residentes”. A medida que los medios de subsistencia rural se vuelven cada vez más difíciles y que la migración laboral urbana y la doble residencia se vuelven más comunes, cada vez más miembros de cabildos y sindicatos que son los que toman decisiones respecto a la autonomía indígena –así como de los miembros de las propias asambleas autonómicas– viven principalmente en las ciudades. Sus valores y perspectivas sobre el mundo han cambiado como resultado de su experiencia urbana (Plata, Colque y Calle 2003). Como explica Urioste, “los residentes juegan un papel fundamental en la configuración de la propiedad de la tierra y las relaciones de poder en las comunidades rurales del altiplano. El mayor acceso a los partidos políticos, la información, las instituciones públicas y particularmente a la educación les ha permitido ejercer papeles de liderazgo y modernización en las comunidades rurales” (2007, 214-215). En realidad, en algunos casos los residentes urbanos representan la mayoría de los que participan en las decisiones acerca de la autonomía indígena y otros temas de gobernanza. Por ejemplo, después de una de las múltiples reuniones de la Asamblea Autonómica en Jesús de Machaca que observamos, esperamos que un bus nos lleve de vuelta a La Paz (un viaje de tres horas) junto con más de la mitad de aquellos que participaron en dichas reuniones, quienes retornaban a sus casas en la ciudad vecina de El Alto donde también se realizaron muchas de las reuniones estratégicas relacionadas con el proceso de AIOC en Jesús de Machaca. Urioste afirma también que en el departamento de La Paz, la mayoría de las autoridades

indígenas en comunidades rurales son, en realidad, “residentes” que viven principalmente en El Alto o La Paz (2007, 219).

Los proponentes de la autonomía indígena en Bolivia señalan con frecuencia el papel influyente de los residentes como un problema porque a menudo éstos representan una fuente de oposición a la conversión en AIOC. Esta percepción extendida acerca de los residentes como un “problema” sugiere que, al menos implícitamente, las ideas de los residentes son consideradas como algo que contamina las identidades y opiniones indígenas pretendidamente “puras” de los comunarios que viven en el campo acerca de la autonomía indígena. Sin embargo, se necesita considerar a los residentes como actores legítimos en las deliberaciones sobre la autonomía indígena. Por lo general, sus propias comunidades los reconocen como tales. El hecho de que sus perspectivas reflejen a menudo una mayor aceptación de las formas occidentales de gobernanza no los hace de ninguna manera menos indígenas. La realidad en la Bolivia contemporánea es que más de la mitad del total de la población que se autoidentifica con un pueblo o nación indígena vive en las ciudades.

Además, las actitudes respecto a la autonomía indígena no pueden explicarse simplemente por las diferencias entre lo urbano y rural. Algunos residentes eran elocuentes impulsores de la autonomía indígena, mientras que algunos comunarios también formulaban sentimientos ambivalentes respecto a esta. La discusión acerca de la autonomía indígena en los municipios de Ingavi implicaba la frecuente expresión de preocupación de que las normas y procedimientos indígenas fueran atrasados y de que incorporarlos formalmente en los sistemas de gobernanza local significaba retroceder hacia atrás en el tiempo y sería comparable a renunciar a los teléfonos celulares y otras tecnologías modernas. Tal como lo expresó una autoridad municipal de Taraco, “no queremos ir hacia atrás. Queremos progresar. Queremos ser modernos...”. La percepción de la autonomía indígena como un paso hacia atrás –debido a que se la asocia con las normas y procedimientos “tradicionales”–, estaba extendida en toda la provincia Ingavi, la cual, merece enfatizarse, sigue teniendo tasas muy elevadas de autoidentificación indígena.

Es algo aparentemente paradójico que después de más de dos décadas de luchas por los derechos indígenas, la elección de un presidente indígena y la incorporación explícita de símbolos indígenas y el respeto por la cultura indígena en el discurso estatal oficial, la gente que se autoidentifica como indígena también pudiese ver a sus propias normas como retrógradas. Canessa aborda esta paradoja destacando la persistencia de un racismo profundamente arraigado en Bolivia y las maneras en que los residentes aymaras de una comunidad altiplánica “viven con él, lo resisten, absorben e incluso lo reproducen” (2012, 7). La etnografía de Canessa examina las múltiples formas cotidianas en que los miembros de una comunidad del altiplano rural aprendían y reproducían los sentimientos de inferioridad étnica,

e internalizaban las creencias de que ellos eran primitivos y retrógrados, a pesar de las políticas y los discursos oficiales que valorizan la cultura indígena de modo manifiesto. Como explica Canessa, ellos están continuamente “luchando con sentimientos contradictorios respecto a quiénes son” (ibíd., 219). Estas experiencias cotidianas empiezan en la escuela y se refuerzan sistemáticamente a través de las interacciones mercantiles, la publicidad, el espectáculo y, para los hombres, el servicio militar. Canessa distingue explícitamente entre la nueva cultura y ciudadanía “indígena” predominantemente urbana, la misma que celebra las tradiciones y los valores indígenas (a menudo recientemente inventados con nuevos estilos) y las brutales realidades cotidianas de lo que entraña ser “indio” en comunidades rurales del altiplano. A pesar del valor asignado a la cultura indígena por intelectuales y políticos urbanos, las experiencias cotidianas de racismo y la explícita desvalorización de las prácticas indígenas tienen un impacto mucho mayor en la autoconstrucción de las identidades étnicas. En este contexto, lo que este autor percibe es que las aspiraciones de progreso y esperanza en el futuro apuntan hacia lo que se considera como urbano, moderno, occidental y blanco; no lo “indio” ni lo “atrasado”. Como afirma Canessa, “la indigeneidad política a nivel de las conferencias internacionales, o el lenguaje que utiliza el Estado para manifestar sus propósitos políticos, opera a un nivel muy diferente al de las preocupaciones de la gente en comunidades marginalizadas que enfrentan la pobreza y el racismo” (ibíd., 215).

## 7. Conclusión

Después de siete años del celebrado lanzamiento del proceso autonómico indígena en Bolivia, parece existir poco entusiasmo por la conversión de municipios indígenas en AIOC, sea por parte del Estado o de las propias organizaciones indígenas. A pesar del uso (y abuso) sistemático de elementos simbólicos de la cultura indígena por parte del Estado boliviano, como ser banderas, aguayos, bastones de mando, ponchos, mantas y sombreros, sahumeros y ritos, cantos y bailes, además de los matrimonios colectivos, el gobierno no ha asumido en realidad las normas y derechos indígenas establecidos en la CPE de 2009 que socavarían ya sea el control partidario del MAS o el control estatal de los recursos naturales. En este contexto, las limitaciones jurídicas, burocráticas y político-partidarias a las oportunidades políticas para ejercer la autonomía indígena han erosionado el entusiasmo de muchas organizaciones indígenas, las cuales carecen a menudo de una información siquiera básica acerca de las opciones para convertirse al estatus de AIOC. Es importante entender en lo particular que allá donde la conversión en AIOC no es vista como una oportunidad para perseguir objetivos estratégicos específicos (tales como la reubicación de una capital municipal o la construcción de determinados proyectos de obras públicas), los desincentivos burocráticos superan con frecuencia al interés



potencial en la autonomía indígena. Al mismo tiempo, los indígenas mismos formulan sus propias actitudes ambiguas, y a veces hasta hostiles, respecto a la autonomía indígena, muy aparte de las restricciones jurídicas y burocráticas del Estado. En muchos casos, la antipatía respecto a la autonomía indígena refleja la apropiación local de las formas municipales de gobernanza desde la implementación de la Ley de Participación Popular en 1994, además de los intereses creados para que continúen los sistemas municipales en muchos municipios indígenas. En otros casos, las actitudes negativas hacia la autonomía indígena están también conformadas en las herencias profundamente arraigadas del racismo en Bolivia. A pesar de la celebración oficial de las culturas indígenas por parte del Estado, muchos indígenas bolivianos mantienen percepciones arraigadas de sus propias prácticas como “anticuadas” y tienen miedo tanto a que otros los perciban así como que sus comunidades sean sometidas a modos anticuados de gobernanza o que sean postergadas en su relación clientelar con el Estado.

Considerando la aparente falta de interés tanto por parte del Estado como de los pueblos indígenas, ¿cuál es el futuro de la autonomía indígena en Bolivia? Para los opositores liberales a los regímenes de derechos indígenas y para los políticos pragmáticos, podría ser una tentación llegar a la conclusión de que no es necesario implementar el derecho a la autonomía indígena si los propios indígenas no se interesan en ejercerlo. Sin embargo, esta sería una interpretación bastante incorrecta de las respuestas indígenas a la autonomía indígena en Bolivia. Como hemos argumentado, buena parte de la reticencia hacia la autonomía indígena tiene sus raíces de entrada en las oportunidades políticas muy restringidas para ejercerla. En el contexto actual, las decisiones indígenas sobre la conversión en AIOC no son informadas ni libres, así que sería equivocado interpretar el desinterés en el modelo específico de la autonomía indígena en Bolivia como señal de rechazo al principio más amplio del derecho a la autonomía indígena. De todos modos, parece efectivamente improbable que el modelo existente para la autonomía indígena en Bolivia vaya a generar algún entusiasmo significativo de parte de los propios pueblos indígenas.

En este contexto, cuatro observaciones son importantes para futuras investigaciones sobre la autonomía indígena en Bolivia y otros países. Primera, la autoidentificación como indígena no significa que los pueblos indígenas abracen todos los elementos de la tradición indígena. A medida que los indígenas bolivianos continúan migrando a los centros urbanos, logran mayores niveles de educación y empleos profesionales, y gestionan gobiernos en todos los niveles del Estado, se vuelve cada vez más importante prestar una cuidadosa atención a las formas en que las identidades indígenas se articulan, y especialmente a los elementos de la cultura y tradición indígena que se subraya y los que se deja de lado. Segunda, en el contexto del racismo persistente, las actitudes indígenas con respecto a las normas indígenas podrían ser muy ambiguas, vistas más como algo para olvidar

que celebrar y fortalecer (Canessa 2012). Tercera, la apropiación de los modos de gobierno o de comportamiento occidental o urbano no implica necesariamente el abandono de las normas indígenas, sino más bien un proceso de adaptación y cambio. El rechazo de la autonomía indígena en favor de la gobernanza municipal no es una decisión sin asomo de duda, en tanto la apropiación de los gobiernos municipales por las organizaciones indígenas ha implicado también una sutil hibridación de los modos indígenas y municipales de gestión y toma de decisiones. Los analistas deberían prestar cuidadosa atención a las formas híbridas de la autonomía indígena que mezclan informalmente las normas indígenas con las instituciones formales de gobernanza. Si bien el proyecto estatal de plurinacionalismo y su pieza central de autonomía indígena parecen ser hasta ahora apenas adornos sobre un Estado republicano liberal en todo lo demás, los propios indígenas bolivianos continúan buscando oportunidades de practicar formas cotidianas informales de plurinacionalismo que tanto se adapten a las estructuras del Estado como asimismo lo desafíen. Por fin, la importancia de las formas híbridas e informales de autogobierno subrayan la ambigüedad de los actores indígenas frente a la autonomía indígena, algo que no se puede entender en los términos simplificados de los votos 'sí' o 'no' en un referendo. Aun los que votan 'sí' por la autonomía indígena tienen dudas y temores, mientras los que votan 'no' podrían estar reaccionando a provisiones específicas de un proyecto autonómico más que rechazando el principio de autogobierno en sí mismo.

## Referencias

- Albó, X. (2002a). Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies. En R. Seider, *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (págs. 74-102). New York: MacMillan.
- Albó, X. (2002b). *Los pueblos indios en la política*. La Paz: Plural Editores; CIPCA.
- Albó, X. (2012). *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena: Jesús de Machaca, Chayanta, Tarabuco*. La Paz: CIPCA.
- Albó, X. (13 de octubre de 2013). *¿Cuántos Indígenas hay en el País?* Obtenido de La Razón: [http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/indigenas-pais\\_0\\_1923407759.html](http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/indigenas-pais_0_1923407759.html)
- Albó, X., y Romero, C. (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Alderman, J. (2015). *The Path to Ethnogenesis and Autonomy: Kallawayaya-consciousness in Plurinational Bolivia. PhD. Dissertation*. Scotland: University of St. Andrews.
- Andia Fagalde, E. (2012). *"Suma chuymampi sarnaqaña" (Caminar con buen corazón): Historia del Consejo de Amautas de Tiwanaku*. La Paz: PLURAL, ISEAT, Librería Armonía.
- Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y Colonizadores de Bolivia. (2006). *Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente*. Sucre, 5 de agosto de 2006 (Documento en Anexo). En J. Gonzales Pazos, *Bolivia: La construcción de un país indígena (2007)* (págs. 171-203). Barcelona: Icaria Editorial.

- Avilés, D. (2010). *Descentralización y poder local en Chuquisaca*. La Paz: Fundación TIERRA, Plural.
- Bolpress. (29 de enero de 2013). *Indígenas del MAS intentan fracturar al Conamaq*. Obtenido de Bolpress: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013012906>
- Burman, A. (2014). 'Now we are Indígenas': Hegemony and Indigeneity in the Bolivian Andes. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 9(3), 247-271.
- Cameron, J. (2009a). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Boulder, CO: Lynne Rienner / First Forum Press.
- Cameron, J. (2009b). Hacia la Alcaldía: The Municipalization of Peasant Politics in the Andes. *Latin American Perspectives*, 36(4), 64-82.
- Cameron, J. (2013). Bolivia's Contentious Politics of 'Normas y Procedimientos Propios'. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 179-201.
- Cameron, J. (2015). Auto-gouvernance autochtone dans les Andes: les contradictions des institutions politiques hybrides. En N. Thede (Ed.), *Hybridité et résistances: Trajectoires inattendues de la démocratie locale* (págs. 223-273). París: Karthala.
- Canessa, A. (2012). *Intimate Indigeneities: Race, Sex and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham and London: Duke University Press.
- Colloredo-Mansfeld, R. (2007). The Power of Ecuador's Indigenous Communities in an Era of Cultural Pluralism. *Social Analysis*, 51(2), 86-106.
- 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. (29 de septiembre de 2015). *El punto de quiebre de las autonomías indígenas*. Obtenido de Fundación TIERRA: <http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/619-el-punto-de-quiebre-de-las-autonomias-indigenas>
- Colque, G., y 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.
- Corz, C. (20 de diciembre de 2013). *Gobierno expulsa de Bolivia a la ONG IBIS por injerencia política*. Obtenido de [http://www.la-razon.com/nacional/Gobierno-Bolivia-ONG-IBIS-injerencia\\_0\\_1964803571.html](http://www.la-razon.com/nacional/Gobierno-Bolivia-ONG-IBIS-injerencia_0_1964803571.html)
- Farthing, L., y Kohl, B. (2014). *Evo's Bolivia: Continuity and Change*. Austin: University of Texas Press.
- Fundación TIERRA. (2011). *Proceso autonómico municipal o indígena (Documento interno)*. La Paz.
- Fundación TIERRA. (2012). *Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA. (4 de junio de 2013). *Marka Camata debe resolver dos problemas para cumplir su sueño de ser autónoma*. Obtenido de <http://www.ftierra.org/index.php/pueblos-y-autonomias-indigenas/75-marka-camata-debe-resolver-dos-problemas-para-cumplir-su-sueno-de-ser-auto>
- Garcés, F. (2011). The Domestication of Indigenous Autonomies in Bolivia: From the Pact of Unity to the New Constitution. En B. Gustafson, y N. Fabricant (Edits.), *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State* (págs. 46-67). Santa Fe: School for Advanced Research Press.
- García Canclini, N. (1990). *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Global Post. (20 de diciembre de 2013). *Bolivia expels Danish NGO for meddling*. Obtenido de <http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/131220/bolivia-expels-danish-ngo-meddling-1>

- Gonkar, P. (2001). *Alternative Modernities*. Durham y London: Duke University Press.
- Hale, C. (2011). Epilogue. En F. Nicole, y G. Bret, *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State*. Santa Fe: School for Advanced Research Press.
- Hilborn, P. (2014). Can a State Decolonize Itself? A Critical Analysis of Bolivia's State-led Decolonization Process. *MA Thesis*. Halifax, Canadá: Dalhousie University.
- Hurtado, J. (1986). *El katarismo*. La Paz: HISBOL.
- Keck, M., y Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- La Prensa. (2 de abril de 2010). *Candidatos opositores dicen que dichos de Evo es un chantaje*. Obtenido de <http://eju.tv/2010/04/candidatos-opositores-dicen-que-mensaje-de-evo-es-un-chantaje/>
- Macusaya, C. (junio de 2015). Prejuicios: Política y estereotipos sobre el indígena: Hacia su contestación. *Pukara, Año 9, N° 106, edición electrónica*, págs. <http://www.periodicopukara.com/archivos/pukara-106.pdf>.
- McNeish, J. A. (2013). Extraction, Protest and Indigeneity in Bolivia: The TIPNIS Effect. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 221-242.
- Ministerio de Autonomías. (2014). *Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia: Avances en la Elaboración de Estatutos Autonómicos Indígena Originario Campesinos*. La Paz: (documento inédito).
- Ministerio de Gobierno. (16 de julio de 2013). Obtenido de Propuesta de Anteproyecto de Ley Marco de Consulta Previa Libre e Informada: [https://plataformaenergetica.org/sites/default/files/ley%20de%20consulta\\_0.pdf](https://plataformaenergetica.org/sites/default/files/ley%20de%20consulta_0.pdf)
- Plata, W. (28 de octubre de 2015). *Las razones del 'No' a la autonomía indígena en Totora Marka*. Obtenido de Fundación TIERRA: <http://www.ftierra.org/index.php/34-opinion-y-analisis/630-las-razones-del-no-a-la-autonomia-indigena-en-totora-marka>
- Plata, W., Colque, G., y Calle, N. (2003). *Visiones de desarrollo en comunidades Aymaras: Tradición y modernidad en tiempos de globalización*. La Paz: PIEB.
- Portugal, P. (30 de noviembre de 2015). El último referendo: Revés autonómico indígena pachamamista en Totora Marka. *Pukara, periódico mensual, Año 9, N° 111. Edición electrónica*, págs. <http://www.periodicopukara.com/archivos/pukara-111.pdf>.
- Postero, N. (2010). The Struggle to Create a Radical Democracy in Bolivia. *Latin American Research Review*, 45(Special Issue), 59-78.
- Postero, N. (2017). *The indigenous State. Race, politics, and performance in Plurinational Bolivia*. Oakland, California: University Of California Press.
- Ribera Arismendi, M. (4 de mayo de 2015). 2298, *de muy mala fe perfora el Decreto Supremo 29033: Reglamento de Consulta y Participación*. Obtenido de <http://www.bolpress.net/art.php?Cod=2015050402>
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado Aymara y Quechua, 1900-1980*. La Paz: La Mirada Salvaje (Cuarta edición).
- Salgado, J. (2011). Procesos y perspectivas de los territorios indígenas en Tierras Bajas. Titulación, gestión territorial y autonomías indígenas. En J. P. Chumacero (coord.), *Informe 2010: Territorios indígena originario campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama* (págs. 141-229). La Paz: Fundación TIERRA.
- Sammells, C. (2012). Solstice Celebrations at Tiwanaku, Bolivia. En D. F. Ruggles, *On Location: Heritage Cities and Sites* (págs. 115-130). New York: Springer.
- Sammells, C. (2013). Complicating the Local: Defining the Aymaraat Tiwanaku, Bolivia. *International Journal of Historical Archaeology* 17, 2, 315-331.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Plural editores.

- Tamburini, L. (22 de octubre de 2012). La jurisdicción indígena originaria campesina y las autonomías indígenas. *Paper presentado en el VIII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU)*. Sucre, Bolivia.
- Thede, N. (2011). Democratic agency in the local political sphere. Reflections on inclusion in Bolivia. *Democratization*, 18(1), 211-235.
- Ticona, E. (13 de julio de 2014). *41 años del Manifiesto de Tiwanaku de 1973*. Obtenido de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/anos-Manifiesto-Tiwanaku\\_0\\_2087191315.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/anos-Manifiesto-Tiwanaku_0_2087191315.html)
- Tockman, J., y Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 46-69.
- Tockman, J., Cameron, J., y Plata, W. (marzo de 2015). New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 37-59.
- Urioste, M. (2007). La situación socioeconómica. En M. Urioste, G. Colque, y R. Barragán, *Los Nietos de la Reforma Agraria: Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia* (págs. 157-200). La Paz: Fundación TIERRA.

## Disputar la autonomía: crónica etnopolítica del referéndum de aprobación del Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae

Pere Morell i Torra<sup>1</sup>

El presente texto propone una aproximación etnopolítica al referéndum para la aprobación del Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, celebrado el 20 de septiembre de 2015 en Charagua, un municipio chaqueño de mayoría guaraní perteneciente al departamento de Santa Cruz. La campaña electoral del referéndum permitirá aproximarnos a los múltiples significados y aspiraciones asociadas a la idea de “autonomía indígena”, multiplicados en número e intensidad cuando la autonomía debe ser disputada en términos electorales y mediante categorías dicotómicas: Sí o No. En un contexto como el de Charagua, socialmente diverso y desigual, la campaña electoral para la aprobación del estatuto indígena nos ofrece un escenario único para analizar cómo se entienden y utilizan los nuevos derechos colectivos, lenguajes e innovaciones institucionales recogidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional: ya sea para aprovecharlas y tratar de mejorar las condiciones de vida de sectores sociales excluidos, o para combatirlos. La victoria de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, primera autonomía indígena con pleno reconocimiento en el Estado Plurinacional, revela también límites y contradicciones del sistema autonómico indígena boliviano, tanto en la forma de reconocimiento por parte del Estado, como al interior de los pueblos y organizaciones indígenas que impulsan estos procesos.

**Palabras clave:** referéndum, autonomía indígena, Estado Plurinacional, pueblo guaraní, Charagua

### Introducción

“Si cuando se habla de reforma agraria se habla de Ucureña, o cuando se habla de educación intercultural de Warisata, a partir de ahora, cuando se hable de

---

<sup>1</sup> Doctorante en antropología social y cultural en la Universitat de Barcelona. Su trabajo se concentra en la construcción de autonomías indígenas en Bolivia, haciendo énfasis en el caso guaraní (p.morelltorra@gmail.com).

autonomía indígena se hablará de Charagua<sup>2</sup>. Se ha marcado un hito histórico a nivel nacional e internacional”.

Con estas palabras de tono solemne y triunfante, pronunciadas frente a los principales capitanes o *mburuvicha* guaraníes de Charagua, Eulogio Núñez, presidente del Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz, ubicaba en el panteón de la historia nacional, o de la nueva historiografía plurinacional de acento popular e indígena<sup>3</sup>, el alcance y sentido de lo sucedido en Charagua el pasado 20 de septiembre de 2015: la aprobación por referéndum del Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

El referéndum se saldó con la victoria del Sí por un 53,3 por ciento sobre un total de 7.922 votos emitidos, a tan sólo 494 votos de diferencia con la opción contraria. Un resultado ajustado, o muy ajustado, que revela que en Charagua la apuesta por la autonomía indígena expresa una clara dimensión de disputa por el ejercicio del poder político entre grupos atravesados por distintas diferencias: de clase, étnicas, de estatus, partidarias, etc. Se trata, además, de un resultado distribuido de forma desigual por el inmenso territorio de Charagua, según una compleja geografía socio-política que trataremos de desentrañar. Pero, al fin, la de Charagua fue una victoria suficiente y (legalmente) necesaria para, seis años después de iniciar el complicado proceso autonómico, dar el salto definitivo hacia la consolidación de la primera Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>4</sup>.

Las consideraciones sobre el carácter histórico del referéndum de Charagua han sido repetidas con inusitada frecuencia durante las semanas previas al referéndum: “estamos haciendo historia”, “Charagua está en los ojos del mundo”, “en este referéndum nos jugamos el futuro del Estado Plurinacional”. Más allá de la retórica propia de las campañas electorales, poco proclive al matiz, lo relevante de estos discursos es que ubican a los guaraníes de Charagua como protagonistas de un episodio significativo de un relato más amplio de luchas indígenas para tratar de redefinir su estatus político frente al Estado y la sociedad dominante. En este caso, además, el episodio se tiñe de una trascendencia particular al utilizar términos como *autonomía*, *autogobierno* o *libre determinación* que, cada uno con

2 Ucureña es la localidad cochabambina donde, el 2 de agosto de 1953, se firmó el decreto de Reforma Agraria. Por otro lado, Warisata fue una emblemática “escuela-ayllu” en funcionamiento en la década de los años treinta que representó una de las primeras experiencias de educación indígena.

3 Nicolas y Quisbert (2014) ofrecen un interesante análisis crítico sobre esa “nueva” historiografía oficial del Estado Plurinacional, entendida como parte del aparato discursivo de construcción de un nuevo imaginario de nación que legitime el proyecto político del MAS.

4 En términos formales, el proceso de conversión del municipio de Charagua en AIOC no culminó hasta el 8 de enero de 2017. Ese día, tomaron posesión oficial de sus cargos las 46 autoridades del nuevo Gobierno Autónomo, elegidas a través de diversos mecanismos democráticos entre agosto y septiembre de 2016. La victoria del Sí en el referéndum del 20 de septiembre de 2015 representó, y así fue entendida, como la victoria definitiva del proyecto autonómico guaraní en términos políticos. Desde entonces, Charagua entraba en otra etapa más estable que la anterior, hecha de trámites y requisitos destinados a una “conversión” de final y éxito inciertos. Aunque he incorporado en el texto algunos elementos y sucesos de la nueva etapa post-referéndum, el presente documento se centra fundamentalmente en la etapa en que la “autonomía indígena” era aún un proyecto contingente y en disputa. Para información más reciente sobre el momento post-referéndum y, específicamente, sobre el proceso de elección de las autoridades autonómicas puede consultarse: Gonzáles 2017 y Peña 2017.

sus matices, aluden a “grandes discusiones” sobre la organización del Estado, los derechos colectivos o la democracia que, en las dos últimas décadas, no solo han aterrizado con fuerza en Bolivia, sino que han sido repensadas y vigorizadas al calor de las movilizaciones sociales que abrieron el proceso constituyente (2006-2009) y el posterior período de construcción del Estado Plurinacional.

Entre otros retos internos, la flamante Autonomía Guaraní Charagua Iyambae se encuentra ante el gran desafío de dotar de eficacia práctica a un nuevo modelo de Estado que, con todos sus límites y contradicciones, ha supuesto una apertura de los márgenes del debate político más allá del (estrecho) horizonte del Estado-nación imaginado como ente monocultural y homogéneo; así como una ampliación de las concepciones de democracia liberal-procedimentalistas, partidocráticas y “voto-céntricas” (Exeni 2015, 46). Por otro lado, desde la perspectiva de los actores que apoyan los procesos autonómicos indígenas, los guaraníes de Charagua aparecen ahora como una suerte de “vanguardia” o “baluarte”, no solo de las autonomías indígenas, sino también de la idea “original” de Estado Plurinacional. Más aún en un contexto en que las políticas públicas y económicas del gobierno están representando una “desconstitucionalización” de aquellos avances más significativos planteados por la Constitución boliviana de 2009<sup>5</sup>. En palabras de un técnico de una ONG: “la victoria de Charagua es de lo poco que nos queda del Estado Plurinacional tal como se pensó en la Asamblea Constituyente, todo lo demás –la consulta previa, el Vivir Bien...– se lo ha cargado el gobierno”.

Pero las dificultades en la implementación en la práctica de las innovaciones del nuevo modelo de Estado Plurinacional van mucho más allá de la obstaculización por parte de un Estado que, como todos los estados, se resiste casi por inercia a transformarse. La opción abrumadoramente mayoritaria de los pueblos y organizaciones indígenas por mantener el “viejo” municipio, ignorando o rechazando activamente el camino del autogobierno indígena (ver Cameron y Plata en este mismo volumen), sumados al “No” indígena a la autonomía indígena en los referéndums estatutarios de Totorá Marka (20 de septiembre de 2015) y Mojocoya (20 de noviembre de 2016), no dejan de reflejar los múltiples y ambivalentes cambios que experimentan las sociedades indígenas, vinculados a las nuevas posibilidades de acceso al Estado y, sobre todo, a la participación indígena en las dinámicas propias de la “modernidad”: inserción en el mercado, procesos de individualización y diferenciación social, inclusión a través del consumo, crecientes expectativas de desarrollo, impacto de la “cultura

5 En esos términos fue planteada la victoria de Charagua por José Luis Exeni en un “conversatorio” sobre el referéndum autonómico indígena celebrado en la ciudad de Santa Cruz (27/10/15). Exeni ha investigado recientemente los procesos autonómicos indígenas (Santos y Exeni 2012, Exeni 2015), en el marco de un proyecto mayor –el Proyecto Alice (ver <http://alice.ces.uc.pt/en/index.php/homepage-2/>)– sobre “ecologías del saber” y “epistemologías del Sur”, financiado por el “European Research Council”, e ideado y dirigido por el conocido sociólogo Boaventura de Sousa Santos, uno de los intelectuales que han analizado y apoyado abiertamente el proyecto de Estado Plurinacional (Santos 2010). Actualmente, Exeni es vocal del Tribunal Supremo Electoral, encargado justamente del área de democracia intercultural, tras la crisis que en junio de 2015 llevó a la dimisión en cadena de todos los vocales del Tribunal.



global”, etc. Así pues, en el trasfondo de los debates que plantea la (difícil) construcción de autonomías indígenas en Bolivia, por debajo de los obstáculos burocráticos, están presentes interrogantes sobre cómo estos procesos de cambio político y socioeconómico re-configuran las aspiraciones de los pueblos indígenas, las formas de vivir cotidianamente la indigeneidad (Canessa 2006, 2012) y los proyectos que buscan expresar políticamente las culturas e identidades indígenas (Cameron 2012).

Como trataremos de explicar, una de las claves profundas del éxito de la autonomía indígena en Charagua recae en la capacidad de los impulsores del proyecto para entender y leer la realidad charagüeña y las aspiraciones de las mayorías sociales, llenando la noción de “autonomía indígena” con ideas, imágenes y reivindicaciones asociadas a expectativas de mejora de las condiciones de vida, acceso a la modernidad y democratización –que no impugnación– del desarrollo. Un discurso que resulta un tanto heterodoxo con respecto al repertorio conceptual plurinacional y las representaciones más asentadas sobre lo indígena, pero que ha resonado con fuerza durante esas semanas de campaña en que, en Charagua, se ha disputado la autonomía indígena.

El texto que sigue forma parte de un proyecto más amplio de investigación doctoral sobre el proceso autonómico de Charagua, planteado desde la antropología política y la investigación etnográfica sobre el terreno. Tras una primera etapa de investigación desarrollada en 2012 (ver Morell 2013), entre 2014 y 2015 he realizado trabajo de campo en Charagua (en Charagua Pueblo, algunas comunidades guaraníes y en distintas instituciones del Estado Plurinacional) durante más de 12 meses, en tres etapas sucesivas<sup>6</sup>. Este texto se centra sobre todo en la última etapa de trabajo de campo, realizada entre septiembre y noviembre de 2015 en el marco de la campaña del referéndum.

Antes de sumergirnos en el complejo y apasionante universo charagüeño en el contexto de la campaña del referéndum estatuario, se presentarán unos apuntes para tratar de ubicar en unas mínimas coordenadas analíticas y metodológicas el concepto de autonomía indígena. También se analizarán algunos aspectos sobre el (contradictorio) reconocimiento de la autonomía indígena por parte del Estado Plurinacional, centrándonos sobre todo en problematizar la figura del referéndum.

### La autonomía indígena como “significante vacío”

En un evento en la ciudad de Santa Cruz que reunió a dirigentes guaraníes y de otros pueblos de tierras bajas, autoridades públicas y técnicos de ONG para analizar los

6 Agradezco profundamente a todos los que me apoyaron en esta experiencia de aprendizaje, especialmente a los compañeros o *tétara* (compañeros) guaraníes, que me han dejado compartir un trocito de su lucha, y a los técnicos que los acompañan y apoyan, mucho más allá de la neutralidad que se le presupone al acompañamiento “técnico”. También, por supuesto, a los opositores a la autonomía, incluso a aquellos que me miraron como un molesto “intruso” o, directamente, un “espía”, una definición que, por otro lado, se acerca bastante a lo que no deja nunca de ser un antropólogo.

resultados del referéndum de Charagua, una técnica de una ONG, que se autoidentificó como aymara, alertaba de los riesgos de entender la autonomía indígena tan solo como un sistema de gobierno en base a “normas y procedimientos propios”<sup>7</sup>. Para ella, la autonomía indígena tenía que ver con un conjunto de elementos que van “mucho más allá”. Citamos: reconstitución del territorio; identidad, saberes y conocimientos indígenas; cosmovisión; educación propia; modelo de desarrollo; sistema de producción y organización económica; derechos colectivos; sistemas de justicia; y sistemas de salud. En un momento de su discurso soltó una frase que, junto a la variedad de elementos citados, expresa que la noción de autonomía indígena contiene un *potencial significativo* prácticamente inagotable que, a su vez, dificulta presentar una sola definición de lo que es y representa la autonomía indígena: “O sea, la autonomía indígena es todo, es absolutamente todo, es integral, no porque es autonomía es una cuestión solo de sistema político, ¡no! Es todo”.

En efecto, el concepto de autonomía indígena está cargado de significados, sentidos y connotaciones variables dependiendo del contexto, la situación y la posición desde donde se utilice. No implica ni significa lo mismo levantar la bandera de la autonomía indígena en la selva Lacandona de México o en los “resguardos indígenas” del Cauca (Colombia) que en la Bolivia plurinacional. Dentro de Bolivia, la autonomía indígena tampoco se vincula a las mismas ideas entre los aymaras de los *ayllus* de la *marka* de Titora en Oruro que rechazaron en referéndum el estatuto indígena, las organizaciones indígenas del TIPNIS contrarias al proyecto de carretera gubernamental, o los guaraníes del Chaco cruceño. Pero además, aun dentro de Charagua, la autonomía indígena tiene sentidos también muy distintos, contradictorios e inclusive antagónicos. Como es obvio, la autonomía guaraní no significa lo mismo para un *karai* (blanco, no guaraní) que para un guaraní, pero a medida que vamos acotando el foco analítico aparecen significados muy diferentes que reflejan las diferenciaciones que existen en el seno del “pueblo guaraní” de Charagua: diferencias, por ejemplo, entre *ava-guaraníes e isoseños-guaraníes*<sup>8</sup>, pero también diferencias al interior de estos “subgrupos” guaraníes. Así, en una comunidad isoseña-guaraní de pocos centenares de personas pueden circular concepciones antagónicas asociadas a la idea de autonomía indígena.

7 El conversatorio tuvo lugar el 27 de octubre de 2015.

8 Al interior del pueblo guaraní boliviano hay tres subgrupos diferentes: *ava*, *simba* e *isoseños*, claramente identificados y distinguidos tanto por los propios guaraníes, como por la literatura académica “experta” sobre el pueblo guaraní. El municipio de Charagua tiene la particularidad de agrupar a dos de estos subgrupos guaraníes: los *ava* e *isoseños*, ambos con sus propias capitanías en áreas geográficas diferenciadas dentro del territorio de Charagua. La distinción entre grupos se basa en “matices culturales y leves diferencias lingüísticas” que funcionarían a modo de “fronteras étnicas internas” entre guaraníes (Combés 2005: 20); también reflejan diferencias y particularidades históricas, organizativas, económicas y geo-ecológicas. Los *ava* (literalmente, “hombres”) son el grupo más numeroso y políticamente dominante dentro de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), presentes sobre todo en la provincia Cordillera y, en Charagua, en las capitanías de Charagua Norte y Parapitiguasu. Los *simba*, más reducidos en número y presentes en las orillas del río Pilcomayo y en el Chaco chuquisaqueño, serían los guaraníes más “tradicionales”, como demuestra su denominativo –proveniente del quechua– que se refiere al peinado tradicional guaraní que, en algunos casos, todavía mantienen. Por último, los autodenominados *isoseños* de la región del *Iso* –también denominados *tapii*, aunque es un término problemático porque remite a la esclavitud y al conflicto con los *ava* (Combés 2005:65-67)–, habrían mantenido más claramente la herencia *chané* y tienen varias particularidades organizativas e históricas.

En el contexto de los largos y burocráticos procesos de conversión a AIOC, buena parte de esa multiplicidad significativa se explica, simplemente, por confusiones y equívocos debido a elementos como la falta de información concreta sobre los estatutos indígenas o las implicaciones reales del sistema autonómico indígena; la confusión con otros niveles de autonomía territorial del Estado Plurinacional, como la autonomía departamental –que además fue una de las banderas de la oposición política durante el proceso constituyente, especialmente en Santa Cruz (Marca 2014)–, o las propias ambigüedades jurídicas de un “nuevo” modelo autonómico que presenta claras continuidades con el sistema municipal vigente (Tockman y Cameron 2014, Morell 2015, 101-115).

Pero más allá de esto, la pluralidad de ideas y aspiraciones proyectadas a través de la noción de autonomía indígena nos permitiría entender que este término funciona a modo de lo que el filósofo argentino Ernesto Laclau (1996, 2005) denominó “significantes vacíos”, esto es: imágenes, palabras o nombres utilizados para la lucha política en tanto que son susceptibles de expresar y constituir “lazos” o “cadenas de equivalencia” entre múltiples demandas sociales, heterogéneas y particulares, pero que comparten el hecho de ser demandas insatisfechas por el sistema político constituido. Para Laclau, “cualquier demanda puede ocupar el lugar del significante vacío” (Errejón 2011, 210), por ejemplo: “orden”, “unidad”, “liberación”, “revolución” (Laclau 1996, 94); “pueblo”, “nación”, “justicia”, “igualdad”, “libertad”, “democracia” (Laclau 2005, 125-126). En términos estrictos, un “significante vacío es un significante sin significado” (Laclau 1996, 69). Pero su falta de significación no se debe a que sean términos equívocos, abstractos o ambiguos *per se*, sino, estrictamente, vaciados: nombres que pasan a designar a una nueva “totalidad”, términos despojados de sus referentes particulares “a fin de abarcar demandas sociales que son totalmente heterogéneas entre sí” (Laclau 2005, 125-126).

Pensar la autonomía indígena en términos de significante vacío nos ofrece un instrumento analítico y metodológico útil para recoger distintas definiciones contextualizadas en el tiempo y el espacio, basadas en los mismos procesos de significación social con que se llena de sentido(s) la noción de autonomía indígena. Esto implica, necesariamente, dejar en suspenso buena parte de aquellas definiciones de autonomía indígena dadas por sentado, excesivamente cerradas o abstractas, vinculadas solamente a algunas demandas en particular o a ciertas representaciones sobre lo indígena.

Aun simplificando mucho una literatura que es vasta y llena de matices, se puede afirmar que en las aproximaciones existentes sobre la cuestión autonómica indígena, tanto desde el campo jurídico como académico, se suele entender la autonomía indígena a través de dos grandes ejes. Primero: como una *aspiración y lucha* primordial y compartida por parte de los pueblos y organizaciones indígenas,

cuyo accionar colectivo estaría orientado de forma central a generar espacios de autonomía territorial donde poder desarrollar o conservar sus prácticas y valores culturales al margen de “otros” concebidos en términos de exterioridad: tanto en el caso de otros corpóreos, como el Estado, los partidos políticos o las empresas extractivistas (transnacionales o estatalizadas); como con respecto a ideas otras de carácter más bien abstracto: el “desarrollo”, la “sociedad nacional” o la “modernidad. Segundo, la autonomía indígena se entiende como una cuestión que requiere, fundamentalmente, de *reconocimiento* jurídico y estatal con respecto a un conjunto de formas de organización, institucionalidades y marcos culturales entendidos como preexistentes, nítidamente diferenciados y desarrollados al margen de la estatalidad.

No obstante, las experiencias autonómicas en marcha en Bolivia revelan un panorama bastante más complejo. Como se ha demostrado nítidamente a través de la emergencia de conflictos internos en prácticamente todos los procesos autonómicos indígenas (véase Cameron 2012), la voluntad de autonomía no siempre es un anhelo compartido por parte de los pueblos indígenas y, además, convive de forma ambivalente con procesos sociales y aspiraciones que chocan con las perspectivas más asentadas sobre lo indígena pero que son claves para entender la configuración de las sociedades indígenas contemporáneas: como la voluntad de inclusión a la sociedad nacional; los procesos de migración urbana y estrategias de multiresidencia; las diferenciaciones sociales entre indígenas; el descontento con ciertas prácticas, valores culturales y autoridades indígenas; o las demandas de una mayor presencia del Estado, así como de acceso a lo que se entiende como desarrollo y modernidad. Por otro lado, la autonomía indígena no es solamente algo que requiera de reconocimiento desde arriba (por parte del Estado), sino también y sobre todo de una (re)construcción activa desde abajo. Podemos entender, entonces, los procesos autonómicos indígenas como procesos de recreación e innovación de naturaleza fundamentalmente *política* que, como tal, requieren articular demandas heterogéneas y encontrar campos de intereses compartidos entre distintos sectores sociales, llenando de sentidos la vaga noción de autonomía indígena.

Como veremos, el “vaciamiento” de la autonomía indígena, o la expansión de la cadena de demandas y aspiraciones expresadas a través de esta noción, fue har-to más evidente cuando la autonomía se disputó en referéndum. Además, en un contexto de contienda electoral en que los electores deben posicionarse mediante categorías binarias antitéticas (Sí/No), los significados, ideas y proyectos concretos con los que se llena el significante “autonomía indígena” ya no son una cuestión de mera disquisición teórica-conceptual, sino también de estrategia política que puede ser clave para ganar (o perder) la autonomía indígena.

## Disputar con “la política” (y el voto individual secreto) un derecho colectivo indígena

Buena parte de la incipiente pero creciente literatura sobre las AIOC se ha centrado en problematizar las fórmulas de reconocimiento jurídico del autogobierno indígena en el Estado Plurinacional y, especialmente, en señalar los límites y contradicciones en su implementación en la práctica<sup>9</sup>. En estos análisis son recurrentes las metáforas explicativas de los procesos autonómicos indígenas a través de términos que aluden a grandes y desgastantes esfuerzos: carrera de obstáculos, vía-crucis, larga marcha, odisea, laberinto, etc. Se trata de recursos que ilustran que, en la práctica, el ejercicio del derecho a la libre determinación indígena se ha convertido en un proceso donde lo esencial es cumplir: con requisitos previos, procedimientos, trámites, certificados, documentos, etc. En definitiva, se señala el procedimentalismo y la burocratización como una de las principales características y problemáticas de los procesos AIOC. Un hecho denunciado por los pueblos indígenas, organizaciones de apoyo e incluso por los propios operadores de las instituciones estatales que intervienen (y burocratizan) los procesos.

En este artículo no analizaremos en detalle estas problemáticas, ni tampoco especificaremos cada uno de los requisitos necesarios para contar con el pleno reconocimiento como AIOC. Para eso nos remitimos a los textos citados. Pero sí nos parece necesario problematizar algunos elementos sobre la figura del referéndum, un aspecto todavía no muy tratado en la literatura sobre AIOC. El último requisito de la larga y dificultosa carrera de obstáculos para el reconocimiento oficial de una AIOC es la aprobación por referéndum de su estatuto autonómico, que previamente debe ser declarado plenamente constitucional por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). En los dos niveles territoriales preexistentes a la “refundación” y restructuración territorial del Estado Plurinacional, los departamentos y municipios, la plena vigencia de los estatutos a través de su validación por referéndum no se considera una “condición necesaria” para el ejercicio de la autonomía<sup>10</sup>. Por contra, para el caso de las dos entidades territoriales autónomas incorporadas a la Constitución de 2009 e inexistentes en el anterior marco territorial republicano –AIOC y Regiones– la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establece la obligatoriedad de contar con sus estatutos plenamente vigentes para empezar a desplegar las competencias y gobiernos autonómicos

9 Para no saturar el texto, cito a pie de página los principales textos que se centran no tanto en el diseño formal del sistema de autonomía indígena (como ser Albó y Romero 2009, Colque 2009), sino en los procesos de implementación de las AIOC en la práctica: Albó 2012, Cameron, 2012; Tockman, Cameron y Plata 2012, Tomaselli 2012, Tockman 2014, Tockman y Cameron, 2014, Morell, 2013, 2015; Exeni 2015).

10 Los Departamentos pueden ejercer su autonomía sin la necesidad de que sus estatutos autonómicos hayan entrado plenamente en vigencia, como en estos momentos es el caso de todos los departamentos excepto el Beni. Por su lado, los municipios no se rigen por estatutos autonómicos sino por “cartas orgánicas”, “norma a través de la cual se perfecciona el ejercicio de su autonomía”, y éstas son de “elaboración potestativa” (art.61.III, LMAD).

(art.61.II, LMAD). Y, como se ha dicho, para que los estatutos sean considerados vigentes es necesario que sean aprobados en referéndum. En definitiva, el marco jurídico boliviano convierte el referéndum en un mecanismo central de la construcción autonómica indígena: es un requisito necesario tanto para validar el inicio del proceso de conversión municipal a AIOC como también para cerrarlo<sup>11</sup>.

Por el momento, de los once municipios que el 6 de diciembre de 2009 aprobaron en referéndum iniciar la transición hacia la AIOC, y que en estos momentos se encuentran en fases desiguales del proceso (ver Exeni 2015), tan solo cuatro (Charagua, San Pedro de Totora, Chipaya y Mojocoya) lograron llegar hasta este último y decisivo requisito. En Charagua (Santa Cruz) y San Pedro de Totora (Oruro) los referéndums se celebraron el 20 de septiembre de 2015, conjuntamente con otros cinco referéndums en que se sometían a votación estatutos de autonomía departamental (Oruro, Potosí, La Paz, Cochabamba y Chuquisaca), además de tres referéndums para la aprobación de cartas orgánicas municipales<sup>12</sup>. Contra la apuesta oficialista por el Sí –una apuesta explícita en el caso de los departamentos, mucho más ambigua para la autonomía indígena–, el 20 de septiembre el No se impuso de forma generalizada: tanto en los cinco departamentos como en Totora. Tan solo Charagua logró aprobar su estatuto autonómico indígena.

Más de un año después, el 20 de noviembre de 2016, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) volvía a convocar distintos referéndums para la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales. Aparte de someter a votación diez cartas orgánicas y el estatuto de la Región del Gran Chaco (Tarija), se celebraron un total de cuatro referéndums vinculados de distintas formas con la autonomía indígena:

- dos referéndums para la aprobación de estatutos indígenas de procesos abiertos por la vía municipal en 2009: Uru-Chipaya (Oruro) y Mojocoya (Chuquisaca),
- un referéndum de aprobación de un estatuto indígena por la vía territorial: Raqaypampa (Cochabamba),
- y un referéndum para validar el inicio de un nuevo proceso de conversión municipal a AIOC en el municipio de mayoría guaraní de Gutiérrez (Santa Cruz), el único proceso de conversión a AIOC abierto desde los once procesos de 2009.

11 La vía de acceso a la AIOC a través de los territorios indígenas de titularidad colectiva (Territorios Indígena Originario Campesinos-TIOC, denominados Tierras Comunitarias de Origen – TCO) antes de la entrada en vigor de la CPE, no requiere un referéndum para validar el inicio del proceso sino una validación por "normas y procedimientos propios" a través de las propias estructuras orgánicas indígenas. En cambio, y de forma contradictoria con este criterio, sí que se requiere de referéndum para la aprobación y validación legal de los estatutos indígenas.

12 Para acabar de dar un tono kafkiano a los múltiples vericuetos del proceso, una vez que se consiguió, tras mucha presión, la convocatoria oficial de los referéndums para Charagua y Totora por parte del TSE –a celebrarse inicialmente el 20 de julio–, hubo una importante crisis interna en el Tribunal que llevó a la dimisión en cadena de todos los vocales, generando la postergación de los referéndums autonómicos hasta el 20 de septiembre.

Esta vez, solo la población de Mojocoya votó en contra de la puesta en vigencia del estatuto autonómico indígena. Pero si tomamos en consideración los once primeros municipios en transición a la AIOC desde diciembre 2009 (ver Plata 2010), hasta el momento los resultados han sido más bien exigüos. Como se ha dicho, solo cuatro han logrado superar todos los trámites hasta llegar al segundo y último referéndum, y de entre estos cuatro, solamente dos (Charagua en 2015 y Uru-Chipaya en 2016) han logrado que la población validara los estatutos autonómicos indígenas en referéndum. Así pues, la victoria charaguëña toma trascendencia histórica no solo por ser la primera victoria de un estatuto autonómico e indígena, sino también por contraste y como excepción. Más allá de lo estrictamente legal, la exigencia de un instrumento como el referéndum para aprobar un documento jurídico de las características de un estatuto indígena presenta, al menos, dos problemáticas de carácter más político-sustantivo. La primera tiene que ver con el debate sobre la nueva “democracia intercultural” boliviana (Santos 2010, 98-99; Mayorga 2014, 97-116; Exeni 2015, 30-52); la segunda, con las prácticas y concepciones en torno a “la política” en los espacios rurales bolivianos.

En primer lugar, si tomamos como marco conceptual las tres formas de democracia que reconoce la Constitución (art.11.II): i) democracia representativa, ii) directa y participativa y iii) comunitaria –tres formas que estarían en la base de la nueva democracia intercultural boliviana, según Boaventura de Sousa (2010, 99) una de las formulaciones democráticas “más avanzadas del mundo”– podemos conceptualizar el referéndum autonómico de Charagua como un mecanismo de la *democracia directa y participativa*. Pero el mecanismo del referéndum en el caso específico de los procesos AIOC es más complejo y problemático: el referéndum para la aprobación de estatutos indígenas es un mecanismo de la *democracia directa*, utilizado en el marco de un sistema todavía de *democracia representativa* (el municipio) para tomar una decisión con respecto a la transformación de este sistema representativo en un nuevo sistema basado en la *democracia comunitaria* (autonomía indígena). Además, el referéndum utiliza un mecanismo decisorio –el voto universal, individual y secreto– propio del sistema de la democracia representativa que, en teoría, no se corresponde con las “normas y procedimientos propios” de los pueblos indígenas, es decir, con los sistemas decisorios de la democracia comunitaria.

De esta forma, en la aprobación de Estatutos de autonomía indígena mediante referéndum se produce una superposición jerarquizada de formas y legitimidades democráticas. Por un lado, tenemos la legitimidad democrática derivada del voto individual, “por la urna”, como se refieren a menudo los guaraníes; del otro, la legitimidad de la democracia comunitaria, cuya concreción en mecanismos eleccionarios y decisorios no pasa siempre por el voto universal, individual y secreto. Al establecer el referéndum como la única vía legal para aprobar estatutos

*indígenas* –documentos que pretenden sistematizar formas de democracia comunitaria– en lugar de adoptar mecanismos propios de esta democracia comunitaria, como reclamaron las organizaciones indígenas en el transcurso de la Asamblea Constituyente (Schavelzon 2012, 478, Valencia y Égido s/f), se sitúa el voto universal secreto como el mecanismo democrático más legítimo para tomar decisiones, al menos, más que las “normas y procedimientos propios”.

No obstante, cabe apuntar que el voto individual secreto es practicado y, en muchos casos, defendido activamente por los pueblos indígenas. En el caso de los guaraníes de Charagua suele practicarse de forma combinada con otros mecanismos tanto para elección de autoridades a nivel de capitania como también en bastantes comunidades. De esta forma, si como demandaron las organizaciones indígenas inicialmente, el Estatuto se hubiera aprobado por “normas y procedimientos propios” guaraníes (por ejemplo, a través de una asamblea interzonal con los *mburuvicha* comunales) hubiera sido difícil que los *derrotados* –sean guaraníes o *karai*– hubieran aceptado la legitimidad de la derrota. Como veremos, todo este debate alrededor de las expresiones concretas de la noción de democracia ha resurgido con fuerza durante la campaña del referéndum.

Por último, el referéndum implica que las posibilidades de ejercicio de derechos colectivos indígenas –como el de la libre determinación, autonomía y autogobierno, reconocidos constitucionalmente e internacionalmente– deban dirimirse electoralmente, en un marco de disputa política donde intervienen múltiples factores muy ligados a factores coyunturales. De alguna forma, con el requisito de dos referéndums para conformar una AIOC, se *politizan* los derechos colectivos a la autonomía, al autogobierno y a la libre determinación indígenas, en el sentido de que estos deben ser disputados –ganados o derrotados– con las prácticas y lenguajes característicos de “la política” en los espacios rurales bolivianos. Y una de las frases que más he podido escuchar durante un período en que en Charagua se han sucedido hasta tres contiendas electorales –elecciones generales (12 octubre de 2014), elecciones municipales (29 de marzo de 2015) y referéndum autonómico (20 de septiembre de 2015)– es que “*la política es sucia*”.

Con frases como estas, los charagüeños expresan (y a menudo, denuncian) que el funcionamiento de la política es autónomo de las esferas ético-morales y alineamientos ideológicos abstractos; incluidas también las luchas políticas, teñidas de reclamos “morales”, de los grupos subalternos. Estas consideraciones nos estarían señalando que para entender la lucha política del pueblo guaraní por su autonomía, en los términos dictados por el Estado y con las herramientas de “la política”, más allá de adhesiones ideológicas o apelaciones a principios ético-morales sigue siendo necesario tener muy presente un conjunto de prácticas y lógicas de funcionamiento de “la política”, como ser: las expectativas e intereses grupales o personales no del todo confesados y, a veces, inconfesables; redes más o menos institucionalizadas de



intercambios de votos o apoyo político a cambio de “favores”; estrategias, tácticas y maniobras con objetivos múltiples, paralelos, ocultos. Por supuesto, esto no es aceptado con gusto, ni tan solo por aquellos que están insertos en este tipo de prácticas políticas. Precisamente, una de las bases discursivas con que se ha defendido la autonomía guaraní es como un proyecto de higiene y regeneración democrática frente a esta “suciedad” que impregna la política.

### **Autonomía indígena: ¿SÍ o NO? La campaña y el referéndum**

Si bien en el referéndum del 20 de septiembre lo que estrictamente se sometía a votación era el Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, sus contenidos concretos no han sido el factor determinante para explicar los resultados. Para empezar, hay que considerar que se trata de un texto largo –compuesto por un preámbulo, 101 artículos, 5 disposiciones transitorias y una disposición final–, denso y complejo, no especialmente fácil de digerir para la mayoría de charagüeños (y no charagüeños), inclusive para aquellos (pocos) que disponen de formación en temas jurídico-legales.

Por otro lado, y a pesar de los más de tres años transcurridos desde su aprobación interna por parte de la Asamblea Autonomica Guaraní en Charagua<sup>13</sup> (17 de junio de 2012), la socialización del Estatuto se ha visto condicionada y limitada por distintos factores: la falta de recursos económicos; la superposición con otras campañas políticas más “tradicionales” –las elecciones generales de octubre del 2014 y las elecciones municipales de marzo del 2015– que han alterado el juego de intereses y alianzas políticas, desplazando las prioridades y energía organizativa de los impulsores de la autonomía; la incertidumbre provocada por la burocratización en todo el proceso y, especialmente, por la demora del TCP en la constitucionalización del Estatuto y, después, por las dilaciones del TSE a la hora de convocar el referéndum; o las propias complejidades de socializar el texto en cada uno de los más de 100 núcleos poblados esparcidos por un territorio muy extenso, mal comunicado y con una parte importante de la población que practica estrategias de doble o multiresidencia.

Si bien la mayoría de charagüeños sabían o habían escuchado algo sobre “eso” de la autonomía, hasta los días de campaña, no tantos, e incluso muy pocos, habían tenido la oportunidad de conocer, por canales oficiales y a través de discursos articulados, los contenidos y propuestas que concretan este vago concepto. Así, frente a las debilidades para transmitir y producir información y lineamientos

<sup>13</sup> La Asamblea estaba compuesta “oficialmente” por 59 asambleístas elegidos según “normas y procedimientos propios” de cada zona de Charagua, pero en la práctica fueron menos los 7 puestos reservados para los representantes de Charagua Pueblo que nunca llegaron a ser ocupados ya que los sectores urbanos optaron por no participar en la Asamblea. Además, la demora del proceso, sumado a las dificultades económicas y logísticas, también hicieron que varios asambleístas no pudieran asistir a muchas de las sesiones. Para más detalle, ver Morell 2013.

políticos a través de vías mínimamente institucionalizadas, entraron en juego y adquirieron una especial relevancia política los rumores, entendidos como mecanismos de comunicación colectiva, de naturaleza oral y en permanente transformación (Zires 2005, 20-23). El rumor es un artificio de especial relevancia en la vida social cotidiana de Charagua, tanto karai como guaraní, sea como sistema de control social, sistema informal de circulación de informaciones, arma política o como mera recreación lúdica. Por supuesto, durante una campaña política el rumor adquiere otra relevancia. En gran parte, la campaña por el Sí se ha centrado en tratar de desarticular y contrarrestar a un conjunto difuso de rumores, medias verdades e informaciones parciales pero con mucha capacidad de circulación: el “dizque que con la autonomía indígena...”.

Antes de entrar en el análisis de estos elementos durante la campaña, es necesario realizar un esbozo en torno a los principales contenidos del Estatuto Autonómico Guaraní Charagua Iyambae, centrándonos en qué cambios estructurales propone con respecto al anterior sistema municipal, y en cómo trata de expresar y codificar la compleja configuración socio-política charaguëña.

### **El Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Una “mini-constitución” para una “Bolivia en pequeño”**

En debates que se produjeron durante el proceso de redacción del Estatuto, ya apareció un elemento que fue retomado durante las semanas de campaña: la analogía del Estatuto con la Constitución boliviana, lo que esta representó como proceso constituyente y lo que (todavía) representa como símbolo e instrumento de cambio social. En palabras de un mburuvicha o capitán (autoridad originaria guaraní), utilizadas entonces y también durante la campaña: “en Charagua, con la autonomía, estamos construyendo una Bolivia en pequeño, el Estatuto será nuestra Constitución”. Esta frase expresaría que el proceso estatuyente puede entenderse como un “mini-proceso” constituyente y el Estatuto como una “mini-constitución” para la *nueva* Charagua: un espacio que, a su vez, es calificado a menudo como una “Bolivia en pequeño” o “la Bolivia chica”.

Para empezar, la extensa superficie territorial de Charagua, con más de 74.400 km<sup>2</sup>, el hecho de que sea el municipio más grande de Bolivia –abarcando el 23 por ciento de la superficie territorial del departamento de Santa Cruz y el 86 por ciento de la provincia de Cordillera (Vadillo y Costas 2010, 277)– facilitan este tipo de caracterizaciones de un espacio “local” que, en términos de extensión geográfica, puede compararse con una región, incluso con un país.

La “cuestión del tamaño” no es anecdótica. No lo es en términos de organización y gestión territorial interna, ni tampoco a nivel de transcendencia política y simbólica de la victoria autonómica. Por otro lado, desde la perspectiva de la

gobernación de Santa Cruz, histórico bastión de la derecha regionalista criolla, y de una lucha por otro tipo de autonomía más ligada a los intereses de las élites agro-industriales (Gustafson 2006, Marca 2014), la victoria de Charagua es problemática. La emergencia de un nuevo actor territorial dentro de su jurisdicción, de esa extensión territorial, con más competencias que un municipio, el mismo nivel jerárquico que un departamento y que plantea nuevos vínculos políticos y económicos con la Gobernación y el Estado central, representa no solo un desafío, sino una seria amenaza –que puede extenderse– para la hegemonía de la Gobernación de Santa Cruz en las áreas rurales e indígenas del departamento. Este elemento resulta clave para entender por qué, en Charagua, el gobierno nacional y, con significativas ambivalencias, la sección local del MAS, se han posicionado de una forma más favorable a la autonomía indígena que en otros casos.

Charagua es, en efecto, un espacio muy extenso, pero también muy baja y desigualmente poblado: menos de medio habitante por kilómetro cuadrado. Según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, en 2015 Charagua contaría con unos 35.000 habitantes (32.164, según el último y polémico censo de 2012 censo de población de 2012)<sup>14</sup>, concentrados solamente en las áreas norte-occidentales del municipio. Los diversos núcleos poblados de Charagua se encuentran al sur del río Grande, bordeando con las últimas estribaciones de los andes surorientales –los cerros del Aguaragüe–, y en una parte concreta de las planicies chaqueñas nororientales: las llanuras fluviales de los tramos más bajos y amplios del río Parapetí, que conforman la región del Isoso, que en dirección Norte se extiende hasta el municipio de Pailón. Más al Este, la mayor parte del espacio territorial de Charagua está prácticamente despoblado<sup>15</sup>, conformado por el Área de Conservación ecológica Ñembiguasú, una porción del Parque Nacional Otuquis y el Parque Nacional Kaa Iya. Este último, es el parque natural más grande de Suramérica y, a pesar de ser cogestionado por el Estado –y desde 1997 hasta 2010 por la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI)<sup>16</sup>–, se incluye como parte de la demarcación territorial de Charagua.

14 Aparte de las consabidas variaciones en los porcentajes de auto-adscripción étnica con respecto al censo de 2001, el censo de 2012 tuvo algunas polémicas en relación al número de población de algunos departamentos, como el departamento de Santa Cruz. Uno de los responsables de elaborar el censo en Charagua me comentó algunos de estos problemas técnicos, por ejemplo: que no se llegó a todos los núcleos habitados del extenso territorio, o el acarreamiento de personas en algunos distritos para conseguir más recursos presupuestarios en los Planes Operativos Anuales. Este tipo de problemáticas y estrategias son comunes en otros municipios, demostrando las dimensiones políticas de los censos de población. Junto con las dinámicas de movilidad propias del espacio rural boliviano, estos elementos provocan que los datos demográficos deban ser tomados con cierta precaución analítica.

15 Los únicos grupos que pueblan estas zonas serían, según Albó (2012, 92) e informaciones recibidas durante el trabajo de campo, guardias forestales, militares y algunas familias de indígenas ayoreos “no contactados”.

16 El Parque Kaa Iya todavía es presentando por muchos isoseños como parte de su territorio, fruto de la proximidad del Isoso con el Parque –y el uso como área de caza por muchos isoseños–, pero además por la experiencia de co-gestión, que involucró también al pueblo chiquitano y ayoreo, con fuerte apoyo económico de ONG y la cooperación internacional, como USAID o la Wild Live Conservation Society. Esto convirtió a la CABI en una de las organizaciones indígenas con más proyección de Bolivia y América Latina, y también en un paradigma del tipo de organización indígena del “multiculturalismo neoliberal”, y de sus problemáticas.

La población de Charagua está atravesada por muchas diferencias (y desigualdades) que, aunque no se reducen tan solo a su dimensión étnica, sí que tienen en la etnicidad una de las expresiones de diferenciación social más evidentes. Así, en términos de diferencias étnicas, la sociedad charagüeña estaría conformada por: guaraníes (60-65%), menonitas (25-30%), karai o población criollo-mestiza (10-15%), quechuas (5%) y aymaras (3%)<sup>17</sup>. Esta diversidad de grupos sociales que se reconocen mutuamente como diferentes es única entre los municipios en conversión a la autonomía. Con la excepción de Huacaya (departamento de Chuquisaca), también de mayoría guaraní, en el resto de municipios en conversión a la AIOC la población auto-identificada con algún pueblo indígena (según el Censo de 2001) se aproxima, y en su gran mayoría supera, al 90 por ciento de la población total (ver Plata 2010, 253). La homogeneidad étnica, no obstante, y como se ha demostrado en Totora Marka (donde más del 90 por ciento se auto-identificó como aymara en el censo de 2001), no garantiza el éxito de un proyecto autonómico indígena.

Es también, y sobre todo, por esa diversidad social *abigarrada*<sup>18</sup> que Charagua se considera la *Bolivia chica*: “Charagua ya es plurinacional”, “nuestra autonomía indígena va a ser intercultural e incluyente”. Frases que se han podido escuchar en la campaña y que expresan una conciencia en positivo de las diferencias, como en la nueva Bolivia plurinacional, una voluntad de *reconocerla* pero a partir de un nuevo marco de coexistencia definido explícitamente desde lo guaraní.

### Formas de adscripción territorial charagüeñas

A nivel territorial, el abigarramiento charagüeño se refleja a través de distintas “formas de adscripción territorial”<sup>19</sup> (Damonte 2011, 17-20), a veces superpuestas, que expresan la interacción y la pugna entre distintos actores por el control político,

17 Se trata de porcentajes aproximados, tanto por los problemas referidos en los censos, como por la fluidez de la auto-adscripción étnica. Además, en el caso de los menonitas es difícil (o imposible) determinar su población exacta. Nos basamos en las estimaciones de Albó (2012, 93-94) en base al censo de 2001, en datos del censo de 2012 –donde se rebaja la auto-identificación guaraní del 67% (2001) al 56%–, en los recuentos de la población menonita de Adalberto Kopp (2015, 65-66) –quien utiliza fuentes diversas, incluyendo auto-registros de las propias colonias–, y también en estimaciones a partir de datos recogidos durante el trabajo de campo.

18 Como es sabido, el concepto de “formación social abigarrada” o “abigarramiento” fue acuñado por el sociólogo boliviano René Zavaleta Mercado (1935-1984). En palabras de Luis Tapia, “el abigarramiento social es una condición de sobreposición de diversos tipos de sociedad que coexisten de manera desarticulada, estableciendo relaciones de dominación y distorsión de una sobre otras. (...) El abigarramiento en general es producto del colonialismo, implica que la historia del colonialismo ha sobrepuesto diferentes tiempos históricos, es decir, diferentes civilizaciones en un mismo territorio y presente político y social. Lo abigarrado es la heterogeneidad mal compuesta por la dominación” (Tapia 2002, 10). Si bien hay que matizar y problematizar las potenciales cargas esencialistas del concepto –“tiempos históricos”, “diferentes civilizaciones”–, nos parece igualmente un concepto interesante ya que al dar importancia a la dominación colonial, permite pensar la diversidad social y étnica de una forma más politizada y conflictuada que no otros términos como “inter” o “multiculturalidad”.

19 Gerardo Damonte, con Lefebvre, entiende el territorio como espacio social producido por agentes sociales en un contexto de luchas sociales, destacando tres dimensiones: el espacio físico, el diseñado y el vivido. Según Damonte, este enfoque tiene las virtudes –que suscribimos y trasladamos para el caso de Charagua– de “enfatar el carácter multi-vocálico del espacio” (...), el “carácter multi-dimensional compuesto por espacios superpuestos” y “la importancia intrínseca de las luchas sociales en la producción del espacio” (Damonte 2011, 18).

productivo y simbólico del espacio. Entre las distintas formas de ocupar, concebir y organizar el espacio, destaca la diferenciación entre *espacios rurales*, mayoritarios y en su gran mayoría conformados por comunidades guaraníes, y *espacios urbanos* de mayoría no guaraní, principalmente los núcleos urbanos de Charagua Pueblo (más de 5.000 habitantes) y Charagua Estación (más de 2.500 habitantes). Charagua Pueblo es la sede de la Alcaldía, de la mayoría de comercios y servicios, y de varias instituciones y organizaciones, como la oficina de CIPCA-Charagua o de la propia sede de la capitanía guaraní de Charagua Norte. Ejerce, pues, la capitalidad administrativa y económica sobre el conjunto del territorio y, hasta el momento, también la *centralidad* política y simbólica.

La diferenciación rural-urbana también es otra de las particularidades de Charagua con respecto al resto de municipios en transición a AIOC: Charagua es el municipio con más número de “áreas urbanas” (Charagua Pueblo, Charagua Estación, además de otras comunidades semi-urbanizadas, como San Antonio del Parapetí) y con un mayor porcentaje de población urbana, próxima al 30 por ciento. Esto supone ampliar la mirada de lo indígena y de su institucionalidad política más allá del ámbito estrictamente comunitario y, a la vez, asumir las complejidades del “mundo rural”, y de sus conexiones y vínculos con lo urbano.

El principal actor territorial del espacio rural de Charagua son, como dijimos, las comunidades guaraníes: son las que *habitan* el territorio, lo utilizan como espacio de reproducción social a través de la agricultura familiar de pequeña escala, aunque cada vez más imbricada con otras actividades laborales no agropecuarias, y lo reivindican políticamente como territorio “ancestral”. Es como tal que, en las últimas décadas, se les han reconocido derechos territoriales específicos: el acceso a la tierra a partir de títulos de propiedad colectiva en un régimen agrario especial gestionado desde las capitanías supra-comunales (las TIOC o TCO) y, a partir de la Constitución de 2009, nuevas posibilidades de control político sobre el territorio, mediante la AIOC. Pero en el espacio rural charaguëño también hay otros actores (haciendas ganaderas, empresas petroleras y colonias menonitas) que entienden el territorio no tanto, o no solo, como hábitat, sino sobre todo como *espacio productivo-extractivo*. Si bien en el caso menonita, habitan en territorio charaguëño desde 1986 a través de “colonias” (actualmente, en Charagua hay seis colonias menonitas), el territorio es entendido como un medio, bastante circunstancial, al servicio de su reproducción social a partir de una explotación agropecuaria mucho más intensiva y orientada al mercado que en el caso de las comunidades guaraníes (Kopp 2015)<sup>20</sup>.

20 Según mis indagaciones de campo, no siempre coincidentes entre ellas, las colonias menonitas establecidas en Charagua son las siguientes: Pinondi, Casa Grande, Durango, La Sierra, Santa Clara y Cansas. La última sería una colonia creada muy recientemente (entre 2013 y 2014), desprendida de Pinondi y Durango, por esto no aparece en el completo estudio de Adalberto Kopp, que cuenta con abundantes datos y mapas sobre la presencia menonita en el conjunto de Bolivia, también desagregados por municipios (Kopp 2015, 65 y siguientes).

A su vez, las comunidades rurales de Charagua, unas 100<sup>21</sup>, en su mayoría guaraníes (aunque también hay comunidades mixtas, y algunas exclusivamente *karai* o de migrantes andinos, especialmente en el Bajo Isoso) presentan no pocas diferencias entre ellas, tanto en términos de número de población, organización interna y actividades (re)productivas; como también en índices socio-económicos y de acceso a servicios y necesidades básicas. Aun así, y según los indicadores clásicos de desarrollo, la mayoría se encontrarían entre las categorías de “pobreza” y “extrema-pobreza” (Gobierno Municipal de Charagua 2003, 88). Podemos decir, entonces, que la mayoría de los guaraníes comparten el hecho de ser pobres y *comunarios*, un fuerte marcador de etnicidad, clase y estatus –en muchos sentidos, un estigma– frente a los ciudadanos de los núcleos urbanos que, además, en su mayoría no son guaraníes.

Las comunidades guaraníes están encuadradas en estructuras organizativas y políticas supra-comunales, con su propio sistema de autoridades: las capitanías. Aunque en el Isoso hay evidencias de estructuras de gobierno supra-comunales desde antes de la Colonia (Combès 2005), desde finales de los años ochenta, las comunidades de Charagua se encuentran organizadas política y territorialmente a través de cuatro capitanías supra-comunales: i) Charagua Norte (31 comunidades), ii) Parapitiguasu (11 comunidades), iii) Alto Isoso (16 comunidades) y iv) Bajo Isoso (41 comunidades)<sup>22</sup>. A su vez, las cuatro capitanías forman parte de las 29 capitanías que a día de hoy conforman la base territorial de la organización política matriz del pueblo guaraní: la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), organización fundada en 1987, precisamente en Charagua<sup>23</sup>.

Las cuatro capitanías de Charagua constan como las “demandantes” oficiales de la autonomía, aunque las que plantearon e impulsaron el proyecto autonómico desde sus inicios fueron Charagua Norte y Parapitiguasu. El Isoso se incorporó más tarde, y sus *mburuvicha* (especialmente en el caso de Alto Isoso) no han participado de una forma tan activa en el proceso.

### Estructura del Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae

El Estatuto, la “mini-constitución” de Charagua, toma muy en cuenta toda esta complejidad territorial. El núcleo de la nueva estructura de gobierno se basa en

21 Hay una clara tendencia de crecimiento numérico de las comunidades de Charagua, tanto por desprendimiento de comunidades ya existentes, como por la creación de nuevos asentamientos, especialmente en el “extremo” Bajo Isoso. No existe un número claro, a veces, ni al interior de las propias capitanías (especialmente en el Bajo Isoso). Lo que se presenta son cifras aproximadas en base al trabajo de campo

22 A inicios del año 2000 se formalizó jurídicamente la separación del Isoso en dos capitanías, a través de la obtención de “personerías jurídicas” separadas entre Alto y Bajo. Los motivos más inmediatos de la separación fueron los conflictos internos y el descontento con los dirigentes de la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI), no obstante, y como demuestra Combès (2005), las rivalidades entre “alto” y “bajo” son una constante en la historia, prácticamente una característica estructural del sistema político isoseño.

23 Al respecto de la formación de la APG ver, Morell 2013, 48-67, Caurey 2012, Albó 1990, Bazoberry 1994.

las distintas formas de organización y ocupación territorial, especialmente del sistema de organización de las capitánías. La autonomía guaraní plantea una reordenación política del territorio a partir de seis zonas (ver mapa), con igualdad de atribuciones y considerablemente autónomas en su funcionamiento y organización interna, tomando como base los anteriores distritos municipales urbanos: Charagua Pueblo y Charagua Estación; y las cuatro capitánías guaraníes, también reconocidas como distritos municipales indígenas.

**Gráfico 1**  
**Zonas de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae**



Fuente: elaboración propia.

El nuevo Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae está compuesto por tres órganos de gobierno que emanan de esta estructura territorial:

1) Un Órgano de Decisión Colectiva (*Ñemboatĩ Reta*) inexistente en la antigua estructura municipal, y en la tradición institucional republicana y liberal-occidental. Como en el caso de otros estatutos autonómicos indígenas (Tockman, Cameron y Plata 2012, Tockman 2014, Exeni 2015), el establecimiento de un órgano deliberativo como “máxima instancia de decisión” (art.19.I, Estatuto), que funciona con otras lógicas democráticas– directa, participativa, deliberativa y comunitaria– distintas a la *representativa*, es una de las grandes novedades de la Autonomía Guaraní, aunque, seguramente por su novedad y por las dificultades de pensar más allá de los esquemas municipales ya conocidos, no ha concentrado ni los argumentos del Sí ni tampoco las críticas de la oposición. El órgano de decisión colectiva, la(s) *Ñemboatĩ Reta* (literalmente, “asambleas”), plantea la toma de decisiones a partir de la deliberación y la participación directa de los habitantes de los distintos núcleos de población (comunidades rurales y barrios urbanos) mediante un sistema de deliberación y decisión asamblearia ascendente, con tres niveles territoriales: diversas asambleas (*Ñembotimĩ*) por comunidades o barrios de las seis zonas, una asamblea por zona (*Ñemboatĩ*) y una gran asam-

blea (*Ñemboati Guasu*) que reunirá a los “delegados” o “representantes” elegidos por cada asamblea zonal de la autonomía. En las atribuciones previstas para las tres instancias territoriales que componen este “órgano de decisión colectiva” se entremezclan funciones propias de un órgano de control, fiscalización y evaluación del poder ejecutivo y legislativo; con funciones de conformación, elección y revocación de estos poderes.

2) Un órgano ejecutivo (*Tëtarembiokuai*) unipersonal pero descentralizado en cada una de las seis zonas, es decir, un total de seis Ejecutivos Zonales que profundizan las funciones de la actual figura del subalcalde, una figura de desconcentración municipal interna según distritos. Los seis ejecutivos zonales son elegidos según “normas y procedimientos propios” de cada zona, y coordinados por el Tëtarembiokuai Reta Imborika - TRI, una figura ejecutiva-coordinativa que, sin disponer de las atribuciones de un alcalde municipal, se le asemejará puesto que, entre otras funciones, ejercerá la “representación” del gobierno autonómico (art39.I). El TRI, a quien los propios redactores del estatuto le llamaban muchas veces “alcalde” –mostrando, otra vez, las dificultades de desprenderse de la huella del municipalismo– tendrá un período de mandato de tres años, inferior a los cinco años de los ejecutivos zonales (y del actual alcalde), y será elegido por “normas y procedimientos propios de cada zona” con un “mecanismo de rotación territorial” que garantizará que cada zona pueda ejercer la coordinación de la Autonomía en “igualdad de condiciones” (art. 43).

3) Un órgano legislativo (*Mborokuai Simbika Iyapoa Reta*) más “clásico” en tanto que es una instancia legislativa y de representación política. Las novedades con respecto al actual Consejo Municipal es que amplía el número de sus miembros de siete a doce, incorpora un criterio de “equidad de género” en su composición (art. 28) y establece que la elección de los representantes políticos no será sobre el conjunto del territorio, sino descentralizada por zonas: cada zona elegirá a dos representantes para el legislativo según sus “normas y procedimientos propios” (art. 29). Junto con la *Ñemboati Guasu* –la gran asamblea de delegados de las seis zonas– y el TRI, el órgano legislativo es otro de los órganos comunes y compartidos en el conjunto de la autonomía.

Como se puede apreciar, nos encontramos ante un sistema considerablemente complejo y que articula distintos mecanismos electivos y decisorios –representación, deliberación, participación directa, delegación–, propios tanto de la democracia representativa-liberal, la democracia participativa como de la comunitaria. En definitiva, en Charagua la autonomía indígena no es tanto un espacio de expresión solo de los sistemas de democracia comunitaria “propios” de los pueblos indígenas, sino que plantea un escenario de materialización del concepto de *democracia intercultural* que articula las tres formas de democracia reconocidas por la Constitución boliviana.



A través del análisis de ocho estatutos autonómicos indígenas, Jason Tockman (2014, 228-230) plantea la emergencia de un modelo de institucionalidad indígena “híbrida” que combinaría, dentro de un continuum, características *comunitaristas* y *liberales*. En este modelo analítico, el Estatuto de Charagua es situado entre los tres estatutos más próximos al comunitarismo, junto con el de Totora Marka. Según Tockman, son más “comunitaristas” que liberal-municipales aquellos estatutos que sitúan como “máxima autoridad” de la autonomía a un “órgano deliberativo” que funciona en base a “normas y procedimientos indígenas” y que, además, recogen una “significativa expresión de la cultura, valores y símbolos indígenas” (ibíd., 230).

Si bien esto es así desde una perspectiva de análisis *formal* del Estatuto y sus instituciones, lo cierto es que tanto a la hora de defender y disputar la autonomía, como cuando se trataba de imaginar y diseñar estas instituciones, la preocupación de la mayoría de guaraníes no pasaba tanto por una defensa de sus “usos y costumbres” en el marco de un discurso *tradicionalista* (o comunitarista) de recuperación de una institucionalidad “ancestral”, presentada como opuesta al municipio “colonial”. Más bien se consideró que la forma de organización de las comunidades y su modelo de toma de decisiones basado idealmente en la participación directa, la deliberación en asamblea y en la elección de autoridades sin la mediación partidaria –lo que, estrictamente, no serían usos y costumbres “ancestrales” o “propriamente” guaraníes–, es *mejor* que el sistema municipal; es decir, más democrático, más justo y, además, más eficiente.

Resumiendo, podemos decir que el sistema de gobierno de Charagua persigue tres objetivos principales: i) alcanzar una re-distribución social y territorial del poder al interior del municipio, impulsando una descentralización más eficiente que la del sistema municipal, que acabe con el centralismo de Charagua Pueblo y sitúe a las comunidades rurales en el núcleo político-decisorio y de asignación de recursos económicos; ii) terminar con la falta de adecuación entre las instancias municipales y el sistema de organización política y territorial del pueblo guaraní a partir de capitanías, especialmente en lo que respecta a la interferencia partidista; y iii) lograr incluir a los dos grandes núcleos urbanos no guaraníes (Charagua Pueblo y Charagua Estación) al proyecto autonómico, garantizando el respeto de sus formas de organización, decisión y elección de autoridades: los “usos y costumbres” de los que no se definen como indígenas.

### **La identificación jurídica del *ñande reko* guaraní**

En su conjunto podemos entender el Estatuto como un texto donde se plantea un ejercicio de identificación jurídico-política de aquello considerado central y “propio” de la identidad cultural guaraní, como una forma de juridificar, codificar

y expresar institucionalmente el *ñande reko* guaraní (“nuestro modo de ser”). Las apelaciones al *ñande reko* son muy utilizadas por los dirigentes guaraníes para explicar cómo son, cómo se organizan y en qué consiste la cultura e identidad guaraní, aunque en la configuración y popularización del concepto intervinieron actores “externos” o, como dicen los dirigentes guaraníes, “aliados naturales del pueblo guaraní” como ONG, o antropólogos e historiadores vinculados a ONG; con una especial influencia de la famosa “trilogía guaraní” de CIPCA elaborada por los jesuitas Bartomeu Melià (1988), Francisco Pifarré (2015 [1989]) y Xavier Albó (1990), coincidiendo con (y retroalimentando) el “renacimiento” guaraní de fines de los años ochenta<sup>24</sup>. En todo caso, el Estatuto está impregnado de *ñande reko*, tanto en la denominación y diseño de la nueva estructura de gobierno, especialmente en la figura de la asamblea que, al igual que en otros pueblos indígenas, es entendida como “el valor más genuino y tradicional de la comunidad” (Melià 1988, 67), como también en la incorporación a lo largo del texto de recursos lingüísticos, simbología y concepciones ético-morales guaraníes. La idea del *Yaiko Kavi Páve* (“para vivir bien”); el concepto de *Iyambae* (“sin dueño” o “ser libres”), asociado no sólo a lo guaraní genérico, sino específicamente al Isoso –y con varios y complejos sentidos– (Combès 2005, Morell 2013, 108-112); o la búsqueda del célebre *Ivi Maraei* (“tierra sin mal”) serían los ejes centrales de un discurso de autoctonía guaraní que atraviesa todo el Estatuto. Sin entrar en discusiones sobre hasta qué punto son conceptos que expresan elementos diferenciales y propios de la historia o la cultura guaraní, se trata de un mecanismo de legitimación del proyecto político guaraní a través de la búsqueda de marcos culturales propios que lo diferencian del sistema municipal *karai*, no solo de sus estructuras de gobierno, sino también de sus referentes simbólicos e imaginarios.

No obstante, los límites en los intentos de expresar y capturar en una definición genérica, común y abstracta la “identidad guaraní” se vislumbran cuando tomamos en cuenta las diferencias y desigualdades existentes *entre y dentro* del propio pueblo guaraní. Ya sea en forma de matices étnicos y lingüísticos entre guaraníes de Charagua: ava-guaraníes de las capitanías de Charagua Norte y Parapitiguasu e isoseños-guaraníes del Isoso; o a partir de otro tipo de divergencias y desigualdades de género, religiosas, políticas o fruto de procesos más recientes de movilidad y diferenciación social: élites dirigenciales y bases, guaraníes urbanos y rurales, “profesionales” y sin formación académica, etc. Toda esta complejidad cuestiona no solo hasta qué punto hay una sola forma de entender la identidad guaraní, el *ñande reko*; también nos obliga a preguntarnos si el *ñande reko* es lo más relevante de las identidades vividas de los guaraníes.

24 Bartomeu Melià, en su libro “Ñande Reko”, Nuestro Modo de ser (1988) retoma el concepto a partir de apreciaciones lingüísticas del jesuita Ruiz de Montoya en su célebre Tesoro de la Lengua Guaraní (escrito en 1640). Según Melià, el *ñande reko* “mantiene todavía el significado que le daba Montoya “Modo de ser, modo de estar, sistema, ley, cultura, norma, comportamiento, hábito, condición, costumbre”. Esta acepción es todavía usual entre los Guaraní-Chiriguano actuales” (Melià 1988, 29).

## La autonomía indígena en campaña. Un diálogo (tenso) entre unos y otros

- *Y si se aprueba el estatuto... ¿qué piensan hacer con los que no son guaraníes?*

- *Mire, don Pablo, para nosotros los guaraníes ustedes ¡no son nuestros enemigos! Más bien les miramos como a nuestros hermanos. No tenemos nada malo contra ustedes. Todo lo que tienen seguirá siendo de ustedes: sus casas, sus tierras, sus animales, su libertad... todo seguirá siendo como hemos. Lo único que queremos es tener buena vivienda, buena salud, buena educación, pero que todo esto llegue para todas nuestras familias guaraníes, y no como ahora: la ayuda llega a unos cuantos y el resto queda mirando. ¡Eso ya no queremos nosotros!*

- *Y una vez que estén en el poder, ¿qué van a hacer?, ¿están preparados para administrar los recursos?, ¿tienen gente capacitada?*

- *¡No pue don Pablo! Más bien querrá decir: ¿¡qué vamos a hacer!?. Porque no solo los guaraníes vamos a gobernar (...) ustedes también estarán en el gobierno de la autonomía indígena a través de sus representantes. (...) ¡Y juntos trabajaremos codo a codo para que todas y todos los charagüeños vivamos bien! (...)*

- *Mirá vos, si es así... ¡yo pues le digo “sí al Estatuto” el 20 de septiembre!*

Este diálogo no es la transcripción de un diálogo “real” entre un guaraní y un *karai* dubitativo y un poco temeroso en tanto que minoría no guaraní, don Pablo, quien tras esa breve charla con su “cumpa” guaraní, se tranquiliza y apuesta por el Sí a la autonomía indígena. Se trata de la transcripción de uno de los anuncios o cuñas radiales de la campaña por el Sí que refleja buena parte de su estrategia discursiva; al menos en los contextos urbanos, ya que también se emitieron cuñas radiales en lengua guaraní para las zonas guaraníes con ejes discursivos diferenciados.

Este anuncio radial se centra en destacar la inclusión y participación política de todos los charagüeños, más allá de sus orígenes o diferencias étnicas; en la defensa de la autonomía como un mecanismo de distribución de recursos y servicios básicos que permita mejorar las condiciones materiales de vida de las mayorías sociales de Charagua, sin exclusiones –“*que todo esto llegue para todas nuestras familias guaraníes, y no como ahora*”–; y en la reafirmación del respeto a la propiedad privada en el nuevo marco autonómico: *todo lo que tienen, seguirá siendo de ustedes*, respondiendo así a uno de los temores/rumores que más circulaban: “la autonomía indígena no respeta la propiedad privada”; “si tiene dos puestos en el mercado le van a quitar uno”, etc.

De una forma análoga a la cuña radial, podemos entender la campaña a modo de diálogo entre *unos* y *otros*: los del Sí y los del No. Un diálogo mucho más tenso y agrio, donde intervinieron elementos, actores y estrategias que no

siempre entraron en lo oficialmente permitido durante la campaña; un diálogo, a menudo, de sordos, en que se produjeron pocos cambios de posición. Pero al fin, un diálogo en que unos trataban de responder a los argumentos de los otros.

Desde una perspectiva formal, la campaña electoral del referéndum para la aprobación del Estatuto supuso un espacio de discusión pública regulada desde el Estado. En este caso, por el Órgano Electoral Plurinacional, compuesto por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que es el órgano electoral central; el órgano electoral descentralizado en Santa Cruz, el Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz (TED) y el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SI-FDE), que es una unidad que se ocupa específicamente de aspectos que atañen a la denominada democracia intercultural. El objetivo de la campaña fue crear un marco de discusión pública para que distintos actores políticos, previamente acreditados por el TED, puedan exponer sus respectivos argumentos y posiciones frente a la pregunta planteada<sup>25</sup> a través de dos respuestas dicotómicas: Sí o No. No se contemplaron campañas formales por el voto en blanco, nulo o la abstención, esta última, una opción prohibida y penada en Bolivia.

Una vez se han registrado y han recibido el aval del TED, los distintos actores registrados para hacer campaña por una de las dos opciones pueden transmitir y producir informaciones y propaganda política en igualdad de condiciones, dentro de un marco temporal predeterminado y sin transgredir una serie de prohibiciones (artículo 119 de la Ley del Régimen Electoral<sup>26</sup>). El objetivo de la regulación del tipo de actores que pueden participar en campaña (organizaciones de los pueblos indígenas, organizaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil), y de los contenidos de la propaganda, es que la información en circulación sea veraz y transparente para lograr que el votante tenga suficientes elementos para discernir y decidir su voto sin manipulaciones y de forma “racional”.

Esta sería la visión oficial, formal y un tanto edulcorada de una campaña electoral. En la práctica, y en un contexto como el charaguño, los mecanismos para persuadir y producir lineamientos políticos van mucho más allá de los términos formales que regulan una campaña; por otro lado, considerablemente estrictos y, por eso mismo, difíciles de controlar y de cumplir.

En total, fueron 12 organizaciones las que se inscribieron y recibieron el aval oficial del TED para hacer campaña formal, desde el 21 de agosto hasta 72 horas antes de la celebración del referéndum. En el caso del Sí, se inscribieron tres tipos de actores distintos:

25 La pregunta se planteó en estos términos: “¿Está usted de acuerdo con el Estatuto Autonómico Originario Guaraní Charagua Iyambae y su puesta en vigencia?”

26 Concretado en otros reglamentos elaborados por el Órgano Electoral, como el *Reglamento para la fusión de propaganda electoral en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato*, 19 de mayo de 2015.

- 1) las cuatro capitanías de Charagua;
- 2) la sección local del Movimiento Al Socialismo (MAS), a la cabeza del gobierno municipal desde las elecciones de marzo de 2015, en alianza con las cuatro capitanías guaraníes y con un alcalde guaraní, Belarmino Solano, que fue vice-presidente de la Asamblea Autónoma que redactó el Estatuto;
- 3) los “aliados naturales del pueblo guaraní” en Charagua, dos organizaciones con presencia en Charagua desde hace décadas: por una parte, la Fundación Centro *Arakuaarendá*, un centro de capacitación y formación política vinculado con los jesuitas que fue el espacio donde se redactó y aprobó el Estatuto, y donde en 1987 se formó la APG; por la otra, CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), una de las ONG bolivianas con más trayectoria, e influencia política, y que cuenta con una oficina en Charagua Pueblo desde 1976. CIPCA-Charagua ha sido un actor central en las luchas de las comunidades guaraníes por la tierra (sobre todo en las capitanías ava de Charagua Norte y Parapitiguasu), en la formación de la APG, en su posterior implicación en la gestión municipal y, desde 2009, en el proyecto autonómico indígena.

Además, sin estar registrados para hacer campaña, el Sí recibió un apoyo importante del gobierno central, especialmente del Ministerio de Autonomías<sup>27</sup>: el propio ministro Hugo Siles participó en diversos actos de campaña y una parte importante del personal técnico y directivo del Viceministerio de AIOC estuvo presente durante semanas en Charagua, llegando a alquilar una casa en el pueblo. Teóricamente, la tarea del Ministerio era tan solo “socializar” los contenidos del Estatuto y dar apoyo logístico, pero en realidad se transmitió una visión claramente favorable a la autonomía. Además, pocos días antes del referéndum aparecieron por Charagua las dos máximas autoridades del Estado Plurinacional para escenificar la inauguración de dos proyectos de envergadura. El 17 de septiembre el Vicepresidente Álvaro García Linera llegó a San Antonio del Parapetí para inaugurar la exploración de un pozo hidrocarburífero de YPFB en un predio privado de la TCO- Parapitiguasu gracias a un pacto político directo con el directorio de la capitanía de Parapitiguasu, sin que mediara ni se reivindicara desde el directorio la necesidad de una consulta previa. Dos días después, y a menos de veinticuatro horas para el referéndum, Evo Morales escenificaba la firma del contrato con un grupo de inversión chino para financiar las obras de la reclamada carretera

<sup>27</sup> Desde la reestructuración del gobierno en enero del 2017, el Ministerio de Autonomías ha perdido su rango ministerial y ha sido degradado a Viceministerio (dependiendo jerárquicamente del Ministerio de la Presidencia), y el Viceministerio AIOC a una Dirección General. Aún es pronto para valorar cómo afectará esta reestructuración –que necesariamente conlleva una disminución presupuestaria y de personal– a los procesos autonómicos indígenas. En todo caso, el cambio es bien expresivo de las prioridades políticas del gobierno nacional y del lugar que ocupa en estas la agenda autonómica.

asfaltada El Espino-Charagua-Boyube, que permitirá mejorar las comunicaciones entre Charagua y la ciudad de Santa Cruz. Si bien en ninguno de los dos actos se habló explícitamente del referéndum, ambos despertaron polémica, suspicacias y, para muchos fueron interpretados como parte de la estrategia de campaña por el Sí, en que los capitanes guaraníes demostraban su capacidad de gestión y de “entrada” al Estado.

En el bando del No se registraron cuatro Juntas Vecinales de Charagua Pueblo (Mora Grande, Cotoca-San Miguel, Universitario y Los Tajibos) y una Junta Vecinal de Charagua Estación (Defensores del Chaco). Sin estar registrados oficialmente, también tuvieron un papel destacado el Comité Cívico de Charagua, cuya presidenta es además presidenta de una de las Juntas Vecinales por el No; la asociación de productores ganaderos de Charagua, AGACOR (Asociación de Ganaderos de Cordillera); y el Movimiento Demócrata Social (MDS) –antes, agrupación ciudadana Los Verdes–, la organización política a la que pertenece el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas, y que desde el año 2010 hasta el 2015 estuvo al frente de la alcaldía de Charagua, bloqueando todo aquello que tuviera que ver con el avance de la autonomía indígena (Albó 2012, 127-148).

Podemos decir que los dos bloques reflejaron una división de clase e ideológica “clásica”. Por el lado del Sí, los movimientos indígenas-populares, el “pueblo” de Charagua (que no Charagua Pueblo), el MAS y la APG con sus ONG aliadas; del otro, los exponentes y representantes de las viejas élites de Charagua: familias “tradicionales” *karai* de Charagua Pueblo, ganaderos y “residentes charagüeños” que viven en Santa Cruz pero mantienen vínculos e influencia política en el Pueblo, y suelen registrarse para votar en Charagua, por supuesto, a los *suyos*. A pesar de posiciones heterodoxas en el seno de ambos bloques, la ambigüedad de los sectores denominados collas, miembros de la sección local del MAS y algunos funcionarios de la alcaldía, y de las complicadas lógicas del Isoso, esta división creó cierto clima de polarización, contribuyendo a crear una frontera dicotómica que, de forma análoga con otras disputas electorales en Bolivia –como las dos primeras elecciones presidenciales de Evo Morales (2005, 2009), el referéndum revocatorio (2008) o el referéndum aprobatorio de la Constitución (2009)– dividió el campo político entre *pueblo* y *oligarquía*. La autonomía indígena se vinculaba así a una demanda de ese *pueblo* “plebeyo”, compuesto por los sectores indígenas y populares de Charagua.

Dentro de estos dos bloques, las estrategias de campaña y los discursos y argumentos que se escucharon durante la campaña variaron dependiendo de si los mensajes se enfocaban a las zonas urbanas o a las áreas guaraníes, y del tipo de actos y material de campaña (conversatorios, talleres, folletos, volantes, cuñas radiales, canciones, entrevistas). La campaña oficial por el No se focalizó casi exclusivamente en las zonas urbanas. No obstante, también tuvo una presencia sig-

nificativa, aunque más oculta, en el Isoso, una región con vínculos políticos con la derecha cruceña desde hace décadas, basados en una mezcla de redes clientelares con la Gobernación de Santa Cruz y sectores ganaderos charagüños, y alianzas entre éstos y algunos dirigentes isoseños miembros de las familias “importantes” o “verdaderas” (*tuisa vae reta*), una suerte de “casa real” que, desde hace al menos dos siglos, ejerce y se disputa el poder en el Isoso (Combès 2005). Como en otras campañas electorales, los sectores *karai* contrarios a la autonomía utilizaron las constantes e históricas disputas internas isoseñas, tratando de movilizar a su favor a los capitanes isoseños “opositores” o paralelos que existen en el seno de las dos capitánías isoseñas y dentro de varias comunidades, disputándose el poder y el apoyo social con los *mburuvicha* “oficiales” (u oficialistas). Estos mburuvicha paralelos, a su vez, y más allá de una posición clara sobre la autonomía, vieron en la campaña por el No una oportunidad para seguir librando sus propias batallas en contra de sus adversarios internos.

La campaña por el Sí estuvo mucho más estructurada y organizada que la del No. También podemos afirmar que, política, discursiva, e incluso estéticamente, fue más audaz que la campaña por el No. En las áreas guaraníes, especialmente en Charagua Norte y Parapitiguasu, la campaña se basó y utilizó las estructuras orgánicas de las capitánías, aprovechando a su favor los mecanismos de gestión y control territorial (y social) que éstas vienen ejerciendo en tanto que *gobiernos paralelos* a la estructura de gobierno municipal en los territorios guaraníes (Morell 2013). En las zonas urbanas se utilizó un discurso más seductor, asentado en la inclusión, la participación y las nuevas posibilidades de “desarrollo” para el conjunto de Charagua. Además de las ONG locales (que trajeron personal de sus oficinas nacionales) y del Viceministerio de AIOC, el Sí contó con el decisivo apoyo del Alcalde y de la mayoría de funcionarios y cargos políticos del municipio. En definitiva, la campaña por el Sí contó con más recursos económicos, logísticos y técnicos, además de más energías, complicidades y alianzas que la campaña por el No.

Este hecho formó parte de la propia campaña contra la autonomía, donde de forma recurrente se denunciaron los “intereses” e “injerencia” de CIPCA, Arakuaa-renda y otros actores –incluso hablando de la interferencia de “extranjeros” con el “pretexto de hacer tesis”<sup>28</sup>–, cuestionando hasta qué punto la autonomía indígena es realmente una demanda propia y real del pueblo guaraní y no un “invento” traído desde fuera. Desde el No se recurrió a una suerte de discurso auto-victimizador –“es una lucha de David contra Goliat”, “ellos nadan en euros y dólares, nosotros luchamos sin un peso”– que obviaba deliberadamente los apoyos de la

28 Las acusaciones llegaron también a los dos antropólogos “extranjeros” que no encontrábamos en Charagua durante la campaña. Al respecto, además de varios comentarios y rumores que se referían a nuestra presencia a través de términos como “espías”, “intrusos” o “financiadores”, circuló un documento firmado por tres presidentes de Juntas Vecinales de Charagua Pueblo donde denunciaban “la injerencia directa de otros actores que (...) se prestan al juego y a la campaña vil y mentirosa, como la ONG CIPCA, la Fundación Arakuaa-renda, el Ministerio de Autonomías, extranjeros que con el pretexto de realizar tesis usan a nuestros hermanos guaraníes y ponen en tela de juicio la opción del No”.

Gobernación de Santa Cruz, o el activo bloqueo del proceso autonómico durante los cinco años de gobierno municipal de Los Verdes; hechos que, por su lado, eran recordados como estrategia de contra-ataque desde las organizaciones de la campaña del Sí.

Más allá de estas críticas, denuncias y reproches mutuos, que centraron gran parte de la campaña, podemos resumir los argumentos, ideas e imágenes asociados y confrontados al significativo “autonomía indígena” a partir de tres grandes ejes: defensa de la democracia, desarrollo e inclusión, y reconocimiento de los no-guaraníes.

### 1) Autonomía y defensa de la democracia

En gran medida, el discurso del No se articuló a partir de la defensa de “la democracia” en abstracto y entendida como contrapuesta a las “normas y procedimientos propios” o usos y costumbres guaraníes. Es decir, se presentó la *democracia comunitaria* reconocida por la Constitución como antagónica a la propia idea de democracia. La autonomía se asoció a menudo a un “régimen o dictadura indígena”, que se impondría tanto en las zonas urbanas como también en las áreas guaraníes. Se insistía en que las formas asamblearias se prestan fácilmente a la “manipulación política” y acaban haciendo valer los intereses de los capitanes o mburuvicha, o de las ONG que hay “detrás” de ellos. En palabras de uno de los portavoces del No, comerciante del Pueblo, de padres potosinos –es decir, clasificado como colla– y vinculado anteriormente a la sección local del MAS: “Los hermanos guaraníes serán sometidos a un régimen indígena (...) nuestros hermanos guaraníes ya no van a poder pensar de distintas formas, van a tener que aceptar lo que diga su capitán, eso es la asamblea, así va a ser”<sup>29</sup>.

Ese discurso también fue utilizado por otro de los principales “voceros” del No, don Horacio Sambaquiri, un guaraní de Parapitiguasu con larga trayectoria como asesor de la capitánía y como dirigente, aunque sin llegar a ocupar nunca cargos orgánicos dentro de la capitánía. Sambaquiri fue el “célebre” concejal electo por la APG en las elecciones municipales del 2010 que, a espaldas de la APG, pactó la alcaldía con Los Verdes para poder obtener la presidencia del Consejo Municipal (Albó 2012, 140-141). Desde entonces, según los guaraníes “orgánicos”, Horacio es el paradigma del *mokoi rova* (“doble cara” o traidor). Sambaquiri fue uno de los críticos más radicales al proyecto autonómico guaraní, como se puede observar en este fragmento:

“Los usos y costumbres es una forma de llegar al poder antidemocrática, ajena a las comunidades. Si tanto hemos criticado a los ricos, a las logias que

<sup>29</sup> Discurso recogido en el conversatorio o “Foro-debate” entre un representante del Sí y del No, organizado por el Tribunal Electoral Departamental en Charagua Pueblo (15/09/15), retransmitido en directo por Radio Santa Cruz.



decían que solamente tal familia va estar en el poder (...) La forma de elección es a dedo, es pactada (...) Ha habido una revolución, mis abuelos también han ido a la revolución... por qué yo tengo que renunciar, tengo mis hijas, y tengo mis sobrinos... y ¿por qué?, ¿por qué nosotros vamos a volver a que cuatro capitanes decidan sobre esta tierra, por qué?<sup>30</sup>

Varios de los folletos y volantes elaborados por la oposición insistían también en la idea que votar No era defender la democracia: “por la defensa del Voto Universal”, “para poder elegir democráticamente a nuestras autoridades”. Estas ideas calaron muy hondo entre los sectores no guaraníes, pero también entre los propios guaraníes, especialmente en el Isoso donde las “normas y procedimientos propios” no acaban de concretarse en un sistema claro de elección (y sucesión) de autoridades, se manipulan a menudo y, como demuestra el hecho de que existan capitanes “oficiales” y “paralelos”, no terminan de producir ganadores aceptados como *legítimos* por sus adversarios políticos. Así pues, la campaña por el No movilizó a su favor y encuadró en un discurso global sobre “la democracia”, aunque conceptualmente muy limitado y a menudo entremezclado con prejuicios racistas, algunos de las desafecciones que existen en el seno de las capitanías, esto es, dentro de los propios sistemas de democracia comunitaria.

Si esta fue una de las principales ofensivas discursivas de la oposición, desde la campaña por el Sí se respondió denunciando la falta de fundamento jurídico de tales acusaciones, recordando que el sistema de descentralización establecido en el Estatuto garantiza que cada zona elija a sus autoridades como considere oportuno, incluyendo voto universal e incluso partidos políticos, si así es decidido en las zonas urbanas. En palabras de Ronal Andrés, el joven, flamante (desde junio de 2015) y prometedor capitán grande de Charagua Norte, uno de los principales líderes por el Sí: “la capitanía no se mete en asuntos internos de ellos [Charagua Pueblo], ellos podrán desenvolverse de acuerdo a su propia política. Está totalmente respaldado, y si quieren elegir podrán elegir su alcalde con voto universal, como Charagua Estación ya eligieron a su sub-alcalde con voto universal, ¿esto es una democracia!”<sup>31</sup>.

Desde la campaña por el Sí también se apeló a los sectores no guaraníes que no forman parte de las elites tradicionales charagüeñas con la idea de que el nuevo modelo representa una profundización democrática, una oportunidad para conseguir que “dejen de mandar la rosca de siempre”. Se buscó, en fin, que los sectores “populares” del Pueblo o de la emergente y más colla Estación, se identificaran con un proyecto de regeneración de y para el pueblo llano charagüeño, sea o no guaraní.

30 Discurso recogido en el “foro-debate” organizado por el TED en la ciudad de Santa Cruz (10/09/15).

31 Foro-debate en Charagua, 15/09/15.

## 2) Autonomía, desarrollo y acceso al Estado

Mientras la defensa de una determinada concepción de democracia fue uno de los ejes centrales del discurso por el No, la autonomía como estrategia para conseguir más desarrollo centró buena parte del discurso del Sí. El Estatuto recoge lo que se supone que es la versión o modelo guaraní de desarrollo, el *Yaiko Kavi Páve*, que aparece hasta 15 veces a lo largo del texto, traducido como “para Vivir Bien”. El *Yaiko Kavi Páve* es, pues, una guaranización literal de los famosos *suma qamaña* y *sumak kawsay* aymara y quechuas.

Como es sabido, la incorporación del Buen Vivir/Vivir Bien en las constituciones boliviana y ecuatoriana generó muchos debates, y expectativas, en torno a modelos de desarrollo indígenas alternos al productivismo (capitalista o socialista); expectativas hoy defraudadas por la nítida apuesta gubernamental, en todo el arco de los denominados gobiernos progresistas latinoamericanos, por un modelo de desarrollo primario-exportador que, con más protagonismo estatal y una mayor redistribución de los excedentes de la extracción de recursos naturales, plantea claras continuidades con el extractivismo neoliberal en términos de impacto ecológico, dinámicas de dependencia económica y desigual redistribución de costos sociales y ambientales (Svampa 2013, Schavelzon 2015). Frente a esta apuesta política, desde las perspectivas críticas con el neo-extractivismo, los pueblos indígenas, sus organizaciones, propuestas y proyectos re-aparecen, de nuevo, en términos de nítida y prístina resistencia, como portadores o inspiradores de alternativas frente al desarrollismo. Como se puede intuir, este es un debate complicado e inabarcable aquí, pero imprescindible de abordar en la nueva Charagua autónoma y en la región del Chaco en general, donde las “empresas petroleras” (conocidas así, aunque estrictamente extraen sobre todo gas natural) extranjeras y, ahora también, la re-nacionalizada YPF, son actores que generan múltiples y ambivalentes impactos, que van más allá del evidente (e irreversible) impacto ambiental (Gustafson 2010). En base a lo observado, podemos afirmar que a la hora de defender y disputar la autonomía, ésta se ha presentado como equivalente a desarrollo, pero no necesariamente de un modelo alternativo al desarrollo hegemónico, ni a un desarrollo inspirado por modelos “guaraníes”. Simplemente, *desarrollo*, sin demasiadas adjetivaciones ni matices. Así, durante la campaña apenas se han utilizado los recursos conceptuales de la Constitución que recogerían modelos de organización económica alternos: como el mismo “Vivir Bien” –en realidad, convertido en un eslogan de cualquier tipo de proyecto de desarrollo gubernamental–, u otros como “economía plural”, que aparece tan solo una vez en el Estatuto (art. 63.b), o “economía comunitaria”; términos que apelarían a modelos más asentados en las formas de organización económica

comunales e indígenas, y en elementos como la *reciprocidad* o la *armonía* con la naturaleza. Si estos tipos de repertorios conceptuales y discursivos han sido usados durante la campaña, ha sido sobre todo por parte de técnicos de ONG o del Viceministerio AIOC.

En el discurso por el Sí de los guaraníes, la autonomía fue presentada como un mecanismo que asegurará que los recursos y proyectos del Estado (obras, infraestructuras, bonos sociales...) y las regalías de la extracción de gas, lleguen –“bajen”– más directamente a Charagua, y sin la interferencia apropiadora de la Gobernación de Santa Cruz. Además, la autonomía aseguraría que estos recursos se distribuyan mejor, a favor de las mayorías sociales de Charagua, es decir, de las comunidades rurales guaraníes.

“Con la autonomía los proyectos bajarán y llegarán hasta las comunidades”; “vamos a coordinar directamente con el hermano Evo”; “con la autonomía nuestras regalías [de la extracción de gas dentro de los territorios guaraníes] ya no irán a la Gobernación, se quedarán aquí”; “estamos sentados en un banco de oro, pero Charagua no saca provecho, con la autonomía esto va a cambiar, el desarrollo llegará a Charagua”; “vamos a poder firmar convenios con instituciones internacionales”, etc. En estos discursos, repetidos prácticamente en cada acto de campaña, jugó un papel clave el nuevo gobierno municipal del MAS y figuras individuales que se presentan como intermediarios directos con el Estado o con el mismo Evo Morales, como el nuevo alcalde Belarmino Solano o Avilio Vaca, dirigente guaraní de Parapitiguasu con una larga trayectoria y desde las elecciones de octubre del 2014, diputado nacional por el MAS<sup>32</sup>. La autonomía se entiende así como un proyecto que permitirá consolidar los nuevos vínculos y conexiones con el Estado establecidos gracias a la reciente e inédita victoria del MAS en Charagua, resumidos en lemas como: “el proceso de cambio llegó a Charagua”, “Charagua se viste de azul”, el color del MAS. La autonomía permitiría, en fin, acoplarse mejor al sistema de redistribución de recursos de desarrollo proporcionados por el Estado, muy ligados (o condicionados) a la escenificación de lealtad política con el oficialismo y a vínculos cuasi-personales con el poder. La visita, un día antes del referéndum, de Evo Morales a Charagua Pueblo para “entregar” la reclamada carretera gracias, en palabras del mismo Evo, al “trabajo” del “hermano alcalde”, “los capitanes”, el “diputado Avilio”, el “ex-senador Juan Enrique Jurado”, es seguramente la máxima expresión del *premio* a esta lealtad que, debemos suponer, tendrá también su *precio*.

De ese modo, la autonomía guaraní se asociaría a un modelo más bien “convencional” de desarrollo, aunque en ningún caso depredador, ni exactamente “desarrollista”, sino ligado a una estrategia para la satisfacción de servicios y necesidades

32 Fuera del mundo guaraní, también ha habido personajes claves para este acceso al Estado, como el cantautor chaqueño, empresario, ex-senador y actual embajador de Bolivia en Ecuador, Juan Enrique Jurado, casado con una karai de Charagua Pueblo, con hijos en el pueblo y que representaría a los sectores *karai* “tradicionales” próximos (por convencimiento o “conversión”) al MAS.

básicas de población históricamente desatendida. No obstante, si bien se apeló a menudo al concepto de “desarrollo productivo” –ese fue el principal adjetivo con que se acompañó el concepto de desarrollo–, se trata de un modelo no tan preocupado por establecer mecanismos de soberanía o autogestión productiva partiendo de las realidades y potencialidades económicas locales, sino en lograr una mejor *posición política* para recibir (más) “proyectos” desde un “Estado cuasi-mágico dotado con nuevos poderes de desarrollo” (Gustafson 2010, 166). Por otro lado, y no menos importante, el desarrollo también se conseguiría con las posibilidades de nuevos vínculos con ONG, sobre todo, instancias de cooperación internacional.

A partir de estos discursos la autonomía se vinculó con imágenes de “progreso”, “mejora” y “avance”, muy presentes en las aspiraciones de los guaraníes en un contexto en que las comunidades rurales sufren más pobreza, escasez y exclusión que en las áreas urbanas de Charagua. Se trata, en todo caso, de un relato que apunta a mejorar las condiciones del *presente* y se enfoca hacia el *futuro*, lo que implica, en buena medida, dejar de lado los discursos que entienden la autonomía indígena en términos de justicia y reparación *histórica*, o que se centran en la *recuperación* de tradiciones. Significativamente, fue desde las posiciones del No que se vinculó la autonomía indígena al pasado, a menudo desde prerrogativas claramente racistas: “con la autonomía indígena vamos a volver 500 años atrás, a los tiempos de antes de la colonia”, negando las dimensiones contemporáneas, dinámicas y propositivas de lo indígena.

### 3) La inclusión del Otro no-guaraní. Autonomía y reconocimiento

Por último, el otro gran debate giró en torno de la inclusión o exclusión de los no-guaraníes dentro de la autonomía guaraní, un debate que nos retrotrae a debates propios del multiculturalismo, como la cuestión de las “políticas del reconocimiento” de los colectivos *diferentes* o *minoritarios* (Taylor 2009). Podemos considerar que la autonomía guaraní plantearía una suerte de “multiculturalismo al revés”: ya no es el indígena quien, en tanto diferente, subalterno, Otro, debe adaptarse o incluirse en una institucionalidad teóricamente “neutra” o “universal”, vacía de contenidos culturales particulares pero que no deja de expresar la cultura de la sociedad dominante. En el nuevo sistema autonómico se le plantea al no-guaraní incorporarse en una nueva institucionalidad explícitamente afirmada desde la cultura históricamente excluida.

De forma análoga al discurso de la oposición cruceña desde la llegada al poder de Evo Morales, especialmente en los años álgidos del conflicto regionalista (2005-2009), en Charagua el discurso del No consistió en denunciar la exclusión, la discriminación y la falta de reconocimiento de los no guaraníes en el Estatuto. Se habló mucho, por ejemplo, de la imposición de una “ciudadanía guaraní” que

despojaría a los no guaraníes de sus derechos como ciudadanos; también se denunciaba el “racismo” o los impulsos de “venganza” de los guaraníes contra los no guaraníes.

El discurso del Sí confrontó estas ideas con sus antónimos: inclusión de todos, participación sin discriminación, convivencia. Se recordó a menudo que el Estatuto no solo se había hecho de forma abierta y participativa, sino que había pasado un control de constitucionalidad que garantizaba el respeto de todos los derechos reconocidos en la Constitución. Además, se optó por un discurso no tan combativo que, sobre todo en los núcleos urbanos, evitaba retrotraerse, por ejemplo, a la historia de luchas armadas entre colonizadores *karai* y guaraníes. Un ejemplo significativo de esto es que los calendarios y banderolas con el rostro desafiante de *Apiaguiki Tumpa*, el líder-profeta del alzamiento guaraní de *Kuru-yuki* en 1892 (Combès 2014), circularon mucho más en las zonas guaraníes que en Charagua Pueblo.

Otra respuesta por parte del Sí fue apelar a las posibilidades de reforma estatuyente posterior a su aprobación –“el Estatuto no está escrito en piedra”– para incluir y reconocer más explícitamente a los distintos grupos sociales de Charagua. De esta forma, se reconocía implícitamente que fue un error incluir en el Estatuto solo referencias genéricas a la diversidad interna de Charagua, sin nombrar directamente a los grupos y sectores que configuran esa diversidad<sup>33</sup>.

El discurso del No denunciando la exclusión de los no guaraníes es revelador de dos cuestiones. En primer lugar, de la importancia de ser identificado, reconocido y nombrado en un Estado Plurinacional que se expresa en términos de diversidad cultural, si bien solo por aquella pluralidad representada por las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Las palabras que siguen, también en boca del comerciante colla portavoz del No, reflejan esta necesidad, casi ansiedad, de identificación y nombramiento, además de una potencial explosión de grupos sociales que reclaman algún tipo de *reconocimiento* de su especificidad:

“El Estatuto no toma en cuenta a los quechuas, aymaras, menonitas, ganaderos, magisterio, comerciantes, jóvenes, niños, transportistas... ¿cómo es posible? (...) El contenido del Estatuto no refleja nuestra verdadera realidad, nuestra verdadera convivencia. El Estatuto no nos identifica, si nosotros somos charagüeños, somos *karai*, somos collas ¿o qué somos?! Simplemente identifica a los guaraníes, a los hermanos guaraníes, los demás somos excluidos”

En segundo lugar, el discurso de la exclusión en boca de los *karai* urbanos refleja las consecuencias (y la auto-consciencia) no solo de un simple y evidente recambio de élites, sino también de la decadencia de la *hegemonía karai* en Charagua. El hecho de que del gobierno municipal de Los Verdes (2010-2015), vin-

<sup>33</sup> El artículo 1 es el que más claramente se refiere a la diversa composición social de Charagua: “su población está conformada por mujeres y hombres mayoritariamente Guaraní, como así también de diverso origen social, cultural, religioso, nacional, condición económica y creencias, que hacen al conjunto de su sociedad como colectividad diversa”.

culado con esos sectores *karai* “tradicionales”, fuera encabezado por un guaraní (o isoseño-guaraní), o que durante los actos centrales de campaña, la oposición *karai* a la autonomía hablara sobre todo a través de un portavoz colla declaradamente masista o de un guaraní díscolo, son un reflejo más de esta pérdida de la histórica centralidad *karai* y, quizás, de la emergencia de una nueva hegemonía asentada en lo guaraní. Hoy día en Charagua, para que un proyecto político no guaraní sea mínimamente viable no solo debe utilizar el discurso de lo indígena y, concretamente, de lo guaraní, sino que tiene que utilizar físicamente como portavoces o aliados, a los guaraníes o, como mínimo, a sectores de extracción popular e indígena.

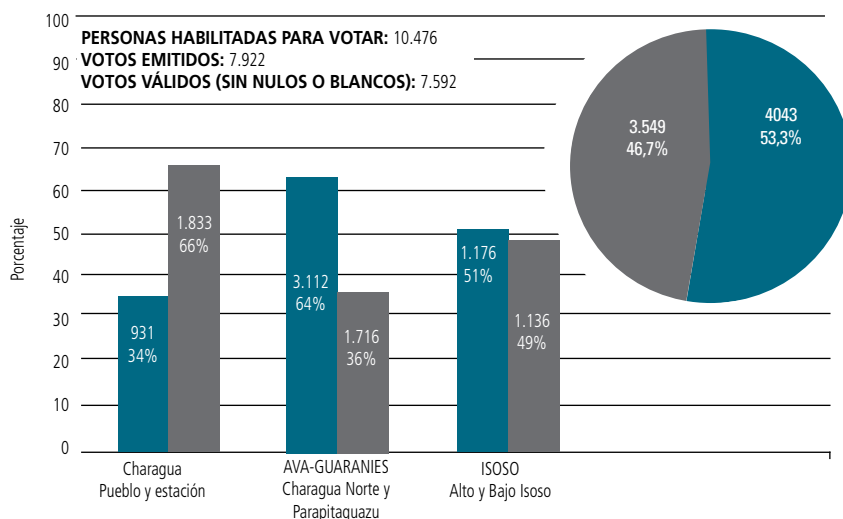
Por supuesto, el imaginario de Charagua Pueblo como espacio eminentemente *karai* pervive. O más bien, resiste en repliegue frente a una realidad dinámica y en creciente complejización que desmiente (y amenaza) los propios fundamentos de un relato de tipo “pionero”, que interpreta la colonización *karai* de la región como hazaña épica, modernizante y civilizadora. En este imaginario, impregnado de nostalgia, Charagua Pueblo se entiende como una suerte de reserva moral de una charagüeñidad profunda, más criolla que mestiza, construida históricamente en contraposición al indio, al campesino *camba*, al antiguo “peón” de hacienda, al guaraní.

En la campaña se han podido ver y escuchar reminiscencias de esta Charagua orgullosa de su “sangre criolla” o, incluso, “española”, que re-afirma su pasado colonial y colonialista. A menudo, expresado a través de frases y actitudes abiertamente racistas contra los guaraníes: “¿Cómo van a gobernarnos estos indios de mierda?!” la frase “estrella” que en boca de cierto tipo de *karai* condensa tanto la persistencia del racismo como, sobre todo, la incapacidad para comprender los cambios sociales que suceden cerca, o frente sí mismos.

### Tras los resultados. Demoscopia charagüeña

Si analizamos los resultados electorales nos damos cuenta que, más allá de revelar las distintas estrategias discursivas y significados que pugnan para asociarse y llenar el significante “autonomía indígena”, los argumentos que centraron la campaña del referéndum han tenido una influencia relativa a la hora de determinar el grueso del voto de los charagüeños. En términos de resultados electorales, apenas ha habido cambios substanciales con respecto al primer referéndum de “acceso” a la autonomía indígena del 6 de diciembre de 2009. A continuación, vamos a desgranar brevemente algunas de las dinámicas que subyacen en los resultados del referéndum del 20 de septiembre.

**Gráfico 1**  
**Resultados del referéndum del 20 de septiembre de 2015 por zonas territoriales**



Fuente: elaboración propia en base a datos electorales del TSE<sup>34</sup>.

Si distribuimos los resultados por zonas territoriales podemos observar dinámicas de voto claramente diferenciadas que responden y expresan diversas dinámicas de diferenciación socio-espacial entre i) áreas urbanas y rurales, ii) guaraníes y no guaraníes, y dentro de las zonas guaraníes iii) entre ava-guaraní e isoseños-guaraníes. Como se observa en el gráfico, nos encontramos con el siguiente panorama:

1) Rechazo nítido en las dos zonas urbanas (Charagua Pueblo y Charagua Estación), cada una de ellas con composiciones sociales distintas –más *karai* el Pueblo y más colla la Estación– pero, significativamente, con el mismo porcentaje de rechazo al Estatuto (66%). Como reconocían los impulsores de la autonomía, habría dos tipos de No: un *No estructural* –tomo prestada una categoría utilizada por una técnica de CIPCA–, representado por el No rotundo e insalvable a la autonomía indígena en tanto que indígena, emitido por los sectores *karai* “tradicionales” de la “vieja” Charagua en repliegue. Pero, por otro lado, también se reconocía un No de protesta más circunstancial y dubitativo, sobretudo de los sectores colla y otros *karai* más “abiertos”, descontentos con el nuevo gobierno municipal –sobre todo con el sistema de repartición de cargos y puestos de trabajo– o que tras

34 En la página web del Órgano Electoral Plurinacional se pueden consultar los resultados desagregados por cada uno de los recintos electorales. Ver: <http://resultados.oep.org.bo/ResultadosRef/Formularios/wfrmResultados.aspx?Dep=7> [30/11/15, última consulta] Agradezco a Ramiro Mandepora, vocal del Tribunal Electoral Departamental, la facilitación de más datos.

la reciente e histórica victoria del MAS en Charagua, a la que contribuyeron, no veían claro transitar hacia otro sistema que pusiera en duda la presencia del MAS como tal.

2) Apoyo masivo al Estatuto en las dos capitanías ava-guaraní, de una forma casi indiscutida en Charagua Norte (82%) y con menos énfasis en Parapitiguasu (69%), donde el Sí se impuso en todas sus 11 comunidades, aunque por muy poco en su comunidad más poblada y étnicamente mixta, San Antonio del Parapetí. Se trataría de un Sí orgánico, que respondió a los lineamientos de la organización guaraní y que encaja con esta idea de voto según pertenencia étnica, de clase y estatus en un marco en que los antagonismos sociales se politizan y expresan dicotómicamente: guaraní vs. *karai*, comunario vs vecino, peón vs hacendado. En palabras de un técnico de ONG: “La autonomía indígena en Charagua significa una confrontación de lo indígena frente a lo criollo, pero también una confrontación de clase entre los peones y las comunidades contra los hacendados”.xx

3) Empate en el conjunto del Isoso, con tan solo 40 votos de diferencia a favor del Sí. Si bien hubo significativas diferencias entre el Alto Isoso, que rechazó el Estatuto con el 61%, y el Bajo Isoso, que de forma inversamente proporcional votó Sí con un 61% –diferencias que podríamos entender como una expresión electoral de la histórica división y dualidad entre el Alto y Bajo Isoso (Combès 2005)–, en conjunto el Isoso expresa sus lógicas y dinámicas *autónomas* también a través del voto: autónomas tanto con respecto al conjunto del “mundo guaraní”, como al propio proyecto autonómico. Como sucedió durante diversas fases del proceso autonómico, otra vez el “factor isoseño” (Morell 2013) vuelve a ser determinante. Durante el referéndum el Isoso aparecía siempre como espacio ambiguo, conflictivo, difícil, enigmático y, sobre todo, *diferente*: “el Isoso es un mundo aparte”, “no se puede confiar en el isoseño, se vuelca siempre, no tiene una sola posición”, etc. Frases en boca de guaraníes (ava-guaraníes) o de técnicos de ONG, poco importa. En todo caso, se revela que el pasado tiene su peso en el presente: ya sea demostrando la persistencia de la oposición entre *ava* y *tapii*, que desdibuja el discurso de *unidad* de la “nación guaraní” y pone en relieve la herencia *chané* del Isoso; o en la permanencia de los constantes conflictos internos y “golpes de estado orgánicos” que, en palabras de Isabelle Combès, “son el sistema político isoseño y no la novedad o la crisis puntual que parecen ser” (2005, 329).

Si comparamos estos resultados con el referéndum de acceso a la AIOC de diciembre de 2009 resulta evidente que después de seis años de proceso autonómico las posiciones de los charagüeños sobre la autonomía indígena no se han alterado de forma sustancial; si bien se observa una leve tendencia general hacia el No: el 6 de diciembre de 2009 un 55,7% dijo Sí a la autonomía indígena<sup>35</sup>, una

35 Para consultar los resultados desagregados y comentarios del referéndum del 6 de diciembre de 2009, ver Albó 2012: 125-127.



proporción levemente mayor que en el último referéndum aunque con menos votantes en términos absolutos puesto que durante estos seis años la población charagüeña ha crecido de forma significativa. También entonces las tendencias por zonas territoriales fueron prácticamente las mismas: rechazo claro en las zonas urbanas, fuerte apoyo en las capitánías ava-guaraníes y virtual empate en el Isoso, tanto en su conjunto, como –a diferencia del último referéndum– en el seno de las dos capitánías isoseñas.

Por último, cabe apuntar que en contraste con los resultados del referéndum, en las elecciones municipales de marzo del 2015 se produjeron movimientos que desdibujaron las diferencias apuntadas entre zonas urbanas y rurales, y entre guaraníes y no guaraníes: el MAS aliado con las cuatro capitánías guaraníes, que competía con el conservador MDS –que detentaba el gobierno municipal desde 2010 y contrario a la autonomía indígena<sup>36</sup>–, se impuso en las zonas ava-guaraní (69%), pero también en los dos núcleos urbanos, de forma mucho más clara en la Estación (58%) que en el Pueblo (53%). El Isoso, de nuevo, siguió sus propias lógicas: una clara mayoría de isoseños no siguieron la “alianza orgánica” entre sus capitanes y el MAS, y votaron por el MDS (65%), con un candidato isoseño-guaraní (el anterior alcalde).

## Conclusiones no concluyentes

Tomando en cuenta esta complejidad reflejada en los resultados, podemos concluir detallando algunos retos futuros de la flamante Autonomía Guaraní que hemos ido señalando a lo largo del texto y que resumiremos en tres retos principales; a saber: crear algo distinto y mejor a lo anterior; la inclusión efectiva del Otro no-guaraní y de los sectores contrarios a la autonomía guaraní; y la construcción de una autonomía autónoma al Estado y a las (crecientes) presiones (neo)extractivistas sobre el territorio charagüeño.

### 1) Pensar, y actuar, más allá de “lo viejo”

Superado el primer reto inmediato, la elección de las nuevas autoridades autonómicas (agosto-septiembre 2016) (al respecto, ver Gonzales 2017 y Peña 2017), y la conformación oficial del Gobierno Autónomo (enero 2017), el siguiente reto es (y será) poner en funcionamiento un nuevo entramado institucional complejo en el marco de una realidad local no menos compleja y, además, en un contexto nacional aparentemente no muy favorable para esta clase de experimentos: con un Estado que cada vez hace más explícita su apuesta por la re-centralización, y

<sup>36</sup> En las elecciones subnacionales del 29 de marzo de 2009 aparte del MAS y el MDS (antes “Los Verdes”), también se presentaron el “histórico” Movimiento Nacionalista Revolucionario, que tuvo un apoyo significativo en Charagua Pueblo (15%), y la UCS (Unidad Cívica Solidaridad), con mucho menos apoyo. Ninguno de los dos obtuvo representación en el Consejo Municipal.

con una caída de los precios internacionales del gas que repercute directamente en la capacidad de financiación de las entidades territoriales autónomas, indexadas al impuesto sobre los hidrocarburos. En este contexto, los representantes de la Autonomía Guaraní tendrán que demostrar que la autonomía indígena –el nuevo engranaje institucional pero también el conjunto de demandas y expectativas vehiculadas a través de esta noción– no solo es diferente, sino también mejor que el anterior sistema municipal, que “lo viejo”.

Sin duda, todavía es demasiado pronto para lanzar valoraciones al respecto. Para esto se necesita perspectiva temporal y, sobre todo, perspectiva etnográfica: nuevos trabajos empíricos que revelen cuales son las principales dinámicas y problemáticas en el marco del día a día. Aun así, me atrevo a sugerir algunos retos que tienen que ver con un aspecto fundamental: las dificultades que entraña pensar, y actuar, más allá de un marco político-institucional –el sistema municipalista, o más en general, el “sistema karai”– en que los guaraníes se han socializado políticamente.

La misma *intelligentsia guaraní* ha pensado auto-críticamente, y de una forma compleja y honesta, este tipo de cuestiones que tienen que ver con la influencia o internalización de lo *karai* y lo guaraní. Como afirman José Ledezma y Heidy Aruchani (2013, 29): “En la práctica el “Estado Neocolonial” es parte de las estructuras mentales de una mayoría de los Asambleístas, Capitanes comunales y bases. Es decir, como que “cuesta” pensar en otra forma de gobierno que el establecido, se nace con el Estado que conocemos”. Milton Chakay, sociólogo guaraní y ex *mburuvicha* de autonomías de la APG-nacional encontraba “rastros del municipalismo” en el estatuto de Charagua y hablaba de “contaminación de la mentalidad *karai*” para referirse a la preocupación excesiva de los guaraníes por el acceso a cargos políticos. Pero a la vez, asumía lo difícil de “salirse” de un marco del que ya formas parte y que, además, transforma –a veces para siempre– a quienes ocupan posiciones de poder. Por su lado, el añorado antropólogo isoseño Elio Ortiz (2007, 11), lanzaba reflexiones de alcance más general y profundo en torno a lo “paradójico y contradictorio del mundo guaraní”: “entre esas paradojas, tenemos el rechazo al *karai*, la oposición al sistema *karai* y la oposición al Estado. Todos los guaraní renegamos contra el sistema *karai*, pero cada vez somos más *karai*, cada vez queremos ser más *karai*”.

Hay que tener en cuenta que, en el caso específico de Charagua, durante los últimos diez años, los guaraníes han estado no solo implicados dentro de las instancias de participación del municipalismo (como los Comités de Vigilancia), sino directamente en su sistema de gobierno, a la cabeza del “sistema *karai*”: desde la victoria del primer alcalde guaraní en 2004, Claudio López, los dos siguientes alcaldes, así como la mayoría de concejales, han sido guaraníes. En este sentido, es más que revelador que el cargo de “coordinador” de la Autonomía,

el TRI, haya recaído en Belarmino Solano, quien ha transitado directamente desde la alcaldía (ganada en marzo de 2015) a ostentar este nuevo cargo ejecutivo. Aunque los guaraníes impulsores e ideólogos del proyecto insistían en que el TRI no puede compararse con el “poder” que tenía el anterior alcalde municipal –de hecho, tiene un mandato inferior (tres años) al de un alcalde (cinco) y puede ser revocado por la Asamblea Autónoma–, lo cierto es que este traspaso evidencia las continuidades con el anterior sistema municipal. Pero además, queda también patente la habilidad estratégica guaraní, conscientes de que Belarmino acumulaba un caudal importante de legitimidad democrática (en este caso, representativa) y que, al no haber terminado el mandato como alcalde, “merecía” ocupar este nuevo cargo. Algo que, de no ser así, hubiera podido dificultar la extinción de la institucionalidad municipal y la transición a la autonomía.

Un aspecto central en donde se vislumbrarán las capacidades de ruptura (o no) con “lo viejo” será en el rol que asumirán las Ñemboatí Reta, las distintas instancias assemblearias de “decisión colectiva”: tanto en lo que respecta a sus roles y funcionamiento interno, como también en sus relaciones con los otros órganos del gobierno autónomo. En el estatuto se califica la Ñemboatí Reta como “máximo órgano” de gobierno y se le atribuyen, especialmente a la Ñemboatí Guasu o Asamblea Autónoma importantes funciones que oscilan entre las atribuciones de un órgano de control y fiscalización de los otros poderes instituidos, capacidad normativa así como atribuciones de propuesta, veto y aprobación de políticas y planes económicos. Los ideólogos del proyecto entienden que la institución de la asamblea en el núcleo de la Autonomía representa la principal novedad y aportación del modelo autónomo, el “alma” de la autonomía, aquello que permitirá que “el pueblo tenga el poder”. No obstante, la gran cuestión es dónde residirá el poder real: si en unas asambleas que, en última instancia, tendrán más o menos fuerza dependiendo de la capacidad de auto-convocatoria y auto-organización social –y que a nivel comunal y zonal no gozarán de un sueldo fijo y personalizado–; o en las instancias de representación política según funciones ejecutivas (Tëtarembiokuai) o legislativas (Mborokuai Simbika Iyapoa Reta) más asentadas, con mayor capacidad logística y un sueldo mensual para el desempeño de los cargos políticos.

## 2) Los Otros no-guaraníes: inclusión, disenso y bloqueo

En los debates inmediatamente posteriores al referéndum en los que las capitánías guaraníes empezaron a definir el nuevo sistema de elección se hizo evidente una preocupación: cómo garantizar que los sectores que durante años han bloqueado el proceso autónomo, sean sectores *karai* del Pueblo, capitanes isoseños “pa-

ralelos” o guaraníes díscolos, ocupen los nuevos espacios de poder y vacíen de contenido político y de sentido el proyecto autonómico. Se hablaba mucho de “poner candados”, es decir, establecer mecanismos específicos dentro de las normas y procedimientos propios para evitar que, al menos en la primera elección de autoridades autonómicas, los “opositores” se apropien de los órganos de gobierno de la autonomía y bloqueen su desarrollo.

Después del referéndum se insistió mucho en un discurso de tipo incluyente y reconciliador: “hay que botar la camiseta del sí y del no, ahora lo que toca es construir todos juntos la autonomía indígena”. Es evidente empero, y comprensible, que ése *todos* excluye a *algunos*, al menos a aquellos que de forma más persistente han negado la propia posibilidad y legitimidad de construcción de una autonomía indígena en Charagua, a menudo desde prerrogativas racistas. No obstante, y más a medio término, se plantea la cuestión de cómo se expresará la “oposición” política en un sistema que no canalizará (o no al menos formalmente) el *disenso* a través de partidos políticos o del voto de la mayoría, sino mediante nuevos canales deliberativos colectivos que, teóricamente, buscan privilegiar mecanismos consensuales.

Así, una de las grandes innovaciones, y a la vez reto, del proyecto autonómico guaraní es la cuestión de la inclusión del Otro no-guaraní en un sistema definido desde el *ñande reko* guaraní. Ya hemos visto el tipo de diferencia o alteridad más absoluta que pueden representar ciertos sectores *karai*; también hemos hecho referencia a cómo las particularidades y conflictos isoseños desafían la comprensión lisa, generalista y orgánica de lo guaraní. Pero además, su rol durante la campaña y su creciente dinamismo y emergencia como una nueva élite económica urbana en Charagua ponen de relieve otro tipo de *otredad* y posición ambigua con respecto a la autonomía guaraní, la de los *otros indígenas* de Charagua: los denominados “collas”, “paisanos”, “residentes del interior” o “campesinos”, los migrantes quechuas y aymaras que han sido interpelados por el proyecto guaraní en tanto que “hermanos indígenas”. En la mayoría de los casos esto no ha sido suficiente para convencer a unos “indígenas” que, frente a los guaraníes, se conciben claramente como diferentes, portadores de un proyecto de modernidad y desarrollo asentado en una estricta ética del trabajo duro y constante, basado en el ahorro, el comercio, el esfuerzo y la inversión. Algo que no termina de encajar en cómo se representa a menudo al guaraní: flojo, derrochador, cambiante, improductivo; caracterizaciones que, paradójicamente, se acercan a las representaciones del guaraní por parte de las viejas élites charagüeñas. En cualquier caso, estos “nuevos” charagüeños que reivindicán otro tipo de indigeneidad, y un mayor protagonismo político, a pesar de su desconfianza inicial y su voto mayormente contrario, están llamados a jugar un rol importante en la nueva autonomía.

### 3) Una autonomía indígena *autónoma* al Estado y al (neo)extractivismo

Como hemos señalado al inicio, desde muchos sectores que reivindican la “esencia” del proyecto plurinacional o, simplemente, el respeto gubernamental por los mandatos y derechos constitucionales, Charagua representa una esperanza, una posibilidad de vuelta a la agenda relegada de derechos indígenas, descolonización, comunitarismo, Buen Vivir: el “baluarte” del Estado Plurinacional. Ya hemos señalado la importancia de las ideas de desarrollo y modernidad entre los guaraníes de Charagua, y su asociación con el proyecto autonómico de forma mucho más evidente que con el nuevo repertorio conceptual plurinacional, la apelación a la reparación histórica o la recuperación de la tradición. La derrota del Estatuto de Totorá Marka, que optó por utilizar un lenguaje mucho más vinculado a estos campos discursivos<sup>37</sup>, si se quiere de una forma más *esencialista* (Portugal 2015, Guarachi 2015), demostró la importancia de que los proyectos políticos indígenas tomen en cuenta las necesidades, aspiraciones y expectativas *reales* de los pueblos indígenas, aunque éstas no pasen necesariamente por mantener el discurso indigenista oficial u ortodoxo. Al fin y al cabo, Totorá Marka demostraría que el recurso al famoso “esencialismo estratégico” no siempre resulta una buena estrategia.

Cerraremos este texto con una breve viñeta que, sin necesidad de demasiados comentarios, tiene la capacidad de señalar algunos límites de aquellas concepciones demasiado lineales que, frente a la “traición” por parte del gobierno al proyecto original plurinacional, trasladan sus esperanzas (y la responsabilidad) a los pueblos indígenas en tanto que portadores casi “naturales” de alternativas políticas, económicas o, incluso, civilizatorias. A la vez, el relato ilustra las dificultades –también entre la dirigencia guaraní– de apostar por construir una autonomía *autónoma* al Estado y a las dinámicas económicas extractivistas.

La noche de la histórica victoria, un asesor de la APG que trabaja en procesos de consulta previa y negociación entre empresas petroleras y capitánías guaraníes, me mandó un mensaje de texto al celular: “¡Viva la autonomía indígena! pero con consulta previa”. Enseguida codifiqué el sentido implícito de su SMS: si se renuncia a la consulta previa, una autonomía indígena pierde *autonomía* y, en buena medida, sentido. Con su reivindicación de la consulta previa estaba haciendo referencia a las recientes polémicas y disputas relacionadas con las actividades hidrocarburíferas de la empresa estatal YPFB en territorio guaraní.

El 17 de septiembre de 2015, tres días antes del referéndum, el Vicepresidente Álvaro García Linera llegó a San Antonio del Parapetí, comunidad semi-urbana que ejerce de capital de la capitánía de Parapitiguasu. Linera, iba acompañado

<sup>37</sup> Una simple comparación terminológica entre el estatuto de Charagua con el Estatuto de Totorá Marka da cuenta de este tipo de diferencias de recursos conceptuales: términos como “cosmovisión” aparece 21 veces en el Estatuto de Totorá Marka y 3 en el de Charagua; las referencias a lo “ancestral” o a la “ancestralidad” aparecen hasta 45 veces contra 9; el concepto de “descolonización” 3 en el Estatuto de Totorá, y ninguno en el de Charagua

del Ministro de Hidrocarburos, el presidente de YPF y el Ministro de Autonomía (que, esta vez, no discursó), además del diputado guaraní Avilio Vaca y de autoridades municipales de Charagua y de la capitania de Parapitiguasu. A través de un acto repleto de discursos solemnes y, sobre todo, patrióticos, donde el “Vice” agradeció repetidas veces la “responsabilidad” y el patriotismo de los mburuvicha de Parapitiguasu –y bailó al son de las flautas y tambores guaraníes ataviado con un sombrero chaqueño–, se dio por inaugurado el inicio de la perforación de un pozo de gas por parte de YPF; la empresa que “ahora es de todos los bolivianos”, como se insistió en prácticamente todos los discursos. El inicio de las actividades hidrocarburíferas de YPF se avaló mediante un “pacto político” entre el gobierno nacional y el directorio de la capitania Parapitiguasu, que incluía distintos “proyectos” en forma de infraestructuras para las comunidades, pero no la celebración de una consulta previa, libre e informada a las comunidades afectadas. Es decir, el Vice “bajó” a Charagua para dar inicio a un proceso de actividad hidrocarburífera dentro de un territorio indígena titulado (aunque, estrictamente, la perforación se produce en un predio privado de un “tercero”) a través de una negociación bilateral que obvió todo el procedimiento que implica una consulta previa, un derecho constitucional (e internacional) de los pueblos indígenas, que también es recogido ampliamente en el Estatuto autonómico (art. 11) aprobado en referéndum solo tres días después del acto de inauguración.

Avilio Vaca, diputado nacional guaraní por el MAS desde octubre de 2014, anterior capitán grande de Parapitiguasu, el único constituyente guaraní en la Asamblea Constituyente y uno de los principales ideólogos de la autonomía guaraní, recordó en su discurso que ya no es necesario “hacer bloqueo”, “acarrear a comunarios, hacerles sufrir y pelear”, ahora pueden “tratar directamente con el gobierno y negociar”. Sus palabras eran una referencia clara, y una crítica frontal, a los “hermanos” guaraníes que protagonizaron el bloqueo de agosto de 2015 en la capitania de Tokovo Mora, situada a 100 km al norte de Charagua. Los “hermanos” de Takovo Mora decidieron bloquear justamente para exigir lo que en Parapitiguasu se “negoció políticamente” sin “sufrir ni pelear”: la celebración de una consulta previa ante la voluntad de YPF de realizar una exploración hidrocarburífera dentro de la TIOC; aunque, como en Parapitiguasu, también en un predio privado titulado como “tercero”. El 18 de agosto la policía recurrió a la fuerza en la comunidad de Yateirenda para romper el bloqueo dejando decenas de heridos y 27 detenidos, 12 de ellos con cargos judiciales pendientes, entre los cuales está Ruth Yarigua, ex-capitana de Charagua Norte y actual asambleísta guaraní en la Asamblea Legislativa de Santa Cruz. Varios participantes en la movilización denunciaron la brutalidad policial, que incluyó el “asalto” dentro de algunas casas para detener a la fuerza a dirigentes y comunarios concretos. Aunque con mucha

menos difusión mediática, las imágenes, videos e informaciones que circularon<sup>38</sup> recuerdan la desmedida y violenta intervención policial de Chaparina en septiembre de 2011, en el marco de la primera marcha indígena en defensa del TIPNIS<sup>39</sup>.

Cerramos volviendo al acto pro-exploración petrolera de San Antonio. Mientras el Vice inaugura simbólicamente el inicio de la perforación, rompiendo físicamente una vasija con chicha contra una de las máquinas perforadoras, un asesor que había estado apoyando y coordinando la campaña por el Sí en Parapitiguasu me comenta que ya informó a los *mburuvicha*. No va a seguir trabajando con ellos: “si no apoyan la consulta, tampoco yo les voy a apoyar, se vendieron pues. A veces parece como que ni ellos mismos creen en su autonomía”.

## Referencias

- Albó, X. (1990). *Los Guaraní-Chiriguano 3. La comunidad hoy*. La Paz: CIPCA - Cuadernos de Investigación N° 32.
- Albó, X. (2012). *El Chaco Guaraní: Camino a la Autonomía Originaria – Charagua, Gutiérrez y Proyección Regional*. La Paz: CIPCA - Cuadernos de Investigación N° 79.
- Albó, X., & Romero, C. (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Bazoberry, O. (1994). El pueblo guaraní en Bolivia: organización y programa político. *Tesis de Licenciatura*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón (UMSS).
- Cameron, J. (2012). Identidades conflictuadas: conflictos internos en las Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia. *Ensayo presentado en el Seminario Interdisciplinario en Clase y Etnicidad en los Andes*. Londres: Instituto para el Estudio de las Américas.
- Canessa, A. (2006). *Minas, mote y muñecas. Identidades e indigeneidades en Larecaja*. La Paz: Editorial Mama Huaco.
- Canessa, A. (2012). *Intimate indigeneities: Race, sex, and history in the small spaces of andean life*. Durham: Duke University Press.
- Caurey, E. (2012). *Nación Guaraní. Ñamae ñande rekore, una mirada a nuestro modo de ser*. Territorio Guaraní – Bolivia.
- Colque, G. (2009). *Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originario Campesina*. La Paz: Fundación TIE-RRA.
- Combès, I. (2005). *Etno-historias del Isoso. Chané y chiriguano en el Chaco boliviano (siglos XVI a XX)*. La Paz: Fundación PIEB, IFEA.
- Combès, I. (2014). *Kuruyuki*. Cochabamba: ILAMIS.
- Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima: Fundación TIERRA, Grupo de Análisis para el Desarrollo, CLACSO.
- de Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural editores, CESU-UMSS.
- de Sousa Santos, B., & Exeni, J. (Edits.). (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

38 En la página web del portal contra-informativo “Territorios en Resistencia” se encuentran crónicas, grabaciones, videos y fotos del conflicto de Takovo Mora y la represión en Yateirenda: <http://www.territoriosenresistencia.org/>

39 Sobre el conflicto del TIPNIS y las dos marchas, ver: [www.somossur.net](http://www.somossur.net); [www.tipnisesvida.net](http://www.tipnisesvida.net); [www.marcha.ftierra.org](http://www.marcha.ftierra.org)

- Errejón, I. (2011). La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009). Un análisis discursivo. *Tesis Doctoral*. Madrid, España: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencia Políticas II, Universidad Complutense de Madrid.
- Exeni, J. (2015). Autogobierno indígena y alternativas al desarrollo. En J. Exeni (Ed.), *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia* (págs. 13-71). La Paz: Alice, CES, Fundación Rosa Luxemburg.
- Gobierno Municipal de Charagua. (2003). *PDM-Diagnóstico Socio-económico. Distrito Charagua Centro. Gestión 2003-2007*.
- González, V. (enero de 2017). Charagua: el primer gobierno indígena en Bolivia. *Mundos Rurales* 13, 9-13.
- Guarachi, P. (2015). Totora Marka: Chakanización de la autonomía indígena. En J. Exeni (Ed.), *La larga marcha. El proceso de las autonomías indígenas en Bolivia* (págs. 73-145). La Paz: Alice, CES, Fundación Rosa Luxemburg.
- Gustafson, B. (2006). Spectacles of Autonomy and Crisis: Or, What Bulls and Beauty Queens have to do with Regionalism in Eastern Bolivia. *Journal of Latin American Anthropology*, 11(2), 351-379.
- Gustafson, B. (2010). La soberanía en los tiempos del gas: territorialidades y tácticas en el sureste boliviano. *Umbrales*(20), 161-187.
- Kopp, A. (2015). *Las colonias menonitas en Bolivia. Antecedentes, asentamientos y propuestas para un diálogo*. La Paz, Bolivia: TIERRA.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Argentina: Ariel.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ledezma, J., & Aruchari, H. (2013). Autonomía indígena. Huacaya, una experiencia en territorio guaraní. Mimeo.
- Marca, J. P. (2014). *Discurso y hegemonía en el proceso autonómico cruceño (2001-2013)*. Santa Cruz, Bolivia: Cedure, PIEB, Jatupeando.
- Mayorga, F. (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz, Bolivia: PIEB, Ciudadanía, Plural Editores.
- Melía, B. (1988). *Los Guaraní-Chiriguano 1. Ñande Reko. Nuestro modo de ser*. La Paz: CIPCA - Cuadernos de Investigación N° 30.
- Morell, P. (2013). *Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Etnografía de una autonomía indígena en construcción*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Obtenido de <http://arakuuarenda.org/aula-virtual/>
- Morell, P. (2015). La (difícil) construcción de autonomías indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*(22), 88-128.
- Nicolas, V., & Quisbert, P. (2014). *Pachakuti: el retorno de la nación. Estudio comparativo del imaginario de la nación de la Revolución Nacional y del Estado Plurinacional*. La Paz, Bolivia: PIEB.
- Ortiz, E. (2007). *La comprensión de lo guaraní. En Grupo Ñeeñopi, Ñamometei Ñande Ñemongeta - Construcción del estatuto de la autonomía de la Nación Guaraní, Territorio Guaraní-Kaami* (págs. 10-14). Editorial Guaraní.
- Peña, C. (2017). Charagua Iyambae, una realidad concreta y sus desafíos. *Andamios – Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia*(3), 9-14.
- Pifarré, F. (2015 [1989]). *Historia de un pueblo. Los Guaraní-Chiriguano*. La Paz, Bolivia: Fundación Xavier Albó, CIPCA.
- Plata, W. (2010). De Municipio a Autonomía Indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina. En *Reconfigurando territorios*:



- reforma agraria, control territorial y gobiernos indígena* (págs. 247-271). La Paz: Fundación TIERRA.
- Portugal M., P. (julio de 2015). Revés Autonómico Indígena Pachamamista en Totora Marka. *Pukara*(111), págs. 8-9.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO, Plural, CEJIS, IGWIA.
- Schavelzon, S. (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir. Dos conceptos leídos desde de Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Quito: Abya Yala, LACSO.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*(244), 30-46.
- Tapia, L. (2002). *La producción del conocimiento local. Historia y política en la obra de René Zavaleta*. La Paz: La Muela del Diablo.
- Taylor, C. (2009). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tockman, J. (2014). Instituting power: power relations, institutional hybridity, and indigenous self-governance in Bolivia. *Doctoral thesis*. Vancouver: The University of British Columbia.
- Tockman, J., & Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*(56), 46-69.
- Tockman, J., Cameron, J., & Plata, W. (2012). *Nuevas Instituciones para el Autogobierno Indígena en Bolivia: Un Análisis de los Estatutos de Autonomía Indígena Originaria Campesina. Ponencia*. Madrid: XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.
- Tomaselli, A. (2012). *Autonomía Indígena Originaria Campesina in Bolivia: Realizing the Indigenous Autonomy?* European Diversity and Autonomy Papers. EDAP 01/2011.
- Vadillo, A., & Costas, P. (2010). La autonomía indígena tiene su propio sello en Charagua. En *Reconfigurando Territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (págs. 173-287). La Paz: Fundación TIERRA.
- Valencia, M., & Égido, I. (s/f). *Los pueblos indígenas de tierras bajas en el proceso constituyente boliviano*. Santa Cruz: CEJIS.
- Zires, M. (2005). *Del rumor al tejido cultural y saber político*. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco.

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

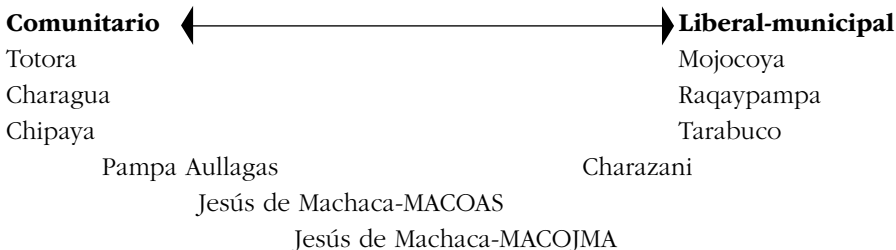
Tanto dentro como fuera de Bolivia, ha habido un notable interés en las “autonomías indígenas”. Las nuevas entidades constitucionalmente autorizadas conocidas como autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC), están en diferentes estados de desarrollo a lo largo del país. ¿Qué son estas nuevas 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



## Midiendo el empoderamiento de las mujeres en la agricultura: entre procesos, dimensiones e indicadores

Daniela Romero Romay<sup>2</sup>

El empoderamiento se ha convertido en un concepto de gran importancia en el análisis y la búsqueda de nuevas estrategias para lograr el desarrollo de las comunidades, fomentar la inclusión social y económica y fortalecer la igualdad de género. No obstante, su conceptualización y, sobre todo, su medición aún constituyen un gran desafío para los investigadores por la diversidad de elementos que engloba y la complejidad de sus interacciones. De esta manera, lograr identificar las dimensiones e indicadores más concretos del mismo constituye un desafío y aporte importante para reflexionar sobre el desarrollo en la actualidad.

El presente artículo busca identificar los avances y las limitaciones en el estudio y medición del empoderamiento, a partir de la descripción de corrientes teóricas y marcos metodológicos desarrollados en diversos contextos y enfocados en las mujeres en espacios agrícolas. La finalidad es brindar un instrumento de reflexión sobre nuevos enfoques microsociales que deben ser considerados en el debate del tipo de desarrollo que busca y del cual debe ser partícipe la sociedad.

**Palabras clave:** Empoderamiento de las mujeres, agricultura, teorías, modelos de medición, indicadores, dimensiones

**Agradecimientos:** Mi más profundo agradecimiento al Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA, en especial a Elizabeth Jiménez, coordinadora del equipo FATE en Bolivia, por su constante apoyo y valiosos consejos. Y también a todas y todos los investigadores del equipo FATE así como a los productores y productoras de quinua que formaron parte e hicieron posible este trabajo.

---

<sup>2</sup> Investigadora especializada en temáticas relacionadas al desarrollo rural, cambio climático, empoderamiento, capital social y género. Cuenta con una maestría en desarrollo social del CIDES-UMSA. Fue parte del equipo del Proyecto FATE en Bolivia, llevado a cabo por la Universidad de Berna, el CIDES-UMSA y otros centros de investigación en Nepal, Ruanda y Laos. Actualmente, forma parte del equipo de especialistas socioeconómicos en el proyecto "Efectos de las dinámicas de los cambios climáticos y socioeconómicos en el uso de la tierra y los bofedales de comunidades de los Andes bolivianos", liderado por la Universidad de Missouri y la NASA (daniela.romeromay.88@gmail.com).

## Introducción

El empoderamiento se ha convertido en un elemento significativo para reflexionar y visualizar el desarrollo de las comunidades en la actualidad, al encontrarse relacionado con la capacidad de decisión sobre el bienestar individual e, incluso, el de la familia y la comunidad. El empoderamiento constituye uno de los grandes objetivos del milenio, especialmente en el caso de las mujeres, debido a que conlleva al incremento del poder de decisión dentro y fuera del hogar, lo que implica independencia y autonomía para asumir y dirigir los principales factores que las lleven a mejorar sus condiciones de vida.

De esta manera, el análisis del empoderamiento desde el enfoque de género permite identificar diferencias estructurales enraizadas en un modelo de organización funcional en el hogar, que define el tipo de poder de decisión de hombres y mujeres de acuerdo a roles específicos. Esto provocaría una distribución desigual de este poder sobre recursos materiales, como los ingresos, la tierra o los créditos; pero, también, limitaría el acceso a otros espacios de decisión como el mercado de trabajo o las organizaciones políticas y sociales. En este sentido, este enfoque brinda al análisis del empoderamiento herramientas más sólidas para interpretar las dinámicas bajo las cuales se dirige el desarrollo de las comunidades y sociedades.

### PARTE 1: Definiendo el empoderamiento: entre teorías y conceptos

En los años sesenta, Paulo Freire fue uno de los primeros en hablar del concepto de empoderamiento dentro de su teoría del desarrollo de la conciencia crítica. Posteriormente, los movimientos de mujeres del sector popular de América Latina y del Caribe y los movimientos feministas desde 1985 fueron espacios para su difusión (Charlier y Caubergs 2007). A partir de estas corrientes teóricas y movimientos sociales, otros autores se interesaron en el análisis del empoderamiento como un concepto por demás complejo e influyente en diversas dimensiones del desarrollo.

#### El empoderamiento desde la corriente feminista

Para la corriente feminista, el empoderamiento está relacionado con la reivindicación de los derechos de las mujeres, su inclusión y la igualdad de oportunidades y se enfoca en la necesidad de impulsar la capacidad de elección de las mujeres con el mismo grado de libertad que los hombres. Es así que sus discursos se construyen en torno a un conjunto común de conceptos tales como poder, capacidad, derechos, intereses, opciones de control.

Además, se centran en la importancia de los recursos intangibles como tener presencia pública, la fuerza interior, la confianza, la organización colectiva, la reflexión, la capacidad de análisis, la información, la participación política y el conocimiento.

Las feministas llevaron a cabo varias estrategias de organización para hacer frente a las diferentes manifestaciones de la pérdida de poder de las mujeres con el fin de lograr el ejercicio efectivo de sus derechos por medio de proyectos de alfabetización y salud y campañas de lucha contra la violencia. Sin embargo, la definición del empoderamiento en esta corriente parece conllevar cierta confusión, pues engloba una serie de cuestiones aún muy abstractas entendidas someramente.

### El empoderamiento y los estudios de población

Los estudios de población abordaron el empoderamiento desde el paradigma de la modernización, donde los marcos de roles y estatus determinan diferencias que decretan niveles. Por ejemplo, las relaciones de parentesco y género ocupan un lugar importante en sus análisis puesto que engloban dimensiones tales como la convergencia o divergencia de los intereses reproductivos o la capacidad de las mujeres de crear estrategias reproductivas que maximicen sus propios intereses (Kabeer 1999).

Lo anterior está relacionado con el empoderamiento debido a que los intereses reproductivos de género varían de acuerdo a la distribución de costos y beneficios que producen los hijos y la manera en la que son distribuidos entre ambos padres, siendo esta condición la que influye de manera directa en su poder de decisión en el hogar.

En este marco, la medición del empoderamiento está guiada por proxies, como el status, la educación, el empleo, la organización familiar y el parentesco, ligados a la capacidad de ejercer autonomía. Asimismo, se utilizan variables como los patrones de residencia después del matrimonio, la prevalencia de la poligamia, la movilidad de las mujeres en el dominio público, la herencia, la propiedad de recursos materiales y la continuidad o la interrupción de las relaciones de las mujeres casadas con sus familiares (Notestein 1945, Davis 1945, McNicoll 1992, Kabeer 1997).

### El empoderamiento desde el enfoque de la economía

La economía toma como punto de partida para su análisis, la organización de la familia y el acceso de los distintos miembros del hogar a recursos económicos convencionales tales como el ingreso, los activos, los créditos y la educación, identificándolos como elementos primordiales para el empoderamiento. La fami-



lia es concebida como una entidad unificada que busca la maximización de su bienestar pero, a su vez, se convierte en un espacio de desigualdad de poder.

El poder de los miembros del hogar está sujeto a su poder adquisitivo, el cual les confiere una “posición de retirada”, entendida como la posibilidad de decidir cuándo “retirarse” de una situación que no les conviene en la interacción dentro del hogar. Esto implica mayor independencia con respecto a los otros miembros y, por lo tanto, ciertas desigualdades.

Estos aspectos se generan en un modelo funcional dentro del hogar que jerarquiza los roles de los distintos miembros pero sobre todo genera diferencias entre hombres y mujeres, potenciando y limitando su participación en las decisiones fundamentales para el bienestar colectivo (Hart 1995). Sin embargo, esto también depende en gran medida de los niveles de democracia e igualdad de género dentro del hogar.

Una vez descritas las primeras corrientes que integraron el concepto de empoderamiento en sus análisis, a continuación se describen estudios más especializados.

### El empoderamiento como proceso y como estado

En las últimas décadas se ha incrementado el número de investigadores interesados en la medición del empoderamiento (Batliwala 1994, Hart 1995, Agarwal 1997, León 2001, Mayoux 2002, Deere 2009). Sin embargo, los aportes de Kabeer (1999), Malhotra, Schuler y Boender (2002), y Alkire y otros (2013) se convirtieron en los más representativos debido a la integralidad y amplitud de indicadores y dimensiones identificadas para su análisis, mismo que fue desarrollado a partir de dos tipos de enfoque:

- 1) el empoderamiento como proceso; y
- 2) el empoderamiento como estado o condición

El empoderamiento como proceso es analizado como un conjunto de cambios producidos dentro de un periodo de tiempo determinado. Dichos cambios son analizados desde un punto de partida o situación de desempoderamiento que paulatinamente va transformándose hasta el punto de llegada o el empoderamiento propiamente dicho.

El empoderamiento como un estado (o condición) hace referencia a las capacidades personales que tienen las personas, tales como su nivel de educación, su acceso a recursos materiales o su capital social, así como a su capacidad de aprovechar las oportunidades que se presentan en su entorno.

Naila Kabeer (1999) considera que el empoderamiento se encuentra directamente relacionado con el nivel de independencia de las personas, el cual les

otorga el poder de decidir sobre aquello que antes les fue limitado. El elemento central del empoderamiento es el poder traducido como la capacidad de tomar decisiones, lo que significa que estar desempoderado es no tener elección sobre el tipo de vida que se desea.

Para esta autora, el empoderamiento es un proceso mediante el cual las personas limitadas u obligadas a decidir se empoderan o desarrollan la capacidad de decidir libremente. Este proceso implica, además, cambios en el nivel individual y el colectivo; y las dimensiones económica, política, social, cultural, etc.; por lo tanto, su abordaje debe ser integral.

Asimismo, la autora define dos tipos de decisiones: las de primer orden y las de segundo orden. Las primeras representan las decisiones estratégicas de vida, tales como elegir el lugar de residencia, la edad o la pareja para casarse, la tenencia y el número de hijos o el tipo de amistades. La habilidad de ejercer este tipo de decisiones se produce dentro de tres dimensiones: los recursos (precondición), la agencia (proceso) y los logros (resultados).

No obstante, se debe resaltar que medir el empoderamiento a partir de la última dimensión conlleva a diferenciar si los logros se producen a partir de una elección desde una amplia gama de alternativas o se producen a partir de un conjunto reducido de alternativas que terminan por ser impuestas. Además, si existen diferencias de género sistemáticas en función de los logros, en un nivel tan básico, esto puede advertir desigualdades estructurales en la capacidad de elegir.

Por su parte, las decisiones de segundo orden tienen que ver con la elección más específica sobre determinadas situaciones diarias de vida como el tipo de ropa que se quiere usar, la comida que se desea comer, u otros hábitos cotidianos que se quiere adquirir.

El empoderamiento se mide a partir de las decisiones de primer orden, puesto que éstas son las que influyen de manera determinante en la calidad de vida de las personas. Mientras la mayor parte de las medidas de empoderamiento encontradas en la literatura se definen a nivel del individuo, este conjunto de calificaciones se enfoca en las raíces estructurales de las desigualdades individuales. A su vez, estas desigualdades se originan en condiciones estructurales determinantes para la distribución de los recursos valiosos entre los diferentes miembros dentro de una sociedad, categorizados a partir del género, la clase, la casta, entre otros (Razavi 1992).

En este marco, el proceso de empoderamiento implica cambios en diferentes niveles y dimensiones, tales como el nivel individual, ya sea en un sentido interno de la persona o en cuanto a su acceso a recursos materiales; un nivel colectivo, esto ocurre en las relaciones dentro de la familia o el hogar; o, finalmente, en un nivel de comunidad, que puede llegar a reflejar una alteración en la estructura jerárquica de clases dentro de una economía o un Estado.

## PARTE 2: Midiendo el empoderamiento: entre dimensiones e indicadores

Si bien hay razones importantes para llevar la medición de los logros más allá de las funcionalidades básicas, tales como la esperanza de vida o la educación, a logros más complejos, tales como la reducción de las desigualdades de género en la representación política, se debe tomar en cuenta que tal medición se realiza desde un nivel más global dejando de lado las particularidades de cada sociedad. Sin duda, este es un procedimiento algo crítico puesto que deja de lado elementos particulares que pueden llegar a evidenciar de manera más concreta las desigualdades existentes en contextos determinados.

Según Malhotra, Schuler y Boender (2002), éste es uno de los problemas más importantes en la medición del empoderamiento. El empoderamiento está relacionado con la capacidad de las personas para adquirir activos y la participación, influencia y compromiso de las instituciones que los afectan. Por lo tanto, no sólo es considerado como una capacidad que se produce de manera individual sino que debe ir respaldado por condiciones externas que modifiquen las características adversas o las carencias en las condiciones personales.

Muchas investigaciones han intentado medir el empoderamiento de la mujer como un punto focal o bien como un factor intermediario que influye en otros resultados del desarrollo. Un ejemplo destacable de estos esfuerzos es el Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura (WEAI, por sus siglas en inglés), liderado por Sabine Alkire en el año 2012. Alkire inició su análisis del empoderamiento identificando un número de indicadores que pudieran ser comparativos a nivel internacional. No obstante, consideró que el concepto de agencia era mucho más amplio y que el empoderamiento constituía un subconjunto del mismo.

Kabeer (1999), Malhotra, Schuler y Boender (2002) y Alkire y otros (2013), coincidieron al definir el empoderamiento como la capacidad de tomar decisiones; no obstante, los últimos parecen estar más interesados en analizarlo desde un enfoque de estado o condición personal relacionado con la autodeterminación y la independencia personal. Además, consideran que el análisis del empoderamiento debe guiarse a partir de elementos más concretos y relacionados directamente a distintos tipos de poder económico, político, social o cultural, sin profundizar en otros elementos relacionados con los contextos específicos de los espacios donde se lo mide. Esto debido a que incluir la diversidad de elementos de cada contexto llega a convertirse en una tarea demasiado compleja.

### Dimensiones e indicadores para la medición del empoderamiento

La medición del empoderamiento ha sido durante años un gran desafío debido al amplio número de conceptos abstractos que contiene y la gran cantidad de subje-

tividades a las que pueden llevar los mismos. No obstante, diversas instituciones alrededor del mundo han apostado por la creación de marcos metodológicos que puedan evidenciar la existencia del mismo bajo el enfoque de género.

En el año 2002, un grupo de expertos del Banco Mundial identificó a partir de una revisión bibliográfica rigurosa indicadores que podrían medir el empoderamiento de las mujeres con el objetivo de construir índices comparativos. Un primer producto fue la definición de dimensiones y niveles de análisis detallados en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
**Dimensiones y niveles del empoderamiento**

Dimensión	Hogar	Comunidad	Otros espacios
<b>Económica</b>	Control de la mujer sobre el ingreso, la mantención del hogar; control y acceso a los recursos familiares.	Acceso de la mujer al empleo, propiedad de los activos y la tierra, participación e involucramiento en asociaciones de comercio.	Representación de las mujeres en empleos bien remunerados, en políticas macroeconómicas y presupuestos estatales.
<b>Socio-cultural</b>	Libertad de movimiento de las mujeres, no discriminación a las hijas, compromiso en la educación de las hijas.	Visibilidad y acceso de las mujeres a espacios públicos, participación en grupos y redes extra familiares, representación simbólica de la mujer.	Alfabetización y acceso a una amplia gama de opciones educativas; imágenes positivas en los medios sobre las funciones y contribuciones de las mujeres.
<b>Familiar-interpersonal</b>	Participación en la toma de decisiones dentro del hogar, participación en las decisiones sobre la crianza de los hijos, control sobre la decisión de casamiento, libre de violencia doméstica.	Cambios en la organización del matrimonio y el sistema de parentesco que den mayor valor y autonomía a la mujer.	Cambios en las tendencias regionales y nacionales acerca del momento en el que una persona decide casarse, opciones de divorcio, programas de planificación familiar, acceso al aborto seguro.
<b>Legal</b>	Conocimiento de los derechos legales, apoyo local para el ejercicio de los derechos.	Movilización comunitaria en defensa de los derechos, campañas para la protección de los derechos, aplicación local efectiva de los derechos.	Leyes que respalden los derechos de las mujeres; utilización del sistema judicial como un recurso en contra de las violaciones de los derechos.
<b>Política</b>	Conocimiento del sistema político y de lo que significa tener acceso al mismo, apoyo local para el compromiso político, ejercicio del voto.	Involucramiento y movilización de las mujeres en las campañas del sistema político, representación en los cuerpos de gobierno locales.	Representación regional y nacional de las mujeres en los cuerpos de gobierno, representación de los intereses de las mujeres en grupos de presión y grupos de interés.
<b>Psicológica</b>	Autoestima, autoeficacia, bienestar psicológico.	Resguardo colectivo de la injusticia, potencial de movilización.	Sentido de inclusión y derecho de las mujeres; aceptación sistemática de los derechos de las mujeres.

Fuente: Malhotra, Schuler y Boender 2002.

Las anteriores dimensiones y niveles son útiles para construir un marco metodológico integral y de amplio alcance que permite integrar elementos recurrentes y relevantes en distintos contextos para realizar generalizaciones más aceptables.

No obstante, se recomienda tener cuidado al momento de seleccionar los indicadores que formarán parte de la construcción de determinados índices, puesto que debido a la multidimensionalidad del concepto de empoderamiento, las investigaciones pueden caer en el simplismo o generar una combinación inapropiada de los elementos, provocando efectos diferenciales de las variables y resultados sesgados.

Con la finalidad de demostrar la importancia de los niveles de agregación y la forma en la que se combinan, el grupo de expertos del Banco Mundial diseñó otra lista de indicadores, detalladas en el siguiente cuadro:

## Cuadro 2 Nivel agregado de indicadores de empoderamiento

---

### Mercado de trabajo

- Tasa de actividad femenina (o proporción de mujeres, o proporciones de mujeres/hombres)
- Segregación ocupacional por sexo
- Diferencias salariales de género
- Opciones de cuidado infantil
- Leyes laborales
- Porcentaje de esposas/mujeres en el trabajo moderno
- Proporción de hombres administradores/varones y directores
- Proporción de mujeres profesionales y técnicas/hombre
- Proporción de mujeres con ingresos

### Educación

- Alfabetización de las mujeres (o proporción de mujeres, relación hombre/mujer)
- Matrícula de mujeres en la escuela secundaria
- Educación materna

### Matrimonio y sistema de parentesco

- Edad media para casarse
- Diferencias en la edad del cónyuge
- Proporción de mujeres solteras de 15-19 años
- Área de cultivo
- Tasas relativas de migración femenina con respecto a la masculina
- Región geográfica

### Normas y prácticas sociales

- Movilidad física de las mujeres/esposas

### Salud/Sobrevivencia

- Supervivencia relativa de los niños/radios de mortalidad por sexo

### Legal y político

- Ratio de puestos ocupados por mujeres en el parlamento
  - Derechos legales de las mujeres
  - Consultas, reclamos y requerimientos de las mujeres en los consulados de la comunidad
-

Cuando se clasifican los indicadores por estos niveles de agregación es importante identificar la independencia potencial existente entre cada uno de ellos. Por ejemplo, las mujeres podrían estar empoderadas en el ámbito familiar pero no así en la esfera política. Empero, más allá de las dimensiones, los niveles y su correlación, el desafío más grande en la construcción de un índice de empoderamiento con enfoque comparativo es la variabilidad de los comportamientos y atributos particulares que pueden empoderar a las personas en un determinado contexto.

Otros estudios realizados desde un contexto más específico también han brindado nuevas formas de concebir y complementar el análisis del empoderamiento. En el año 2007, la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad en República Dominicana elaboró un marco metodológico más participativo y dinámico que tomó en cuenta para su construcción las percepciones directas de su población meta y lo convirtió posteriormente en una guía metodológica.

Esta guía permitió construir indicadores de fácil adaptación a una realidad específica. Bajo la idea de que cada actor involucrado tenía su propia lógica y dinámica de acción, pareció útil que cada uno formule sus propios indicadores de empoderamiento y de desarrollo para luego identificar las semejanzas.

Así, el empoderamiento fue definido como un proceso de adquisición de poder y construcción de identidad dentro de una dimensión individual y otra colectiva. Está relacionado, además, con el control sobre la propia vida y la capacidad de hacer elecciones. A su vez, la noción de poder está construida a partir de cuatro tipos (Caubergs y otros 2007):

- *el poder sobre*, que está basado en las relaciones de dominación y de subordinación que son mutuamente excluyentes;
- *el poder de*, que implica la capacidad de tomar decisiones, de tener autoridad, de solucionar los problemas y ser creativos, por medio de capacidades intelectuales y acceso a medios económicos;
- *el poder con*, se refiere al poder social y político y hace hincapié en la noción de solidaridad, la capacidad de organizarse para negociar y defender un objetivo común;
- *el poder interior*, hace referencia al poder interior del individuo y su capacidad de influir en su vida y proponer cambios.

Los indicadores a nivel individual permiten hacer un seguimiento de la forma en que las personas realizan sus proyectos de vida, conforme a sus propios valores y criterios. Mientras que los indicadores a nivel colectivo permiten hacer un seguimiento del cambio social para la construcción de una sociedad justa que permita que sus miembros se organicen y pongan en marcha mecanismos y sistemas que garanticen las mismas posibilidades y derechos a hombres y mujeres.

Tanto para el nivel individual y para el nivel colectivo se analizan distintos tipos de recursos básicos del empoderamiento:

- Recursos económicos: el capital, los ingresos, la tierra, el tiempo, el mercado, los cuidados sanitarios, la información, etc.
- *Recursos humanos*: los conocimientos sobre gestión, los conocimientos técnicos, las capacidades de análisis, saber leer y escribir, la confianza en sí mismo/a, la imagen de sí mismo/a, etc.
- *Recursos sociopolíticos*: estar organizados, formar parte de los mecanismos de solidaridad, la movilidad, la participación en la política local, etc.

Es importante especificar el grado de dominio de estos recursos y los diferentes grados de empoderamiento; por ejemplo, para los recursos económicos y humanos se debe diferenciar entre el acceso a los recursos y un verdadero control con todas las fases intermedias. De hecho, el acceso y el control pueden verse condicionados por formas clientelistas o relaciones de independencia y condiciones laborales extremadamente precarias; o, por otro lado, ser realizados de manera que confieran dignidad y una sensación de valor propio o de autoestima.

Otras instituciones que apostaron por la medición del empoderamiento fueron el Instituto Nacional de las Mujeres y la Universidad Autónoma de Tabasco en México, que en 2008 llevó a cabo el diseño del Instrumento para Medir el Empoderamiento en Mujeres (IMEM). Dicha iniciativa surge del trabajo realizado con mujeres líderes dentro de ámbitos de acción como la política y la economía, donde se advirtió la oportunidad de construir un indicador capaz de determinar en qué medida y con qué características se daba el proceso del empoderamiento de las mujeres en México (Hernández y García 2008).

De esta manera, se decidió crear un marco metodológico en el que se definía el empoderamiento como un proceso a través del cual las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno. Este marco engloba procesos cognitivos, psicológicos y económicos que subyacen al empoderamiento, es decir, que más allá de conocer los derechos de las mujeres y el ámbito político y sociocultural en el que se desenvuelven también es necesario reconocer los obstáculos mentales y económicos que dificultan el cambio.

El diseño del IMEM estuvo enfocado en la construcción de 34 indicadores aplicados en forma individual y colectiva en base a una escala con características sumativas. Este instrumento fue aplicado inicialmente a 44 mujeres, en el Estado de Morelia, mediante una encuesta piloto. Algunos de los indicadores medidos fueron la participación, la temeridad, las influencias externas, la independencia, la igualdad, la satisfacción social, a partir de la siguiente escala:

### Cuadro 3 Escala de clasificación total del empoderamiento

Rango	Categoría
Mayor de 105	Empoderamiento alto
De 90 a 104	Empoderamiento medio
Menor de 89	Empoderamiento bajo

Fuente: Hernández y García 2008.

Los creadores del IMEM advirtieron que la aplicación de este instrumento en otras culturas podría no ser adecuada, puesto que muchos de los indicadores responden a condiciones específicas que necesitarían una nueva adaptación al contexto donde se pretende realizar el análisis.

Los dos últimos modelos de medición descritos representan instrumentos valiosos para la comprensión del empoderamiento, puesto que se desarrollan desde un enfoque integral tomando en cuenta tanto aspectos individuales como colectivos y diversas dimensiones. No obstante, uno de los índices de medición más sofisticados para medir el empoderamiento en la actualidad es el conocido como Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura.

### PARTE 3: El Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura

El Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura o Women's Empowerment in Agriculture Index (WEAI), fue construido bajo la Iniciativa Feed The Future del gobierno de Estados Unidos en el año 2012. El objetivo fue diseñar un índice que midiera la inclusión de las mujeres en el sector agrícola desde un enfoque que fusionara la medición a nivel agregado, la paridad de género y el enfoque comparativo, logrando un análisis multidimensional. De esta manera, este índice reivindica el papel crítico y potencialmente transformador de las mujeres en el crecimiento de la actividad agrícola, evidenciando los elementos que aún obstaculizan la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones sobre la producción agrícola (Malapit y otros 2015).

Para la construcción del mismo se utilizó el concepto de empoderamiento de Kabeer (1999), enfocado en la capacidad de las personas para tomar decisiones estratégicas en distintas dimensiones de su vida. Empero, más allá de sólo medir los niveles de empoderamiento de las mujeres, el WEAI busca comparar estos niveles con los de los hombres dentro un mismo espacio para brindar una comprensión más sólida de las diferencias de género. En este sentido, la unidad de estudio es el hogar, definido como un grupo de personas que viven juntas y se alimentan de una olla común, sin importar la existencia de lazos sanguíneos.



Por otra parte, el WEAI se compone de dos subíndices. El subíndice de las cinco dimensiones (5DE): producción, recursos, ingreso, liderazgo y uso del tiempo; y el subíndice de paridad de género (IPG). El primero está dirigido a evaluar el nivel de desempoderamiento de las mujeres en las cinco dimensiones nombradas y el segundo refleja el porcentaje de mujeres con el mismo poder de decisión que los hombres dentro del mismo hogar.

**Cuadro 4**  
**Componentes del Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura**

Dimensión	Indicador	Peso	
Producción	Participación en decisiones sobre la producción	1/5	1/10
	Autonomía en la producción	1/5	1/10
Recursos	Propiedad de activos	1/5	1/15
	Adquisición, venta y transferencia de activos	1/5	1/15
	Acceso y decisión sobre créditos	1/5	1/15
Ingreso	Control sobre la administración del ingreso	1/5	1/5
Liderazgo	Membresía en grupos	1/5	1/10
	Hablar en público	1/5	1/10
Uso del tiempo	Carga de trabajo	1/5	1/10
	Ocio	1/5	1/10

Fuente: Alkire y otros 2013.

El cálculo del WEAI se realiza a partir de la agregación de los pesos de sus dos subíndices: el 5DE (90 por ciento) y el IPG (10 por ciento). Las mejoras en cualquiera de los dos subíndices incrementan su porcentaje. El marcador final es un promedio ponderado de ambos subíndices a nivel país o región.

El primer paso consiste en la medición del subíndice 5DE que permite identificar si las mujeres están o no empoderadas en las cinco dimensiones antes nombradas. Se debe destacar que existen dos anotaciones equivalentes: a) la notación “positiva” que se centra en el porcentaje de mujeres empoderadas; y b) la notación que se centra en el porcentaje de mujeres desempoderadas o carentes de logros adecuados en cada dimensión. Alkire (2013) señala que la última notación es más consistente con la medición de  $M_0$  o el porcentaje de mujeres desempoderadas para, posteriormente, calcular el empoderamiento mediante la fórmula  $5DE = 1 - M_0$ , identificando así el porcentaje mujeres empoderadas.

De esta manera, los indicadores de todas las dimensiones son recodificados y convertidos en *dummies* o variables dicotómicas, donde se asume el valor “1” cuando las mujeres carecen de logros adecuados en determinado indicador y “0”

cuando ocurre lo contrario. Finalmente, la sumatoria de los resultados de todos los indicadores proporciona el resultado final del subíndice 5DE o, lo que es lo mismo, el 90 por ciento del resultado del WEAI (Alkire y otros 2013).

El puntaje de “inadecuación” es medido para cada persona, de acuerdo a las inadecuaciones o carencias que se tenga en cada indicador. El puntaje de inadecuación de cada persona es calculado a partir de la suma de los pesos de cada inadecuación experimentada por la persona, misma que se distribuye entre 0 y 1. El puntaje alcanza el máximo de 1 cuando la persona experimenta inadecuación en todos los indicadores. De esta manera, una persona que no tiene inadecuaciones en ningún indicador tiene un puntaje igual a 0.

El último paso es la medición del IPG, mismo que compara los niveles de empoderamiento entre los dos jefes de familia (hombre y mujer) de un mismo hogar. Los hogares carecen de paridad si la mujer está desempoderada y su puntuación de insuficiencia es mayor a la puntuación de su cónyuge. De esta manera, este subíndice combina dos piezas claves de información: por un lado, el porcentaje de mujeres que enfrentan desigualdades dentro de su hogar; y por otro, compara esas desigualdades con las de los hombres con los que conviven.

Finalmente, las contribuciones de todos los indicadores tendrán un total del 100 por ciento. Cuando la contribución de un determinado indicador al índice de desempoderamiento es muy superior a su peso, esto sugiere que el desempoderamiento es más evidente en este indicador. Los indicadores con esta característica se convierten en los puntos de focalización para la intervención y la mejora del empoderamiento.

### Aplicabilidad del Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la Agricultura (WEAI)

En 2011, se realizaron las primeras encuestas piloto para probar la eficacia del WEAI en tres países: Bangladesh, Guatemala y Uganda.

En el caso de Bangladesh (cuadro 5), la puntuación del WEAI fue de 0.762, revelando que sólo el 39 por ciento de las mujeres se encontraba empoderado. Las dimensiones más significativas que limitan el empoderamiento de las mujeres en este país fueron el débil liderazgo (30,6 por ciento) y la falta de control sobre sus recursos (21,6 por ciento). Además, se denota la participación marginal de las mujeres en la agricultura debido a su mayor responsabilidad en el hogar.

En cuanto al índice de paridad de género, se tiene que el 59,8 por ciento de las mujeres gozan de paridad de género, mientras que el 40,2 por ciento restante enfrenta una brecha bastante significativa del 25,2 por ciento.

**Cuadro 5**  
**Resultados del Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la**  
**Agricultura en Bangladesh**

Índices	Suroeste de Bangladesh	
	Mujeres	Hombres
Grupo de desempoderadas (H)	61,0%	59,8%
Promedio de inadecuación (A)	41,6%	33,7%
Índice de desempoderamiento (M0)	0.254	0.201
Índice 5DE (1 – M0)	0.746	0.799
Número de observaciones	436	338
Porcentaje de datos utilizados	96,9%	96,6%
Porcentaje de mujeres sin índice de paridad de género (HGPI)	40,2%	
Promedio de la brecha de empoderamiento (IGPI)	25,2%	
Índice de Paridad de Género	0.899	
Número de mujeres en hogares biparentales	350	
Porcentaje de datos utilizados	94,6%	
WEAI	0.762	

Fuente: Alkire y otros 2013.

En Guatemala (cuadro 6), la puntuación del WEAI es de 0.702, revelando que sólo el 28,7 por ciento de las mujeres esta empoderado. Los indicadores que limitan el empoderamiento de las guatemaltecas son la falta de liderazgo y el control sobre los ingresos (23,7 por ciento para ambos), al igual que en el anterior caso.

Pero además, más del 60 por ciento de las mujeres desempoderadas no tienen acceso al crédito ni deciden al respecto, el 45,1 por ciento no son parte de ningún tipo de asociación y el 36,7 no deciden, ni siquiera de manera conjunta, sobre la renta.

Por otro lado, la diferencia principal con respecto a los hombres es que la falta de control sobre los ingresos influye más en el desempoderamiento de las mujeres, a diferencia de la falta de control sobre los recursos que es más influyente en el caso de los primeros.

En cuanto al subíndice de paridad de género, sólo el 35,8 por ciento de las mujeres disfrutan de paridad con sus pares masculinos. El 64,2 por ciento restante enfrenta también una brecha de empoderamiento bastante significativa que llega al 29,1 por ciento.

**Cuadro 6**  
**Resultados del Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la**  
**Agricultura en Guatemala**

Índices	Altiplano occidental de Guatemala	
	Mujeres	Hombres
Grupo de desempoderadas (H)	71,3%	39,1%
Promedio de inadecuación (A)	43,5%	32,9%
Índice de desempoderamiento (M0)	0.310	0.129
Índice SDE (1 – M0)	0.690	0.871
Número de observaciones	237	197
Porcentaje de datos utilizados	67,7%	71,4%
Porcentaje de mujeres sin índice de paridad de género (HGPI)	64,2%	
Promedio de la brecha de empoderamiento (IGPI)	29,1%	
Índice de Paridad de Género	0.813	
Número de mujeres en hogares biparentales	276	
Porcentaje de datos utilizados	67,8%	
WEAI	0.702	

Fuente: Alkire y otros 2013.

Finalmente, en el caso de Uganda (cuadro 7) se tiene una puntuación de 0.800, revelando que sólo el 43,3 por ciento de las mujeres se encuentra empoderado. Las dimensiones que limitan el empoderamiento de las mujeres en este país son la mayor carga de trabajo (26,3 por ciento) y la falta de control sobre los recursos (23,1 por ciento). Sin embargo, la baja participación en la toma de decisiones sobre la producción agrícola contribuye mucho más al desempoderamiento de los hombres que al de las mujeres (22 por ciento vs. 9 por ciento).

Por su parte, el subíndice de paridad de género revela que el 54,4 por ciento de las mujeres gozan de la paridad de género y que el 45,6 por ciento de las mujeres desempoderadas enfrenta una brecha de desempoderamiento menor que llega al 22,4 por ciento.

La descripción de los resultados del Cuadro 7 demuestra dos condiciones: la primera, que el factor de decisión sobre los recursos es fundamental para entender el empoderamiento, como lo señalaba Alkire; y la segunda que a su vez cada contexto posee también sus propias particularidades, que pueden llegar a explicar o complementar la importancia de este factor. Queda comprobado que ambos enfoques son igual de importantes al momento de analizar el empoderamiento, puesto que si bien el primero nos brinda una primera aproximación más concreta

de lo que implica el empoderamiento, el segundo permite tener una idea más clara de otros elementos que marcan la diferencia entre una sociedad y otra, o un tipo de empoderamiento y otro.

Por ejemplo, en el caso de Guatemala, si bien el indicador de recursos es importante, así como el liderazgo, factores como la falta de asociatividad influyen de manera determinante en el empoderamiento de las mujeres.

**Cuadro 7**  
**Resultados del Índice de Empoderamiento de las Mujeres en la**  
**Agricultura en Uganda**

Índices	Suroeste de Bangladesh	
	Mujeres	Hombres
Grupo de desempoderadas (H)	56.7%	37.0%
Promedio de inadecuación (A)	37.2%	32.8%
Índice de desempoderamiento (M0)	0.211	0.122
Índice 5DE (1 – M0)	0.789	0.878
Número de observaciones	335	262
Porcentaje de datos utilizados	95.7%	95.3%
Porcentaje de mujeres sin índice de paridad de género (HGPI)	45.6%	
Promedio de la brecha de empoderamiento (IGPI)	22.4%	
Índice de Paridad de Género	0.898	
Número de mujeres en hogares biparentales	275	
Porcentaje de datos utilizados	90.9%	
WEAI	0.800	

Fuente: Alkire y otros 2013.

### La aplicación del WEAI en Bolivia

En 2015 se llevó a cabo un estudio enfocado en identificar las condiciones de participación de las mujeres en la producción de quinua y los niveles de empoderamiento que habían alcanzado a partir del auge económico de este producto en la región de Nor Lípez del departamento de Potosí<sup>3</sup>. La principal hipótesis fue que las oportunidades económicas generadas, así como el mayor acceso a educación y la participación política con paridad de género, permitieron que las mujeres productoras mejoren sus condiciones socio-económicas y políticas, al

<sup>3</sup> Este estudio fue realizado como parte del Proyecto FATE, liderado por el Centro de Investigaciones de la Universidad de Berna. Tuvo como principal objetivo la realización de diversos estudios sobre feminización, transición agrícola y empleo rural en cuatro países: Ruanda, Nepal, Laos y Bolivia, a partir de la aplicación de una encuesta llevada a cabo en noviembre de 2015.

fortalecer su poder de decisión y el control sobre su bienestar, lo cual las llevó a empoderarse.

Bajo estos parámetros, el estudio se enfocó en el análisis de los factores y condiciones que influyeron en la composición del empoderamiento de estas mujeres, que, al igual que los hombres, se vieron beneficiadas con el repentino incremento de los precios de la quinua desde el año 2008, debido a la nueva dinámica de producción de este cultivo que trajo consigo transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas significativas. Esto brindó mayor participación económica en el mercado nacional e internacional y la constitución de asociaciones de productores que le dieron institucionalidad al proceso de comercialización (Romero 2015).

Estas condiciones producen la aparición de mujeres líderes, capaces de intervenir de manera activa en la vida política, económica y social de sus comunidades, sin dejar sus responsabilidades dentro de sus hogares. Asimismo, la llegada de este auge demanda una mayor participación de todos los miembros del hogar, provocando que el trabajo de las mujeres cobre mayor visibilidad y permitiéndoles participar en la mejora de sus condiciones personales y las de sus hogares de manera directa, aunque también significó mayor carga horaria para ellas.

Con estas características, la metodología de este estudio estuvo enmarcada en varias dimensiones del WEAI. No obstante, se abordó desde un enfoque principalmente cualitativo puesto que se deseaba identificar las percepciones de las productoras sobre su empoderamiento. Y más allá de realizar una aplicación del WEAI, se buscó realizar un diagnóstico de los principales factores que podrían estar influyendo de manera directa en el empoderamiento de estas mujeres, por lo cual, lo cualitativo cobra un poco más de importancia. De esta manera, se analizó dos tipos de información, una proveniente de entrevistas y grupos focales de enfoque cualitativo, y otra proveniente de la Encuesta FATE, realizada en noviembre de 2015, que brindó información cuantitativa.

Se debe destacar que haber elegido el enfoque del WEAI como punto de partida provocó que el empoderamiento fuera definido desde una visión convencional, enfocada en el acceso a recursos materiales, debido a que se trataba del estudio de un auge económico. No obstante, esto también permitió identificar las limitaciones del mismo.

Se identificaron solamente cuatro dimensiones, sin tomar en cuenta la del uso del tiempo debido a que su medición implicaba mayor rigurosidad para lograr medirla a cabalidad. El siguiente cuadro detalla cada una de estas dimensiones y sus respectivos indicadores:

### Cuadro 8

#### Dimensiones e indicadores del empoderamiento

<b>SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA MUJER</b>	TRABAJO REMUNERADO	Agrícola No Agrícola
	TRABAJO NO REMUNERADO	<b>AGRICULTURA</b> Siembra Cosecha Comercialización  <b>HOGAR</b> Cuidado Tareas domésticas
	ACCESO A RECURSOS	Ingresos Educación Tierra Créditos
<b>ESPACIOS DE ACCESO A PODER</b>	PARTICIPACIÓN POLÍTICA	Participación en asociaciones Participación como autoridades

Fuente: elaboración propia en base a los indicadores del WEAI.

En este marco, tanto los resultados cualitativos como cuantitativos confirmaron que las condiciones que produjo el auge de la quinua impulsaron el empoderamiento de las mujeres productoras. No obstante, este no fue el único elemento que influyó en esta condición sino que tuvo que estar respaldado por determinadas características personales que permitieran aprovechar los beneficios de manera eficaz.

Las capacidades generadas por altos niveles educativos, inserción laboral, diversificación de las fuentes de ingreso y control de recursos como la tierra y los créditos, influyeron trascendentalmente en la decisión de las mujeres de participar en la toma de decisiones y crearse un lugar en espacios de poder (Romero 2015). Entonces, las mujeres que contaban con estas características tenían mayores posibilidades de incrementar sus niveles de empoderamiento.

Iniciando el análisis desde los niveles educativos se tiene que este indicador ocupa un lugar importante para definir el empoderamiento puesto que al analizar cuáles son los niveles más altos que lograron hombres y mujeres en materia de educación formal, se tiene que los hombres tienden a tener mayores niveles de educación superior (16 por ciento), sobre todo en las generaciones más jóvenes; mientras que la mayoría de las mujeres sólo ha completado la secundaria y, en casos aislados, han llegado a la universidad (5 por ciento), siendo también los grupos más jóvenes los que alcanzan mayores niveles de educación. Esto demuestra que son pocas las mujeres que han logrado altos niveles educativos, pero son

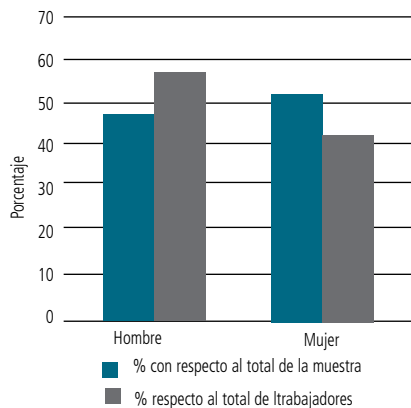
las mismas las que han logrado también tener mejores niveles de participación no sólo social sino política, debido a que se encontraban mejor preparadas para asumir este tipo de responsabilidades (Romero 2015).

Sin duda, la participación de las mujeres dentro de las asociaciones de productores y el ejercicio de cargos de autoridad en las comunidades, son factores fundamentales en su empoderamiento. De hecho, las mujeres que participan activamente en las asociaciones, no siempre como autoridades sino solamente como socias, tienen la posibilidad de saber cómo se administra su producción y, por lo tanto, sus ingresos (ibíd.).

En cuanto a la participación laboral fuera de la producción de quinua, se encontró que sólo el 42 por ciento del total de la población trabajadora es femenina y el 58 por ciento masculina, como lo detalla el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**  
**Diferencias de género en la participación laboral**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta FATE 2015.



En este caso, se puede considerar que al tratarse de fuentes de trabajo fuera de la producción familiar los hombres tienden a ser los que más migran o tienen posibilidades, en general, para acceder a más de una fuente laboral, aunque cabe destacar que la agricultura dentro del hogar sigue siendo su principal fuente de ingresos. Por otro lado, las mujeres parecen estar más especializadas en la agricultura del hogar debido a que también sus actividades domésticas están ligadas a una mayor permanencia en el hogar que los varones, lo cual podría explicar su menor acceso a otras fuentes laborales fuera del hogar.

Asimismo, se analizaron otros factores como la administración del ingreso dentro del hogar y la participación de las mujeres en la distribución del mismo.



Se pudo identificar la existencia de mayor democracia dentro de los hogares de parejas jóvenes, donde cada quien posee sus propios ingresos y los comparten y administran de forma conjunta de ser necesario. Ocurre algo parecido en los hogares de productores de generaciones más adultas pero, en este caso, los hombres parecen tener mayor poder de decisión (ibíd.)

En cuanto al acceso a recursos como la tierra y los créditos, se encontró que existe una percepción generalmente positiva por parte de las mujeres sobre la distribución de la tierra, considerándola más igualitaria, sobre todo cuando se habla de la herencia. Sin embargo, en los datos cuantitativos se pudo ver que existen diferencias significativas, entre mujeres pertenecientes a hogares monoparentales y mujeres de hogares biparentales, en la cantidad de tierra que poseen para la producción, como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro 9**  
**Acceso a recursos - Tierra**  
**Diferencias entre mujeres según tipo de hogar**

	Hogar biparental	Hogar monoparental	Prueba T para la igualdad de medias	
			Diferencia de medias	t
Cantidad de tierras para la producción agrícola (ha)	19,57	15,23	4,340	,022*

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta FATE 2015.

Esta condición podría deberse a que en los hogares biparentales, los cónyuges suelen compartir sus tierras, convirtiéndolas en tierras de la familia, por lo tanto, las mujeres reconocen las tierras de su esposo también como propias. Empero, esto también depende de la edad de la productora, puesto que si se tratara de mujeres de generaciones más adultas se debiera tomar en cuenta que, por tradición, la mujer solía dejar su hogar para irse a la propiedad de su esposo, por lo tanto, perdía sus tierras heredadas y sólo accedía a las tierras de su esposo, lo que podría brindar pistas en cuanto al acceso desigual a la tierra de hombres y mujeres. Por otro lado, en las generaciones más jóvenes, las mujeres reclaman su derecho a la tierra que les ha sido heredada, más aún si su esposo pertenece a la misma comunidad, por lo cual ambos aportan al total de tierras de la familia.

Como puede verse, la medición del empoderamiento a partir de los indicadores del WEAI brinda una aproximación efectiva a distintas dimensiones que influyen de manera importante en el entendimiento del empoderamiento, por ello, se convierte en un instrumento integral y útil para empezar a considerar conclusiones más generales sobre lo que se puede entender por empoderamiento.

No obstante, su enfoque también contiene limitaciones puesto que otras dimensiones como educación, violencia y/o asociatividad, que no están consideradas dentro de este modelo de medición, pueden llegar a explicar de manera más elocuente las dimensiones incluidas en el mismo. Además, agregar este otro tipo de variables puede ayudar a identificar determinadas características en sociedades que se enfrentan con la desigualdad o la discriminación y que explicarían más acertadamente el origen de los obstáculos de desarrollo de las mismas.

## Conclusiones

El empoderamiento ha sido analizado desde distintas corrientes teóricas y se han realizado esfuerzos considerables para mejorar la comprensión y los métodos de su medición. Hasta ahora se ha logrado un consenso en cuanto a la utilización de elementos tales como agencia y autonomía para explicar este concepto, lo cual constituye un primer gran paso y un aporte importante en la construcción de modelos de medición más universales y comparativos.

No obstante, la medición del empoderamiento aún constituye un gran desafío para quienes investigan, debido al alto nivel de subjetividad y variabilidad que puede llegar a adquirir de un contexto a otro. Existe un consenso global sobre la importancia de la dimensión de recursos materiales en la definición del empoderamiento porque brindan la posibilidad de identificar elementos acerca de la tenencia de recursos por parte de una persona, los que a su vez brindan el poder de decidir de manera más independiente. Empero, esta dimensión debe ser definida con mayor profundidad y claridad para no ser clasificada desde el simple acceso sino desde el control sobre los recursos.

Por otro lado, cuando quienes investigan conciben el empoderamiento más como un proceso, también se enfrentan a grandes dificultades. El hecho de centrarse en objetivos móviles es algo muy complejo desde el principio, por lo cual se suele utilizar otro tipo de dimensiones tales como la salud o el nivel de educación para acercarse a la evolución del empoderamiento. Sin embargo, muchas veces este tipo de proxies resultan ser conceptualmente distantes llegando a convertirse en irrelevantes o engañosos.

Lo que ocurre es que en función de la dimensión de empoderamiento a ser medida, del contexto y del tipo de catalizador social, económico o político, las mujeres pueden tener el poder en algunos aspectos de su vida en un período relativamente corto de tiempo, mientras que otro tipo de cambios pueden evolucionar a largo plazo (Malhotra, Schuler y Boender 2002). Además, otro factor que dificulta la evaluación del proceso de empoderamiento es que el comportamiento y las fronteras normativas que definen los indicadores adecuados para medirlo están en constante evolución.

La utilización de modelos como el WEAI o el IMEM, entre otros, permite tener una aproximación factible del empoderamiento, tanto desde un enfoque cualitativo como cuantitativo. Sin embargo, los resultados que nos proveen este tipo de mediciones aún contienen limitaciones puesto que el análisis termina por ser demasiado general, dejando de lado ciertas particularidades de los contextos que aportan significativamente al entendimiento de este concepto.

Sin embargo, el esfuerzo por tratar de mejorar los modelos de medición del empoderamiento y brindar un enfoque más innovador para el desarrollo es evidente. Las personas que hacen investigación se sienten cada vez más comprometidas en brindar una nueva concepción de desarrollo más inclusivo y humano, que ya no puede ser entendido sólo desde niveles macroeconómicos sino desde dimensiones microsociales que permitan visualizar problemas más estructurales, tales como la posibilidad de decidir autónomamente sobre el bienestar propio y colectivo.

En este sentido, el abordaje interdisciplinario del empoderamiento se ha convertido en un tema central para entender el desarrollo de las comunidades en sus distintas dimensiones, pues promueve la inclusión, el liderazgo, la participación y la igualdad de oportunidades. Asimismo, se convierte en una apuesta valiosa que puede transformar significativamente la forma de concebir el desarrollo individual y colectivo.

## Referencias

- Agarwal, B. (1997). Bargaining and Gender Relations: Within and Beyond the Household. *Feminist Economics*(3), 1-51.
- Alkire, S., Meinzen-Dick, R., Peterman, A., Quisumbing, A., Seymour, G., y Vaz, A. (2013). The Women's Empowerment in Agriculture Index. *World Development Vol. 52*, 71-91.
- Batliwala, S. (1994). The meaning of Women's Empowerment: New Concepts from Action. En G. Sen, A. Germain, y L. Chen (Edits.), *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights* (págs. 127-138). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brooke, A. (1995). Testing the Tools of Development: Credit Programmes, Loan Involvement, and Women's Empowerment. *Boletín IDS* 26, 56-68.
- Caubergs, L., Drory, E., Kittel, F., Mula, E., Staes, V., Ravesloot, S., . . . Charlier, S. (2007). *El proceso de empoderamiento de las mujeres: Guía metodológica*. República Dominicana: Comisión de Mujeres y Desarrollo, (DGCD).
- Charlier, S., y Caubergs, L. (2007). *El proceso de empoderamiento de las mujeres*. Comisión de Mujeres y Desarrollo.
- Deere, C. (2009). Mujer, tierra y empoderamiento en América Latina: propiedad de activos y poder de negociación de las mujeres. En *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas. Memoria Seminario Internacional* (págs. 41-43). La Paz: Fundación TIERRA.

- Feed The Future Initiative. (2012). *Women's Empowerment in Agriculture Index*. Estados Unidos: USAID, IFPRI, OPHI.
- Hart, G. (1995). Gender and household dynamics: Recent theories and their implications. En M. Quibria (Ed.), *Critical Issues in Asian Development* (págs. 39-74). Oxford: Oxford University Press.
- Hernández, J., y García, R. (2008). *Instrumento para Medir el Empoderamiento de la Mujer*. Tabasco, México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco - Programa de Fondos Sectoriales de CONACYT.
- Kabeer, N. (1997). Women, wages and intra-household power relations in urban Bangladesh. *Development and Change* 28, 261-301.
- Kabeer, N. (1999). *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*. UNRISD Discussion Paper No. 108, August, 1999. Berna, Suiza: United Nations Research Institute for Social Development.
- León, M. (2001). El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. *Revista de estudios de género: La Ventana Vol. 2, N° 13*, 94-106.
- Malapit, H., Kovarik, C., Sproule, K., Meinzen-Dick, R., y Quisumbing, A. (2015). *Instructional Guide on the Abbreviated Women's Empowerment in Agriculture Index (AWEAI) (Guía metodológica)*. Estados Unidos: USAID, IFPRI, OPHI.
- Malhotra, A., Schuler, S., y Boender, C. (2002). *Measuring Women's Empowerment as a Variable in International Development. Background Paper*. Oslo, Noruega: Banco Mundial.
- Mayoux, L. (2002). Microfinance and women's empowerment: Rethinking best practice. *Development Bulletin* 57, 76-81.
- McNicoll, G. (1992). Changing fertility patterns and policies in the third world. *Annual Review of Sociology* 18, 85-108.
- Notestein, F. (1945). Population: The Long View. En E. Schultz (Ed.), *Food for the World* (págs. 36-47). Chicago: Chicago University Press.
- Razavi, S. (1992). *Agrarian Change and Gender Power: A Comparative Study in South Eastern Iran. PhD dissertation*. St. Antony College: Oxford University.
- Romero, D. (2015). Auge económico y empoderamiento de las mujeres. Analizando los factores que empoderan a las productoras de quinua de las asociaciones SOPROQUI y ARPAIAMT. *Tesis de maestría*. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA.



Cuestión Agraria  
Vol. 3, Julio de 2017, 141- 154

## Género y tierra comunal: ¿lo común para quién?, una reflexión desde la literatura

Gabriela Ruesgas<sup>1</sup>

El artículo propone, desde una revisión de la literatura, reflexionar sobre la situación, en el acceso a la tierra, de las mujeres del área rural en contextos de propiedad colectiva de la tierra. Durante los últimos años esta propiedad colectiva está siendo acosada por el mercado que empuja hacia el acaparamiento individual de tierras. Esta situación tiene como consecuencias la amenaza de debilitamiento de la gestión colectiva de los comunes y el establecimiento de nuevas jerarquías sociales dentro de las comunidades debido al mayor o menor acceso a bienes de capital para la producción ¿Cómo avanzar en los derechos de las mujeres sin ceder a las presiones del mercado ni al conservadurismo patriarcal de la tradición comunal?

**Palabras clave:** género, tierra, bienes comunes, acceso, instituciones

**Agradecimientos:** Quiero expresar mis agradecimientos al CIDES-UMSA, al Centro Interdisciplinario de Estudios en Género y al Centro para el Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Berna, coordinadores del Proyecto FATE “Feminización, Transformación Agraria y Empleo Rural”, bajo la dirección de Elizabeth Jiménez Zamora PhD en Bolivia, quienes me han brindado la oportunidad de ser parte de este equipo de investigación.

El presente artículo es parte de mi tesis doctoral y del Proyecto FATE gracias al cual soy becaria del Programa de Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo del CIDES-UMSA.

### Introducción

Desde la academia, la literatura sobre género reconoce el trabajo de Ester Boserup “Women’s Role in Economic Development” de 1970 como un punto de inflexión en la discusión sobre el desarrollo en tanto contribuyó a incluir, en el debate, el rol de las mujeres en este proceso. Así, su trabajo fue reconocido como una inspiración que daría lugar al surgimiento de una generación de feministas académicas.

<sup>1</sup> Doctorante del Programa Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo, CIDES-UMSA. Becaria y Asistente de Coordinación del proyecto FATE “Feminización, Transformación Agraria y Empleo Rural” desarrollado en el CIDES-UMSA en Convenio con la Universidad de Berna en Suiza (gabriela.ruesgas@cides.edu.bo).

Un aporte significativo de Boserup, en base a un amplio trabajo empírico y descriptivo, fue mostrar y analizar que el desarrollo económico no sólo que tiende a desventajar a las mujeres sino que además disminuye su estatus económico y social en comparación al de los hombres. A partir de entonces la pregunta, en el mundo académico, acerca de cómo el desarrollo actual afecta y/o reproduce el rol subordinado de las mujeres en la sociedad no sólo que se posicionó sino que comenzó a tomar cuerpo desde diferentes enfoques y perspectivas.

Para la discusión que nos convoca, un planteamiento interesante en Boserup era que mientras encontraba algunas similitudes en el rol subordinado de la mujer en zonas urbanas y en sectores industriales, con relación a su rol en zonas rurales identificaba que, por el contrario, habría una diversidad de patrones diferentes asociados a las características particulares del contexto. Es decir, a partir de estudiar la relación “mujer y tierra” a través de un análisis comparativo y descriptivo de los sistemas agrícolas y los roles de género al interior de ellos, en algunos países de África, Asia y América Latina, dio pasos importantes que abrieron la discusión.

Tal es el caso que no tardó la respuesta de Lourdes Benería y Gita Sen (1981) quienes saludando el trabajo de Boserup señalaron algunas debilidades importantes del mismo. Estas debilidades se explican en parte por el enfoque neoclásico de su análisis que le habría impedido tomar en cuenta dos aspectos cruciales para analizar el rol de la mujer en el desarrollo capitalista semicolonial<sup>2</sup>; esto es, el papel de la acumulación del capital y el rol de las mujeres en la reproducción social.

Este debate también ha dado lugar al desarrollo de una economía política con un especial énfasis en las cuestiones de género poniendo en evidencia la capacidad del actual sistema de re-funcionalizar formas de trabajo subordinado, de origen pre-capitalista, a las nuevas necesidades de reproducción del capital. En esta visión se aborda la discusión bajo la premisa de que el problema no es que las mujeres no han sido tomadas en cuenta en el desarrollo, o que estaban fuera de este, sino que su forma de incorporación en el sistema capitalista, ha sido y todavía sería dada, de manera subordinada y en condiciones de explotación y que aún son las mujeres el eslabón más flexible y vulnerable dentro de la oferta mundial de trabajo (Rai y Waylen 2014).

Desde la perspectiva del desarrollo rural, la discusión se centró en identificar bajo qué condiciones las mujeres podrían encontrarse en una mejor situación o en una posición menos subordinada entendiendo que la seguridad del derecho de acceso a la tierra y otros recursos naturales es la condición esencial de la sostenibilidad de sus medios de vida. Para ello, un lugar común en el debate

<sup>2</sup> Usamos la categoría semicolonial por considerarla más precisa desde un punto de vista económico, político y social a la categoría de la academia liberal que eufemísticamente se refiere a estos países como “países en desarrollo.”

giró en torno a cuan efectivos son los mecanismos y las formas de acceso, uso y control efectivo por parte de las mujeres sobre los recursos de su comunidad, destacando el tema de la tierra como una vía para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Este argumento es el que ha venido permeando los debates sobre género en el desarrollo rural de América Latina (Deere y León 2000), pero como parte también de una discusión más general que ya venía desarrollando Bina Agarwal (1988, 1994) en sus estudios sobre género y derechos a la tierra en países como la India y del Sudeste Asiático donde planteó el argumento de que en última instancia la precariedad de derechos de propiedad de los recursos por parte de las mujeres, particularmente la tierra, explicaría su situación subordinada tanto a nivel económico, social e incluso político.

De esta manera se abre un importante desafío, que es el de explorar hasta qué punto las cuestiones de género y la búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres es posible no sólo en términos de propiedad individual, es decir, a través de la titulación individual, sino en un marco de propiedad comunitaria o colectiva de la tierra. Se trata de ver cómo se articulan las relaciones de género y cómo las mujeres llegan a tener acceso a este recurso, de qué manera, bajo qué mecanismos, si es un acceso efectivo –en qué grados– y si esto les posibilita alcanzar una mejor posición en su comunidad y en su hogar.

### **La propiedad colectiva de la tierra en Bolivia: un contexto para la discusión**

En el mundo existen territorios donde la propiedad de los recursos es común. Es decir, donde el acceso y uso del recurso (s) no es regulado vía un sistema de propiedad individual tampoco pública, sino por la comunidad, por quienes usan el recurso. Este es el caso de importantes regiones en Bolivia donde el Estado reconoce diversos tipos de propiedad agraria colectiva. Podemos distinguir dos formas jurídicas que son reconocidas por la normativa vigente: las propiedades comunitarias y las TCO (Tierras Comunitarias de Origen)<sup>3</sup>. Ambos tipos de propiedad colectiva son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles y no están sujetas al pago de impuestos. Sin embargo, su distinción radica en que la propiedad comunitaria es aquella titulada colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios; en cambio, la TCO hace referencia al territorio que ancestralmente ocuparían esas comunidades y que ya no incluye sólo la tierra sino el conjunto de recursos naturales contenidos, es decir, el territorio en el que desarrollan sus formas de organización económica, social y cultural para asegurar no sólo su sobrevivencia sino también su desarrollo.

<sup>3</sup> La Constitución Política del Estado (2009) modifica la figura de TCO (Tierra Comunitaria de Origen) y en su lugar propone una nueva figura: TIOC (Territorio Indígena Originario Campesino). Los TIOC adquieren doble carácter, son vistos como TCO pero además se constituyen en unidades territoriales donde se podrá establecer un gobierno indígena originario campesino autónomo.



Según datos de Colque, Tinta y Sanjinés (2016) en el periodo 2010-2014 se titularon 6.523 propiedades comunarias y 178 TCO haciendo un total de 11.879.610 hectáreas tituladas como propiedad colectiva (4.500.315 ha y 7.379.295 ha respectivamente). Estas cifras ponen en evidencia la importancia que este tipo de propiedad ocupa en el territorio boliviano. Esta forma de propiedad sin embargo, se encuentra presionada por el mercado capitalista que en momentos de auge económico, como fue el boom de precios de las materias primas y de los alimentos a partir del año 2008<sup>4</sup>, tiende a manifestar con mayor intensidad tendencias disolventes de lo comunal propias de la acción del valor (Marx [1881] 2001, Hardin 1968). En este marco, los habitantes de estas comunidades movidos por una lógica de interés individual para obtener los beneficios de precios altos para su producción, al mismo tiempo desarrollan diversas formas de institucionalidad que combinan elementos aparentemente contradictorios como son el interés individual y la propiedad colectiva.

Como respuesta a estos escenarios, se expresan cambios en la regulación de las formas de acceso y uso de la tierra que emergen como un tema central en las comunidades donde el usufructo familiar de las tierras colectivas no sólo que sigue siendo la norma sino que además se ha visto potenciado. Como identificaría Anais Vassas-Toral en su estudio sobre los recientes cambios en comunidades productoras de quinua del altiplano sur de Bolivia “aunque no la expresen abiertamente los miembros de la comunidad, la cuestión del desliz hacia la privatización de tierras, a más o menos largo plazo, sin duda que tendrá cada vez mayor importancia en la reflexión comunitaria” (2016, 98).

Todas estas transformaciones y tensiones indudablemente están teniendo un efecto en las relaciones de género al interior de estas comunidades. Este es el ámbito en el que planteamos la discusión. Es decir, retomamos la cuestión acerca de cómo se dan las relaciones de género en el acceso y uso de la tierra en contextos donde su usufructo es individual/familiar pero la propiedad es comunal. Nos remitimos a la constatación histórica sobre la situación de desigualdad de la mujer comparada con la del hombre en cuanto a sus posibilidades efectivas de acceso a este recurso. Se da la aparente contradicción entre los derechos individuales de las mujeres y la propiedad comunal abriendo la interrogante acerca de si los derechos de las mujeres con respecto al acceso, posesión, tenencia<sup>5</sup> y uso de la tierra son más seguros (reconocidos y respetados)

4 En 2008 como resultado del colapso de uno de los bancos de inversiones más importantes de Estados Unidos (Lehman Brothers) daba inicio a lo que se conoció como la “gran recesión” que a partir de ese momento tuvo efectos contradictorios; ante lo prolongado de la recesión en los países centrales, las materias primas se convirtieron en un refugio de valor, lo que provocó el alza de precios a niveles históricos beneficiando con ellos a los países productores de materias primas y también al área rural vinculada a la producción de *commodities*.

5 En algunas partes del presente artículo nos referimos a tenencia y posesión como sinónimos. Sin embargo, es necesario tener presente que hay diferencias en la calidad jurídica entre un propietario, un poseedor y un tenedor, donde podemos observar una limitación progresiva en los diversos derechos sobre la tierra.

bajo un esquema de propiedad individual, como opina la corriente liberal, o si es posible alcanzar una equidad de género preservando un sistema de propiedad colectiva acompañado de la tenencia y usufructo individual o familiar como es usual en las comunidades indígena-campesinas de las regiones de TCO y de propiedad comunitaria en Bolivia.

## **Mujer y Tierra**

Como señalábamos anteriormente, desde la literatura, el trabajo de Boserup dio lugar al surgimiento de amplios debates en torno al rol de la mujer en el desarrollo y diríamos también que abrió una importante veta para esta reflexión dentro del mundo agrario.

Se han dado avances en torno a la discusión sobre la situación de las mujeres con respecto a sus derechos sobre la tierra, reconociendo que para el caso de la mujer rural, esto representa un factor fundamental ya que la tierra ocupa un lugar central para garantizar sus medios de vida. En este sentido, como plantean Colque y Soria Galvarro en su estudio “Inclusión en contextos de exclusión” (2014) habrían diferentes posturas que de alguna manera han venido guiando el debate. Por un lado, el trabajo de Agarwal (1994, 2003) que aboga por el reconocimiento del derecho individual de propiedad de la tierra para las mujeres ya que esto les permitiría una autonomía relativa más favorable con respecto a los hombres. Con algunas diferencias a esta posición, Deere y León (2000) apoyadas en su conocimiento sobre los diferentes procesos de reforma agraria en América Latina, creen que más bien la figura de un reconocimiento legal en co-propiedad con el hombre brinda a las mujeres mejores posibilidades de negociación en el ámbito familiar lo que las colocaría en una mejor situación. Lo que estaría detrás de estos planteamientos, de formalizar los derechos de propiedad a la tierra, es aumentar y garantizar la seguridad para las mujeres sobre la tenencia de este recurso.

A esta discusión Cecile Jackson (2003) plantea la crítica de que el reconocimiento de la propiedad sobre la tierra para las mujeres si bien puede ser importante, no deriva necesariamente en mejores condiciones de vida para ellas. El problema es mucho más complejo en tanto entraña limitaciones estructurales que constriñen la actividad agropecuaria de las familias y las condiciones desfavorables en que se insertan los campesinos en otros sectores económicos no agrícolas y no rurales (Colque y Soria Galvarro 2014). Estas posturas, si bien enfatizan la cuestión en torno a garantizar derechos de propiedad a favor de las mujeres, no se limitan a una discusión meramente legal y formal en cuanto a la posesión de un título, sino que van más allá. Es decir, se habla de un efectivo reconocimiento social, lo que influyó para la emergencia de muchos estudios dedicados a entender las causas que impiden el control efectivo de la tierra (ibíd.).

Ahora bien, en contextos donde existe reconocimiento legal del Estado de la propiedad colectiva, como es el caso de las TCO, la distribución de la tierra y la gestión de este recurso se lleva a efecto sobre la base de los usos y costumbres de las comunidades, las cuales tienen como unidad básica para esta distribución a la familia<sup>6</sup>, que por sus características patrilineales deja a las mujeres en situaciones desventajosas para gestionar espacios propios (Farah y Sánchez 2008). Ante este escenario encontramos las posturas que abogan por la titulación individual como señalábamos líneas arriba. Sin embargo, también se advierte, como señalan Colque y Soria Galvarro (2014) en referencia a los estudios de AVSF (2010) e ISALP (2010) que la titulación individual conduciría a un agravamiento en las condiciones de la vida de las mujeres producto de una mayor liberalización del mercado de tierras.

Estas posturas tienen un valor relativo dependiendo del contexto en el cual se formulen, así en un contexto de comunidades donde pervivan fuertemente arraigadas las tradiciones culturales de tipo patriarcal, de gestión de recursos y de propiedad colectiva, y de débil/marginal presencia de la economía mercantil, la titulación individual de tierras para la mujer, impulsada desde el Estado, muy difícilmente pueda prosperar o hacerse realmente efectiva ya que las fuerzas sociales y económicas comunales presionarán en un sentido conservador. Por otro lado, donde la presencia de las fuerzas mercantiles sea intensa y permanente, las tendencias a la disolución comunal cobrarán fuerza, permitiendo que los sujetos individuales, en tanto encarnación o representación del capital, vayan diluyendo o debilitando las diferencias de género, pero fortaleciendo las diferencias en cuanto a la posesión de capital. En este marco, para quienes propugnan la titulación individual como vía para mejorar la situación de las mujeres, sería un paso hacia el reconocimiento social “efectivo” de sus derechos posesorios, pero con el costo de alimentar tendencias a la degradación de las formas comunales y en un marco de mayor diferenciación socio-económica al interior de la comunidad.

Estas tensiones, como señalamos líneas arriba, se fueron expresando de manera más visible con el alza de precios en los alimentos que a partir del 2008 incentivaron cambios en los patrones de rotación de cultivos y en algunas regiones, al aumento significativo en la adquisición, apropiación y al acaparamiento de tierras. Esto ha dado lugar a contribuciones académicas que buscan examinar y profundizar los efectos de estas tendencias en las relaciones de género y en la situación de la mujer en particular. Algunos trabajos como el de Doss, Summerfield y Tsikata (2014), a través de la revisión de casos en países de África y Asia (particularmente del Sudeste Asiático), examinan las dimensiones de género en

6 En las comunidades andinas la familia se constituye en la unidad económico-productiva básica, por lo tanto la posibilidad de titulación individual para las mujeres podría implicar la “ruptura” de esta unidad. Como vemos, los derechos de acceso a la tierra para las mujeres, no es sólo una discusión de tipo jurídico-abstracto sino que también conlleva una profunda reflexión sobre su factibilidad económica, social e incluso cultural.

situaciones no sólo de despojo y acaparamiento de tierras sino también de pérdida de propiedad comunal. Un ejemplo de ello es Filipinas, donde el despojo y acaparamiento de manglares<sup>7</sup> por capitales privados externos a la comunidad ha provocado no sólo el agotamiento de estos ecosistemas, que eran de propiedad y gestionados por la comunidad, sino que también ha empeorado la situación de las mujeres las cuales, evidenciaron, son más dependientes que los hombres de este tipo de recursos. Sin embargo, si bien en este caso la descomposición y pérdida de la propiedad comunal ha implicado un agravamiento en la situación de las mujeres, podemos encontrar en otras regiones, y en función de otros recursos, que la descomposición de lo comunal es percibida con una suerte de “ventaja” o “espacio” que abriría la posibilidad de garantizar mayores posibilidades de acceso a recursos para las mujeres (Ferreira 2014). Es decir, observamos que un proceso de descomposición de lo comunal por acción del mercado puede obedecer a dos tipos de fenómenos: como en el caso de Filipinas, la descomposición de lo comunal es el producto de “adquisiciones” y acaparamientos de recursos comunes por *sujetos externos* a la comunidad, y, por otro lado, también podemos ver procesos de descomposición de lo comunal que son el resultado de fenómenos de *diferenciación social interna* de la misma comunidad, tal es el caso de algunas comunidades del altiplano boliviano, donde algunos comunarios logran acaparar o auto-atribuirse tierras iniciando procesos de capitalización individual que terminan degradando lo comunal.

Dependiendo de las características de los recursos comunes de que se trate, como así también, de los diversos patrones culturales, geográficos y mercantiles que influyan en la gestión de estos recursos comunes, la situación de las mujeres en relación a su efectivo acceso a estos recursos puede ser diversa e incluso antagónica. Ejemplo de esto es que una titulación individual o familiar de partes del manglar conduce a un empeoramiento en la situación de las mujeres, ya que por la naturaleza de este otrora recurso común, el carácter colectivo es fundamental para garantizar el aprovechamiento integral de los recursos del manglar. Sin embargo, el mismo fenómeno de titulación individual en lugares destinados a la producción agrícola y/o pecuaria es interpretado por diversas corrientes académicas como una mejora sustancial para las mujeres (Agarwal 1988, 1994).

Estas contribuciones se han centrado sobre algunas cuestiones importantes que coadyuvan a profundizar en la literatura la discusión sobre género y tenencia de la tierra y que por tanto aporta elementos valiosos de análisis para tener una mejor comprensión acerca de los posibles efectos en los diversos mecanismos y formas de acceso a la tierra en contextos de acaparamiento, desposeimiento y de creciente mercantilización, y, de cómo esto afecta de manera distinta a hombres y a mujeres.

7 Un manglar es un área o bioma (conjunto de ecosistemas) formado por árboles resistentes a las aguas saladas ubicándose muchos de ellos en desembocaduras de aguas dulces y zonas costeras.

Para entender el impacto de la creciente mercantilización y acaparamiento de la tierra y sus implicaciones en mayores niveles de desigualdad, en los medios de vida, en la seguridad alimentaria así como en las transiciones/transformaciones agrarias es relevante examinar los efectos en las relaciones de género y las respuestas a estas tendencias. Sin embargo, a pesar de que se registra una creciente literatura sobre los cambios y tendencias en las formas de acceso a la tierra y su creciente mercantilización, el análisis y reflexión acerca de los impactos en las relaciones de género al interior de los sistemas locales de tenencia de la tierra así como en los medios de vida de las comunidades merecen ser explorados aún más.

Mientras es sabido que las mujeres tienen menos acceso y control sobre la tierra en comparación con los hombres, diferencias entre las mujeres relacionadas a la edad, estado civil, residencia, composición del hogar, y status social son igualmente importantes determinantes tanto de sus intereses como de sus posibilidades de acceso a la misma. Es decir, la situación de las mujeres en relación con su comunidad, como miembros de una familia con posesión de tierra, como miembros de grupos que no poseen tierra, como migrantes, como esposas de migrantes, como viudas, divorciadas, madres solteras, etc., determinan en algún grado sus posibilidades efectivas de acceso, uso y control de la tierra.

Como se señaló anteriormente, las principales preocupaciones en la literatura (Agarwal 1988, 1994, 2003; Deere y León 2000, Jackson 2003, Deere 2009) giraron en torno a los alcances y limitaciones de las medidas como titulación conjunta y registro de tierra en las relaciones de equidad de género y la participación de la mujer en la gestión y administración local de la tierra. Pero también, en impulsar la productividad y la rentabilidad agrícola, mejorar la nutrición y la seguridad alimentaria y reducir la pobreza todo ello a través de visiones en torno a la mentada búsqueda del empoderamiento de las mujeres. Estas visiones proveen evidencia de cambios en las relaciones de género con relación a la tierra y exploran la eficiencia de las soluciones liberales a las desigualdades de género con respecto a los sistemas de tenencia de tierra como la formalización de derechos a través de la titulación, registro de propiedad y el involucramiento de las mujeres en la gobernanza local de la tierra. También contribuyen a nuestro entendimiento acerca de los sistemas de tenencia de tierra consuetudinarios, rompiendo la dicotomía “malas normas consuetudinarias y buenas leyes estatales” (Ikdahl y otros 2005).

### **La tierra: epicentro de múltiples derechos**

En la medida en que la dimensión de género es discutida dentro del marco amplio de los debates sobre la tierra, la discusión se encuentra arraigada en la defensa de los derechos de las mujeres a la propiedad/posesión de la misma.

Ahora bien, los derechos de propiedad y/o de posesión de las mujeres generalmente difieren de los hombres, y por tanto, los impactos en las diferentes formas y mecanismos de adquisición de tierra también generan diferencias. Doss, Meizen-Dick y Bomuhangi (2014) en referencia al trabajo de Schlager y Ostrom (1992) notan una clasificación de derechos de propiedad que reconoce cinco categorías que hacen a su vez, a un conjunto de derechos. Se trata del *acceso* (el derecho a estar en la tierra), *usufructo* (el derecho a obtener algo de la tierra, como agua, madera, en definitiva de producirla y beneficiarse de sus frutos); *manejo* (el derecho a cambiar la forma de utilizar la tierra, por ejemplo, cambiar de cultivos o plantar árboles en ella); *exclusión* (el derecho de evitar que otros la usen); y, *alienación* (el derecho de transferir tierra a otros ya sea vía venta, legado, transferencia, alquiler). Así, un entendimiento de “propiedad” puede incluir todos o la mayoría de estos derechos. Sin embargo, no todos estos vienen en conjunto, y las mujeres por tanto pueden tener menos derechos sobre la tierra que los hombres. Una mujer puede tener derechos de acceso, usufructo, e incluso derechos de manejo, pero es menos probable que tenga derechos de exclusión y de alienación.

La propiedad/posesión de la mujer a la tierra y sus derechos tienen una serie de impactos en los resultados con relación al bienestar suyo, de sus familias y de la comunidad. Los investigadores han usado una serie de enfoques para analizar estas relaciones. Un enfoque es analizar el impacto de la propiedad de las mujeres sobre cualquier espacio-proporción de tierra y ver su repercusión en las decisiones dentro del hogar. Sin embargo, Kevane y Gray (1999) argumentan que es importante considerar los patrones de género de los derechos a la tierra y no simplemente enfocarse en las negociaciones al interior del hogar.

Por otra parte, numerosos estudios refieren a los patrones de herencia que tienden a ser, en gran parte del mundo, a favor de los hombres (Farah y Sánchez 2008). Los derechos de las viudas para retener el acceso a la propiedad de la tierra del marido son limitados aunque en algunos casos ésta sería –la viudez– la única forma de adquirir un reconocimiento posesorio de la tierra para la mujer (Vassas-Toral 2016). Sin embargo, es necesario matizar todas estas limitaciones puesto que, como en el caso boliviano, en los últimos años se han emitido diversas normativas estatales que buscan garantizar con mayor énfasis los derechos de las mujeres. De esta situación da cuenta el trabajo de Colque y Soria Galvarro (2014) que señala cómo en diferentes zonas del país, gracias a los avances normativos que enfatizan el registro de los derechos propietarios a través de la titulación en favor de las mujeres, se estaría incidiendo en cambios sobre los patrones de herencia tradicionales. En cuanto a la propiedad colectiva, si bien el Estado garantiza y respalda jurídicamente a la TCO, esto no significa que los derechos individuales estén librados a la “arbitrariedad” comunal. Existe

hoy una normativa combinada que limita el alcance de las potestades comunales a través de reconocer y garantizar derechos individuales en el marco de la protección a la propiedad colectiva<sup>8</sup>. Sin embargo, surgen nuevos problemas ya que el creciente rol del Estado en la regulación de las relaciones agrarias disminuye y/o modifica la normativa y el peso de la institucionalidad comunal. Encontrar un punto de equilibrio para potenciar la organización y la institucionalidad comunal, potenciando a la vez los derechos posesorios individuales/familiares, en un marco de factibilidad económica y productiva, es el desafío presente y para el futuro próximo.

Ossome (2014) argumenta que las discusiones entre leyes consuetudinarias versus el derecho positivo generalmente se abordan desde versiones incorrectas o comprensiones inadecuadas acerca de las normas consuetudinarias, entendiendo a éstas como si fueran estáticas cuando es sabido que, por el contrario, cambian, son flexibles, son negociables y se adaptan a las presiones externas e internas del contexto. Por otro lado, se han expresado preocupaciones acerca de la dependencia de las normas consuetudinarias argumentando que muchas de las desigualdades de género se encuentran inmersas y son parte de las estructuras de poder locales (Razavi 2007). De todas formas, en cada contexto es importante ver cómo estos sistemas legales plurales operan y funcionan para identificar qué puede ser lo mejor para las mujeres. Es decir, que permitan proteger y garantizar no sólo sus derechos de propiedad o de posesión sino también que realmente puedan alcanzar mejoras en sus condiciones de vida.

El vínculo entre titulación y tenencia segura no es tan directo como se sugiere. Hogares y comunidades pueden tener mayor seguridad en la tenencia de la tierra cuando predomina el uso de normas consuetudinarias, y cuando hay poca presión sobre la tierra.

### **El componente institucional**

Con todo lo señalado hasta aquí, pretendemos en este apartado complejizar aún más estas contradicciones introduciendo el elemento o componente institucional. Es decir, el análisis del surgimiento, cambio, o transformación de las diversas instituciones locales de gestión colectiva de la tierra, ya que es a través de estas instituciones, sus normativas, y demás componentes, que se realiza la distribución, gestión y control de la tierra. Para ello, hacemos una breve conceptualización de a qué nos referimos cuando hablamos de instituciones. Estas no pueden reducirse a una mirada meramente organizacional sino que hay que entenderlas

<sup>8</sup> Al respecto, la Constitución Política del Estado en su Artículo 394, I., establece que "(...) se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígenas originarios campesinos.", así también, en el numeral III. del mismo artículo afirma que "(...) las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad".

como un conjunto amplio de prácticas sociales que regulan la vida de las personas. Muchas de estas prácticas tendrán una vinculación jurídica como puede ser la TCO frente y desde el Estado, y muchas otras estarán vinculadas a la tradición y al derecho consuetudinario de esas comunidades<sup>9</sup>.

Revisamos los aportes teóricos de North (1990) y Ostrom (2009) cuya mayor contribución desde la economía institucionalista ha sido el cuestionar algunos aspectos que parecían “inamovibles” del pensamiento neoclásico como ser los principios de la racionalidad maximizadora. Ante la paradoja de porqué individuos plenamente racionales, cuando actúan de manera colectiva para aprovechar ciertos recursos, toman decisiones que conducen a resultados “irracionales” encontraron que la respuesta está en las instituciones.

North comprende que las instituciones no sólo son las reglas del juego de una sociedad, sino que es a través de estas que es posible entender el desempeño económico de las mismas. Son así, el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana incluyendo, en sus palabras, todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma y una cierta organicidad y recurrencia a la interacción humana. Las instituciones son creadas pero también las hay como resultado del desarrollo histórico de los pueblos y de las sociedades. También distingue instituciones formales e informales. Las primeras son el resultado de la creciente complejidad de las sociedades, donde se plantea la necesidad de la formalización de limitaciones. Así por ejemplo, la creación de sistemas legales para resolver problemas complejos exige reglas formales. En cuanto a las instituciones informales, serían las que conforman la interacción humana cotidiana; así, las limitaciones informales son parte de la herencia que llamamos cultura y cuya importancia capital consiste en que son fuente importante de continuidad en el cambio social de largo plazo. En este sentido, North distingue claramente entre las reglas o instituciones y los sujetos que las crean y que también las implementan, y las convierten en vehículos de la interacción social y de poder. Conceptualmente lo que diferencia son las reglas de los jugadores u organismos compuestos por varios jugadores.

En esta línea, y sobre las reglas, Ostrom en su trabajo “An agenda for the study of institutions” (1986) reconocía que el término instituciones había despertado el interés de muchos teóricos provenientes de diferentes disciplinas y que por ello era necesario entender sus múltiples significados poniendo atención a las reglas que son las que en última instancia determinan las relaciones humanas.

Al respecto, si las reglas son comunes, el papel de los sujetos va a ser determinante para comprender resultados desiguales. Es decir, los sujetos son flexibles, cambian y están determinados por contextos distintos. Pero también es esta

<sup>9</sup> Un estudio de caso de Porfirio Cochi (2012), en el ayllu Kirkiawi, provincia Bolívar del departamento de Cochabamba, ejemplifica esta situación, “las autoridades son las responsables de vigilar el cumplimiento de las normas ancestrales como la prohibición de compra y venta de tierras, la expropiación y distribución de tierras”.



movilidad de los sujetos lo que dota a las instituciones de flexibilidad y por tanto de capacidad para adaptarse a los cambios provenientes de diversos estímulos, sean estos internos o externos.

En este marco, la creciente literatura sobre la propiedad común y sistemas de tenencia de recursos, ha demostrado que las normas o leyes más allá de que estén escritas o sean orales, sean del derecho positivo o consuetudinarias, hacen difícil identificar todas las formas y vías de acceso existentes a los recursos en contextos de redes complejas y superpuestas de poder. Es decir, estas normas, regulaciones, condiciones exigidas a hombres y mujeres para el acceso a la tierra varían de comunidad en comunidad. Esto es algo que ya previos estudios habían notado, es decir, no reducir la propiedad a una discusión de “ley”.

### **Género y derechos de propiedad en los comunes: ¿lo común para quién?**

A manera de conclusión, luego de señalar algunas de las tensiones discutidas desde la literatura en torno a la situación de las mujeres con respecto a la tierra comunal y las que se generan en su interior por la acción del mercado, encontramos una contradicción que amerita ser estudiada con mayor profundidad. Por un lado, las tendencias a la mercantilización de la tierra que el mercado alienta generando fuerzas disolventes de la propiedad comunal en la búsqueda de la titulación individual, y, por otro lado, las fuerzas que empujan a la preservación de la propiedad comunal, dadas por los usos, costumbres e incluso la legislación positiva que limita la titulación individual (ej. TCO).

El objetivo que es lograr una mayor equidad de género, deberá resolverse en el marco y bajo la presión e influencia de estos dos sistemas de propiedad, *relativamente* contradictorios cuando se agravan las presiones externas. Aun hoy, todavía prevalecen como vía de acceso a la tierra para las mujeres la relación que sostienen con padres o esposos, planteando la necesidad de superar este papel subordinado. Así la cuestión nos lleva a estudiar cómo en un sistema de propiedad comunal –donde nadie, ni hombres ni mujeres, cuentan con derechos de propiedad individual–, se pueden garantizar más eficazmente los derechos de las mujeres. Como ya mencionamos, aunque la normativa constitucional para el caso boliviano, en su artículo 394, sugiere una forma de titulación mixta donde se garantizan los derechos de propiedad colectiva y al mismo tiempo se garantizan los derechos posesorios individuales, el desafío está en conocer cómo se ha venido materializando esta forma jurídica al interior de las diferentes comunidades de TCO. Sin embargo, el cómo se resuelven en el espacio comunal las contradicciones habilitadas por el avance normativo positivo en cuanto a titulación mixta, dependerá de cómo son negociados los derechos de uso y posesión de la tierra a nivel local.

Tomamos como referencia un problema similar señalado por Goldman (1993) en su relato sobre las condiciones de la mujer al interior de las comunidades rurales-campesinas en la Rusia de principios del siglo XX. Para ella, la única manera de superar las limitantes que condicionaban la situación de la mujer –donde su libertad, desarrollo y derechos individuales aparecían como contrapuestos a la propiedad colectiva–, era necesaria una transformación completa del modo de producción a través de la modernización de los sistemas productivos y tecnológicos, como podría ser la introducción de maquinaria que aumente la productividad del trabajo y del suelo de manera sostenible y en armonía con la naturaleza, y una profunda revolución cultural con relación a valores y prácticas sociales tradicionales de tipo patriarcal. En esta misma dirección sostengo que para lograr esto y con las importantes lecciones dejadas a lo largo del siglo XX sobre diversas experiencias de desarrollo, hace falta acompañar estas transformaciones, impulsando el surgimiento y el desarrollo de instituciones locales que garanticen la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres. Esa sería la única manera en que la propiedad comunal sea propiedad para todos, hombres y mujeres, poniendo fin a la exclusión o a la discriminación de las mujeres. Sólo con esta combinación entre equidad de género, formas de propiedad colectiva e instituciones locales fuertes como parte de una transformación estructural de la sociedad se podrá superar las salidas privatistas-individualistas que agravarían la degradación de los comunes.

## Referencias

- Agarwal, B. (1988). Whos Sows? Who Reaps? Women and Land Rights in India. *Revisited version of a paper presented at a workshop on "Women in Agriculture". Center for Development Studies, Trivandrum, 15-17 February.*
- Agarwal, B. (1994). *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Agarwal, B. (2003). Gender and Land Rights Revisited: Exploring New Prospects via the State, Family and Market. *Journal of Agrarian Change* 3 (1 and 2), 184-224.
- AVSF. (2010). *Mujeres autoridades.* La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF).
- Benería, L., y Sen, G. (1981). Accumulation, Reproduction, and "Women's Role in Economic Development": Boserup Revisited. *Signs*, 7(2) *Development and the Sexual Division of Labor*, 279-298. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3173878>
- Cochi, P. (2012). Bolivia. Estudio de caso. Ejercicio de derechos a la tierra y territorio: acceso, control y uso por mujeres indígenas originarias en el Ayllu Kirkiawi. En M. Sanchez García, *Mujeres, tierra y territorio: Nuestros andares y sentires. Investigación realizada en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Perú* (págs. 161-179). La Paz: Colectivo Cabildeo, Fundación Xavier Albó.
- Colque, G., y Soria Galvarro, F. (2014). *Inclusión en contextos de exclusión. Acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la tierra.* La Paz: TIERRA.
- Colque, G., Tinta, E., y Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda.* La Paz: TIERRA.

- Deere, C. (2009). Mujer, tierra y empoderamiento en América Latina: propiedad de activos y poder de negociación de las mujeres. En *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas. Memoria Seminario Internacional* (págs. 41-43). La Paz: Fundación TIERRA.
- Deere, C., y León, M. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Colombia: Tercer Mundo S.A.
- Doss, C., Meizen-Dick, R., y Bomuhangi, A. (2014). Who Owns the Land? Perspectives from Rural Ugandans and Implications for Large-Scale Land Acquisitions. *Feminist Economist* 20 (1), 76-100.
- Doss, C., Summerfield, G., y Tsikata, D. (2014). Land, Gender, and Food Security. *Feminist Economist*, 20(1), 1-23.
- Farah, I., y Sánchez, C. (2008). *Perfil de género Bolivia*. La Paz: CIDES-UMSA, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales.
- Ferreira, J. (2014). *Comunidad, indigenismo y marxismo: un debate sobre la cuestión agraria y nacional-indígena en los Andes* (Segunda ed.). La Paz: Ediciones Palabra Obrera.
- Goldman, W. (1993). *La Mujer, el Estado y la Revolución. Política familiar y vida social soviéticas 1917-1936*. Buenos Aires: Ediciones IPS.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* (Dec. 13), 162, 1243-1248.
- Ikdahl, I., Hellum, A., Kaarhus, R., Benjaminsen, T., y KameriMbote, P. (2005). *Human rights, Formalisation and Women's Land Rights in Southern and Eastern Africa*. Nora-ric: Norwegian University of life sciences (UMB).
- ISALP. (2010). *Género con énfasis en mujer indígena: desde la experiencia de Gestión Territorial Indígena y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen*. Potosí: Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP).
- Jackson, C. (2003). Gender Analysis of Land: Beyond Land Rights for Women? *Journal of Agrarian Change*, 3(4), 453-480.
- Kevane, M., y Gray, L. (1999). A Woman's Field is made at Night: Gendered Land Rights and Norms in Burkina Faso. *Feminist Economist*, 3, 1-26.
- Marx, K. (julio de [1881] 2001). *Proyecto de respuesta a la carta de V. I. Zasulich*. Obtenido de Archivo Marx-Engels: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/81-azasu.htm>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ossome, L. (2014). Can the Law Secure Women's Rights to Land in Africa? Revisiting Tensions between Culture and Land Commercialization. *Feminist Economics*, 20(1), 155-177.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48(1), 3-25.
- Ostrom, E. (2009). *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM, CRIM, Fondo de Cultura Económica.
- Rai, S. M., y Waylen, G. (2014). *New Frontiers in Feminist Political Economy*. Nueva York: Routledge.
- Razavi, S. (2007). Liberalisation and the debates on women's access to land. *Third World Quarterly*, 28(8), 1479-1500.
- Schlager, E., y Ostrom, E. (1992). Property Rights and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- Vassas-Toral, A. (2016). *Partir y Cultivar. Auge de la quinua, movilidad y recomposiciones rurales en Bolivia*. La Paz: IRD, CIDES-UMSA, Plural.

**“Transformismo”  
de la revolución agraria**



Cuestión Agraria  
Vol. 3, Julio de 2017, 157–186

## Evo Morales, “transformismo” y consolidación del capitalismo agrario en Bolivia<sup>1</sup>

Jeffery R. Webber<sup>2</sup>

Este artículo argumenta que, a pesar de las afirmaciones en sentido contrario, no ha habido una reforma agraria extensiva e igualitaria en Bolivia desde que Evo Morales asumió la presidencia en 2006. Para explicar los procesos agrarios durante la década bajo el gobierno de Morales hasta el presente (2006-2016), se examina el equilibrio cambiante dentro de las fuerzas agrarias en la sociedad boliviana así como las transformaciones en la composición de clase del bloque gobernante entre 2006 y 2010. Este trabajo divide el debate sobre los procesos de reforma agraria durante esta década en dos períodos, uno de disputa insurgente (2006-2009), y otro de alianza agro-capital-Estado (2010-2016). Las transformaciones en las alianzas de clase a lo largo de estos períodos pueden ser entendidas teóricamente a través del concepto de “transformismo” de Gramsci. En particular, este concepto recoge tanto la forma en que los principales líderes de los movimientos indígenas-campesinos han sido absorbidos en los aparatos del Estado y, por tanto, decapitados; y la dialéctica de transformación/restauración que caracteriza al “proceso de cambio” boliviano en curso.

**Palabras clave:** reforma agraria, Bolivia, lucha de clases, Evo Morales, campesinos

### Introducción

Según el vicepresidente Álvaro García Linera, se abrió un proceso revolucionario en Bolivia el año 2000 y pasó por una diversidad de fases. Este culminó en la elección y reelección de Evo Morales en 2005 y 2009 como líder del Movimiento al Socialismo (MAS), con una última consolidación alcanzada mediante la elección de octubre de 2014. La hegemonía fue alcanzada por el MAS en 2010, tras lo cual

<sup>1</sup> Este artículo ha sido publicado en inglés en el *Journal of Agrarian Change* 2017; 17. Esta traducción y su publicación ha sido autorizada por el autor y los editores a quienes agradecemos.

<sup>2</sup> Profesor titular en la Escuela de políticas y relaciones internacionales de la Universidad Queen Mary de Londres. Es miembro del consejo editorial de *Historical Materialism*. Es el autor de *From the Last Day of Oppression, and the First Day of the Same: The Politics and Economics of the New Latin American Left* (2017), *Red October: Left-Indigenous Struggles in Modern Bolivia* (2012), y *From Rebellion to Reform in Bolivia: Class Struggle, Indigenous Liberation and the Politics of Evo Morales* (2011). También es coautor, con Todd Gordon, de *Blood of Extraction: Canadian Imperialism in Latin America* (2016), (j.r.webber@qmul.ac.uk).

las tensiones y contradicciones del “proceso de cambio” se volvieron creativas, operando las fuerzas internas dentro de un bloque nacional-popular de apoyo al gobierno. A partir de entonces, el pueblo boliviano estaba así unido en torno a la plurinacionalidad, la autonomía territorial indígena y una economía plural que incluía formas de propiedad públicas, privadas y socio comunitarias, con una presencia estatal en la economía subordinando a las otras formas de propiedad. El proceso está en movimiento hacia un Estado integral, entendido como la disolución final del Estado dentro de la sociedad, mientras que la economía se mueve –aun con retrocesos– hacia una lógica dominada por el valor de uso por encima del valor de cambio (García Linera 2011). En la mirada oficial se interpreta que la reciente reforma agraria ha sido extensiva, transformadora y ha jugado un papel fundamental en este proceso revolucionario (INRA 2015).

Este trabajo desafía la noción de que en Bolivia se ha producido una reforma agraria amplia e igualitaria desde que Evo Morales asumió la presidencia en 2006. El argumento gira en torno a los equilibrios cambiantes dentro de las fuerzas agrarias en la sociedad boliviana, así como en relación a los cambios en la composición de clase del bloque gobernante del MAS. Inicialmente, bajo el gobierno de Morales, hubo un periodo entre 2006 y 2009 en el que la alianza del movimiento indígena-campesino, el Pacto de Unidad, luchó desde abajo por una auténtica transformación de la estructura de clases rurales bolivianas, periodo en el que la elite agroindustrial confrontó abiertamente al gobierno central a través de una campaña de desestabilización autonómica y regionalista, con sede en Santa Cruz y que se irradió hacia el resto de los departamentos de las tierras bajas del país. Santa Cruz es el centro más dinámico de la riqueza económica y del poder en Bolivia y fue el punto de apoyo geográfico del movimiento elitista de las tierras bajas orientales (incluyendo los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) que demandó una radical autonomía departamental en la región durante los primeros años del gobierno del MAS, debido a la percepción de esta élite regional de que perdía su poder de influencia directa sobre la política estatal. El principal terreno institucional de lucha durante estos primeros años del régimen de Morales fue la Asamblea Constituyente (2006-2007), y durante este período había la posibilidad de hacer profundas reformas estructurales para el campo. No obstante, para el año 2010 el gobierno de Morales había derrotado políticamente el proyecto autonómico en las tierras bajas y esto sentó las bases para un realineamiento de clase en el bloque gobernante. Entre 2010 y 2016 surgió una novedosa alianza agro-capital-Estado, con apoyo subordinado de campesinos ricos de los sectores de exportación comercial de coca, soya, quinua, entre otros. El Pacto de Unidad se fragmentó y los movimientos indígenas de las tierras bajas fueron expulsados de su inicial participación en la alianza con el gobierno entre 2006 y 2009.

El resultado de estos cambios en la composición de clase para la reforma agraria ha sido dramático. Fundamentalmente, las zonas estratégicas de tierras productivas del país se han concentrado en manos del capital agroindustrial nacional y transnacional dedicado a la producción de soya, y sus derivados, para la exportación. Por otra parte, la tierra marginal, la menos productiva del país, contempla las zonas más densamente pobladas por la mayoría de campesinos indígenas sin tierra o con muy poca tierra. Ha habido muy poca redistribución de tierras a través de la expropiación de propiedades de terratenientes y se ha distribuido relativamente muy poca propiedad estatal en zonas de tierras marginales de bajo o ningún potencial agrícola. En medio de los capitalistas agroindustriales, quienes capturan la mayor parte de la renta agrícola, y los campesinos sin tierra y con poca tierra, se encuentra un estrato de campesinos ricos o medianos agricultores capitalistas quienes han sido subordinadamente incorporados, en términos económicos, dentro de una cadena de valor de cultivos comerciales controlada por transnacionales y, en términos políticos, dentro de la coalición agraria del bloque gobernante conformada entre el Estado y el capital agrícola industrial.

Estas transformaciones en las alianzas de clase a través del tiempo pueden ser entendidas teóricamente por medio del concepto de “transformismo” de Antonio Gramsci. Para Massimo Modonesi (2013), en la actualidad la revolución pasiva de América del Sur implica un proceso de modernización promovido desde arriba, que reconoce parcial y cuidadosamente las demandas procedentes desde los que están situados abajo. En la lectura de Modonesi sobre Gramsci, la revolución pasiva abarca una combinación desigual y dialéctica de dos tendencias simultáneamente presentes en una sola época: una de restauración y otra de revolución, una de preservación y otra de transformación. Las dos tendencias coexisten conjuntamente pero es posible identificar una tendencia que finalmente determina o caracteriza el proceso o ciclo de una época dada (Modonesi 2012, 141). Los rasgos transformadores de una revolución pasiva marcan un conjunto distinto de cambios respecto al período precedente, pero estos en última instancia acaban garantizando la estabilidad de las relaciones fundamentales de dominación, aun cuando éstas asuman nuevas formas políticas (ibíd., 142). Las revoluciones pasivas no implican la restauración total del viejo orden, ni la plena reconstrucción del status quo anterior o una revolución radical. Al contrario, los cambios implican una dialéctica de revolución/restauración, de transformación/preservación (ibíd., 143).

Las capacidades de movilización social desde abajo son frenadas o cooptadas en etapas tempranas –o selectivamente reprimidas– mientras se restablece la iniciativa política de facciones de las clases dominantes. Las revoluciones pasivas implican el establecimiento de una forma de dominación capaz de llevar a cabo reformas conservadoras enmascaradas en el lenguaje de los impulsos tempranos



que emergen desde abajo, logrando así un consenso pasivo de las clases dominadas (ibíd., 143). Bajo la revolución pasiva, más que una restauración instantánea se produce un cambio molecular en el equilibrio de fuerzas reduciendo gradualmente las capacidades autónomas de organización y movilización popular a través de la cooptación, garantizando pasividad con respecto al nuevo orden y fomentando la desmovilización o al menos controlando la movilización de las clases populares (ibíd., 149).

Visto desde el lente del “transformismo”, hay dos partes en el análisis del papel de la reforma agraria y del capitalismo agrario en el gobierno de Morales entre 2006 y 2016. La primera, etiquetada como confrontación insurgente, mapea el terreno de la lucha de clases y las alianzas de clase durante la primera administración (2006-2009) y los concomitantes cambios y continuidades en la tenencia de la tierra que surgieron como resultado. La segunda, llamada alianza agro-capital-Estado, traza los cambios en estas áreas que emergieron de la novedosa configuración de clase asumida por el bloque gobernante entre 2010 y 2016.

## **2. Política agrícola bajo Morales**

Antes de pasar directamente a estas cuestiones esenciales, es necesario decir algunas palabras sobre la política agrícola y el gasto público durante la gestión de Morales a fin de evitar objeciones a mi argumento central en relación con la tenencia de la tierra y las relaciones de propiedad, que podrían surgir de círculos más orientados a la política. Es evidente que el gobierno del MAS desplegó una gama variada de iniciativas que aparentemente institucionalizaron los elementos del compromiso retórico de la administración con los sectores campesinos y comunitarios por encima de la agroindustria y la seguridad alimentaria, y la soberanía alimentaria por encima de la producción agrícola orientada a la exportación y con la justicia social agraria frente a la cruda desigualdad (Gobierno de Bolivia 2006, 2010). La creación en 2007 de una nueva empresa estatal, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), es uno de los ejemplos más destacables. El mandato de EMAPA ha sido apoyar la producción y comercialización de pequeños agricultores en el mercado agrícola con el fin de promover agendas de desarrollo rural como la seguridad y la soberanía alimentaria. Al concentrar la mayor parte de su presupuesto (US\$ 148 millones en 2011) en pequeños y medianos productores del departamento de Santa Cruz, EMAPA ofrece préstamos sin interés, semillas, insumos y asistencia técnica (Córdoba y Jansen 2014, 481). A pesar de la fanfarria oficial en torno a esta empresa estatal, el gasto público real destinado a través de EMAPA a pequeños productores ha sido insignificante en términos relativos. Por ejemplo, el gasto total en EMAPA oscila entre 0,9 y 2 por ciento del financiamiento total de las empresas públicas (Radhuber 2015, 100-101). Uno de

los estudios más completos sobre el impacto de EMAPA en la agricultura boliviana (Córdoba y Jansen 2014) concluye que su efecto en la dinámica del capitalismo agrario en Bolivia ha sido mínimo. La posición dominante de la agroindustria en términos de control sobre tecnología, insumos y cuotas de mercado no ha sido alterada. A pesar de emplear una retórica de sostenibilidad, soberanía y seguridad alimentaria, en la práctica EMAPA no ha ofrecido alternativa alguna al “monocultivo tecnológico y la forma de producción industrializada imaginada y dirigida por el capital agroindustrial” (Córdoba y Jansen 2014, 497). Finalmente, la evidencia sugiere que un creciente número de pequeños productores involucrados en los esquemas de EMAPA “desarrollan fuertes lazos con la agroindustria para el crédito y los servicios, utilizando a EMAPA como un intermediario para el acceso a los recursos” (ibíd.).

En 2009 el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) se formalizó como nuevo ministerio encargado de asuntos agrarios y se convirtió en un medio clave a través del cual se implementó la política agrícola. Este ministerio trabaja a nivel nacional en conjunto con los gobiernos departamentales y municipales, los cuales han asumido una mayor responsabilidad en Bolivia desde que se introdujeron las reformas para la descentralización de la gobernabilidad en 1994 (LPP). Varios programas departamentales y municipales que ahora están bajo el control del MDRyT tienen el propósito de reducir la “inseguridad alimentaria”. Además de EMAPA, están el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), el Servicio de Información sobre Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSA-AT II), el programa de Desarrollo Económico Local para la Seguridad Alimentaria (DELSA) y el proyecto de apoyo directo a la Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales (CRIAR) (Cuesta, Edmeades y Madrigal 2013, 2). Sin embargo, la proliferación de acrónimos de seguridad alimentaria puede ocultar los factores extractivistas subyacentes y las prioridades de gasto en Bolivia bajo el gobierno de Morales. Por ejemplo, entre 2000 y 2005 la proporción de la inversión pública total dirigida a la agricultura y ganadería varió entre 8,2 y 9,2 por ciento, mientras que la del sector de petróleo y gas fluctuó entre 0 y 0,6 por ciento. En 2011, la asignación para petróleo y gas subió al 13 por ciento, mientras que para la agricultura y ganadería cayó al 6,4 por ciento. Estos porcentajes se traducen en US\$ 315,5 millones para el petróleo y el gas en 2011 comparados con US\$ 154,6 millones para la agricultura y la ganadería (Radhuber 2015, 102). La extracción de recursos hidrocarbúricos y minería son las nuevas fuentes de especial importancia en la Bolivia contemporánea y la emancipación de campesinos pobres y comunidades indígenas es una consideración secundaria (Fabricant y Postero 2015).

Finalmente, quizás la ironía más importante en los asuntos de política rural en Bolivia bajo el gobierno de Morales es que el programa de desarrollo rural de los pequeños productores con el alcance nacional más extenso, es financiado

y operado por el Banco Mundial (BM). El Proyecto de Alianzas Rurales (PAR), concebido en sus inicios por el BM en 2005, fue aprobado por el gobierno de Morales en 2007 y formalmente vinculado al MDRyT. El PAR es una entidad autónoma dentro del MDRyT, financiada y administrada por el Banco Mundial, y responde sobre todo a las directrices generales de desarrollo del BM en lugar de las prioridades del gobierno boliviano (Córdova, Kees y González 2016, 7). Con el objetivo declarado de fortalecer las capacidades productivas y comerciales de los agricultores medianos, el PAR es el elemento clave de los 14 programas de inversión rural del BM en Bolivia. Bajo el gobierno de Morales, la inversión del Banco Mundial en estos programas ha sido de US\$ 450 millones (ibíd., 2).

Después de haber descrito sintéticamente algunos de los patrones de la política agrícola del gobierno de Morales, ahora es posible centrarse en la idea central de este documento, comenzando con una breve descripción de los patrones históricos de las relaciones sociales agrarias en el país.

### **3. Capitalismo agrario en Bolivia, 1952-2005**

La Bolivia pre-revolucionaria se caracterizó por la mayor desigualdad en la concentración de tierras en toda América Latina, con el 82 por ciento de la tierra en posesión del 4 por ciento de los terratenientes (Eckstein 1983, 108). Sin embargo, a raíz de la Revolución Nacional de 1952, los campesinos radicalizados se apoderaron de grandes propiedades mediante una acción directa a gran escala en Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca, desafiando la estructura de clase rural pre-revolucionaria (Dunkerley 1984, 67). El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) utilizó los recursos del Estado para lograr lo que esperaba sería la creación de dos alas de una burguesía industrial. En el occidente, promovió las políticas de industrialización por sustitución de importaciones en un esfuerzo por fomentar las condiciones para el desarrollo de una burguesía nacional madura, capaz de producir los bienes industriales hasta entonces importados, mientras que en el oriente (las tierras bajas del oriente) se esforzó para desarrollar una burguesía agropecuaria que teóricamente se dedicaría a satisfacer las demandas del mercado interno, así como producir excedentes para la exportación (Colque, Tinta y Sanjinés 2016,73; Toranzo 2015, 32-33).

La Reforma Agraria de 1953 estimuló la transformación de las haciendas agrícolas preexistentes en Santa Cruz en medianas y grandes empresas capitalistas. En muchos casos se otorgó títulos de propiedad privada de la tierra sobre lo que hasta entonces había sido propiedad estatal (tierras fiscales) y se construyó una carretera conectando las secciones occidental y oriental del país (de Cochabamba a Santa Cruz), al igual que una red de carreteras uniendo Santa Cruz con los países vecinos de Brasil y Argentina. Hasta mediados de los años cincuenta,

Santa Cruz no contaba con carretera alguna que la vinculara a otras regiones o a países vecinos. La carretera entre Cochabamba y Santa Cruz fue un componente principal del Plan Bohan, un programa de desarrollo planeado y financiado por los Estados Unidos con una visión orientada al desarrollo del capitalismo agrario en las tierras bajas orientales. Más tarde el Plan Bohan fue reformulado como la “Marcha hacia el este” (Colque 2014, 33). El Estado de 1952 también proporcionó maquinaria agrícola de alquiler para los agricultores privados, erigió barreras arancelarias, otorgó subsidios, fijó precios y desarrolló granjas experimentales para la investigación de nuevas técnicas agrícolas, líneas de crédito baratas y refinerías públicas para el azúcar y el arroz (Ormachea 2015, 168-170). En Santa Cruz, entre 1953 y 1993, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) otorgó título legal a 97.000 propietarios sobre una extensión de 13,5 millones de hectáreas. 55 por ciento de estas propiedades (7,5 millones de hectáreas) eran grandes propiedades de más de 10.000 hectáreas (Colque 2014, 39). Durante los años setenta y principios de los ochenta, especialmente durante las dictaduras de Hugo Banzer (1971-1978) y Luis García Meza (1980-1981), el proceso de distribución de la tierra estuvo marcado por graves niveles de corrupción que permitieron la legalización de grandes propiedades agrarias en las tierras bajas del Este (Colque, Tinta y Sanjinés 2016, 77). Junto con la caña de azúcar y el arroz, el cultivo de algodón se expandió entre esta naciente burguesía agraria.

En las décadas posteriores a la Revolución Nacional, Santa Cruz se convirtió en el centro más dinámico de la acumulación capitalista en el campo boliviano, produciendo algodón, café, azúcar y madera para la exportación (Gill 1987, Stearman 1985). El dominio agroindustrial de Santa Cruz se consolidó y amplió con la implementación del neoliberalismo desde mediados de los años ochenta (Brabazon y Webber 2014). Entretanto, en el altiplano, los minifundios continuaron fragmentándose bajo el peso de la expansión demográfica y parcelas cada vez más pequeñas se dividieron entre los hijos a través de generaciones de familias en crecimiento. La economía campesina de subsistencia empezó a descomponerse en los años setenta y, con la crisis de la deuda de principios de los años ochenta y la sequía de 1982-1984, esta temprana descomposición maduraría rápidamente (Pérez 2015, 48).

Como en otras partes, el neoliberalismo boliviano hizo hincapié en una orientación hacia la agricultura de exportación. A lo largo de los 20 años de ortodoxia neoliberal (1985-2005), las corporaciones transnacionales y las grandes empresas agrícolas nacionales en Santa Cruz llegaron a dominar esta inserción acelerada en la economía global. Mientras que la economía campesina tradicional de las tierras altas se deterioraba, las empresas agroindustriales en las tierras bajas concentraron su dominio en unos pocos cultivos selectos, la soya sobre todo. Mientras que en 1986, el 77 por ciento de la superficie cultivada total del

país estaba destinada a cereales, frutas, hortalizas y tubérculos, donde predominaba la pequeña producción campesina; en 2004 estos cultivos disminuyeron al 48,2 por ciento del total nacional. Según otras estimaciones, la producción campesina en 1963 ascendía aproximadamente al 82 por ciento del valor total de la producción agropecuaria en Bolivia, mientras que en 2002 esta cifra había caído hasta el 39,7 por ciento, alcanzando la agricultura capitalista industrial el 60,3 por ciento (Ormachea 2007, 29-32).

#### **4. Confrontación insurgente, 2006-2009**

Cuando Evo Morales fue elegido en diciembre de 2005, luego de 5 años de movilización social rural y urbana a un nivel sin igual comparativamente con otros lugares de América Latina, el tema de la reforma agraria volvió al centro del debate político en Bolivia. La élite agroindustrial de las tierras bajas respondió altaneramente a las nuevas propuestas del gobierno que recogían las demandas de las clases rurales populares, amenazando con una insurrección contra el Estado e iniciando lo que sería una campaña de cuatro años de desestabilización regionalista/autonomista contra el gobierno central, desde la llamada “media luna”, o los departamentos de tierras bajas de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (Webber 2011, 67-101). Articulando las demandas agrarias específicas de cada sector a la defensa más general de una “economía plural”, el gobierno de Morales comprometió rápidamente el apoyo estatal hacia tres sectores rurales clave, que se consideraban como mutuamente beneficiosos entre sí antes que intrínsecamente conflictivos: exportadores industriales a gran escala, productores campesinos familiares a pequeña escala y la tenencia de tierras indígenas comunales (La Prensa 2006). Este fue un periodo de lucha de clases relativamente abierto, en el que los resultados de la confrontación por el poder rural no estaban predeterminados. Había indicios tempranos de que dentro de la dialéctica gramsciana de transformación/restauración, el acento estaría en la primera.

En una señal temprana de confrontación entre el gobierno y los grandes terratenientes en el Este, Morales nombró a Alejandro Almaraz como Viceministro de Tierras, un militante activista de larga data y uno de los miembros fundadores de la dirección del MAS en los años noventa. Almaraz se convirtió en uno de los ideólogos decisivos –una fuerza simbólica– de los cambios legislativos sobre la reforma agraria introducidos por el gobierno de Morales: la Ley 3545 o la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (LRCRA) de noviembre de 2006 (La Razón 2012). Las movilizaciones sociales de 2000-2005 demandaron que el MAS, al menos, respondiera a las demandas fundamentales de justicia social en el campo. Asimismo, la fecha de vencimiento de la anterior ley de reforma agraria –denominada Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), un proceso

de saneamiento y registro de tierras realizado por el INRA como institución (1996-2006)– también exigía una nueva ley que ampliara su tiempo de vigencia. El grado significativo en que la LRCRA modificó los principios de la Ley INRA fue justificado por el gobierno por los pobres resultados frente a la burocracia, la inercia y falta de transparencia, la redistribución corrupta de tierras para los poderosos, así como la trayectoria general del periodo 1996-2006 de reforma agraria que reforzó antes que desbaratar el poder de los latifundistas (Colque, Tinta y Sanjinés 2016, 162).

Los aspectos más novedosos de la Ley de Reconducción Comunitaria fueron la modificación del mecanismo de saneamiento y titulación de la Ley INRA, de modo que tenga mayor correspondencia con el espíritu de una reforma redistributiva. Se precisó el concepto de que las grandes propiedades tenían que cumplir obligatoriamente la función económica y social de la tierra (FES) para evitar la expropiación y la redistribución y se aclararon los procedimientos de reversión y expropiación para permitir una mayor facilidad en la aplicación de la norma. La distribución de la propiedad fiscal a campesinos y comunidades indígenas sin tierra o con poca tierra fue priorizada en la ley y se introdujeron nuevas enmiendas a los procedimientos legales para acelerar el proceso de saneamiento de las propiedades agrarias (ibíd., 163). Según el mismo Almaraz, la LRCRA tenía en su núcleo la concepción básica de que la tierra debía ser redistribuida de la minoría rica en tierras a la mayoría indígena sin tierra y con poca tierra (Almaraz 2015, 54). Para Almaraz, el contenido de la ley reflejaba las demandas de 20 años de lucha campesina indígena, conservando las ideas redistributivas presentes en la reforma agraria post-revolucionaria de 1953 pero trascendiendo los paradigmas anteriores de muchas maneras a través del reconocimiento explícito de los derechos comunitarios y territoriales de los indígenas de las tierras bajas (ibíd., 53).

A raíz de la introducción temprana de la nueva ley de reforma agraria, el principal terreno de la lucha de clases sobre el futuro de las relaciones sociales agrarias bolivianas se trasladó hacia los conflictos simultáneamente institucionales y extraparlamentarios sobre el contenido y la trayectoria de la Asamblea Constituyente entre 2006 y 2007 (Regalsky 2009). Aliado con el MAS dentro de la Asamblea Constituyente, pero a menudo tomando posturas independientes más a la izquierda del partido, estaba el denominado Pacto de Unidad. Esta alianza de movimientos sociales estaba compuesta por una serie de organizaciones populares y campesinas de tierras bajas y de tierras altas, incluyendo la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”(CNMCIOS-BS) y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) (Viaña 2012, 382). Estas organizaciones buscaron aprovechar el proceso de Asamblea Constituyente

para refundar en Bolivia las relaciones entre el Estado y la sociedad sobre nuevas bases, entendiendo que el gobierno de Morales debía su existencia a la extraordinaria efervescencia de los movimientos entre 2000 y 2005. El Pacto de Unidad fue central en el dominio del MAS en la Asamblea Constituyente así como en la contienda política boliviana en general, para la articulación de nociones de espacio geográfico y territorio que van mucho más allá de las potencialidades simplemente productivas de la tierra. La noción de territorio indígena articulada por esta alianza indígena-campesina fue la que vinculó las formas culturales y simbólicas integrales de los modos de vida indígenas con la apropiación material de la tierra y el territorio. En este sentido, el territorio fue entendido como el fundamento material multidimensional que permite la reproducción de distintos modos indígenas de vida y libre determinación, incluyendo sus dimensiones culturales y simbólicas. Así pues, la tierra no fue reducida simplemente a un medio de apoyo económico o una base de subsistencia –aunque se entendió que implicaba– sino que también se concibió como requisito previo para conceptualizaciones posteriores de libre determinación indígena y formas de gobierno (Colque, Tinta y Sanjinés 2016, 44).

Para René Zavaleta (1986), uno de los más importantes teóricos sociales radicales del siglo XX en Bolivia, el país se concibe mejor como una sociedad abigarrada, o sociedad variopinto, en la que coexisten distintos tiempos históricos, modos de producción, concepciones del mundo y estructuras de autoridad. Una manera de concebir la lucha indígena del Pacto de Unidad en el proceso de la Asamblea Constituyente es pensar en ella como un método para recuperar esos tiempos históricos, modos de producción, concepciones del mundo y estructuras de autoridad que habían sido subordinadas históricamente al Estado republicano monocultural desde principios del siglo XIX y la combinación subsiguiente de la lógica racista del Estado republicano con la lógica de la acumulación de capital desde las primeras etapas embrionarias de la transición capitalista a finales del siglo XIX. De esta manera, la idea incrustada en la lucha del Pacto de Unidad por el territorio fue un esfuerzo para poner en tela de juicio la contradicción básica del Estado-nación boliviano y su forma de organización del territorio nacional, basada en la conquista colonial y los intereses del capital, los cuales se combinaron históricamente en un esfuerzo por hacer invisibles, a través de la imposición violenta, los territorios y modos de autogobierno indígenas que luchaban por persistir en formas subalternas (Lizárraga y Vacaflares 2014, 36).

Entretanto, la derecha autonomista de las tierras bajas intentaba subvertir el funcionamiento de la Asamblea Constituyente a través de una oposición formal desde adentro de sus estructuras institucionales y la desestabilización masiva extraparlamentaria dirigida a socavar el gobierno central. En agosto de 2008, el gobierno se fortaleció después de la convocatoria a un referéndum revocatorio, organizado por la oposición para expulsar al gobierno, lo que condujo a la rati-

ficación del Presidente y Vicepresidente con un impresionante 67 por ciento de votación nacional. Los prefectos de la oposición de los departamentos de La Paz y Cochabamba fueron revocados y reemplazados por partidarios del gobierno. Como era de esperar, el referéndum también ratificó a los prefectos de oposición en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando (Viaña 2012, 376-377). Después de perder terreno en el ámbito electoral, la derecha autonomista de las tierras bajas optó por una desestabilización extraparlamentaria bajo la forma de un “golpe cívico” a nivel departamental. Del 9 de septiembre al 16 de septiembre de 2008, se lanzó la mayor movilización de la derecha y 75 instituciones gubernamentales fueron ocupadas por movimientos cívicos conservadores en los departamentos de la “media luna”, incluyendo las oficinas de la institución estatal de reforma agraria (INRA) y la compañía telefónica (ENTEL). Los aeropuertos fueron tomados y Morales fue impedido de entrar a varios departamentos del país. Rubén Costas, el gobernador de Santa Cruz, había lanzado lo que él pensó que sería el asalto final al gobierno de Morales. Calificó al presidente de asesino, dijo que la paciencia de la gente de Santa Cruz se había agotado y que Morales tenía que irse. El Comité Cívico de Santa Cruz coordinó las acciones desde la cúpula mientras que sus violentos grupos de choque de la Unión Juvenil Cruceñista (UJC) llevaron a cabo la necesaria violencia de matonaje en las calles (Miranda 2013a).

Sin embargo, los acontecimientos en Porvenir, departamento de Pando, tomaron un giro que eventualmente frenó de golpe el impulso de la oposición. Decenas de campesinos y estudiantes partidarios del gobierno fueron asesinados por opositores de derecha vinculados al prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, y en respuesta el gobierno de Morales se apoderó de Pando militarmente y las organizaciones campesinas e indígenas leales al partido comenzaron a organizar una marcha masiva amenazando con rodear la ciudad de Santa Cruz. Los jóvenes indígenas organizados del barrio popular “Plan 3000” de Santa Cruz también participaron en disturbios callejeros cada vez más aventajados contra los hooligans de la UJC. El resultado central de esta dinámica condujo en última instancia a un aumento concertado del apoyo al gobierno y a la casi desaparición del bloque organizado de oposición, con consecuencias decisivas para la posterior política boliviana (Viaña 2012, 377).

La Asamblea Constituyente había acordado un texto para la nueva Constitución en diciembre de 2007. Sin embargo y en el contexto de la persistente inestabilidad política en el país, solo una versión modificada y moderada del texto fue aprobada por el Congreso boliviano a fines de octubre de 2008. El texto fue posteriormente ratificado por dos tercios del electorado boliviano a través de un referéndum directo en enero de 2009. En términos de contenido, esta Constitución ha sido descrita con precisión como un “mosaico de reivindicaciones solapadas y muchas veces conflictivas que involucran a pueblos indígenas y ciudadanos no indígenas” en lugar de “un conjunto unificado de reglas para gobernar el territorio nacional” (Regalsky



2010, 36). Por un lado, promueve la protección de los derechos indígenas a la libre determinación y la autonomía (artículo 2) mientras que por otro lado, refuerza los derechos de propiedad privada (artículo 315) (Mun 2015, 28, Regalsky 2010, 36). Si bien el artículo 38 establece un límite máximo de 5.000 hectáreas de tierra para cada propietario, el artículo 315.11 permite que los grupos agroindustriales estén constituidos por un número ilimitado de socios comerciales, a cada uno de los cuales se les permite tener ese máximo de 5.000 hectáreas (McKay y Colque 2015, 15). El límite máximo de 5.000 hectáreas no se aplica retroactivamente a las grandes propiedades preexistentes. Es más, la Constitución declara que Bolivia es un “Estado plurinacional”, al mismo tiempo que legaliza los grandes latifundios y subordina las reivindicaciones de autonomía territorial indígena a los límites departamentales existentes (Regalsky 2010, 37; Regalsky 2011). Willem Assies (2011, 115) argumenta que “la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada (en las zonas rurales a condición de que cumpla con la función económica y social) junto con la propiedad comunal y estatal”. Así se ve desde la primera administración de Morales el grado particular en el que algunas demandas populares, como en la formulación de Gramsci de la revolución pasiva, han sido incorporadas dentro de la matriz de poder existente (tendencia transformadora), al tiempo que sostiene las relaciones fundacionales de dominación (tendencia restauradora).

¿Cuáles fueron algunos de los primeros resultados en el saneamiento de tierras y titulación introducidos por la nueva ley de reforma agraria y en el contexto de la nueva Constitución? En resumen, se produjo un aumento dramático en la eficiencia del registro y la titulación del INRA, pero estos aumentos de eficiencia no contrarrestaron las continuidades arraigadas desde el periodo anterior debido a que la desigualdad de la estructura de clases rurales de Bolivia prácticamente permaneció intacta. En el período 2006-2009 hubo poco avance en el registro y titulación de propiedades agroindustriales medianas y grandes en Santa Cruz, tanto porque las prioridades del gobierno estaban en otras partes como también debido a la feroz oposición política inicialmente montada por los grandes terratenientes en las tierras bajas en contra de la LRCRA (Urioste 2012, 443). Sin embargo, el ritmo de saneamiento y de titulación de tierras durante este período y en un nivel agregado fue notablemente elevado. Recordemos que durante el período 1996-2006 de registro de tierras del INRA, 12,4 millones de hectáreas fueron formalmente saneadas y tituladas. En un lapso de tiempo mucho más corto entre 2007 y 2009, 11,7 millones de hectáreas fueron saneadas y tituladas. La suma de estos dos períodos alcanza los 24,1 millones de hectáreas, el 22 por ciento de la superficie total prevista para ser saneada (Colque, Tinta y Sanjinés 2016, 163-164). El hecho de que el número de títulos otorgados en los tres primeros años de la administración de Morales sea casi igual al alcanzado en una década bajo la ley INRA, es testimonio de la eficiencia de los nuevos procedimientos y

disposiciones legales introducidos por la LRCRA. Los detalles del progreso del saneamiento y titulación de la tierra entre 2007 y 2009 se muestran en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2007-2009**

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
<b>1. Superficie objeto de saneamiento</b>		<b>106.751.722</b>	<b>100,0</b>
<b>2. Superficie titulada en el periodo</b>	<b>80.525</b>	<b>11.799.221</b>	<b>11,1 (100)</b>
2.1 Pequeña propiedad	77.907	846.865	7,2
2.2 Mediana propiedad	504	322.376	2,7
2.3 Empresa agropecuaria	136	427.701	3,6
2.4 Propiedad comunaria	1.848	2.659.576	22,5
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	130	7.542.703	63,9
<b>3. Tierras fiscales saneadas</b>		<b>15.239.784</b>	<b>14,3</b>
<b>4. Superficie en proceso de saneamiento</b>		<b>14.258.859</b>	<b>13,4</b>
<b>5. Superficie sin sanear</b>		<b>52.870.232</b>	<b>49,5</b>
<b>6. Acumulado periodo anterior</b>	<b>22.178</b>	<b>12.583.626</b>	<b>11,8</b>
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)		106.886	0,1

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016, 164).

Si bien la cifra de 11,7 millones de hectáreas tituladas es impresionante en relación con el período 1996-2006, es muy inferior a los 31,1 millones de hectáreas que el INRA pretendía sanear entre enero de 2006 y diciembre de 2009 (INRA, 2010). La primera distorsión en las cifras del INRA es que, debido a que comienzan su calendario en enero de 2006, 3,4 millones de hectáreas tituladas entre enero y octubre de 2006, según la Ley INRA, se calculan erróneamente como producto de la nueva legislación de Morales. En segundo lugar, y de manera más significativa, la cifra de 31,1 millones de hectáreas a la que se refieren los funcionarios del INRA durante el primer gobierno de Morales representa tanto las propiedades “tituladas” como las “saneadas”. Esto exagera el trabajo realizado bajo el periodo de Morales, ya que 18,6 millones de hectáreas de propiedades “saneadas” ya habían sido registradas en el período 1996-2006 (ibíd., 165).

La principal novedad del período 2006-2009, además de la aceleración del proceso de saneamiento y titulación, fue la notable extensión reconocida de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en las tierras bajas del oriente y las tierras altas de occidente, en particular en los departamentos de Oruro y Potosí. Pero el ciclo 2006-2009 no estuvo marcado por ninguna redistribución radical de la tierra (ibíd., 170). No se ofreció una solución a los problemas de la falta de tierra y pobreza en las regiones más densamente pobladas de Bolivia (ibíd., 172). La mayor parte de la redistribución limitada de tierras que tuvo lugar a través de la concesión de títulos de propiedad colectiva a las TCO no fue consecuencia de la expropiación de grandes propiedades y su posterior redistribución. Según el INRA, el gobierno del MAS había redistribuido 3,9 millones de hectáreas en 2010. Sin embargo, esta cifra incluía 499.000 hectáreas en Oruro y 492.000 hectáreas en Potosí que fueron meramente cambios en el título de proindiviso (tierras comunitarias colectivamente tituladas y que no están formalmente divididas en parcelas individuales) a la categoría de TCO; esto es, una distinción jurídica entre dos formas comunales de titulación de la tierra (Control Ciudadano 2012, 6-7). Entonces, estas aparentes transferencias de tierras solo han sido poco más que una alteración en el estatus legal. Si se excluyen estas cifras, la redistribución a través del proceso de saneamiento de TCO habría alcanzado en 2010 la cifra de 2,9 millones de hectáreas. De este total, la gran mayoría de estas tierras distribuidas (72,8 por ciento) fueron transferencias de propiedades estatales (tierras fiscales) a TCO. Sólo el 27,2 por ciento de las tierras distribuidas a las TCO fueron resultado de expropiaciones o expropiaciones parciales (ibíd., 10).

De hecho, a pesar del enfrentamiento político inicial con la élite agroindustrial de las tierras bajas, el dinamismo de la economía de la soya siguió acelerándose en los primeros años del gobierno de Morales, mientras que la producción campesina continuó su descomposición. Un indicador de esta tendencia es que los cultivos industriales representaban el 70,1 por ciento de la producción agrícola entre 2005-2006 y el 80,4 por ciento entre 2010-2011. Esencialmente, el 76 por ciento del crecimiento total en el volumen de la producción agrícola entre 2005 y 2011 fue soya (40 por ciento) y caña de azúcar (36 por ciento) (ibíd., 5). Si bien el 78 por ciento de los productores de soya están clasificados como pequeños productores, esta cifra contrasta dramáticamente con la minúscula proporción de tierra cultivada con soya sobre la cual éstos tienen control (9 por ciento) (Colque 2014, 61).

A partir de las incursiones iniciales de capitales extranjeros brasileños y, en menor medida argentinos y colombianos en el sector sojero, nuevas formas de inversión transnacional emergieron, prestando menos atención a la producción directa de tierras y más control de las etapas posteriores de la cadena de valor sojera como la cosecha, el procesamiento, el almacenamiento, la comercialización, y la exportación (ibíd., 66). A través de este “complejo de la soya”, cinco empresas llegaron a controlar el 90 por ciento de la producción de soya y sus derivados para la exportación (ibíd.,

56). Estas son Gravel Bolívar, Industrias de Aceites SAO, Archer Daniel Midland, Industrias Oleaginosas (IOL), Cargill Bolívar y Bunge (Global Company). Los inversionistas transnacionales que operan a través de estas compañías han capturado grandes volúmenes de los mercados de almacenamiento, procesamiento y exportación de Bolivia, incluyendo algunas de las mayores corporaciones agroindustriales del mundo: ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus (McKay y Colque 2015, 16).

El capital transnacional estableció inicialmente su presencia en la cadena de valor mediante la adquisición de las ya existentes empresas agroindustriales de Santa Cruz. A menudo lo hacían comprando estas empresas nacionales bajo los nombres de filiales brasileñas y argentinas de las empresas transnacionales (Colque 2014, 59). Debido al incompleto proceso de saneamiento de tierras en este sector más dinámico de la economía agrícola boliviana –la expansión de la frontera agrícola de la soya– no se dispone de datos precisos sobre la relación entre estas nuevas empresas transnacionales y la producción directa de soya y la propiedad de las tierras pero sus actividades parecen consistir principalmente en “compras de cereales, almacenamiento, instalaciones de procesamiento, comercialización y exportación” (McKay y Colque 2015, 16). Al final del primer mandato de Morales, la mayoría de los productores de soya a pequeña escala vendían sus productos directa o indirectamente a estas empresas transnacionales que controlan la cadena de valor de la soya (Colque 2014, 62).

## 5. Alianza agro-capital–Estado, 2010-2016

Si bien la relación entre la élite agroindustrial de las tierras bajas y el régimen de Morales fue de antagonismo entre 2006 y 2009, a partir de 2010 la situación ha sido dramáticamente diferente (Página Siete 2014, Schipani 2014, Viaña 2012). Después de la derrota política del movimiento autonomista de las tierras bajas, la élite agroindustrial cambió de táctica y optó por una estrecha relación de trabajo con el gobierno de Morales (Castañón 2015, 73). A cambio fueron bien recibidos por el oficialismo. Recordemos que en agosto de 2008 Rubén Costas estaba planeando la salida de Morales de su cargo. Para el 2013, almorzaba regularmente con Morales y se reunía con García Linera para los actos ceremoniales formales del gobierno en Santa Cruz. También ahora el presidente Morales está como en su casa en Santa Cruz en consultas regulares con CAO, ANAPO, CAINCO y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), es decir precisamente aquellas organizaciones empresariales que respaldaron el intento de golpe cívico de 2008 (López 2013, Miranda 2013a, 2013b).

Una de las mayores fortalezas del liderazgo de Evo Morales, según la simpática lectura del periodista y ex asesor del gobierno Walter Chávez, es su habilidad para moverse y acomodarse al ritmo del proceso que ha vivido el país en las dos últimas décadas, nunca empujando el cambio más allá de lo que es posible en una coyuntura particular. Podría haber llegado a un pacto con la élite de Santa Cruz

desde su primera administración, pero en lugar de ello rechazó las demandas del bloque burgués-autonomista y entabló una larga lucha contra este bloque en todos los campos políticos. Sin esta decisión de Morales, el futuro del proceso de cambio sería hoy bastante diferente. Para Chávez, el camino de la revolución democrática y cultural introducida por Morales ha sido uno de lucha-victoria-inclusión-expansión. La última incorporación de un sector empresarial políticamente derrotado pero económicamente dinámico en Santa Cruz es simplemente un ejemplo de este camino exitoso de transformación. Al incorporar a bordo formalmente a las élites empresariales, Morales logró la hegemonía cultural, evitó la costosa polarización de la sociedad y prolongó el proceso de cambio revolucionario. Según Chávez, la élite de Santa Cruz ahora acepta el arte de gobernar de Morales, reconociendo en él a un líder moral y político a la cabeza de un proceso histórico que, entre otras cosas, lleva adelante el desarrollo económico de Bolivia (Chávez 2013).

Si bien, por un lado, la elite agroindustrial y el gobierno de Morales posterior a 2010 forjaron una nueva alianza agro-capital-Estado, por otro lado, esto concordó con la ruptura de la relación entre el gobierno y las organizaciones indígenas de las tierras bajas. Se puso en marcha un realineamiento en la composición de clase del partido gobernante. Una señal inicial de las nuevas divisiones fue el conflicto del gobierno con la CIDOB en junio de 2010. A fines de junio, una marcha indígena liderada por la CIDOB partió de Trinidad, la capital del departamento de Beni, en protesta contra la Ley Orgánica Plurinacional Electoral y la Ley Marco de Autonomías, que el gobierno acababa de adoptar como un medio para la implementación de los diferentes componentes de la nueva Constitución. Los manifestantes fueron apoyados por siete miembros indígenas de las tierras bajas, miembros del congreso plurinacional (parlamento) y a la vez militantes del MAS, quienes se declararon en huelga de hambre en solidaridad. Los manifestantes consideraron que las nuevas leyes estaban por debajo de las exigencias históricas de los escaños asignados en el Congreso para la auto-representación indígena; también objetaron que la nueva legislación no contemplaba suficientemente el respeto a la consulta previa libre e informada de las comunidades indígenas antes del inicio de cualquier proyecto de desarrollo en sus territorios y minimizaba la integridad de la autonomía territorial indígena y, por tanto, la libre determinación de los pueblos indígenas en las tierras bajas. Específicamente, querían la aprobación inmediata de mecanismos que protegerían mejor el reconocimiento de las TCO (Viaña 2012, 378).

Los activistas de la CIDOB fueron expulsados por funcionarios del gobierno acusados de “divisores” (fraccionalistas) del bloque nacional-popular y por hacerle el juego al imperialismo y la derecha nacional. El gobierno demostró ser cada vez más incapaz de distinguir entre los activistas indígenas de tierras bajas y los gobernadores de derecha de los departamentos de la “media luna” que habían intentado el golpe cívico de 2008. Incluso si fuera cierto que las fuerzas políticas conservadoras

y las ONG liberales estaban tratando de dirigir las dinámicas dentro de las protestas indígenas de las tierras bajas –como lo fueron inevitablemente, y como lo han hecho durante todo el pasado reciente– el rechazo de las reivindicaciones básicas de la CIDOB fue un error de cálculo extraordinario por parte del gobierno. El error político, como señala Viaña, fue negar la legitimidad fundamental de la lucha indígena de las tierras bajas y, por lo tanto, pasar de la negociación a usar todos los recursos del poder estatal contra el movimiento indígena. Si el gobierno está realmente comprometido con la plurinacionalidad, Viaña (2012, 380, 386) sostiene que un requisito fundamental en las tierras bajas es el respeto a la integridad territorial de las 26 millones de hectáreas de territorios indígenas (TCO), de modo que los pueblos indígenas de las tierras bajas puedan continuar reproduciéndose en lo material y cultural.

A mediados de 2011, las emergentes divisiones dentro del bloque nacional-popular se intensificaron cuando Morales dio luz verde a un antiguo plan para la construcción de una carretera que conecte Villa Tunari (en el departamento de Cochabamba) con San Ignacio de Moxos del departamento de Beni, por medio del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) (Webber 2015). El conflicto de la carretera por el TIPNIS desencadenó marchas indígenas por parte de aquellos grupos indígenas de tierras bajas que reafirmaban su derecho al autogobierno y a la consulta previa antes que fuera planeado y ejecutado cualquier proyecto de desarrollo. En respuesta el gobierno patrocinó contra-manifestaciones y envió a la policía para reprimir las marchas. Según el gobierno, las protestas indígenas estaban manipuladas, incluso dirigidas, por ONG extranjeras y por la derecha opositora. Si bien hay evidencias de que los intereses estadounidenses y la derecha boliviana trataron de intervenir en la crisis del TIPNIS para sus propios fines, el carácter orgánico del núcleo del movimiento es difícil de desconocer incluso por los más leales partidarios del gobierno. Los marchistas por el TIPNIS han sido críticos con las direcciones de sus organizaciones por ser débiles ante los intentos de la derecha para la cooptación de su lucha. La crisis del TIPNIS condujo a las primeras grandes rupturas formales dentro de las bases rurales del bloque nacional-popular que hasta entonces había brindado su apoyo decisivo al gobierno. A finales de 2011, la CIDOB, junto con el CONAMAQ, se separaron del Pacto de Unidad (Viaña 2012, 362).

Una vez que la CIDOB y el CONAMAQ dejaron formalmente el Pacto de Unidad, el MAS inició un esfuerzo concertado para socavar las capacidades de representación autónomas de los grupos indígenas de las tierras bajas; en 2012, los partidarios del gobierno, disidentes dentro de la CIDOB, rechazaron a las autoridades elegidas y pidieron “una comisión ampliada” a través de la cual se elegirían nuevas autoridades. Más dramático aún, en diciembre de 2013, las filiales minoritarias del MAS dentro de la CONAMAQ ocuparon la sede de esta organización en La Paz, golpeando y expulsando a sus autoridades legítimas. Lo hicieron con el apoyo de la policía, que custodiaba la sede y evitó el regreso de los representantes electos de CONAMAQ (Zibechi

2014). Juntos, el conflicto de la CIDOB de junio de 2010 y el conflicto TIPNIS de 2011, así como las divisiones del Pacto de Unidad más tarde ese mismo año, representaban una nueva consolidación de las capas más conservadoras del partido gobernante y la identificación de los disidentes internos como enemigos del “proceso de cambio”. Esta tendencia se agravó aún más por la expulsión o deserción del partido de varios intelectuales y activistas de izquierda de alto perfil que habían apoyado al gobierno entre 2006 y 2010 (Coordinadora Plurinacional de la Reconducción 2011).

Dentro de esta dinámica, ¿cuáles fueron los resultados del proceso de saneamiento y titulación de tierras? Como se indica en el cuadro 2, en el período 2010-2014 se otorgaron 16,5 millones de hectáreas, divididas entre propiedad estatal (9,1 millones), TCO (7,4 millones), una nueva categoría de propiedad campesina comunitaria (6,5 millones), grandes empresas agrícolas (1,3 millones), empresas agrícolas medianas (964 000) y pequeñas propiedades (2,3 millones). Al final de este período, también había 26,8 millones de hectáreas en proceso de saneamiento y 14,5 millones de hectáreas en las que todavía no se había iniciado ningún proceso (Colque, Tinta y Sanjinés 2016, 175).

**Cuadro 2**  
**Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2010-2014**

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
<b>1. Superficie objeto de saneamiento</b>		<b>106.751.722</b>	<b>100,0</b>
<b>2. Superficie titulada en el periodo</b>	<b>288.982</b>	<b>16.510.514</b>	<b>15,5 (100)</b>
2.1 Pequeña propiedad	280.102	2.327.345	14,1
2.2 Mediana propiedad	1.823	963.587	5,8
2.3 Empresa agropecuaria	356	1.339.972	8,1
2.4 Propiedad comunaria	6.523	4.500.315	27,3
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	178	7.379.295	44,7
<b>3. Tierras fiscales saneadas</b>		<b>9.195.850</b>	<b>8,6</b>
<b>4. Superficie en proceso de saneamiento</b>		<b>26.867.679</b>	<b>25,2</b>
<b>5. Superficie sin sanear</b>		<b>14.555.048</b>	<b>13,6</b>
<b>6. Acumulado periodo anterior</b>	<b>102.703</b>	<b>39.622.631</b>	<b>37,1</b>
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)		106.886	0,1
6.3 Superficie titulada (2007-2009)	80.525	11.799.221	11,1
6.4 Tierras fiscales saneadas (2007-2009)		15.239.784	14,3

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016, 175).

Los 16,5 millones de hectáreas tituladas en este período representan un grado significativo de aceleración en el proceso de titulación de tierras con respecto a fases anteriores. De esta tierra titulada, las TCO representaban poco menos de la mitad, con la propiedad comunitaria campesina equivalente al 27,2 por ciento del total. Este último punto es novedoso, con más de la mitad de la propiedad campesina comunitaria titulada en tierras altas, pero también con una consolidación significativa en las tierras bajas (ibíd., 179). 14 por ciento de las propiedades tituladas fueron otorgadas a pequeños propietarios, gran parte en asentamientos de colonizadores y de cocaleros en la región del Chapare de Cochabamba. Finalmente, las medianas y grandes propiedades representaban el 13,9 por ciento de los títulos, incluyendo 56 títulos otorgados por encima de 5.000 hectáreas cada uno.

En el cuadro 3 se desglosa el número de títulos según el número de beneficiarios, un paso importante en una visión global del proceso de saneamiento y titulación de tierras. Lo que se evidencia con esta información es que en las categorías de propiedades medianas y comerciales cada beneficiario tiene un título de 995 hectáreas en promedio, en TCO de 48 hectáreas y en propiedades campesinas e interculturales de 17 hectáreas (ibíd., 195).

**Cuadro 3**  
**Beneficiarios del saneamiento y titulación**  
**según grandes grupos de tipos de propiedad**

Tipos de propiedad	Nº de títulos	Nº de beneficiarios	Superficie saneada y titulada (ha)	Hectáreas por título	Hectáreas por beneficiario
Campesinos e interculturales (pequeña propiedad, propiedad comunitaria)	444.880	1.135.283	17.800.000	40	16
Medianos y empresarios (mediana propiedad y empresa agropecuaria)	3.293	6.328	6.300.000	1.913	996
Tierras Comunitarias de Origen (TCO)	1.283	494.414	23.900.000	18.628	48
<b>Total</b>	<b>449.456</b>	<b>1.636.025</b>	<b>48.000.000</b>	<b>107</b>	<b>29</b>

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016, 194).

Previsiblemente, estas propiedades agroindustriales se localizaban principalmente en Santa Cruz y Beni y en menor medida en Tarija, Chuquisaca y el norte de La Paz (ibíd., 180). En el período 2010-2014, ha habido un mayor número de hectáreas tituladas y distribuidas a favor del sector agroindustrial, y un mayor tamaño promedio de las propiedades tituladas para el agronegocio, hasta 3.763 hectáreas por título comparado con 1.500 entre 1996 y 2006 (ibíd., 191).

Los títulos otorgados a las grandes y medianas empresas no son tan grandes en superficie como las TCO o las propiedades comunitarias campesinas, pero son



cualitativamente distintos. Y es esta atención a la calidad productiva de los suelos titulados la que hay que subrayar en cualquier evaluación razonable de la reforma agraria durante la época de Morales hasta la fecha. Las zonas estratégicas de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales más productivas del país se concentran en las tierras bajas, precisamente en aquellas áreas en que se han concentrado los títulos para medianas y grandes empresas (ibíd., 184). Un rasgo característico de las TCO, por el contrario, es que tienden a situarse en los márgenes de los centros agroindustriales y corredores económicos (carreteras y redes), y gran parte tiene un potencial agrícola pobre o nulo (ibíd.). El patrón recurrente de distribución y saneamiento es que las tierras marginales se han consolidado en favor de las mayorías rurales y las tierras potencialmente productivas en favor del sector agroindustrial (ibíd., 196).

Como se indica en el Cuadro 4, lo sustancial de este patrón puede claramente demostrarse a través de una mirada más cercana a los resultados del saneamiento de tierras en la “zona de expansión” de Santa Cruz, donde se ubica el 75 por ciento de la tierra cultivada en el país. Los datos demuestran que cuando se trata de tierras cultivables, los campesinos e indígenas tienen acceso a menos de la tercera parte mientras que el resto de las tierras productivas han quedado consolidadas y tituladas a favor de medianas propiedades y empresas agropecuarias (ibíd., 201)

**Cuadro 4**  
**Resultados de saneamiento en la ‘zona de expansión’**  
**agroindustrial de Santa Cruz (1996-2014)**

Tipos de propiedad	Superficie saneada y titulada (ha)	%	Nº de títulos	%	Superficie por título (promedio)
Pequeña propiedad	618.350	16,9	17.593	82,9	67,4
Mediana propiedad	544.743	14,9	1.672	7,9	325,8
Empresa agropecuaria	1.711.014	46,7	888	4,2	1.926,8
Propiedad comunaria	323.924	8,8	376	1,8	861,5
Tierras Comunitarias de Origen(TCO)	138.899	3,8	87	0,4	1.596,5
Sin datos	329.419	9,0	622	2,9	529,6
<b>Total</b>	<b>3.666.349</b>	<b>100,0</b>	<b>21.238</b>	<b>100,0</b>	<b>5.307,6</b>

Fuente: Colque, Tinta y Sanjinés (2016, 201).

Es más, las proyecciones oficiales del gobierno sugieren que a la conclusión del proceso de saneamiento, el sector agroindustrial mediano y grande tendrá titulados entre 15 y 17 millones de hectáreas, principalmente en Beni y Santa Cruz. El expedito proceso de saneamiento de tierras en el gobierno de Morales después de 2010 ha llevado a titular por año entre 2 y 3 millones de hectáreas a

favor del sector agroindustrial. La *path dependency* de este conjunto de prioridades estatales es que la tierra más valiosa en el país continuará siendo controlada por un pequeño grupo de capitalistas agroindustriales, a expensas de la mayoría sin tierra o con poca tierra (ibíd., 202).

Como parte de su llamada Agenda Patriótica 2025, el gobierno propuso que los agroindustriales de Santa Cruz aumenten sustancialmente sus exportaciones en los próximos años mediante la expansión de la superficie cultivada en un millón de hectáreas por año durante la próxima década (Castañón 2015, 67). Esto significaría una expansión de 3,5 millones de hectáreas de cultivo en 2015 a 13,6 millones de hectáreas en 2025. En concordancia con la visión del gobierno, el sector agroindustrial de Santa Cruz proyectó triplicar el volumen de su producción de 15 a 45 millones de toneladas métricas en el mismo periodo de tiempo (Ramírez 2015, 1). Para apoyar esta dinámica, el gobierno ha prometido más inversión pública en infraestructura productiva y transporte, así como garantías en la provisión de insumos energéticos subsidiados y estabilidad cambiaria (ibíd.). Si los patrones de crecimiento de la agroindustria son algún tipo de señal y si las reverberaciones de la crisis económica mundial continúan impulsando los precios de las materias primas a la baja, estas proyecciones pueden muy bien resultar fantásticas. Sin embargo, son igualmente indicadores del grado de avance de la alianza agro-capital-Estado en Bolivia desde 2010.

Los resultados de esta alianza han sido la ampliación de la frontera agrícola para la soya en Santa Cruz y la concomitante disminución de la importancia de la agricultura campesina en tierras altas. La superficie dedicada a distintos tipos de cultivo entre 1989 y 2013 (Cuadro 5) proporciona una visión panorámica de esta tendencia general.

En 2006 Santa Cruz representaba el 71,9 por ciento de la producción agrícola total de Bolivia. En 2013 esta cifra se había expandido al 76,3 por ciento. Se observó una disminución en la participación relativa de la producción en los valles y altiplano que, como hemos visto, está poblada por la mayoría de los campesinos del país (Ormachea 2015, 173). En los últimos 25 años, ha habido un crecimiento en la superficie dedicada a los cultivos industriales como la caña de azúcar y el arroz y, sobre todo, a los cultivos oleaginosos, incluyendo girasol y sésamo, pero con predominio de soya. Este último cultivo alcanzó 1.176.263 hectáreas de superficie cultivada en 2013 (ibíd., 173). La disminución o estancamiento de la productividad campesina explica en parte la creciente dependencia de las importaciones de alimentos. El valor de las importaciones de alimentos experimentó un aumento de 219 por ciento entre 2005 y 2014, de US\$ 227 millones a US\$ 723 millones. En 2014, el 9 por ciento de las importaciones totales fueron las importaciones de alimentos (Colque, Urioste y Eyzaguirre 2015, 40). A pesar de una pronunciada retórica en torno a la seguridad alimentaria del gobierno

de Morales en el período posterior a 2010, en la práctica el Estado ha apoyado la expansión del sector exportador controlado transnacionalmente, mientras que ha disminuido la producción campesina y comunitaria. En contraste con las promesas de los diversos planes de desarrollo del gobierno de Morales, la economía comunitaria no ha podido transformarse en sí misma como un importante proveedor de alimentos, ni generador de empleos, ni fuente de mejores ingresos para los campesinos. Lo que cada vez es más claro es la continuidad de la estructura agraria enraizada en las exportaciones primarias, la inversión extranjera, el saneamiento legal de grandes propiedades privadas en las zonas agrícolas más productivas y la limitada redistribución de la propiedad fiscal en áreas de bajo potencial agrícola (Mun 2015, 33-35).

**Cuadro 5**  
**Superficie cultivada y tipo de producción agrícola, 1989-1990 y 2012-2013**

Cultivos	Área cultivada				Tasa de crecimiento, 1989-1990 a 2012-2013 <sup>a</sup>
	1989-1990		2012-2013		
	Hectáreas	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje	
Arroz	112,372	9.0	157,503	4.8	1.48
Maíz	225,687	18.0	328,646	9.9	1.65
Sorgo	25,302	2.0	201,630	6.1	9.44
Trigo	86,867	6.9	158,020	4.7	2.64
Caña de azúcar	63,396	5.1	159,032	4.8	4.08
Girasol	3,725	0.3	280,864	8.5	20.68
Sésamo	0	0.0	15,000	0.5	—
Soya	178,306	14.3	1,176,268	35.5	8.55
<i>Subtotal</i>	695,655	55.6	2,476,962	74.8	5.68
Otros <sup>b</sup>	555,846	44.4	836,896	25.2	1.80
<b>Total</b>	<b>1,251,501</b>	<b>100.0</b>	<b>3,313,859</b>	<b>100.0</b>	<b>4.32</b>

Fuente: Ormachea (2015, 174).

<sup>a</sup> datos preliminares.

<sup>b</sup> Incluye cebada, quinua, coco, café, plátano, durazno, mandarina, naranja, piña, uva, ajo, apio, poroto, arveja, apio, tomate, algodón, maní, papa, yuca, alfalfa y col.

Dentro del sector sojero, la “semiproletarización y el rentismo pequeño-burgués” de los pequeños propietarios se están desarrollando rápidamente (McKay y Colque 2015, 2). Los costos exorbitantes de los insumos de agro-capital –semillas, fertilizantes, herbicidas, pesticidas y maquinaria–, así como los costos de almacenamiento y procesamiento, ha significado que muchos pequeños productores pierdan sus propias tierras. De forma creciente alquilan sus pequeñas parcelas

de tierra a medianas y grandes empresas y se esfuerzan para conseguir diversas formas de trabajo asalariado agrícola o urbano (ibíd.). La creciente estratificación en el sector sojero ha asegurado que la base material de la industria –insumos industriales, instalaciones de procesamiento y almacenamiento– permanezca en manos de un grupo concentrado de agroindustriales (Castañón 2015, 75). Ahora los costos de capital rondan alrededor de US\$ 406 por hectárea para cultivar soya de manera competitiva. Esto requiere tanto el acceso a la tierra en una escala suficientemente grande para alcanzar la rentabilidad esperada como el acceso a financiamiento para cubrir el costo de la tecnología y los insumos requeridos (ibíd., 78).

En uno de los estudios de caso más exhaustivos disponibles sobre la frontera agrícola sojera de Santa Cruz, Castañón (2015) investigó 50 familias campesinas en el asentamiento de Cuatro Cañadas y encontró una extensa evidencia sobre la intensificación de la estratificación interna de los campesinos. Un tercio de las 50 familias no tiene tierra, mientras que las restantes tienen un tamaño promedio de 50 hectáreas. Incluso para aquellos con tierra, la inversión en los insumos agrícolas necesarios está fuera del alcance de la mayoría de ellos (ibíd., 78). En este asentamiento los campesinos pobres constituyen aproximadamente el 30 por ciento de las 50 familias estudiadas. Tienden a ser los migrantes recientes de los Andes o hijos de familias que emigraron a la zona en los años setenta del siglo pasado. Los campesinos pobres no tienen tierras o tienen solo pequeñas parcelas familiares que no permiten su reproducción campesina, por lo tanto, venden regularmente su fuerza de trabajo generalmente a la agroindustria o a los campesinos ricos (ibíd., 79). Los campesinos medianos constituyen la mayoría (58 por ciento) de las familias del estudio de caso, por lo general llegaron a Cuatro Cañadas en los años setenta como parte de los primeros proyectos de colonización. Aunque tienden a tener acceso a parcelas de 50 hectáreas por familia, carecen de capital suficiente para comprar los insumos necesarios para poner la tierra en producción competitiva. Aunque algunos campesinos medianos contraen préstamos para financiar la producción directa de sus tierras, la mayoría prefiere alquilarlas a otros productores (ibíd., 80). A cambio del alquiler de sus tierras, estas familias suelen recibir el 25 por ciento de las ganancias netas del cultivo y a menudo combinan estos ingresos con la venta de su propia fuerza de trabajo en otros lugares. Los campesinos ricos se han establecido en la zona por lo menos desde hace 15 años y representan el 10 por ciento de las familias, generalmente poseen en promedio 67 hectáreas de tierra pero controlan entre 100 y 200 hectáreas debido a que tienen el monopolio de la maquinaria agrícola necesaria para los cultivos de otros campesinos que no la tienen. Estos campesinos ricos pueden invertir en la renovación y expansión de los medios de producción y pagar el empleo de los trabajadores asalariados. No obstante, en el complejo sojero en su conjunto,

los campesinos ricos están situados en una posición profundamente subordinada frente a las grandes empresas agroindustriales (ibíd., 81).

Esta particular dinámica de clase en un asentamiento se correlaciona con tendencias generales en la estructura agraria de clase durante los 10 años del gobierno del MAS. Las instituciones públicas involucradas en la reforma agraria del gobierno del MAS desde 2010 se han preocupado principalmente por agilizar el proceso de saneamiento y titulación de tierras, pero sin prestar atención a la expropiación y redistribución de grandes propiedades, lo cual no ha llevado a una transformación o modificación seria de la estructura de clases existente en el campo (Colque, Tinta y Sanjinés 2016, 221). El mayor logro para el sector indígena-campesino de todas las iniciativas de reforma agraria desde 1996 ha sido la introducción de la categoría de TCO y el reconocimiento legal de los territorios indígenas en tierras altas y bajas. Sin embargo, esta conquista parcial del territorio mediante la lucha indígena está llena de contradicciones, como lo hemos señalado más arriba en la discusión sobre el carácter heterogéneo y variado de las TCO, las incursiones del capital multinacional extractivo y la actual soberanía estatal en cuanto a los derechos sobre los recursos naturales del subsuelo. El proceso de reconocimiento de los derechos de propiedad de las tierras también ha facilitado la consolidación de derechos legales de una capa de pequeños campesinos capitalizados en diferentes áreas del país. En particular, los interculturales, es decir los campesinos quechuas y aymaras migrantes de las tierras altas hacia las tierras bajas, tienen ahora derechos consolidados y títulos de pequeña propiedad. Ellos son productores de coca, soya, quinua y otros cultivos comerciales de exportación en pequeña escala; no son pequeños productores independientes, sino que están profundamente integrados en cadenas de valor del sector agroindustrial (ibíd., 218). Algunos de estos pequeños productores capitalizados se convirtieron en campesinos ricos, apoyándose en la compra de la fuerza de trabajo de los campesinos semiproletarizados y a veces utilizando maquinaria sofisticada e insumos tecnológicos para sus procesos de producción. Políticamente, este sector del campesinado ha sido un importante respaldo popular para el gobierno de Morales.

Si bien los campesinos ricos están empleando más mano de obra asalariada de los valles y las tierras altas, por el contrario, el sector agroindustrial mediano y grande ha reducido su demanda de mano de obra a través de métodos de producción cada vez más intensivos en capital (ibíd., 219). Como lo sugiere el estudio más completo sobre la reforma agraria disponible en Bolivia, el resultado del saneamiento y titulación de tierras en la era de Morales no ha sido la modificación del carácter fundamentalmente dual del agro boliviano, con grandes propiedades agroindustriales y campesinos sin tierra y poca tierra, sino que la reforma agraria ha complejizado la organización de la estructura dual, las relaciones sociales y económicas y las alianzas políticas que existen entre el agro-

capital y el Estado y también entre el agro-capital y los agricultores familiares capitalizados (ibíd., 220).

Esta nueva complejidad toma la forma de tres sectores inestables y relacionados. En primer lugar, hay un núcleo que controla la mayor parte de la renta de la tierra. En segundo lugar, existe un sector semiperiférico cuya viabilidad depende de las relaciones subordinadas con el núcleo. En tercer lugar y por último, existe un sector excluido que es funcional a los dos primeros en forma de mano de obra asalariada o en forma de ejército de reserva de mano de obra potencial, y es una población rural excedente excluida en su totalidad de las necesidades de acumulación de capital en el campo. Según una estimación, el núcleo y el sector semiperiférico que están principalmente en las tierras bajas, constituye el 18 por ciento de las unidades agropecuarias, pero controla el 66 por ciento de la tierra productiva en el país. El sector excluido, por su parte, representa el 82 por ciento de las unidades agropecuarias, pero sólo controla el 34 por ciento de las tierras productivas (ibíd., 221). Políticamente, el núcleo agroindustrial estuvo en estrecha alianza con el Estado entre 1996 y 2006. Esto se rompió en un período abiertamente antagónico en la primera administración de Evo Morales (2006-2009). Sin embargo, después de la derrota del intento de golpe cívico, el núcleo agroindustrial forjó una alianza renovada con el gobierno de Morales posterior a 2010, junto con el sector semiperiférico de pequeños productores capitalizados. Juntos constituyen el bloque de clases agrarias que sustenta al gobierno (ibíd., 222).

Los actores semiperiféricos son los campesinos ricos del altiplano, valles y tierras bajas, incluyendo al sector de los interculturales. Son el núcleo principal dentro de la CSUTCB, misma que ha sido profundamente cooptada por el Estado bajo el gobierno de Morales. Ellos tienen autoridad directa o indirecta sobre una serie de instituciones públicas, entre ellas el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), el INRA, la Comisión Agraria Nacional (CAN) y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) (ibíd., 223). Sin embargo, los beneficios para este sector que derivan de su incorporación subordinada al Estado derivan de la reproducción de niveles superiores del poder agrario, esto es, la expansión en curso del capital agroindustrial validada y subsidiada por el Estado en la frontera agrícola de Santa Cruz (ibíd., 224). La absorción de determinadas capas del campesinado dentro de estos aparatos del Estado, tal como Gramsci señala sobre el “transformismo”, condujo a la decapitación de los movimientos campesinos, la contención de la militancia campesina independiente, antes que a una transformación fundamental de los aparatos estatales y de la economía política de la Bolivia rural. Entretanto, una solución a través de una reforma agraria queda pendiente para la mayoría sin tierra o con poca tierra y en una contradicción estructural con las prioridades de la composición de clase de los nuevos aliados rurales del gobierno de Morales. Para Alejandro Almaraz, ex viceministro de Tierras, quien fue alejado de su cargo en

2011 por desafiar abiertamente el giro conservador de la dirección del MAS, el período posterior a 2010 ha sido uno de derrota para la mayoría indígena-campesina del campo. Lo que él consideraba como proyecto indígena-campesino y potencial del proceso de la Asamblea Constituyente y los primeros años de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria para redistribuir la tierra por medio de la reversión y la titulación comunitaria y desterrar así las antiguas estructuras de la vida agraria en Bolivia, han sido socavados. La oligarquía agraria de Santa Cruz, en alianza con el agronegocio transnacional, se reinstaló en el poder a través de una nueva configuración agro-capital-Estado (Almaraz 2015, 54). Irónicamente, el aspecto más regresivo de la ideología nacionalista de la revolución de 1952, basado en la “Marcha hacia el oriente”, ha encontrado su expresión más madura en la segunda década del siglo XXI, bajo el liderazgo nacional de un ex cocallero de origen indígena: Evo Morales.

## 6. Conclusión

Este trabajo ha intentado explicar la dinámica cambiante de la lucha de clases, la composición del bloque agrario gobernante, las políticas fundamentales de la reforma agraria y sus resultados concretos y más importantes a lo largo de la era Morales, desde 2006 hasta la actualidad. Estos procesos han sido analizados, política y económicamente, por medio del concepto de “transformismo” de Gramsci, en el que existe una convergencia programática de las fuerzas históricamente opuestas de la derecha y la izquierda y la domesticación de la contestación política de los movimientos sociales populares mediante su absorción parcial dentro de los aparatos burocráticos del Estado. Gramsci vio una combinación desigual y dialéctica de las tendencias de transformación y restauración coexistiendo en épocas de revolución pasiva. Las revoluciones pasivas no culminan en la restauración total del *statu quo* anterior pero tampoco concluyen en un cambio radical. Gramsci hizo hincapié en la dialéctica de la revolución/restauración, de la transformación/preservación. Sin embargo, mientras estas tendencias duales coexisten, en última instancia solo una de ellas caracteriza el proceso o ciclo de un período dado. En la lucha de clases rurales en la Bolivia bajo Morales, hubo un período de relativamente abierta confrontación y contingencia en el cual una transformación profunda se avizoraba como una posibilidad (2006-2009), seguido por otro período de cierre de esta ventana de oportunidad y de firme realineamiento y restauración mediante una inusual alianza agro-capital-Estado (2010-2016).

En el primer período del gobierno de Morales (2006-2009), parecía haber una ruptura absoluta con la política neoliberal en materia agraria. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria fue introducida en 2006, el Pacto de Unidad luchó por transformaciones a gran escala en la estructura agraria de

clase desde dentro y fuera de las paredes de la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución de 2009 parecía incorporar algunas de las aspiraciones del movimiento indígena-campesino, aun cuando fueran expresamente contradictorias en varios aspectos. La élite agroindustrial de las tierras bajas se había enfrentado al gobierno de Morales en este período, movilizándolo sus considerables recursos materiales para una lucha autonómica y regionalista para desestabilizar el régimen y desbaratar la Asamblea Constituyente, incluyendo un intento de golpe cívico en septiembre de 2008.

Sin embargo, una vez que esta derecha autonomista fue políticamente derrotada, hubo una reconfiguración en la composición de clases del bloque gobernante, expresada en la tesis de una alianza agro-capital-Estado, entre 2010 y 2016. Los resultados, como hemos visto, han consolidado el capital agroindustrial, tanto nacional como extranjero, en el sector sojero, integrando de forma subordinada a los campesinos ricos y explotando el trabajo asalariado de los sin tierra o con poca tierra o excluyéndolos totalmente como parte de la población excedentaria irrelevante para la acumulación capitalista.

## Agradecimientos

Agradezco a Enrique Castañón Ballivián por brindarme pistas, sugerencias y fuentes que ayudaron en la investigación para este trabajo. También agradezco a Leandro Vergara-Camus y Cristóbal Kay por la coordinación de este número especial, y particularmente a Leandro por su extenso comentario sobre las primeras versiones de este trabajo.

## Referencias

- Almaraz, A. (2015). Las luchas indígenas y campesinas en los dos ciclos de la Reforma Agraria. En *Memoria del Seminario: Recientes transformaciones agrarias en Bolivia* (págs. 49-57). La Paz: Fundación TIERRA.
- Assies, W. (2011). Bolivia's new constitution and its implications. En A. J. (Ed.), *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia* (págs. 93-116). Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Brabazon, H., & Webber, J. (2014). Evo Morales and the MST in Bolivia: Continuities and discontinuities in agrarian reform. *Journal of Agrarian Change*, 14, 435-465.
- Castañón, E. (2015). Discurso empresarial vs. realidad campesina: la ecología política de la producción de soya en Santa Cruz, Bolivia. *Cuestión Agraria*(2), 65-86.
- Chávez, W. (2013). Evo, Santa Cruz y la Revolución: El largo camino hacia la conquista de la hegemonía. *El desacuerdo*, sep. 29.
- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz: TIERRA.
- Colque, G., Tinta, E., & Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria. Una historia que incomoda*. La Paz, Bolivia: TIERRA.



- Colque, G., Urioste, M., & Eyzaguirre, J. (2015). *Marginalización de la agricultura campesina e indígena. Dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Control Ciudadano. (2012). *Reconducción comunitaria de la reforma agraria y producción agrícola: Evaluación agrícola*. La Paz: CEDLA.
- Coordinadora Plurinacional de la Reconducción. (junio de 2011). Manifiesto: "Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo". Obtenido de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=131653>
- Córdoba, D., & Jansen, K. (2014). The return of the state: Neocollectivism, agrarian politics and images of technological progress in the MAS era in Bolivia. *Journal of Agrarian Change*, 14(4), 480-500.
- Córdova, D., Kees, J., & González, C. (2016). Empowerment through articulations between post-neoliberal politics and neoliberalism: value chain alliances in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*. Routledge, 1-20.
- Cuesta, J., Edmeades, S., & Madrigal, L. (2013). Food security and public agricultural spending in Bolivia: Putting money where your mouth is? *Food Policy*, 40, 1-13.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the veins: Political struggle in Bolivia, 1952-1982*. Londres: Verso.
- Eckstein, S. (1983). Transformation of a "Revolution from Below" - Bolivia and International Capital. *Comparative Studies in Society and History*, 25(1), 105-135.
- Fabricant, N., & Postero, N. (2015). Sacrificing indigenous bodies and lands: The political-economic history of lowland Bolivia in light of the recent TIPNIS debate. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 20(3), 452-474.
- García Linera, A. (2011). *Tensiones creativas de la revolución: La quinta fase del proceso del cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Gill, L. (1987). *Peasants, entrepreneurs, and social change: Frontier development in lowland Bolivia*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gobierno de Bolivia. (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Decreto Supremo N° 29272. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (2010). Programa de gobierno 2010-2015. La Paz: Gobierno de Bolivia.
- INRA. (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2015). *Estado de saneamiento*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- La Prensa. (17 de mayo de 2006). El Estado promoverá desarrollo de tres "plataformas" agrarias. Obtenido de [http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod\\_noticia=NT20060517130516](http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod_noticia=NT20060517130516)
- La Razón. (4 de noviembre de 2012). De leal al MAS a disidente. Obtenido de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/leal-disidente\\_0\\_1717028349.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/leal-disidente_0_1717028349.html)
- Lizárraga Aranibar, P., & Vacaflores Rivero, C. (2014). La descolonización del territorio: Luchas y resistencias campesinas e indígenas en Bolivia. En G. Almeyra, L. Concheiro Bórquez, J. Mendes Pereira, & C. Porto-Gonçalves (Edits.), *Capitalismo: Tierra y poder en América Latina (1982-2012). Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela (Vol. II)* (págs. 17-63). Buenos Aires: CLACSO.
- López Rivas, G. (2013). El presidente en Santa Cruz. *El desacuerdo*, sep. 29.
- McKay, B., & Colque, G. (2015). Bolivia's soy complex: the development of 'productive exclusion'. *The Journal of Peasant Studies*, 1-28 <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2015.1053875>.

- Miranda, B. (2013a). El fin de las logias y el último autonomista. *El desacuerdo*, sep. 29.
- Miranda, B. (2013b). Santa Cruz, el objeto del deseo: ¿El Proceso de Cambio tiene rostro cambia? . *El desacuerdo*, junio 23.
- Modonesi, M. (2012). Revoluciones pasivas en América Latina: Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo. En M. Thwaites Rey (Ed.), *El estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (págs. 139-166). Santiago: CLACSO.
- Modonesi, M. (22 de junio de 2013). El fin de la revolución pasiva en Brasil. *La Jornada*. Obtenido de <http://www.jornada.unam.mx/2013/06/22/opinion/019a1mun>
- Mun, N. (2015). La problemática transición boliviana hacia la época postneoliberal: el caso de la economía comunitaria. *Revista de Estudios Sociales* 54 (octubre-diciembre), 25-38.
- Ormachea Saavedra, E. (2007). *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? El gobierno del MAS y las políticas de tierras*. La Paz: CEDLA.
- Ormachea Saavedra, E. (2015). Pequeña y gran producción agrícola capitalista y trabajo asalariado en Bolivia. En A. Riella, & P. Mascheroni (Edits.), *Asalariados rurales en América Latina* (págs. 165-186). Buenos Aires: CLACSO.
- Página Siete. (9 de octubre de 2014). García Linera afirma que Santa Cruz se abrió al Proceso de Cambio. Obtenido de <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/10/9/garcialinera-afirma-santa-cruz-abrio-proceso-cambio-34698.html>
- Pérez L., M. (noviembre de 2015). El proceso de descomposición de la economía campesina boliviana. *Cuestión Agraria*(2), 39-63.
- Radhuber, I. (2015). State power and political-power balance in Bolivia: An analysis through laws and finances. *Latin American Policy*, 6(1), 89-109.
- Ramírez Funes, N. (2015). La “nueva fase” del “Proceso de Cambio” reproduce el proyecto neoliberal de apoyo a la agroindustria. *Boletín Agrario*, 1(abril), 1-4. Obtenido de [https://www.cedla.org/sites/default/files/abr\\_2015\\_boletin\\_agrario\\_cedla\\_1\\_final\\_0.pdf](https://www.cedla.org/sites/default/files/abr_2015_boletin_agrario_cedla_1_final_0.pdf)
- Regalsky, P. (septiembre de 2009). *Las paradojas del proceso constituyente boliviano*. Recuperado el 13 de marzo de 2016, de Herramienta Web 2: <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-2/las-paradojas-del-proceso-constituyente-boliviano>
- Regalsky, P. (2010). Political processes and the reconfiguration of the state in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 37(3), 35-50.
- Regalsky, P. (marzo de 2011). *Acerca de las paradojas de la crisis hegemónica, del nacionalismo de Evo y de la confusión en los movimientos indígenas*. Recuperado el 16 de marzo de 2016, de Herramienta Web 46: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-46/acerca-de-las-paradojas-de-la-crisis-hegemonica-del-nacionalismo-de-evo-y-d>
- Schipani, A. (2014). Bolivia's Evo Morales secures redistributionist mandate. *The Financial Times* (13 de octubre).
- Stearman, A. (1985). *Camba and Kolla: Migration and development in Santa Cruz, Bolivia*. Orlando, FL: University of Central Florida Press.
- Toranzo, C. (2015). El agro en el modelo de desarrollo boliviano: La continuidad del Estado anticampesino. En *Recientes transformaciones agrarias en Bolivia* (págs. 31-38). La Paz: Fundación TIERRA.
- Urioste, M. (2012). Concentration and “foreignisation” of land in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 33(4), 439-457.
- Viaña, J. (2012). Estado plurinacional y nueva fase del proceso boliviano. En M. Thwaites (Ed.), *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (págs. 375-394). Buenos Aires: CLACSO.

- Webber, J. (2011). *From rebellion to reform in Bolivia: Class struggle, indigenous liberation and the politics of Evo Morales*. Chicago: Haymarket.
- Webber, J. (2015). Revolution against “progress”: Neo-extractivism, the compensatory state, and the TIPNIS conflict in Bolivia. En S. Spronk, & J. Webber (Edits.), *Crisis and contradiction: Marxist perspectives on Latin America in the global political economy* (págs. 302-333). Chicago: Haymarket.
- Zavaleta M., R. (1986). *Lo nacional - popular en Bolivia*. México: Siglo XXI.
- Zibechi, R. (2014). Developmentalism and social movements in Bolivia. *Americas Program, dic. 9*.



