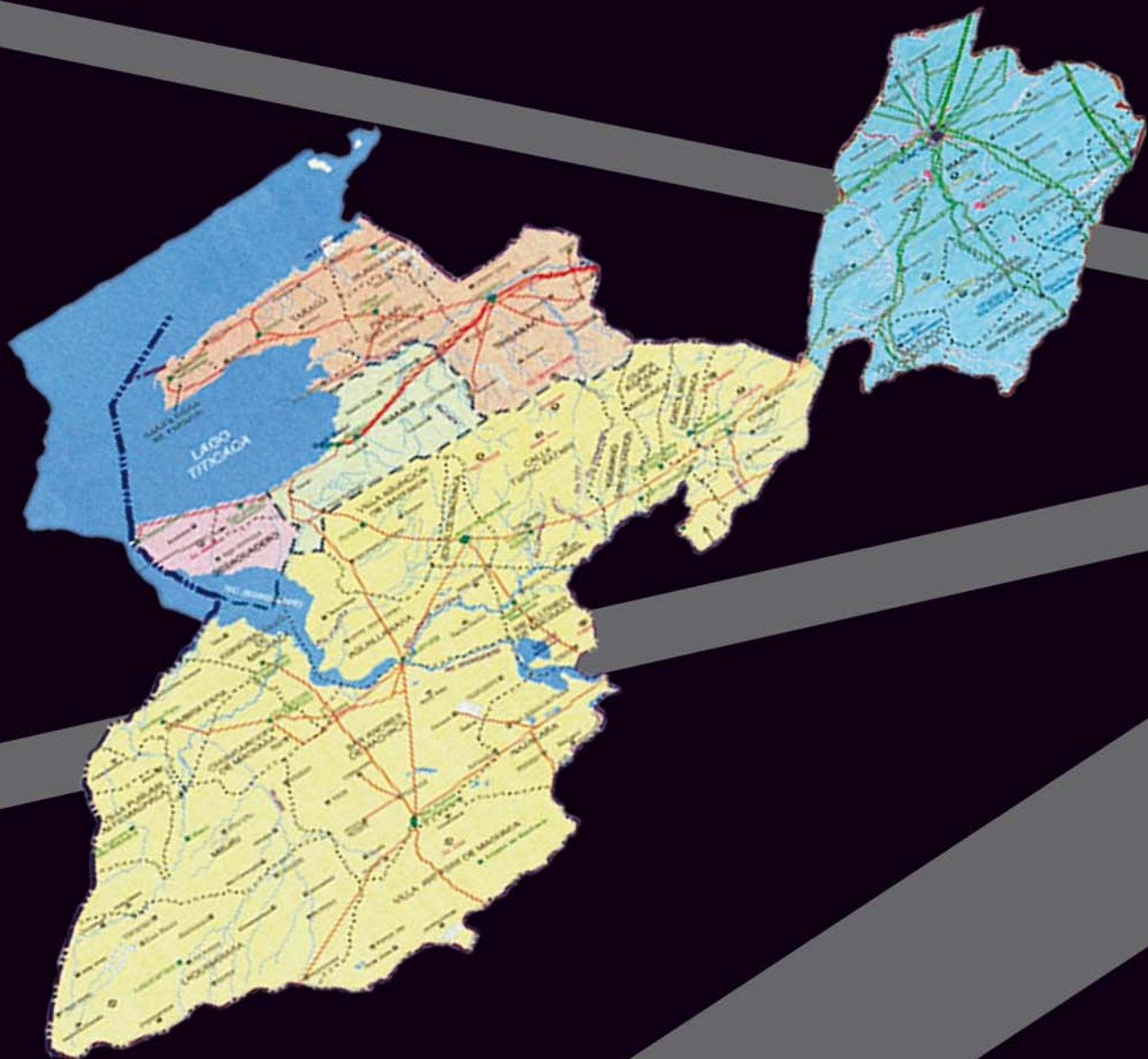




# MUNICIPIO INDÍGENA:

## Análisis del proceso y perspectivas viables

*Autor: Mario Galindo Soza*





# **MUNICIPIO INDÍGENA:**

## **ANÁLISIS DEL PROCESO Y PERSPECTIVAS VIABLES**

*Autor: Mario Galindo Soza*

Editor: CEBEM

Depósito Legal: 4 - 1 - 1958 - 08

Impreso y diagramado en:

Imprenta ● de encuentro  
(591-2) 2224987 - [dencuentro@entelnet.bo](mailto:dencuentro@entelnet.bo)

La Paz - Bolivia  
2008

**MUNICIPIO INDÍGENA:  
ANÁLISIS DEL PROCESO Y PERSPECTIVAS VIABLES**

<b>1.</b>	<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>2.</b>	<b>ANTECEDENTES</b> .....	7
	2.1. La Participación Popular.....	7
	2.2. La Ley del Diálogo y el Municipio Indígena.....	8
<b>3.</b>	<b>EXPERIENCIA DE MUNICIPIOS INDÍGENAS</b> .....	13
	3.1. Experiencias previas. La planificación participativa indígena en los Distritos Municipales Indígenas: los Planes de Desarrollo Distrital Indígena (PDDI's) .....	13
	3.1.1. La experiencia de Raqaypampa y las propuestas desde el Distrito Municipal Indígena a la Asamblea Constituyente .....	16
	3.1.2. El Municipio Indígena de Jesús de Machaca .....	19
	3.1.3. El Municipio Indígena de Urubichá.....	21
	3.1.4. El Municipio de San Antonio de Lomerío .....	21
	3.2. Balance y perspectivas de la experiencia de Distritos Municipales Indígenas .....	21
<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DE NORMATIVAS EXISTENTES</b> .....	23
<b>5.</b>	<b>MUNICIPIO INDÍGENA Y TERRITORIALIDAD INDÍGENA</b> .....	27
	5.1. Lo indígena en lo urbano.....	29
	5.2. Lo indígena en lo rural .....	35
<b>6.</b>	<b>LA CONCEPCIÓN INDÍGENA DEL ESTADO</b> .....	41
	6.1. Lo indígena en el mundo estatal/municipal.....	43
	6.2. Lo indígena en la gestión pública.....	47
<b>7.</b>	<b>PROPUESTAS DE DISEÑO DE MUNICIPIO INDÍGENA</b> .....	49
	7.1. Diferenciación de los municipios según su organización territorial indígena.....	50
	7.2. Propuesta CENDA .....	51
	7.3. Propuestas de Tierra .....	52
	7.4. El Municipio Indígena como parte del régimen autonómico indígena según el Pacto de Unidad de Pueblos Indígenas, originarios, campesinos y colonizadores, que se llevó a la Asamblea Constituyente. ....	53

7.5. Problemas y limitaciones del modelo municipal vigente para proyectarlo a un modelo de autonomías indígenas .....	54
7.6. Sobre el Municipio Indígena Originario Campesino .....	55
7.7. Municipios Indígenas Originarios Campesinos: Antecedentes históricos y contexto político de la propuesta.....	56
7.8. Propuestas de Políticas Públicas Municipales Indígenas .....	58
7.9. Propuestas de Control Social Municipal Indígena .....	60
<b>8. ALGUNAS RECOMENDACIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>9. VIABILIDAD DEL MUNICIPIO INDÍGENA Y DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL INDÍGENA .....</b>	<b>71</b>
Bibliografía .....	75
Anexo 1: Gobierno local comunitario en Jesús de Machaca Apuntes para convertir el Gobierno Municipal En Gobierno de Ayllus y Comunidades .....	83
Anexo 2: Municipios Indígenas - Originarios .....	99
Anexo 3: Documentos Constitutivos del Municipio Indígena de Jesús de Machaca .....	107
Anexo 4: Documentos Constitutivos del Municipio Indígena de Urubichá .....	113
Anexo 5: Análisis del Proyecto de Constitución Política del Estado Aprobado en Oruro en Relación al Tema del Municipio Indígena .....	117
Glosario de Siglas .....	123

# 1. PRESENTACIÓN |

---

La importancia del tema del municipio indígena está en que es una modalidad de gestión territorial que debe ser rescatada y puesta en primera línea del debate, puesto que se trata de quizás la mejor opción de ordenamiento territorial, con relación a la gestión territorial indígena.

La temática del Municipio Indígena ha cobrado gran actualidad a partir de la inserción de las “Autonomías Indígena originario campesinas” en el texto del proyecto de Constitución Política del Estado aprobado en Oruro el 15 de diciembre pasado.

Es necesario recordar que el artículo 5° de la Ley del Diálogo legaliza la existencia de Municipios Indígenas, en el marco de la Ley de Participación Popular de 20 de abril de 1994.

La Ley INRA dispone la constitución de Tierras Comunitarias de Origen (TCO's), para que los Pueblos Indígenas se enmarquen en aquellas tierras (no territorios), las que históricamente fueron de su uso y su hábitat. Para ello, el Estudio de Necesidades Espaciales (ENE), era el instrumento que determinaba este radio, debiendo establecer cuál era el tamaño de la tierra que una etnia o pueblo indígena había ocupado históricamente y cuál el que necesitaba para su hábitat y preservación de sus usos y costumbres y sobrevivencia como pueblo indígena.

La Ley INRA, en su aplicación, había delimitado alrededor de 36 TCO's, y tenía 182 solicitudes en proceso, al 31 de diciembre de 2007. Cabe preguntarse si no es la TCO la base de esta autonomía indígena originario campesina<sup>1</sup> De ser así, la Tierra Comunitaria de Origen sería la base de un territorio indígena denominado Autonomía Indígena Originario Campesina. Esto es muy posible en tierras bajas, es decir, en la Amazonia y en el Chaco, donde las TCO's se han concedido en mayor número y extensión. En tierras altas, es decir, en el altiplano y valles, se tiene dos pueblos indígenas mayoritarios: el aymara y el quechua (de hecho, ellos mismo prefieren denominarse originarios y no pueblos indígenas). En este caso, la experiencia de los cantones, primero, donde la designación del agente cantonal usualmente fue concertada o al menos conocida por la comunidad originaria, es una representación político-territorial que cohabita con la autoridad originaria (Mallku, Jilakata, Jilanko, Segunda Mayor, Mama Tajlla, e incluso, en casos aislados, Amauta).

Con la instauración de la Participación Popular, se dio lugar a la creación del Municipio Indígena, considerando que el territorio municipal tiene una extensión que permite albergar a más de una comunidad indígena o pueblo indígena en muchos casos. Si bien hay estas dos identidades (aymara y quechua) que abarcan más de un Municipio y departamento, también es cierto que al interior de los aymaras y quechuas hay parcialidades e identidades diferentes. En el caso aymara: los pacajes, los carangas, los omasuyus, los larecajas; por mencionar los más conocidos; en el caso quechua: los qaqachaqas, los laimes, laime puraca, los chullpas, los tayaquiras, los tacopayas, los tapacaris, etc.; y en otras etnias relacionadas,

<sup>1</sup> Xavier Albó recuerda en una reciente entrevista, que Marcial Fabricano señalaba a la TCO como el apodo del territorio indígena. “Es curioso ver cómo se espantan los que siempre han sido privilegiados”. Entrevista en Ventana Ciudadana. La Razón. La Paz, 26 de marzo de 2008.

derivadas o “parientes” de aymaras y quechuas, como ser, los urus, los chipayas, los uru muratos, también por mencionar los más reconocidos<sup>2</sup>.

Esto lleva a que, muchas veces, la constitución de un Municipio Indígena no pasara solamente por la existencia de un 80 o 60% de población indígena<sup>3</sup>. En todo caso, los Municipios Indígenas ya en funcionamiento en Bolivia han demostrado tener una base sólida. Por ejemplo, la propuesta de Jesús de Machaca<sup>4</sup>, toma como base para las autonomías indígenas, al municipio indígena<sup>5</sup>. La elección de autoridades en base a usos y costumbres y otras novedades son las que deberán considerarse con mayor detalle, pero se tiene la base territorial, con un nivel de conflicto con otros tipos territoriales, inexistente, en contraste con la base territorial de la TCO, que es altamente conflictiva.

Se debe comprender que el concepto de municipio indígena es una forma de autonomía indígena. Hay intereses que pueden ser complementarios y hay también contradicciones. La **identidad** es la que se da a partir del hecho de que los municipios indígenas ya parten de la autonomía municipal, por lo que la construcción de una autonomía indígena a partir del municipio indígena es más directa y más expedita. No requiere de ninguna reforma constitucional. Por el contrario, las **contradicciones** se dan cuando los pueblos indígenas identifican que su territorio excede el ámbito de un municipio, y consideran que se debe avanzar a una autonomía indígena basada en un concepto diferente: el de región, tal como expresa el texto del proyecto de Constitución Política del Estado aprobado en Oruro en diciembre de 2007. Pero obviamente, esta pretensión entra en contradicción con los intereses de los municipios afectados por este territorio indígena más amplio que el de un municipio, ya que los municipios afectados no tienen población 100% indígena, y por ende, se cruza con otros intereses, y con aspectos históricos que se habían dilucidado al momento de creación de estos municipios.

La creación de municipios indígenas, entendidos como autonomías indígenas, puede contribuir a que se redibuje el mapa de municipios, en base a territorialidades más claras en relación al tema indígena, a que se esclarezcan los ámbitos de lo indígena en la territorialidad del Estado boliviano, y a que se apliquen los usos y costumbres en el concepto de diversidad normativa, en estos territorios, de manera que no sea ofensivo ni atentatorio para quienes no sean parte del pueblo indígena predominante en ese municipio indígena.

En base a estos antecedentes, se puede concebir que el Municipio Indígena resurja como la fuente territorial y administrativa de las propias autonomías indígenas. Éstas han sido consideradas como “migajas” de los colonialistas, desde posiciones indianistas, más que indigenistas. Sin embargo, en el texto constitucional aprobado en Oruro el pasado diciembre de 2007, recoge en su Tercera Parte, Capítulo Séptimo, bajo el nombre de Autonomía Indígena Originario Campesina en los artículos 290 al 297 lo esencial del planteamiento del Pacto de Unidad Indígena Originario Campesino y de Colonizadores de Bolivia, que se podría decir que era la reunión de bancada de constituyentes indígenas campesinos originarios de la reciente Asamblea Constituyente.

De allí que este documento pretende desarrollar los antecedentes, la base conceptual, legal, histórica, territorial y política del concepto de Municipio indígena, como una contribución a la solución de la determinación territorial de las propias Autonomías Indígena originario campesinas, en el marco de la problemática boliviana actual.

2 MONTAÑO ARAGON, Mario. Antropología Cultural Boliviana. Ed. Don Bosco. La Paz. 1987. MINISTERIO de Asuntos Campesinos, *Pueblos Indígenas y originarios. Pueblos Indígenas y originarios de Bolivia. Diagnóstico nacional*. Bolivia. 2001.

3 El Municipio se perfila como el espacio de inclusión indígena. Ventana de La Razón. La Paz, 25 de julio de 2006. Albó propone que sea el 65% el porcentaje de población indígena que determine la constitución de un Municipio indígena. La Ley del Diálogo en su reglamentación estableció 85%. Sea uno u otro el porcentaje, lo cierto es que no termina de resolver el tema de los municipios interculturales, donde existan más de un pueblo indígena o donde los no indígenas se vean relegados o excluidos, cambiándolos la exclusión de uno a otro grupo socio-étnico.

4 El Municipio en su Ley de creación figura como Jesús de Machaca y no como Jesús de Machaca, en una evidente intención de castellanización del nombre de parte de los legisladores. Se adopta en el texto el nombre oficial.

5 Ver Documento del Municipio de Jesús de Machaca a la Asamblea Constituyente, agosto de 2006.

## 2. ANTECEDENTES: NACIMIENTO DE LA IDEA DE MUNICIPIO INDÍGENA.

---

### 2.1. LA PARTICIPACIÓN POPULAR.

El tema de los Municipios Indígenas surge a raíz de que el territorio, como base para delimitar el tema de la interculturalidad o visto de otro ángulo, de la diversidad cultural, se ha convertido en un eje explicativo sumamente rico en cuanto a las posibilidades de gestión y de apropiación del mismo por parte de los pobladores o habitantes de un determinado territorio<sup>6</sup>.

El origen del Municipio Indígena se puede encontrar en los Distritos Municipales Indígenas que estableció la Ley de Participación Popular 1551 de 1994, que entre sus primeras experiencias contaba a algunos de los que después se convertirían en Municipios Indígenas, respetando las autoridades originarias y los usos y costumbres. Se debe remarcar que el municipios indígena no está definido en la Ley de Participación Popular sino en la Ley del Diálogo Entre los primeros Distritos Municipales Indígenas se contó con:

Distrito	Municipio	Etnia	Autoridad originaria
Alto y Bajo Izozog	Charagua	Guaraní	Capitán Grande
Amarete	Charazani	Aymara	Mallku
Kaipependi Koroguaichu	Gutiérrez	Guaraní	Mburuvichá Guasúi
Okinawa	Warnes	Japoneses	Sub Alcalde
Lomerío (San Antonio)	Concepción	Chiquitanos	Sub Alcalde
Weenayek	Villamontes	Weenayek	Capitán Grande
Coroma	Uyuni	Quechuas	Jilakata
8 Distritos en 9 Ayllus Norte Potosí	9 Municipios	Quechuas	Segunda mayor
Tacana	San Lorenzo	Tacana	Presidente
Yaminahua Machinevi	Bolpebra	Yaminahua	Tushao

Desde el inicio del proceso de la Participación Popular, al menos cuatro de estos Distritos Municipales Indígenas ya son Municipios y, de ellos, tres son Municipios Indígenas: San Antonio de Lomerío, Coroma y Bolpebra. Se dio el caso que incluso grupos sociales, (más que etnias como tales, como los japoneses, que adoptaron el criterio de Distrito Municipal Indígena) hoy también ya son Municipio.

<sup>6</sup> Es obvio que este proceso debe ser conjugado con otros aspectos de orden económico, social, político y, eventualmente, jurídico. Pero, también es cierto que el territorio ha merecido una importante connotación en esta configuración indígena.

Por ello es que se debe considerar que los Municipios Indígenas pueden ser una base real de territorialización de lo indígena. En Bolivia, desde la promulgación de la Ley del Diálogo, el año 2002, en el artículo 5° se establece la posibilidad de construir o crear Municipios Indígenas.



Por otra parte, el caso del Norte de Potosí, donde ocho Distritos Municipales Indígenas se constituyeron, a partir de nueve ayllus, en ocho Distritos Municipales y en nueve Municipios (caso de territorialización supramunicipal, que no tiene conflictos en asignación de recursos y competencias, por ejemplo), con esta característica relevante, donde habitan *Kakachakas*, *Laimes*, *Laime Puraca*, *Jukumaris*. Se trata de la discontinuidad territorial de los territorios indígenas, que obliga a que se hagan Distritos Municipales Indígenas discontinuos también en diferentes municipios. La existencia de pisos ecológicos<sup>7</sup> y de múltiple utilidad, que se resume en el concepto de *urinsaya* y *arinsaya*, tierras de arriba y tierras de abajo, de zonas de pastores y otras de cultivo, lleva a que se haya realizado una adecuación a la realidad indígena de estos pueblos. Lo que obliga a recrear los conceptos de territorialidad y no someterse al Municipio solamente, sino de tomar en cuenta estas opciones.

## 2.2 LA LEY DEL DIÁLOGO Y EL MUNICIPIO INDÍGENA

Con la Ley del Dialogo se definieron muchos aspectos, algunos de los cuales estaban implícitos en la Ley de Participación Popular. A continuación se analiza el tema del Municipio indígena en relación con las definiciones sobre territorio indígena, anteriores y posteriores a la Ley del Dialogo.

### Dimensiones territoriales

Con la aprobación de la Ley del Diálogo, capítulo primero, art. 5to., se instituyó el Municipio Indígena. En base a este marco legal, inicialmente se han constituido cinco municipios con: Jesús y Andrés de Machaca, Urubichá, Taraco y Moco Moco, aunque posteriormente, y de manera inmediata, se sumaron otros, como por ejemplo, San Antonio de Lomerío y Coroma.

Cuando se tramitaba la Ley de Ordenamiento Territorial, el año 2001 al 2002, el entonces diputado Felipe Quispe se opuso a la misma, argumentando que el ayllu debía ser considerado como la base del territorio municipio en la zona aymara. Cuando se discutió el tema con los mallkus, se encontró que existían tres modelos de territorialidad aymara en relación al municipio:

- a) Casos donde **un municipio abarca varios ayllus**; ejemplo, Jesús de Machaca, donde 24 ayllus están dentro del municipio, y entre los mallkus eligen a uno que asumirá la condición de candidato del pueblo indígena, en el marco de la aplicación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, como sujetos de los procesos electorales municipales.
- b) Casos donde **un ayllu comprende varios municipios**, como es el caso del ayllu Larecaja, que comprende los municipios de Ilabaya, Combaya, Sorata, Quiabaya y Tacacoma, dejando fuera lo que se conoce como Larecaja tropical, que abarca: Tipuani, Teoponte, Guanay y Mapiri.
- c) Casos donde el **territorio indígena corresponde exactamente a un municipio**, como es el caso de San Antonio de Lomerío, en Santa Cruz, con un pueblo indígena en el territorio del municipio.
- d) Casos donde **un ayllu no corresponde exactamente a un municipio, aunque se aproxima a ello**, como en Aucapata o Carabuco, donde la autoridad originaria podría asumir el cargo de autoridad municipal, pero el propio ayllu decidió que sean autoridades diferenciadas, para

7 Los conceptos de John Murra y su teoría del Archipiélago de Los Andes y los pisos ecológicos, se ilustra muy bien en este caso. "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas". En: Visita de la Provincia de Huanuco (1562) Iñigo Ortiz de Zúñiga, visitador. Tomo II - pp. 429-476. Huanuco. Perú. Citado en: "El Eco-sistema Andino". Carl Troll/Stephen Brush. Breve Biblioteca de Bolsillo. HISBOL No. 1. Las culturas superiores andinas y el medio geográfico de Carl Troll. Pp 7-36.

evitar mezclar los asuntos públicos del municipio con los comunitarios del ayllu, con una claridad y sensibilidad enaltecedora. Otro caso es Ancoraimes, la segunda sección municipal de la Provincia Omasuyos, que cuenta, según el Censo 2001, con 15.199 habitantes y su máxima instancia originaria es la Sub Federación Única de Trabajadores Campesinos Tupaj Katari de Ancoraimes. Su extensión es de 512 Km<sup>2</sup>. Las autoridades originarias están divididas, según su elección en ámbitos territoriales, en secretario general (comunidad), subcentral (dos o más comunidades), cantonal (un cantón) y ejecutivo (sección municipal). Aún mantienen los nombres propios del sindicato agrario.

Una clasificación más universal o internacional, es la que propone Roldán y la cita Donato<sup>8</sup>, que aplicada a Bolivia sería presentada de la siguiente manera:

- **Comunidades con tierras colectivas propias** y una larga vinculación a la economía de mercado con actividades agropecuarias reducidas. Se podría considerar en este grupo a los aymaras del altiplano sur de la Paz, quechuas de norte Potosí, que teniendo tierras comunitarias propias, se vinculan a la economía de mercado, en algunos casos muy débilmente, con poca producción por baja productividad de la tierra fundamentalmente, por lo que se ven obligados a realizar migraciones temporales (a la zafra de caña de azúcar por ejemplo) o de tener tierras paralelas en el Chapare para el cultivo de la hoja de coca (ejemplo, la familia del propio presidente Evo Morales)
- **Comunidades con poca tierra o sin ella** y una larga vinculación a la economía de mercado. Se podría considerar en este grupo a los quechuas, especialmente de los valles alto y central de Cochabamba, que afectados por la Reforma Agraria han visto reducido la propiedad de su tierra, pero están vinculados a la economía de mercado.
- **Comunidades con tierras propias y medianamente articuladas** a la economía de mercado dedicadas a actividades agropecuarias, artesanales, turísticas, caza y pesca. Se considera en este grupo a los Urus y Uru muratos de Oruro, quechuas de sur de Cochabamba y norte de Chuquisaca, parte de los quechuas de Norte Potosí y sur de Potosí. También pueden considerarse en este grupo por su actividad turística y de caza y pesca a los tacanas por ejemplo, y a los Weenayek, aunque en este último caso vinculadas al usufructo de la explotación de recursos naturales (gas y petróleo) a partir de sus negociaciones propias con las empresas petroleras.
- **Comunidades de regiones selváticas o periféricas y/o distantes de los grandes centros metropolitanos y polos de desarrollo económico.** Se considera en este caso a los guaraníes y a los mojeños, trinitarios y otros del Beni y Pando como los yaminavi.
- **Comunidades indígenas de regiones selváticas periféricas muy afectadas por la colonización o por actividades extractivas.** Aquí se consideran a los yuracarés, movimas, guarayos, tacanas que son pueblos indígenas del norte de Santa Cruz (San Matías, Ascensión de Guarayos) y del Beni (sur de Trinidad, San Andrés), norte de la Paz (tacanas del lado de Pelechuco, Apolo), que han recibido migraciones de quechuas y aymaras en grandes cantidades a través de planes de colonización.

8 En DONATO, LUZ MARINA; ESCOBAR, ELSA; ESCOBAR, PÍA; PAZMIÑO, ARACELI; ULLOA, ASTRID Editoras. *Mujeres Indígenas, Territorialidad y Biodiversidad en el Contexto Latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia, UICN y NN.UU. Enero de 2007. DONATO, LUZ MARINA. *Aportes de Mujeres a los Procesos de Construcción de Nuevas Territorialidades Indígenas*. ROLDAN, R. *Importancia de los territorios de indígenas y afroamericanos en el Desarrollo Rural*. Revista Futuroa No. 1. 2005.

Existen otras categorizaciones, como la realizada por Jorge Miranda<sup>9</sup>, pero que mezclan los conceptos de comunidad indígena con el de provincia y municipio, no permitiendo una adecuada caracterización del tema de municipio indígena. La introducción de la provincia, es un “ruido” que no se ha podido eliminar. Por eso en el texto del proyecto de Constitución Política del estado se conceptúa a la autonomía regional como la asociación o combinación de municipios, provincias, o territorios indígena originario campesinos, lo que implica introducir un elemento de discordia que es mezclar lo campesino con lo indígena ya que no existe el sujeto indígena originario campesino, como sostienen algunos sociólogos del MAS<sup>10</sup>. Este sujeto no está en el imaginario ni de los indígenas, ni de los campesinos. La diferencia entre indígena para tierras bajas y originario para tierras altas, es más una construcción académica que propia de los pueblos indígenas de Bolivia, como demuestran múltiples investigaciones.

### Dimensiones políticas

Es evidente que una propuesta de Autonomías, como las que se están debatiendo hoy en el país, debe llevar a replantearse muchos temas. El de los Pueblos Indígenas es quizás uno de los más relevantes. Los indígenas del país están claramente divididos en sus concepciones al respecto: mientras en el Occidente se tienen propuestas denominadas diacrónicas (de dos Bolivias), en el Oriente, desde 1990, cuando se realizó la gran marcha indígena que pedía tierra y territorio, una de sus aspiraciones, la de tierra, se ha traducido en la Ley INRA en Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) que han paliado esta demanda, dejando la de territorio resuelta parcialmente en la Ley de Participación Popular, con los Distritos Municipales Indígenas y en la Ley del Diálogo de 2001, con los Municipios Indígenas.

Estas respuestas han resultado insuficientes para los indígenas, al menos en el occidente del país, quienes, a través de propuestas del entonces dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, (CSUTCB), Felipe Quispe, plantean la Federación del *Kollasuyo*, como un territorio que abarca parte de los territorios de la Paz, Oruro y Potosí, y que recientemente, incluso, se ha planteado la incorporación de territorios pertenecientes hoy a la República del Perú, con violentas acciones en el lado peruano del lago Titicaca, y atención directa de Quispe (Conferencia en Santa Cruz, junio de 2004<sup>11</sup>). También las autonomías departamentales reconocen a las indígenas en lo formal<sup>12</sup>.

El intento de conformar una comunidad política asentada en la democracia representativa es un intento que, por ahora, plantea más interrogantes que soluciones. La idea de Estado-nación ha sido sustituida por la noción de Estado plurinacional, aunque no se ha cristalizado la integración social propugnada a través del reconocimiento constitucional de lo “pluri-multi” y de las reformas destinadas a la formación de una cultura democrática. Sin embargo, solamente a través de la concatenación de estos elementos es posible plantear un proyecto de Estado plurinacional, en el que la nación sea entendida como una comunidad de ciudadanos; un Estado que reconozca la diversidad cultural de la sociedad y la sancione legalmente para construir su legitimidad. El desafío está en lograr que el Municipio Indígena cree el vínculo entre los principios del Estado de derecho -como horizonte de la consolidación democrática- y el pluralismo cultural.

9 MIRANDA, Jorge. *Problemática territorial indígena. En Un Estado Multicultural*. En Municipio Indígena. La profundización de la descentralización en un estado multicultural. Ministerio de Participación Popular. Federación de Asociaciones Municipales FAM. La Paz, diciembre de 2003.

10 Exposición de Sorella Paz en la UMSS en Cochabamba. Seminario de la carrera de Pedagogía de la UMSS. Abril de 2008.

11 Estas ideas se recogen también en: Felipe Quispe: *Retorno al Kollanasuyu*. Ediciones Patria Nueva. El Alto. 2006.

12 En todo caso, es bueno conocer que las propuestas de estatutos autonómicos como el aprobado por Santa Cruz y el recientemente aprobado en Tarija consideran en su propuesta de autonomías departamentales, la existencia de territorios Indígenas descentralizados al interior de las Autonomías Departamentales, con administración y gobierno propio, según sus usos y costumbres.

## **Dimensión institucional**

Se puede identificar como la fuente legal del Municipio Indígena a la Ley del Diálogo, en su artículo 5º, que le hace un reconocimiento explícito y, posteriormente, a normas como la Ley de Aplicación de los Recursos HIPC II<sup>13</sup>, donde en su reglamentación se incentiva a las Mancomunidades Municipales y Distritos Municipales Indígenas mancomunados a recibir, prioritariamente, financiamiento de parte del Directorio Único de Fondos (DUF).

Este marco legal se relaciona con la vertiente institucional, que es el gobierno municipal establecido en la Ley de Participación Popular, los Distritos Municipales Indígenas, las Mancomunidades Distritales Indígenas, reconocidas en la Ley de Mancomunidades de 2001, y posteriormente la propia Ley del Diálogo en el ya predicho articulado.

La institucionalidad de los Municipios Indígenas se ha sujetado a la elección democrática en sus municipios de las autoridades indígenas, las que se han promocionado como candidatos, en base a la elección por usos y costumbres. Hoy la opción es que la elección misma del alcalde o máxima autoridad municipal sea también por usos y costumbres.

## **Dimensión administrativa y fiscal-financiera**

La dimensión administrativa está dada en el respeto del Municipio Indígena a la norma de la Ley SAFCO, que establece los sistemas de administración financiera y no financiera gubernamental, los que los Municipios Indígenas han respetado e incluso con algunas iniciativas interesantes, como la de Raqaypampa, de consolidar y convalidar la norma SAFCO de administración de bienes y servicios con usos y costumbres. (Esta experiencia particular es desarrollada más adelante).

La dimensión fiscal financiera se asocia al manejo de los recursos de los Gobiernos Municipales Indígenas ya existentes, de los recursos de la participación popular, de los recursos propios y de los recursos del HIPC II. Es necesario comprender que se han otorgado incentivos que no se han utilizado. Existe además el Fondo Indígena que hasta ahora ha beneficiado a comunidades indígenas, mas no así a Municipios Indígenas, de acuerdo al listado de proyectos al que se ha tenido acceso. Esta es otra fuente de recursos que se pone al servicio de esta institucionalidad alcanzada.

13 Los recursos HIPC II provienen del perdón de la deuda externa, realizada por organismos bi y multilaterales a Bolivia, como país pobre altamente endeudado, que debían destinarse a proyectos de mejoramiento de la condición de vida, con enfoque pro pobre, a través de los gobiernos municipales, un 10% en salud, un 25% en educación y un 65% en desarrollo productivo.

### 3. EXPERIENCIA DE MUNICIPIOS INDÍGENAS |

---

La definición y conceptualización del Municipio indígena ha sido resultado de una serie de propuestas que surgieron en el transcurso de las leyes mencionadas de Participación Popular y del Diálogo, así como de Municipalidades. Unas veces se trató de reaccionar a la iniciativa estatal y otras veces se anticiparon con demandas como la de la Asamblea Constituyente.

Lo que se presenta a continuación, son experiencias previas de municipios indígenas. Se dice previas, por que se tratan de experiencias construidas antes de que el tema se plantee, como una opción de construcción de las autonomías indígenas. Se puede decir, que son experiencias hijas de la Participación Popular.

No se debe dejar de rescatar las experiencias de gestión territorial exitosas previas también, que se han realizado al margen de la territorialidad municipal. En ello, se puede destacar las que varias ONG's han realizado en distinto ámbitos provinciales, cantonales y comunales. En el aspecto económico y social desde las experiencias de las Corporaciones campesinas (CORACAS)<sup>14</sup> y las más recientes de las Organizaciones económicas campesinas (OECAS)<sup>15</sup>, son verdaderamente importantes. Aunque con la limitante de su jurisdicción y su alcance temático.

#### **3.1. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA INDÍGENA EN LOS DISTRITOS MUNICIPALES INDÍGENAS: LOS PLANES DE DESARROLLO DISTRITAL INDÍGENA (PDDI'S)**

Los Planes de Desarrollo Distrital Indígena (PDDI's) han constituido a lo largo del proceso de la participación popular, verdaderos ejemplos de planificación participativa. Se tiene una rica diversidad de metodologías en esta materia de planificación participativa con componente étnico, como la planificación étnica, la lúdica, la microplanificación, la planificación comunitaria, la planificación tribal, la planificación por grupos sociales étnico vulnerables (niños, mujeres, ancianos), la planificación por Tierras Comunitarias de Origen, la planificación por piso ecológico y los propios Estudios de Necesidad Espacial para la determinación de TCO's, son muestras de este proceso.

Se tiene registrados 39 Distritos Indígenas, de los cuales sólo tres no tienen PDDI, aunque el registro de Distritos Indígenas en el Ministerio de Participación Popular era de 45.

En todo caso, en el peor de los escenarios, se tienen 36 PDDI's, que representan el 80%, de los cuales, se puede decir, que el 100% son participativos, tienen una clara especificación de la caracterización de la etnia a la que pertenecen, la visión histórica y de mediano y largo plazo, y la identificación de necesidades y carencias, en base a un diagnóstico participativo, así como un levantamiento de demandas muy claro. Todo ello ha debido permitir que las transferencias de recursos de los gobiernos municipales,

14 URIOSTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA. Miguel. *Desarrollo Rural Con Participación Popular*. Tierra. La Paz, 2002.

15 Coordinadora de integración de organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia – CIOEC-Bolivia. *La Autogestión campesina e indígena en las OECAS*. Sistematizado por José Núñez del Prado. La Paz, julio de 2007.

bajo cuya administración se encuentran estos grupos indígenas, se realizara sin mayor trámite y con total transparencia, oportunidad y responsabilidad. Sin embargo, existen varios casos donde los gobiernos municipales, aduciendo que no existe capacidad de administración, uso de sistemas de administración y control gubernamental para el manejo de recursos públicos, no han realizado las transferencias correspondientes a la población indígena asentada en el distrito indígena, reconocido en la Ley de Participación Popular de 1994 y en la Ley de Municipalidades de 1999.

A la fecha, existen distritos indígenas que han producido sus propias normas, adecuadas a las de administración y control gubernamental, para el manejo de recursos por parte de sus autoridades originarias, respetando los usos y costumbres, como es el caso de Raqaypampa, en el Municipio de Mizque en Cochabamba. Pero, son muchos más los distritos indígenas que aún no han podido conciliar estos dos criterios, por lo que debe realizarse un intenso trabajo en este sentido, y donde es necesario ir a cada distrito indígena, ya que los usos y costumbres varían de uno a otro, y, por tanto, el proceso de adecuación con la norma republicana es diferente.

Además, es necesario anotar que muchos Distritos Municipales Indígenas se están convirtiendo en Municipios Indígenas, los que están legalmente respaldados en la Ley del Diálogo 2000, que tiene un artículo específico al respecto. A la fecha son cinco los Municipios Indígenas en el país, y provienen de haber sido originalmente Distritos Municipales Indígenas, como es el caso de San Antonio de Lomerío en Santa Cruz, San Andrés de Machaca y Jesús de Machaca en el altiplano paceño, en el Municipio de Viacha, y otros casos más.

Estos Municipios Indígenas requerirán de normas y metodologías de planificación participativa, íntimamente ligadas a normas de administración y control gubernamental para el manejo de recursos públicos, ligada al control social, y con adecuación a los usos y costumbres, para respetar el marco legal en que se han creado tanto los Distritos Municipales Indígenas como los Municipios Indígenas del país en los últimos años.

El instrumento espacial, no territorial, de los Distritos Indígenas llevó a que se construyan los Planes de Desarrollo Distrital Indígena (PDDI's).

A la fecha se tienen 36 PDDI's concluidos de 73 Distritos Indígenas existentes. Hay tres PDDI's que no existen, a pesar de que se han hecho trabajos para su realización, por lo que se supone que no están concluidos. Esto muestra que prácticamente el 50% de los Distritos Municipales Indígenas tienen su PDDI. De estos, no más del 30% están en correlación con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio al que corresponden. Existen problemas con PDDI's de zonas donde el Distrito Municipal Indígena excede el ámbito territorial del municipio, como es el caso de los ayllus del Norte de Potosí que comprende a ocho municipios con discontinuidad territorial, lo que hace que la asignación de recursos sea desordenada, sin controles y, "a ojo de buen cubero", sin parámetros de población o de proyectos claramente definidos.

Por otra parte, existe también el problema de que los distritos indígenas han mostrado que la forma de administrar los recursos que les transfiere el gobierno municipal no se manejan con la normativa de la Ley SAFCO, por lo que muchas veces existen conflictos por la forma cómo rinden cuentas y tienen que hacerlo de manera muy rudimentaria, conllevando suspensiones en los desembolsos que hace el gobierno municipal al Distrito Municipal Indígena.

Por otro lado, la rendición de cuentas de los Distritos Municipales Indígenas hace muchas veces inviable que se puedan conciliar criterios de usos y costumbres con los que aparecen establecidos en la Ley

SAFCO, lo que ha provocado que la Contraloría General de la República empiece a observar estas rendiciones de cuentas. Por ejemplo, para un mburuvichá guasú o capitán grande puede ser legítimo gastar parte de los recursos en tipoys o vestidos para sus varias mujeres, o viviendas para todos sus parientes, lo que desde el punto de vista de nuestra legislación no es legal. Este choque entre lo legal y lo legítimo es muy importante de conciliar. Esta autoridad originaria hizo estos gastos porque necesita varias mujeres para atender a toda la población que lo visita con los problemas más nimios y más importantes de la comunidad o las viviendas para sus parientes son para establecer puntos de relacionamiento con el conjunto de la comunidad, como una especie de comisarías o delegaciones, por ejemplo.

Por tanto, esta forma de clasificar los PDDI's y hacerlos ciegamente, por cumplir con mandatos legales, no parece muy apropiada, y se debe ingresar a una etapa de realización de PDDI's mancomunarios, de Distritos Indígenas Mancomunados, a conciliar PDDI's con PDM' y PDD's, además de comprobar los niveles de participación en estos procesos de planificación.

Se trata de trascender las limosnas de la Planificación de Distritos Municipales Indígenas y procurar el Municipio Indígena no como espacio, sino como territorio con gobierno propio, donde se recojan estas experiencias y se pueda producir un cambio cualitativo y cuantitativo, de manera tal que se produzcan mecanismos e instrumentos que sean funcionales a los usos y costumbres, tanto como a la Ley SAFCO y exigencias jurídicas del estado de Derecho.

En el campo de la planificación, debe existir un principio básico de homogeneidad étnica, y en caso de existir pueblos indígenas o etnias, e incluso poblaciones criollas o blancas, éstas deben tener garantizada su representación y la recolección de demandas y necesidades sociales, así como la provisión de servicios públicos de manera eficiente, eficaz, efectiva, económica y ecológica (las cinco E's, tal vez faltando la sexta E de la equidad).

En los sectores sociales, las experiencias de planificación multiétnica han sido exitosas en cuanto a temas educativos, por el enfoque de la Reforma Educativa, de la educación intercultural bilingüe. Sin embargo, últimas evaluaciones de la Reforma Educativa muestran que la calidad de esta educación intercultural bilingüe es todavía muy baja<sup>16</sup>.

Por tanto, pareciera ser que el refuerzo del tema técnico de mejorar la calidad de la educación intercultural bilingüe es la clave, además de mejorar el involucramiento de los gobiernos municipales en el tema de la construcción de la infraestructura y, más que todo, el mantenimiento de la misma y mantener la fuerza de las Juntas Escolares a nivel de núcleo escolar.

En el sector salud, el eterno problema es el de la dualidad entre la medicina tradicional y la medicina occidental o moderna. En este campo lo que sucede es que existe un mutuo desprecio de ambos. Una experiencia interesante fue la que se intentó en un hospital de segundo nivel de Achacachi, donde, después de observar la experiencia de Costa Rica, se puso al médico tradicional a la entrada del centro de salud, como referencista, es decir, cuando los pacientes llegaban, este médico tradicional los refería al especialista, de acuerdo a la dolencia del paciente, (si le dolía los riñones al nefrólogo, si era el corazón al cardiólogo, etc.) En el caso de la experiencia que se relata, el médico kallawayá que se menciona se quedó con todos los pacientes, y cuando se le preguntó por qué, él señaló que era porque sabía cómo tratar todos los males que le consultaban, dejando ociosos a todos los especialistas del hospital y, por tanto,

16 Declaraciones de Lupe Cajías cuando era Secretaría de Lucha Contra la Corrupción de la Vicepresidencia de la República. La Paz, julio de 2003. Toda la prensa nacional.

haciendo fracasar una experiencia en la que se esperaba que un 30% de las dolencias sean tratadas con medicina tradicional y el saldo por especialistas de la medicina moderna occidental. Lo que piensan los médicos occidentales es que los kallawayas son ignorantes y éstos piensan exactamente lo mismo de los otros. Existen experiencias piloto de parte de la Sociedad Boliviana de Medicina Tradicional (SOBOMETRA), Asociación Nacional de Medicina Tradicional (ANAMETRA) y otras 15 organizaciones más, para intentar tender un puente entre la medicina tradicional y la moderna, pero esto aún está lejano. La falta de cobertura de la salud a la población indígena es alarmante. Se considera que cuatro son los factores para que esto suceda:

- Las distancias geográficas, que debe resolverse con equipos móviles y brigadas de salud, donde se tiene la experiencia de las Brigadas de Salud (BRISAS), de éxito muy relativo y en Potosí la experiencia de las parteras tradicionales, entrenadas en el servicio de salud, que es más exitoso.
- El factor económico, pues los atienden gratis, pero las recetas, análisis y otros insumos médicos corren por cuenta del paciente indígena que no tiene los recursos para cubrirlos.
- La calidad y calidez, donde muchos médicos muestran, más que otra cosa, torpeza, ya que piden a las pacientes que se desnuden o bañen, sin considerar las condiciones de dónde proviene la misma, en términos culturales (muchas mujeres indígenas no se desnudaron ni ante el marido) y económicas, muchas indígenas deben caminar kilómetros para encontrar una fuente de agua.

Estos factores se dividen prácticamente en un 25 % cada uno de ellos, pero el resultado es que mientras no funcionen las redes de salud, y los sistemas de referencia y contrarreferencia, cualquier planificación intercultural en este campo es pérdida de tiempo, y es parche.

La planificación multiétnica, en lo productivo, tiene que tomar en cuenta la diferencia de pisos ecológicos.<sup>17</sup> En el área del occidente, en el altiplano y montañas, este tema es la clave, ya que los cultivos de verano se combinan con los ganados de invierno y verano, y por tal motivo, la traslación de personas y de animales de una sayaña a otra da lugar a un fenómeno de discontinuidad territorial que debe corregirse.

### **3.1.1. La experiencia de Raqaypampa y las propuestas desde el Distrito Municipal Indígena a la Asamblea Constituyente**

Las formas de organización de la comunidad de Raqaypampa tienen larga data<sup>18</sup>. El antecedente concreto del acceso a la tierra, la necesidad de plantear mayores avances en diferentes ámbitos de la gestión territorial determina que los raqaypampeños generen procesos de reflexión y discutan los aspectos que pueden ir perfeccionando para el control y la gestión de su territorio. Estos desafíos se plasman a continuación.

*“Queremos Municipio indígena”: Autonomía territorial indígena y ordenamiento territorial estatal.*

17 MURRA, John. *El Archipiélago de los Andes*. Ed. IEP. Lima, Perú. 1978. Y otros textos suyos sobre el particular.

18 CALVO, Luz María; ESPINOZA, Carlos; HOSSE, Teresa; REGALSKY, Pablo. *Raqaypampa. Los complejos caminos de una comunidad campesina*. CENDA. Cochabamba, febrero de 1994. ALBA, Juan José; TARIFA, Lila. *Los jampiris de Raqaypampa. Los Jampiris de Raqaypampa*. CENDA. Cochabamba, agosto de 1993.



*La experiencia de Raqaypampa sirve para mostrar la existencia concreta de espacios territoriales manejados desde hace mucho tiempo por las comunidades indígenas originarias. El tema central del territorio es el del poder de decisión de la autoridad comunal sobre su población y sobre sus recursos renovables y no renovables.*

*A esta autonomía territorial histórica se superpone el ordenamiento territorial estatal que intenta subordinar a las comunidades a su lógica, racionalidad y sistema de mercado.*

*Frente a esta situación, las comunidades y organizaciones buscan mecanismos para mantener sus espacios de autonomía territorial. Para ello, se buscan mecanismos de subordinación de los agentes e instituciones estatales a los espacios orgánicos de control comunal (como el caso del subcalde y la subalcaldía del distrito) Y por ello, los raqaypampeños están pensando en modelos que les permita lograr el respeto a su entidad territorial desde el Estado.*

*Por eso se habla de “municipio indígena” como la posibilidad de concretar una entidad controlada por la organización, permitiendo la gestión del Estado. Más allá del nombre el ejido en referencia a la institucionalidad existente, la clave es que la organización no quede subordinada al control estatal sino al revés.*

*Esta proposición implica pensar en un Estado plurinacional que no sólo reconozca los diversos ordenamientos territoriales del país. Aquí entraría también el pluralismo jurídico que debería dar la posibilidad del “derecho a veto” de las comunidades hacia la presencia de empresas transnacionales y nacionales en sus territorios<sup>19</sup>.*

**“Sabemos hacer crecer la gente, pero no sabemos hacer crecer la tierra”:** TCO, Dotación y asentamientos.

*La cita se la debemos a don Luis Albarracín y expresa la preocupación de los comunarios. Esta preocupación se puede resumir en algunos datos expuestos a lo largo de este estudio:*

- No hay tierra para las generaciones nuevas, éstas representan el 44% (población con edad menor o igual a 16 años) de la Central Regional Raqaypampa.
- Actualmente el porcentaje de tierra cultivable, por familia, es de 5.5 Hás.
- Hay una sobreutilización de la tierra cultivable. Esto se debe a los pocos años de descanso (dos años, como promedio, en las pampas, para sembrar la papa) que están obligados a hacer por la fragmentación y parcelación de las tierras.

*En consideración a estas constataciones, la organización regional optó por la búsqueda de un título como el TCO, pues ésta daba a Raqaypampa seguridad jurídica sobre la tierra.*

*Por otra parte, el informe de Necesidades Espaciales (VAI 2002) y el trabajo de investigación de estos años que se ha presentado aquí, han servido de argumento para solicitar dotación de nuevas tierras. Trámite que tiene alto grado de complicación, porque no hay voluntad política desde los sectores de poder ligados al Estado y no responde, obviamente, a sus intereses.*

*Hay entre 15 y 48 millones de tierras disponibles que podrían dotarse en el país (Orellana, 2005); sin embargo, como en otras demandas justas de los pueblos indígenas y originarios, pareciera que la dotación sólo será posible mediante la presión social y organizada.*

*En este marco, con respecto a la posibilidad de nuevos asentamientos de población raqaypampeña, hay que señalar que hubo ya una experiencia previa: la de Quri Mayu (Ayopaya). Fueron catorce comunarios “mayores” a tantear el terreno; lamentablemente no fue gente joven a la zona; sólo uno de los catorce visitantes se quedó en el lugar. Las dificultades que se evaluaron de esta experiencia se refieren a: a) Lejanía y falta de caminos; b) Necesidad de apoyo económico hasta que se empiece a producir; c) Falta de atención médica; d) Desconocimiento de manejo de otro ecosistema y acceso a territorio desconocido que requiere otras estrategias productivas.*

*A partir de esta experiencia, se ha pensado en la posibilidad de asentamientos planificados, pero en realidad no lo ven muy conveniente (sobre todo la gente “mayor” a los 40 años)*

*Los comunarios dicen: “tendrían que ir los más jóvenes”.*

*Lo que sí ha habido y hay son asentamientos familiares y personales, no planificados orgánicamente. Estos asentamientos familiares se dan en el Chapare y en algunos casos en Santa Cruz y Beni.*

*A algunas familias les ha ido bien, a otras no tanto y han tenido que regresar. Por una parte, la experiencia es interesante porque los comunarios están aprendiendo a moverse entre el nuevo lugar y la comunidad de origen; por otra, también trae problemas a la dirigencia que ahora tiene que lidiar con una población “manejable” por no estar en el lugar. Esto, sin contar que, en ocasiones, es el mismo dirigente el que se ausenta.*

*Otro tema problemático que Raqaypampa tiene que enfrentar es el de la “degradación del suelo”. Como la tierra no crece, como dice don Luis Albarracín, es necesario oxigenarla dejándola descansar por lo menos 5 años (sobre todo en el caso de la papa). Por ahora no se están encontrando las estrategias para articular adecuadamente la potencial presión poblacional y el uso sostenible de los suelos<sup>20</sup>.*

Sin embargo, a partir de la constitución del Distrito Municipal Indígena de Raqaypampa, a fines de los años ‘90, se tiene que la asignación de recursos del Municipio de Mizque a este novel Distrito Municipal Indígena redundó en una mejor ejecución de obras.

A raíz de que se observa que los recursos de la Participación Popular estaban beneficiando a empresas constructoras de la ciudad, los encargados de la administración del Distrito Municipal Indígena de Raqaypampa deciden llevar adelante una adecuación de la Ley SAFCO a los usos y costumbres de esta comunidad quechua; por lo que se realiza un Reglamento Específico de la norma del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), de la Ley 1178, que permite que se adecuen las normas de usos y costumbres con esta norma gubernamental. Para ello se parte del criterio de que son las propias comunidades las que construyen su infraestructura de salud, educación, caminos vecinales, microrriego, cultura y deportes, que son las competencias municipales habilitadas para hacer inversiones en el Distrito Municipal Indígena de Raqaypampa. La forma cómo se realiza la distribución de tareas está en función de criterios que maneja la propia comunidad que pueden ser:

- Distancia de la obra;
- Habilidad de los miembros de la comunidad ejecutora de la obra, en albañilería o lo que requiera la obra;

- Disponibilidad y/o acopio de materiales de construcción: adobes, madera, etc.;
- Disponibilidad de la mano de obra: que no estén en época de cosecha o de siembra, etc.;

Experiencias anteriores de esa comunidad en la construcción o en otras obras similares.

Con todos estos criterios, en asamblea pública y de manera abierta se opta por ir señalando las obras y qué comunidades están dispuestas a realizar la misma y cómo ofrecen disponer de los criterios antes expuestos. La comunidad que ofrezca más hombres, mayor cercanía a la obra, mejor disponibilidad de materiales de construcción necesarios para realizar la obra, habilidad y disponibilidad de hombres y mujeres para ejecutarla, y buenas experiencias anteriores, se adjudica la obra. Para cumplir con la ley SAFCO, no se publica en prensa tres veces la licitación, pero se la difunde por radio una a dos semanas. Además, se filma y/o graba este proceso público de licitación y calificación de ofertas de las comunidades dispuestas a realizar la obra, con el presupuesto previamente acordado en la planificación participativa indígena y en el PDDI. La segunda mejor oferta se adjudica la fiscalización de la obra. Se remiten a la Contraloría Departamental las grabaciones y/o filmaciones y las copias en casete de las difusiones radiales, con lo que se valida el proceso de adjudicación. Posteriormente, la comunidad que se adjudica la fiscalización eleva informes periódicos, se levantan las actas de recepción provisional de la obra y la de recepción definitiva. Se adjuntan los recibos y/o facturas de los pagos efectuados para la obra y con ello se procede a un informe final que muestra la compatibilización de usos y costumbres con la ley SAFCO al menos en el SABS.

Esta experiencia de Raqaypampa se ha difundido muy poco, pero constituye un hito en la forma de interculturalidad que puede adquirir la norma SAFCO, es decir, el control gubernamental ligado al control social y a la generación de empleo local.

Por otra parte, se puede decir que es una comunidad propositiva, por lo que se ha señalado anteriormente de sus propuestas de Municipio Indígena y de compatibilidad de asignación de tierras y la constitución de TCO's, compatibles con el mismo Municipio Indígena.

Un último estudio sobre Raqaypampa muestra que esta comunidad hubiera entendido la cultura como forma de colonización y la etnicidad como politización de la diferencia cultural<sup>21</sup>. Esto que suena un tanto contradictorio, es así en tanto se dan dos planos de parte de la comunidad: la participación ciudadana, en las obras, en los controles sociales, etc.; y la acción política a favor del MAS y de movimientos indigenistas.

En este mismo texto, se señala que los campesinos de Raqaypampa se reclaman como que “no son más campesinos del 52”<sup>22</sup>. Lo cual trata de mostrar un retorno a su herencia, a su pasado, a que mas que campesinos son indígenas y remata lo señalado en el pararlo anterior.

### **3.1.2. El Municipio Indígena de Jesús de Machaca.**

La constitución del Municipio Indígena de Jesús de Machaca data del año 2002, como consecuencia de la aplicación de la Ley del Diálogo, de 7 de mayo de 2002.

21 REGALSKY, Pablo. *Etnicidad y clase. El estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*. CEIDIS, CESU-UMSS, CENDA, Ed. Plural. Cochabamba, noviembre de 2007. Cap. I.

22 REGALSKY, Pablo. *Etnicidad y clase. El estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*. CEIDIS, CESU-UMSS, CENDA, Ed. Plural. Cochabamba, noviembre de 2007. Cap. IV, pag 117 y ss. También en: REGALSKY, Pablo; *Territorio e interculturalidad: la participación campesina indígena y la reconfiguración del espacio andino rural*. En: *Movimiento Indígenas y Estado en Bolivia*. López, Luis Enrique y Regalsky Pablo, editores. PROEIB. La Paz, 2005.



### 3.1.3. El Municipio Indígena de Urubichá

El origen del Municipio Indígena de Urubichá está en una carta remitida por las autoridades del Municipio en 9 de junio de 2001, que solicita su creación como Municipio indígena, basada en las Resoluciones Municipales 16/2000 y la 18/2000, que, finalmente, se produce con los efectos de la Ley del Diálogo.

Queda claro que ambas Resoluciones Municipales se ampararon en el artículo 5º de la Ley del Diálogo y en una posterior norma que unificara criterios sobre estos tipos de Municipio Indígena. Pero, es un proceso más autonomista y autoidentitario que el de Jesús de Machaca mismo (ver Anexos 1 y 2) .

Debe recordarse que José Urañavi fue la autoridad originaria de los indígenas guarayos, y que, junto al Municipio de Ascensión de Guarayos, constituían el territorio indígena de los mismos. La presencia cercana de los ayoreos imprimía una mayor consistencia al planteamiento. Posteriormente, José Urañavi fue Presidente de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CEPESC) y de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y, en uso de sus atribuciones, José Urañavi emitió la Resolución Municipal a la que se hace referencia.

El gran problema surgió en Urubichá, cuando se produjeron pugnas intercomunitarias, que dejaron al Gobierno Municipal con cuentas congeladas y con el Alcalde Urañavi prácticamente en el exilio del municipio, por falta de rendición de cuentas, desde el 2002 hasta el 2004<sup>23</sup>.

Esta situación lo muestra al Municipio Indígena de Urubichá como un ejemplo de autodeterminación en su constitución como Municipio Indígena, pero como un mal ejemplo de gestión indígena, por la falta de transparencia en el manejo de cuentas de los recursos municipales y conflicto intraétnico.

### 3.1.4. El Municipio de San Antonio de Lomerío.

El Municipio de San Antonio de Lomerío fue fundado el año 2000; es otro Municipio que surgió de un Distrito Municipal Indígena. (Antes pertenecía al Municipio de Concepción). Tiene 6.293 habitantes, de acuerdo al censo de 2001, su población es indígena en más del 85% del total; hablan la lengua besirio y la etnia predominante son los chiquitanos. Su Alcalde es el señor Angel Sumami.

Su experiencia más valiosa es la de los Planes de Desarrollo Distrital Indígena. Se puede rescatar la experiencia de los PDDI's de San Antonio de Lomerío, como aquella en la que se experimentó con técnicas lúdicas y de participación comunitaria, amplia e irrestricta, con participación de niños y niñas, mujeres y personas de la tercera edad.

La existencia de este Municipio contó con el apoyo del CEPAD y de otros técnicos municipalistas creadores de la Participación Popular, como el propio Carlos Hugo Molina<sup>24</sup>.

## 3.2. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA EXPERIENCIA DE DISTRITOS MUNICIPALES INDÍGENAS.

A finales de los 90's existían 125 Distritos Municipales Indígenas<sup>25</sup> que se vieron reducidos a 72 al 2002, y pasaron a ser alrededor de 90 al 2006<sup>26</sup>. Esta disminución que siguió al entusiasmo inicial, muestra que

23 El Deber, Santa Cruz de la Sierra, 14 y 28 de diciembre de 2004.

24 Primer Secretario Nacional de Participación Popular y cabeza del equipo creador de la Participación Popular.

25 Se entiende por Distrito Municipal Indígena el establecido en la Ley de Participación Popular de 1994, en la que se señala que cuando un territorio tiene más del 85% de población indígena, puede pedir constituirse en Distrito Municipal Indígena y que se le asigne los recursos de coparticipación tributaria del 20% por población, para que sean administrados por su autoridad originaria, para atender las necesidades de la administración de las competencias municipales descentralizadas, en su territorio.

26 No se pudo obtener el registro actualizado, por déficits de información de algunas Prefecturas de Departamento

el instrumento no fue utilizado adecuadamente y no permitió cubrir las expectativas de los indígenas<sup>27</sup>. No hay una investigación seria que amplíe las razones por las que estos Distritos Municipales no pudieran aumentar. Lo que se debe destacar es que el concepto se ha empezado a utilizar en municipios urbanos casi metropolitanos como la Paz y Santa Cruz de la Sierra. Los Distritos Municipales Indígenas que están registrados en las Prefecturas Departamentales, no han tenido mayor perspectiva, que la que les otorga la Ley. Con esto se quiere expresar que no se puede decir que los Distritos Municipales Indígenas hayan permitido una evolución más allá del alcance previsto.

Esto se puede vislumbrar en los siguientes aspectos:

- Solamente en algunos casos, se convirtieron posteriormente en Municipios Indígenas. Esta es la situación de los cinco municipios que se reconocen como tales. Destacan San Antonio de Lomerío en el oriente (tierras bajas) y Jesús y Andrés de Machaca en el occidente (tierras altas).
- La metodología de planificación participativa indígena no se ha recreado desde el año 2001<sup>28</sup>, ni se han incorporado nuevas técnicas de incorporación de los usos y costumbres en la planificación participativa.
- Aparte del modelo de Raqaypampa, de compatibilización entre las normas de control gubernamental y los usos y costumbres, no hay otros ejemplos que resaltar, habiéndose estancado la creatividad en esta materia, que es de una gran contribución a la interculturalidad<sup>29</sup>.
- La falta de un serio proyecto que establezca la complementariedad y la relación más directa entre control gubernamental y control social, con los usos y costumbres como piedra angular.
- De hecho, ésa es la perspectiva de los Distritos Municipales Indígenas, la de constituirse en Autonomías Indígenas o en Municipios Indígenas.

Queda la pregunta si esta forma de organización territorial desaparecerá con la aparición de las Autonomías Indígenas y la extensión de los Municipios Indígenas. Es posible que sí, ya que muchos Distritos Municipales Indígenas optarán por constituirse en Autonomías Indígenas y en Municipios Indígenas. Aunque visto desde otro ángulo, muchos Distritos Municipales Indígenas no reúnen condiciones de capacidad institucional ni de personal, para establecer un órgano público de mayor nivel y opten por permanecer como tales. La dinámica de la administración territorial de parte de los Pueblos indígenas irá definiendo esta perspectiva.

LO positivo de los Distritos Municipales Indígenas es que han permitido que los Pueblos Indígenas inicien procesos de administración de recursos públicos, en base a sus propios usos y costumbres, y a través de sus autoridades originarias y formas propias de organización.

Lo negativo es que no han logrado concatenar estos esfuerzos de administración de competencias y recursos estatales con las capacidades institucionales que requieren estas tareas. Esto por falta de apoyo externo, pero también por falta de experiencia y capacidades instaladas.

27 Uno de los principios de la teoría neoinstitucionalista de Douglas North es que las sociedades crean instituciones que perduran en tanto les son útiles, y las más desaparecen por su falta de utilidad a los fines de las mismas. NORTH, D.C. *Structure And Change In Economic History*. Norton, New York, 1981.

28 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. *Manual de Planificación Participativa en Áreas Indígenas*. La Paz, 1997.

29 Buena parte de la explicación de por qué sucede esto, se debe al anuncio gubernamental del gobierno de Evo Morales, de modificar la ley SAFCO y al cambio del control gubernamental, a ser sustituido en prioridad o al menos subalternizado al control social, en el marco del proyecto de Constitución Política del Estado aprobado en Oruro en diciembre de 2007.

## **4. ANÁLISIS DE NORMATIVAS EXISTENTES.**

---

El cuerpo normativo que se presenta, contribuye en rescatar lo que se ha avanzado en materia legal, que apunte el mejor posicionamiento legal del Municipio Indígena. Como también, busca, destacar lo que puede ser utilizado en términos de apuntalamiento y de desarrollo reglamentario posterior en materia de Municipio Indígena.

### **LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO VIGENTE.**

El marco en el que se inscribe el Municipio Indígena es la Constitución Política del Estado, que define a Bolivia como país multiétnico y pluricultural, reconociendo, respetando y protegiendo los derechos sociales, culturales y económicos de los pueblos indígenas y originarios, especialmente en lo que se refiere a las Tierras Comunitarias de Origen, además de garantizar el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres, órdenes jurídicos y autoridades propias, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

Además, el Estado reconoce la existencia de los sistemas de derecho consuetudinario de las Comunidades y Pueblos Indígenas y Originarios.

El mandato constitucional exige la compatibilización y un relacionamiento jurídico y jurisdiccional de dos o más sistemas, en la administración y aplicación de normas propias.

En atención al mandato emanado de los artículos 1 y 171 de la Constitución Política del Estado, las comunidades y pueblos indígenas administrarán y aplicarán su derecho, sus usos y costumbres en la resolución de conflictos dentro de sus límites jurisdiccionales establecidos por ley y amparados en Convenios Internacionales ratificados por el Estado boliviano.

### **LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y NORMAS CONEXAS**

La Ley de Participación Popular (Nº 1551) promueve y amplía la articulación de las comunidades y pueblos indígenas, originarios, comunarios y campesinos originarios a la vida jurídica, política y económica del país, generando nuevas dinámicas de relacionamiento de la comunidad con el órgano público, reconociendo la personalidad jurídica de dichas comunidades y pueblos.

Esta ley define al Distrito Municipal como unidad básica de gestión, establecido a través de procesos de distritación concertada que garanticen los usos y costumbres socio-territoriales de las unidades socioculturales.

**La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Nº 1715)** garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (TCO), y sus implicaciones económicas, sociales, y culturales, así como el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, disponiendo que los títulos de las tierras comunitarias de origen otorgan a favor de los pueblos

y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas, aplicando en este tema los usos y costumbres.

**La Ley de Descentralización Administrativa** (N° 1654) redefine los principios de organización administrativa del Estado, a través de un modelo unitario y descentralizado con base municipal.

**La Ley de Municipalidades** (N° 2028) designa al Municipio como unidad territorial, política y administrativamente organizada en la jurisdicción con los habitantes de la Sección de Provincia; prescribiendo que en el Municipio se expresa la diversidad étnica y cultural de la República y, por tanto, constituyéndolo en un ente autónomo de derecho público con la finalidad de contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas e integrar y garantizar la participación de los ciudadanos al interior del mismo; así como mantener, fomentar, defender y difundir los valores históricos y culturales de las etnias del mismo.

**La Ley de Administración y Control Gubernamentales** (N° 1178) regula los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, con el objeto de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del sector público; la disponibilidad de información útil, oportuna y confiables asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros y desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

**La Ley de Unidades Político Administrativas** (N° 2150) establece que el territorio de la República - para fines político-administrativos- se divide en departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, cuya potestad modificatoria se regirá por dicha norma; señalando que cualquier reordenamiento se halla sujeta a un proceso administrativo de creación-reposición efectuado de acuerdo a ley y con fijación de límites. Toda unidad político-administrativa poseerá continuidad territorial y contendrá requisitos precisos para su creación, entre los cuales se designa como imprescindible el de la base demográfica.

**La Ley del Diálogo Nacional** (N° 2235) remite al Poder Ejecutivo la misión de impulsar procesos concertados de adecuación, integración y fusión de unidades territoriales, en base al principio de necesidad y utilidad pública, adecuando los territorios socio-culturalmente homogéneos al régimen municipal del Estado boliviano. En el caso específico del Municipio Indígena, el artículo 5° de la Ley del Diálogo de 2002, es la base legal de sustento más directo sobre este particular.

**La Ley del Medio Ambiente** (N° 1333), cuyo objeto reside en la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, creando los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar la participación de comunidades y pueblos indígenas en los procesos del desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables, considerando sus particularidades sociales, económicas y culturales, en el medio donde se desenvuelven sus actividades.

**La Ley Forestal** (N° 1700) norma la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país; estableciendo para las comunidades y pueblos indígenas, originarios, comunarios



y campesinos originarios, un sistema de priorización y otorgación preferencial de concesiones forestales en tierras fiscales de producción forestal permanente.

**La Ley de Hidrocarburos** (N° 1689) establece el dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre los yacimientos de hidrocarburos, para cuya exploración, explotación y comercialización celebrará contratos de riesgo compartido con personas individuales o colectivas, entre las que se encuentran las comunidades y pueblos indígenas, dotados de personalidad jurídica, con autonomía de gestión y con plena vigencia de su derecho consuetudinario.

**La Ley del Código de Minería** (N° 1777) establece el dominio originario del Estado sobre todas las sustancias minerales en estado natural, cualesquiera sea su procedencia y forma de presentación, para cuya exploración, explotación y comercialización celebrará contratos de riesgo compartido con personas individuales o colectivas, entre las que se encuentran las comunidades y pueblos indígenas, dotados de personalidad jurídica, con autonomía de gestión y con plena vigencia de su derecho consuetudinario.

La reciente **Resolución de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas**, de octubre de 2007, que establece el respeto a los usos y costumbres, a sus normas y a su cultura, como a sus formas de organización territorial, también es parte de este antecedente jurídico a considerar. Esta resolución se ha constituido en ley de la República.

## 5. MUNICIPIO INDÍGENA Y TERRITORIALIDAD INDÍGENA

---

### AJUSTE DEL TERRITORIO MUNICIPAL A UN TERRITORIO QUE ES SOCIAL Y CULTURALMENTE CONSTRUIDO

El tema central es cómo ajustar el territorio de sección de provincia (municipio) a un territorio que es social y culturalmente construido. Ya se presentaron los escenarios de municipios y su relación con el ayllu. Se podría realizar el mismo ejercicio con tierras bajas, y señalar que el territorio Municipio con el territorio indígena se superpone y traslapa, y esto se puede observar con las TCO's. La TCO es un territorio indígena basado en construcción histórica social y económica. Con raras excepciones, (tal vez Urubichá y ni siquiera plenamente) no hay esta coincidencia. Lo que algunos, como el P. Francisco Pifarré, llaman “el modelo charagüeño”, que es un Municipio con tres TCO's, donde tiene un alcalde indígena electo por toda la población indígena y no indígena, donde conviven las dos lógicas territoriales-espaciales, y donde se ha realizado una convalidación de Distrito Municipal Indígena al de las TCO's, puede ser considerado como un ejemplo a seguir en otros municipios como Cuevo (Alto Parapetí, zona de alto conflicto reciente por el saneamiento de tierras, que quiere imponerse desde el gobierno central), Lagunillas, Gutiérrez y el mismo Villa Montes, en el Chaco boliviano.

No es así en la Amazonia, ya que etnias como la Tacana pretenden hasta hoy un territorio basado en la TCO que atraviesa el límite entre La Paz y Beni, por ejemplo, abarcando los municipios de San Buenaventura e Ixiamas en La Paz y Rurrenabaque, Reyes y Santa Rosa en el Beni, lo que deberá implicar una convalidación territorial en base a un modelo supradepartamental, similar al modelo charagüeño ya descrito.

Incluso, se puede ir más lejos si se examina el caso de los Yaminahua, que si bien tiene su base en el Municipio de Bolpebra, también tiene comunidades en Maldonado, en el lado Este del río Maldonado en el Perú. Este caso se menciona como un caso de comprobación de empoderamiento de los indígenas, ya que un 85% de la población de los Yaminahua vivían en el lado peruano, porque tenían mejor pesca, de acuerdo a su propio relato. Posteriormente a la Participación Popular, el 65% de la población Yaminahua vive en el lado boliviano, debido a que allí ellos se autogobiernan, (como ellos mismos reconocen), y esto aprecian más que el factor económico. De hecho, el alcalde de Bolpebra es *yaminahua* desde hace varias gestiones y su *tushao*, o autoridad originaria, se mantiene para toda la población Yaminahua en ambos lados de la frontera. En este caso se debiera ver, incluso, un modelo supranacional, con la consideración de que en el lado peruano deberá ser un Distrito Municipal Indígena por ser minoría poblacional.

Se puede retrotraer el tema de la fragmentación de los territorios históricos. Aquí se pudiera considerar también la crítica que hacía un antropólogo<sup>30</sup>, a la ejecución de la Participación Popular, como una

30 MIRTENBAUM, José *Municipios, Distritos Municipales Indígenas y TCO's en las Tierras Bajas de Bolivia*, VPEPP/MDSP, La Paz, 2002. Ver también la entrevista en El Deber de Santa Cruz. Abril de 1994.

segunda reforma toledana, en la que se consolidaba una división artificial (aunque también con raíces históricas) por parte de los blancos-mestizos.<sup>31</sup>

El Municipio Indígena es el territorio de sección de provincia urbano rural, donde el 80% o más, de la población es indígena, de acuerdo a los datos censales, en los que la elección de autoridades municipales se ajusta a la norma electoral, en la que la autoridad originaria será definida como candidato en función de los usos y costumbres, los que también se aplican a la gestión del gobierno municipal.

Sin embargo, es evidente que las definiciones de Municipio Indígena se llevaron al terreno fáctico sin gran discusión y menos de correlacionar estas definiciones con las decisiones que desde el nivel gubernamental nacional se aplicaron en relación al tema.

El Distrito Municipal Indígena es una parte del territorio municipio, que tiene una población mayor al 85% de indígenas, de acuerdo a datos censales, y que se administra por cuenta de sus autoridades originarias, a las que se transfiere recursos económicos y competencias por cuenta del gobierno municipal.

Éste es el concepto de origen del Municipio Indígena. Queda claro que no se llega a decidir que la autoridad originaria es automáticamente autoridad municipal, sino que debe pasar por el mecanismo de la democracia representativa, en la que debe definir la elección de la misma, por cuenta de un pueblo indígena o de una agrupación ciudadana.

La aparición del concepto de **autonomía indígena** data de los años 90's<sup>32</sup>, y es un concepto no propio de los pueblos indígenas, sino que los mismos se apegaban más al concepto de autodeterminación y soberanía<sup>33</sup>. Si se unen los conceptos de autodeterminación y soberanía al de autonomía y plurinacionalidad, está claro que la tendencia es la de la construcción del Estado indígena.

Lo contrario, desde la autonomía, lo indígena puede avanzar a formas de autogobierno (Barrios Subelza), antes que a soberanía y autodeterminación.

## CIUDADANÍA Y MUNICIPIO INDÍGENA

Ahora bien, estos conceptos de plurinacionalidad, autodeterminación y soberanía de los pueblos, pueden quedar a contrapelo de la evolución histórica, desde el Estado boliviano, en la construcción de la ciudadanía (ejercicio pleno de derechos ciudadanos), que establece la Constitución Política del Estado, al menos desde la Revolución de 1952 y la Ley de Participación Popular de 1994. Y desde el lado indígena, desde las demandas de Zarate Willka y las revueltas de Jesús de Machaca en 1934 y el Congreso Indígena del período de Villarroel.

La democracia comunal y la democracia municipal se han ido fundiendo en el Municipio indígena, y en los municipios en general, tal como recientes investigaciones lo comprueban<sup>34</sup>. En todo caso, la ciudadanía entendida desde lo comunitario (entendido no como puramente comunal), puede ser un punto de desencuentro entre los distintos actores indígenas, de la dinámica territorial boliviana. Más aún, hay

31 Se ha dejado de lado el concepto de criollo, por ser de origen colonial y de poca aplicación contemporánea.

32 LÓPEZ Bárcenas, Francisco. *Autonomías indígenas en América: de la demanda de su reconocimiento a su construcción*. Programa de las Américas. [www.iroamericas.org](http://www.iroamericas.org)

33 GALINDO, Mario; CRUZ, Bonifacio; BUENO, Ramiro; PARDO, Elizabeth. *Visión Aymara de las Autonomías*. La Paz. PIEB. 2007. (Ver las conclusiones del estudio).

34 MENDOZA, Martín; LIENDO, Roxana; ROCABADO, Carlos; PERICÓN, Carolina. *Descentralización, construcción ciudadana y capital social en Bolivia*. PIEB. La Paz, 2007. ALBÓ, Xavier, *Quiénes son Indígenas en los Gobiernos Municipales*. Edición Plural-CIPCA, Cuadernos de investigación N° 59, La Paz-Bolivia. 2004, ALBÓ, Xavier, *Pueblos Indios en la Política.*, Ediciones Plural -CIPCA, Cuadernos de investigación N° 59, La Paz, Bolivia. 2002, ALBÓ, Xavier. *Ojotas en el Poder Local: Cuatro Años Después*. CIPCA/PADER/HISBOL. La Paz, 1999.

quienes conciben que el territorio indígena es una modernización de lo municipal, incluyendo a pensadores indígenas como Colque, que sostienen esta hipótesis<sup>35</sup>.

La evaluación de 14 años de Participación Popular que realiza Carlos Hugo Molina, apunta a que el mayor logro de la misma ha sido la construcción de ciudadanía. La sociedad civil dejó de ser una referencia gremial para pasar a ser un soporte de la democracia. El ciudadano, en su manifestación individual o colectiva, asume este rol<sup>36</sup>. Es justamente esta manifestación colectiva la que han relevado los pueblos indígenas en su conquista de ciudadanía; pero la manifestación individual pareciera en proceso de construcción aún, debido a que se imponen lógicas comunitarias, o de grupo étnico antes que la manifestación individual de los indígenas. Estas manifestaciones individuales son más bien reprimidas por la propia comunidad o por el Estado.

## 5.1 LO INDÍGENA EN LO URBANO.

El municipio indígena solo tiene sentido cuando se constituye en un proyecto de gestión territorial estatal y eso solo se ha planteado y es factible para territorios y municipios rurales. No es posible pensarlo para los municipios urbanos.

Las estadísticas dicen que la gran mayoría de quienes se identifican como indígenas, sin embargo, están en las grandes ciudades.

Por consiguiente, los municipios indígenas rurales con todos los temas que ya se han planteado, se deberán resolver, tomando este hecho.

Además, no se debe entender el tema como una normativa a aplicar desde arriba, sino como criterios para dialogar entre el Estado y las comunidades que manifiesten proyectos explícitos.

El criterio no es de raza sino de propuesta organizativa. Es por eso que no interesa el tema del mestizaje para el tema del municipio indígena.

Un primer dato de identificación de la población indígena urbana es el del censo de 2001. Se dejará de lado las cifras del censo 1992, por la poca comparabilidad posible, en otros aspectos, por la diferente definición de lo indígena. En el caso lingüístico se puede realizar un breve apunte por ser una pregunta directa en ambos censos.

Si se sigue solamente el criterio lingüístico, se tiene que la población indígena disminuyó, ya que el Censo de 1992 establecía un 54% de indígenas por criterio de lenguaje nativo, mientras el Censo de 2001 sólo registró que el 45% de la población aprendió a hablar en algún lenguaje nativo y el 42% aún hablaba este lenguaje. Esto es muy significativo en términos de mostrar que las lenguas nativas se están perdiendo en el habla de la propia población indígena, que es cada vez menor la que sigue hablando estos lenguajes, lo que va aparejado por el grado de urbanización de esta población indígena.

35 Entrevista a Gonzalo Colque. *El territorio indígena, una modernización municipal*. Ventana Ciudadana de La Razón, 18 de marzo de 2008.

36 MOLINA, Carlos Hugo. *Participación Popular, 14 años después*. Ventana Ciudadana. La Razón. 31 de marzo de 2008.

**Población Indígena por Lugar de Residencia  
CNPV 2001 en porcentaje**

Pueblo Indígena	Urbano	Rural
Quechua	50.8	49.2
Aymara	59.6	40.4
Guaraní	56.3	43.7
Chiquitano	68.4	31.6
Mojeño	73.4	26.6
Otro nativo	54.4	45.6
Ninguno	79.2	20.8

Fuente: MOLINA, Ramiro, ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD. La Paz, 2006. Pág. 72 en forma de gráfico.

El Censo del 2001 muestra que, cada vez más, la población indígena opta por vivir en áreas urbanas. En el Censo de 2001, con criterio de autoidentificación, se observa que en promedio el 60% vive en el área urbana y si se consideran los dos pueblos indígenas principales, que son el quechua y el aymara, esto se mantiene en el orden del 56%.

**Población Indígena por Género y Lugar de Residencia  
CNPV 2001 en porcentaje**

Pueblo Indígena	Rural		Urbano	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Quechua	24.7	24.5	27.1	23.7
Aymara	19.8	20.6	30.6	29.0
Guaraní	20.1	23.6	27.5	28.8
Chiquitano	13.4	18.2	33.9	34.6
Mojeño	10.6	16.0	35.4	38.0
Otro nativo	19.9	25.7	26.2	28.2
Ninguno	9.5	11.3	42.2	37.0

Fuente: MOLINA, Ramiro, ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD. La Paz, 2006. Pág. 72 en forma de gráfico.

La población indígena, dividida por hombres y mujeres, de acuerdo a información del censo de 2001, muestra que, en quechuas y aymaras, son más las mujeres que los hombres las que migran al área urbana; no así en los guaraníes, chiquitanos ni mojeños; es decir, en pobladores de tierras bajas.

Por otra parte, si se observa a las personas de 15 y más años que se autoidentifican como mestizos, pero que a la vez son de pueblos indígenas, se tiene los siguientes resultados:

**Personas de 15 y más años que se autoidentifican como mestizos y pueblos indígenas.  
CNPV 2001 en porcentaje**

<b>Autoidentificación</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Total mestizos Bolivia</b>	76
<b>Mestizo aymara</b>	64
<b>Mestizo de otros pueblos indígenas</b>	83
<b>Mestizo quechua</b>	89

Fuente: PNUD. *Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible. Informe nacional de Desarrollo Humano 2004.* La Paz. 2004. Pag. 105.

Lo más relevante es el porcentaje de mestizos quechuas, que se eleva al 89%, es decir, a un alto porcentaje, al igual que los mestizos de otros rubros indígenas, donde prevalecen los pueblos indígenas de tierras bajas, con 83%. Es en el pueblo aymara donde aún se tiene un porcentaje también alto, pero menos significativo, de 64%.

Aún así se debe considerar que esto está en línea con el hecho de que, siendo que el pueblo aymara no tiene grados despreciables de urbanización, mantiene un grado alto de no mestizaje. Si vemos los niveles de urbanización podremos comprobar que la misma no influye con el mayor o menor grado de mestizaje.

**Población de 15 o más años por Pueblo Originario de pertenencia, según área de residencia y tipo de poblado urbano.**  
CNPV 2001

Ciudad/ Localidad	Quechua	Aymara	Guarani	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno	Total
Ciudad Capital	514.026	385.943	31.621	41.303	25.819	18.683	1.067.368	2.084.763
75.000 y más	70.970	295.052	1.948	1.257	523	2.216	123.546	495.512
50.000 a 74.999	36.716	7.408	1.438	397	502	1.419	74.857	122.747
25.000 a 49.999	37.613	20.638	3.631	263	838	1.037	64.164	128.244
15.000 a 24.999	25.982	3.247	1.210	8.400	609	1.991	41.558	82.997
5.000 a 14.999	53.828	26.355	2.839	18.841	5.022	8.752	86.253	201.890
2.000 a 4.999	51.241	23.069	3.022	6.347	715	3.628	64.485	152.507
Total	790.436	761.712	45.079	76.808	34.028	37.736	1.522.231	3.268.660

Fuente: MOLINA, Ramiro, ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD. La Paz, 2006. Pág. 73 parte del cuadro 4.2.

**Población de 15 o más años por Pueblo Originario de pertenencia, según área de residencia y tipo de poblado urbano.**  
CNPV 2001 en porcentaje

Ciudad/ Localidad	Quechua	Aymara	Guarani	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno	Total
Ciudad Capital	33.0	30.2	38.9	36.8	55.7	26.9	55.5	41.2
75.000 y más	4.6	23.1	2.4	1.1	1.1	3.2	6.4	9.8
50.000 a 74.999	2.4	0.6	1.8	0.4	1.1	2.1	3.9	2.4
25.000 a 49.999	2.4	1.6	4.5	0.2	1.8	1.5	3.3	2.5
15.000 a 24.999	1.7	0.3	1.5	7.5	1.3	2.9	2.2	1.5
5.000 a 14.999	3.5	2.1	3.5	16.8	10.8	12.5	4.5	4.0
2.000 a 4.999	3.3	1.8	3.7	5.7	1.5	5.2	3.4	3.0
Total	50.8	59.6	56.3	68.4	73.4	54.4	79.2	64.5

Fuente: MOLINA, Ramiro, ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD. La Paz, 2006. Pág. 73 parte del cuadro 4.2.

Como se puede observar en los dos cuadros anteriores, los aymaras tienen un grado de urbanización del 59%, más alto que el de los quechuas. La existencia de una ciudad aymara de más de 754.000 habitantes, como es la ciudad de El Alto, influye en este sentido. Se puede decir que se trata de una ciudad rural<sup>37</sup>, en la que los usos y costumbres se mantienen y donde sus habitantes aún acuden al menos tres días de la semana al campo.

Por otra parte, se observa en tierras bajas que los pueblos indígenas tienen altos grados de urbanización, que oscilan entre el 56 y el 73%; pero, en la mayor parte de los casos, en poblaciones menores a 25.000 habitantes.

Aunque todos los indígenas tienen mayor presencia en capitales de departamento. En el caso de los aymaras, su presencia en El Alto una ciudad mayor de 754.000, donde viven 23% de ellos, que no es otra que.

Con estos antecedentes numéricos, se puede decir que la urbanización es un proceso en el que los indígenas establecen estrategias de sobrevivencia, de expansión en la ocupación del espacio, de una interrelación entre la producción rural y la comercialización-mercado urbano, donde pueden ligarse al Estado, de alguna manera, en la vía de los procesos y procedimientos administrativos, en la obtención de carnet de identidad y documentos de propiedad de sus tierras, en la obtención de mejor salud y, eventualmente, enviando a sus hijos a educación secundaria o superior técnica en la mayor parte de los casos. Lo que no es óbice para la existencia de una comunidad urbana indígena ya constituida. No otra cosa significan ciudades como El Alto, donde la presencia de indígenas en el Concejo Municipal y en la dirigencia de organizaciones sociales, como la FEJUVE de El Alto y la COR de El Alto, es preponderante, y comparten su participación con mestizos indígenas y mestizos/blancos. Se debe remarcar que la definición censal no dice que ellos no sean mestizos, aunque se autoconsideren aymaras como pueblo de pertenencia.

La existencia de zonas o barrios en las ciudades, con alta composición indígena se da en casi todas las ciudades capitales de Bolivia: Plan Tres Mil y Villa Primero de Mayo en Santa Cruz de la Sierra; Villa Sebastián Pagador y Cerro Verde, en Cochabamba; Zona Norte, en Oruro; Las Delicias, en Sucre; Mercado Campesino, en Tarija; Pompeya, en Trinidad.

Lo indígena en lo urbano se expresa en costumbres “amestizadas” en lo folklórico, en lo cultural y en lo religioso. No otra cosa significan las diferentes “entradas” folklóricas, en homenaje a vírgenes (Virgen de El Carmen, de Copacabana, de la Exaltación, del Sagrado Sepulcro, de las Nieves) que tienen su residencia original en las provincias y en el área rural, pero que son festejadas en el área urbana. En toda la zona Sur de La Paz, se tienen entradas en todos los barrios con este componente. Un reporte reciente de la Oficialía Mayor de Cultura de la Alcaldía de La Paz<sup>38</sup>, clasifica en 387 las entradas folklóricas de la ciudad de la Paz, más que los días del año.

La definición de los indígenas urbanos se puede colegir de “la construcción de prácticas sociales e imaginarios socioculturales en los que se pueden identificar tensiones y conflictos. Algunos lugares comunes de los indígenas urbanos identificados son: la falta de oportunidades laborales, la pérdida de su lengua, la ausencia de organizaciones indígenas urbanas, la desligación de sistemas comunitarios de organización”<sup>39</sup>.

37 URIOSTE Fernández de Córdova. Miguel. *Desarrollo Rural con Participación Popular*. Tierra. La Paz, 2002. Urioste habla de El Alto como ciudad rural. Se podría decir que una gran cantidad de población vive en una estrecha cercanía con los ambientes rurales del departamento. La cercanía a sus usos y costumbre la categorizaría como indígena peor no rural.

38 La Razón, 15 de enero de 2008.

39 CEBEM, *Los indígenas urbanos, una aproximación a su problemática*. En Taller de Indígenas Urbanos. CEBEM, ASDI, Suecia. La Paz, 28 de febrero de 2008.



Por otra parte, lo indígena en lo urbano se expresa en la forma como se va dibujando el manto urbano. Se tiene una ocupación de tierras desordenada y acorde con la llegada de migrantes que, en el caso de La Paz, tienen una primera estación en El Alto y luego se adentran en la ciudad de La Paz. Esto implica que son construcciones de poca consistencia, expuestas a derrumbes, sin documentación legal en orden, con una lógica rural, en la que la calle no es el concepto principal, ni tampoco los servicios públicos, como ser agua potable (que se entiende que se puede conseguir de pileta pública, incluso para no pagarla), alcantarillado (que se resuelve con pozo ciego, que termina socavando la propia estructura de la construcción, y que no se paga tampoco), alumbrado público (que es gratis, y por el que se pelea, ya que se relaciona como indicador de seguridad ciudadana), áreas verdes (que siendo gratis, se obtienen en zonas más alejadas y que dejan a la niñez sin muchas opciones de esparcimiento).

Esto por mostrar algunos servicios urbanos y la relación de los indígenas con ellos. El concepto de bienes públicos puro e impuros es perfectamente aplicable aquí, porque lo que buscan los indígenas son bienes públicos puros, es decir, universales y gratuitos: parques, alumbrado público, áreas verdes, y si es posible, salud (posta sanitaria) y educación (escuela primaria).

Hasta allí su relación con lo urbano, que es su entrada a la ciudadanía. El ejercicio del voto, y la pretensión de buscar equilibrios entre quienes le resuelvan sus problemas y su propia participación en el sistema de poder, que llega a la junta vecinal. Es más fácil encontrar indígenas en las juntas vecinales y los comités de vigilancia urbanos, que en puestos de administración pública. Puede ser miedo a lo desconocido (¿aún?), o porque percibe que se requieren de mayores experticias para esta administración municipal urbana.

En cuanto a la presencia de indígenas en áreas urbanas y su relación con las ciudades, tenemos interesantes formaciones, que se desarrollaron y actualmente se están aún produciendo, y que las podemos clasificar de la siguiente forma:

- Como habíamos visto anteriormente, primero tenemos los indígenas relacionados a las concentraciones en grandes ciudades como La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz;
- Los indígenas que habitan centros urbanos no capitales y menores a 50.000 habitantes;
- Incluso extraterritorialmente (respecto del país) indígenas que habitan en otros países, podemos citar hasta la misma ciudad de Buenos Aires y el fenómeno más reciente de España.

La conceptualización de los indígenas urbanos, desde perspectivas demográficas, colonialistas o de usos y costumbres indígenas en ámbito urbano, no son suficientes para terminar de configurar una unidad de tipo conceptual al respecto<sup>40</sup>. El hecho de que se tenga presencia indígena en el ámbito urbano no conlleva el ejercicio de uso de derechos territoriales en la gestión estatal. La gestión territorial, de los municipios urbanos con presencia indígena, es totalmente sujeta a las normas nacionales y, por ende, no hay aplicación de usos y costumbres, ni de formas de gestión territorial basadas en éstas. (La experiencia en El Alto, en la gestión de José Luís Paredes, como Alcalde, del 2001 al 2005, de la política del “Ayni comunal”, fue una adaptación mestiza de una costumbre rural, pero con contenido clientelares y prebendalistas, por la entrega de alimentos y otras vituallas de los participantes de esta política). Por tanto, el derecho que se hace efectivo a nivel de la gestión del territorio, no aparece en el Municipio urbano, en cuanto a la presencia indígena.

Si bien es cierto que Albó<sup>41</sup> piensa que más de la mitad de los municipios tienen más de 65% de población indígena, y que, por tanto, aplican para ser Municipios Indígenas, se olvida que de esos 172 municipios

40 CEBEM ibidem

41 Ventana de La Razón. La Paz, 25 de julio de 2006.

de los 329 existentes, existen al menos 40 que son predominantemente urbanos, y, por tanto, no están dentro del alcance del Municipio Indígena, que no solamente debe tener una acepción demográfica, sino fundamentalmente social, histórica y cultural.

Otros reclaman que sean las TCO's la base del Municipio Indígena. Para ellos, debe recordarse, que la TCO no tiene contenido urbano, por lo que queda excluida de esta categorización también.

Tampoco se han podido identificar propuestas para la gestión indígena en las ciudades donde existe fuerte (mayoritaria o minoritaria) presencia de población indígena. Esto confirma aún más la hipótesis de trabajo, de que el tema del Municipio Indígena es fundamentalmente rural. Aunque un municipio sea predominantemente urbano, puede darse el caso de que Distritos del municipio urbano pretendan una administración indígena, pero ello se encuadra en el concepto de Distrito Municipal Indígena y no de Municipio Indígena.

## 5.2 LO INDÍGENA EN LO RURAL.

Nuevamente los problemas de definición de lo indígena no permiten usar cifras del censo 1992, las que no se usarán como comparación y sólo como antecedente. No se considera tampoco los indicadores que se obtuvieron del censo de 1992, y que sólo son útiles como antecedente histórico, por la definición de indígena del mencionado censo<sup>42</sup>.

El siguiente cuadro muestra, datos del INE, cómo se configura la población indígena de Bolivia con base del censo 1992. La información de población indígena rural que proporciona el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 y la proyección del INE es la siguiente:

**Población Indígena Rural de Bolivia**  
(Base: CNPV 1992)

Zonas	1992	2000	2004
<b>Andina</b>	<b>1.635.268</b>	<b>1.871.456</b>	<b>1.929.934</b>
La Paz	538.072	552.360	544.679
Cochabamba	366.078	456.521	483.825
Oruro	105.786	112.400	108.357
Potosí	411.223	479.182	498.849
Chuquisaca	197.872	247.801	268.039
Tarija	16.236	23.191	26.186
<b>Oriente Chaqueña</b>	<b>90.837</b>	<b>115.023</b>	<b>131.105</b>
Santa Cruz	79.215	100.478	115.414
Chuquisaca	8.587	10.256	10.862
Tarija	3.035	4.289	4.829
<b>Amazónica</b>	<b>100.440</b>	<b>124.311</b>	<b>132.719</b>
Pando	1.275	1.777	1.886
Beni	42.482	50.482	53.257

42 Ver por ejemplo la interesante serie de Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos de género, generacionales y familia. *Indicadores sociales, étnicos, de género y generacionales de municipios con población indígena del oriente, chaco y amazonía. Beni.* Otro volumen para Santa Cruz y otro volumen para Pando. Universidad de la Cordillera, UNICEF. La Paz. 1999.

La Paz	13.771	16.699	17.784
Cochabamba	42.913	55.353	59.792
<b>Total Bolivia</b>	<b>1.826.545</b>	<b>2.110.790</b>	<b>2.193.759</b>

Fuente: Ministerio de Asuntos Campesinos, *Pueblos Indígenas y originarios. Pueblos Indígenas y originarios de Bolivia. Diagnóstico nacional*. Bolivia. 2001. Pág.4.

Como se puede observar, en el Censo de 1992 se calculó la población indígena básicamente en base a criterio lingüístico, es decir, a la lengua que hablan. El resultado fue que se tenía una población indígena rural de 1.826.545, que representaba menos del 27% del total del país. Esta proyección muestra que esta población rural del país se incrementa más lentamente en el futuro a 2.193.759, que considerando la proyección de población para el 2004, con un incremento de más del 20%, es decir, de casi un 1.4% anual, sigue siendo menor al de la tasa de crecimiento de la población en general de 2.7%, y mucho menor que la extraordinaria tasa de crecimiento de población indígena urbana.

En el caso de la población indígena rural se observa que, en la zona andina, existe un leve incremento de la misma, que va de 1.635.268 a 1.929.934, lo que se ha confirmado con el dato del CNPV de 2001<sup>43</sup>, como se comprobará más adelante. En cambio, en la zona del oriente chaqueño y amazónica, se ve incrementos que porcentualmente son un poco más significativos, aunque no lo suficiente como para superar las tasas de crecimiento de la población indígena urbana que se vieron anteriormente.

43 Este es un dato de partida y no es comparativo con los anteriores por la definición diferente de indígena por lengua y por autodefinición de pertenencia. Lo importante es que la problemática del municipio indígena se limita cada vez más a una minoría creciente de la propia población indígena.

**Población de 15 o más años por Pueblo originario de pertenencia, según área de residencia y tipo de poblado rural  
CNPV 2001**

Ciudad/ Localidad	Quechua	Aymara	Guarani	Chiquitano	Mojeño	Otro Nativo	Ninguno	Total
Rural amanzanado	80.638	67.547	4.143	5.257	1.245	4.072	60.304	223.206
Rural disperso	684.567	448.622	31.345	30.153	11.063	27.556	339.820	1.573.126
Total	765.205	516.169	35.488	35.410	12.308	31.628	400.124	1.796.332
<b>Total general</b>	<b>1.555.641</b>	<b>1.277.881</b>	<b>81.197</b>	<b>112.218</b>	<b>46.336</b>	<b>69.364</b>	<b>1.922.355</b>	<b>5.064.992</b>

Fuente: MOLINA, Ramiro, ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD. La Paz, 2006. Pág. 73 parte del cuadro 4.2.

**Población de 15 o más años por Pueblo originario de pertenencia, según área de residencia y tipo de poblado rural  
CNPV 2001. En porcentaje**

Ciudad/ Localidad	Quechua	Aymara	Guarani	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno	Total
Rural amanzanado	5.2	5.3	5.1	4.7	2.7	5.9	3.1	4.4
Rural disperso	44.0	35.1	38.6	26.9	23.9	39.7	17.7	31.1
Total	49.2	40.4	43.7	31.6	26.6	45.6	20.8	35.5
<b>Total general</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: MOLINA, Ramiro, ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD. La Paz, 2006. Pág. 73 parte del cuadro 4.2.

La población indígena rural, vista desde la perspectiva de Albó y Molina, de amanzanada y dispersa, muestra que es abrumadoramente mayor la población dispersa, que supera el 44% en los quechuas, el 35% en los aymaras y un tanto menor en guaraníes, que llegan al 38%; chiquitanos que están por el 27%, y mojeños en 24%, es decir, en tierras bajas hay menor población rural dispersa, pero eso es también porque hay menor población rural indígena, como se vio en el análisis de la población urbana de estos pueblos indígenas.

Si se sumara la población amanzanada rural de quechuas y aymaras (que no es otra que la de los pequeños pueblos) a la de la población indígena urbana, se tiene, en estos dos casos, que este porcentaje es mayor que la de la población urbana de poblaciones menores de 5.000 habitantes y, por ende, se tiene una masa crítica para la conformación de poder local, desde los pueblos indígenas quechua y aymara.

Es interesante observar que quienes respondieron en el Censo de 2001 que no tenían **ninguna autoidentificación** con pueblos indígenas, tienen solamente 20% de población rural; y en tierras bajas pareciera ser que esa es también la tendencia, 26% de los mojeños, 31% de los chiquitanos y 43% de los guaraníes; siendo los otros nativos con 46% el de mayor porcentaje.

Tomando en cuenta que se puede definir un Municipio Indígena por tener el 85% de su población indígena, se tendría que son 85 municipios los que cumplen con esta característica. Como dice Albó (ya citado), si el porcentaje es 65%, esto sube a 172 municipios. Si la definición de Municipio Indígena es el de la voluntad de organización del territorio o gestión del territorio, este número de municipios puede subir a casi dos tercios del total de municipios del país, es decir, a más de 200 municipios de los 329 actualmente constituidos.

Hay autores que señalan que es importante redefinir el concepto territorial en el imaginario colectivo de la población boliviana (Paz Padilla). Este autor sostiene que hay áreas consolidadas, y áreas de expansión<sup>44</sup>. Las consolidadas siempre son urbanas, en tanto las que son en expansión casi siempre son rurales. Y ello hace que la territorialidad sea más inasible, flexible y móvil en el área rural. Esto, trasladado a la concepción indígena del territorio, lleva a que el indígena nómada amplíe su horizonte de territorio y el indígena sedentario lo apropie y consolide en forma cuasi estatal, es decir, con autodeterminación, usos y costumbres, autoridades originarias y formas propias de organización del mismo.

Todo lo anterior se refiere a la relación entre las características de la población y su distribución como criterios para la constitución formal o no de municipios indígenas de acuerdo a lo aprobado por la Ley del Dialogo Nacional. Pero esta discusión no necesariamente se relaciona con la práctica misma de las poblaciones en sus esfuerzos por incorporar o no lo municipal en la gestión del territorio. Al respecto se han producido muchos cambios en los últimos años a raíz de las normas legales analizadas, particularmente las relacionadas con la ley INRA y la Ley del Dialogo, pero sobre todo impulsados por la revalorización de lo étnico cultural en la vida política del país.

Los cambios en la gestión territorial indígena se resumen en un texto de formación virtual, de manera sintética de la siguiente manera<sup>45</sup>:

- i) Cambios en la naturaleza y el imaginario social sobre la territorialidad vinculados a contextos políticos y sociales más amplios que los de la interculturalidad en tanto el lugar desde donde se realiza el diálogo, la convivencia y la construcción democrática. Incorporación de la discusión sobre la autonomía de los pueblos indígenas, más allá del modo concreto en que se resuelva.
- ii) Cambios en los referentes estructuradores de los movimientos sociales, actores y la naturaleza de sus demandas. Se pasó de las dinámicas de clase social como único referente social, político y de proyecto nacional a la estructuración identitaria a partir de pertenencias a entidades primordiales definidas por marcadores históricos, sociales y culturales de cada uno de los pueblos indígenas, con una propuesta de reconstrucción nacional en torno a esa realidad social y política.

44 PADILLA, Paz. *Desarrollo con identidad. Propuestas para un modelo de gestión*. Ed. Sirena. Santa Cruz, enero de 2007. Pág. 24 y ss.

45 PABON, Edgar; MOLINA, Ramiro. *Curso de introducción a las territorialidades indígenas*. Programa de Conflictos interculturales, CEBEM. La Paz, 2008.

- iii) Cambio en la naturaleza del Estado y de la nación boliviana en torno al reconocimiento de la existencia y derechos de pueblos indígenas, que fue la base para la discusión de hoy sobre la conformación del Estado multinacional.
- iv) Cambio en la “episteme” de la ideología del Estado boliviano monocultural expresado en el reconocimiento constitucional de la “pluriculturalidad” y la “multiétnicidad”, tras más de siglo y medio de invisibilidad impuesta a los pueblos indígenas.

Pero, además, se insiste también en el mencionado texto, en la diferencias entre espacio económico y territorio, y se clasifica las territorialidades indígenas en las de tierras altas (ayllus, Norte de Potosí, ayllus jal’qas, y se los resume en el siguiente cuadro:

Tipo	Sistemas de cargos	Sistemas productivos
<b>Ayllus poco fragmentados</b>	En estos ayllus se mantienen unidades territoriales históricas y de organización en varios niveles. Las autoridades existen por cada nivel.	Poseen un sistema de aynocas y áreas compartidas-discontínuas (en reducción); usufructo familiar y comunal de los recursos
<b>Ayllus fragmentados</b>	Las autoridades corresponden a los niveles inferiores y a un sistema de elección igualmente complejo.	Usufructo familiar y comunal de los recursos (en deterioro); ayllus desvinculados de sus áreas de puna
<b>Comunidades de ex hacienda</b>	Mantienen la organización sindical como instancia representativa	Combinación de derechos propietarios individuales y colectivos con tendencia a la fragmentación de áreas comunales.
<b>Ayllus y comunidades con nuevas identidades</b>	Combinan indistintamente organizaciones tradicionales y sindicatos, los cuales muchas veces poseen un mayor peso en la representación interna y externa.	Formas heterogéneas de acceso a los recursos por cuanto combinan rasgos de los casos anteriores.

Fuente: PABON, Edgar; MOLINA, Ramiro. *Curso de introducción a las territorialidades indígenas*. Programa de Conflictos interculturales, CEBEM. La Paz, 2008. Págs. 20 y 21.

También se examinan las territorialidades indígenas lingüísticas, y las territorialidades en tierras bajas, como TCO’s, como áreas protegidas o de conservación. Y se concluye señalando que las territorialidades indígenas buscan su reconocimiento, su autonomía, a partir de haber mantenido el control de la gestión territorial como pueblos indígenas. Se busca restablecer el derecho indígena al territorio. Además que estas territorialidades tienen una doble dinámica, vertical y horizontal; y es de rescatar las diferencias en la concepción territorial de tierras altas y bajas, aunque existen varias coincidencias<sup>46</sup>.

Por todo lo señalado, es el ámbito de lo rural el que configura al Municipio indígena. Esta es la principal conclusión a la que se puede arribar después de esta revisión de datos. Coinciden en lo mismo de manera indirecta autores como Gonzalo Colque, que señalan que la preeminencia de usos y costumbres de pueblos indígenas rurales, es la base de la construcción del Municipio indígena<sup>47</sup>.

46 PABON, Edgar; MOLINA, Ramiro. *Curso de introducción a las territorialidades indígenas*. CEBEM. La Paz, 2008. Pág 22 y ss.

47 Ventana de La Razón. La Paz, 25 de julio de 2006.

## 6. LA CONCEPCIÓN INDÍGENA DEL ESTADO.

---

La construcción municipal indígena requiere examinar cómo los indígenas conciben al Estado, especialmente tomando en cuenta que la construcción de lo municipal es parte de la construcción del Estado boliviano. Se debe entender al Municipio como la piedra de base del Estado, al menos en su organización territorial, después del fenómeno de la Participación Popular.

### CONCEPCIÓN INDÍGENA DE LO COMUNAL Y DEL ESTADO.

En cuanto a las condiciones de organización, lo comunal sigue prevaleciente. Sólo por mostrar el caso del pueblo aymara, se puede ver que el ayllu prevalece y toma su lugar como un micro Estado. Evidentemente, la concepción occidental de las etnias es que lo comunal es un poder local, focalizado, donde el mallku, el jilakata, la segunda mayor, la mama tajlla, o el curaca ejerce autoridad reconocida, sin discusión, y que se somete a normas de elección consensuada, o rotativa, en base a factores etéreos (amautas viejos en aymaras) o de fuerza y poder (jilankos y segundas mayores en quechuas). Estas autoridades no responden a normas de democracia representativa, no constituyen poder alterno, ni el concepto de poder dual más avanzado se los concibe así<sup>48</sup>.

En el oriente, los Capitanes Grandes o Mburuvichá guasú, o los presidentes de los Cabildos Indigenales de Moxos, responden a lógicas hereditarias, y también están divorciados de concepciones de democracia representativa.

Ello lleva a una profunda reflexión. De concederse autonomías indígenas, éstas tendrían que reconocer la forma de elección de sus autoridades originarias, como las autoridades estatales, y por tanto, reducirían el margen de la democracia en el ámbito de estas autonomías indígenas, convirtiéndose en naciones dentro de la nacionalidad boliviana y mucho más la departamental. Especialmente considerando la ausencia de representación de minorías no indígenas en estas autonomías.

A nivel rural, los Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, a través del CIDOB, han intentado varias veces la despartidización en cuanto a la designación de las autoridades de los Distritos Municipales Indígenas y lo han logrado la mayor parte de las veces, pero más por presión de sus organizaciones que por decisión de gobierno municipal de *motu proprio*. Esto muestra que el principal impedimento para la construcción de un Poder Comunitario son los partidos políticos, los que no encuentran aún la forma de manejar y relacionarse con un concepto que es el devolutivo, es decir, la devolución del poder de quien proviene el mismo, que es el propio pueblo.

La democracia representativa tiene en los partidos políticos a la mayor expresión de representación. Si estas instituciones no logran representar a los ciudadanos, se quiebra el espíritu de la democracia. Hay muchas teorías al respecto y no siendo tema de este estudio, no profundizaremos en este tema; sin

48 ZAVALETA Mercado, René. *El Poder Dual*. Siglo XXI. México. 2da. Edición. 1983.

embargo, para nuestros fines, interesa que se pueda establecer la relación entre los partidos políticos y los pueblos indígenas, tanto como colectividades, cuanto como individuos; aunque habrán antropólogos que señalen que los indígenas no se pueden concebir individualmente, por tratarse de colectividades *per se*.

### RELACIÓN DE LO INDÍGENA CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En un análisis de 1998 de Diego Ayo, que es parcialmente vigente diez años después<sup>49</sup>, recoge varios escenarios de relación de los partidos políticos con las OTB's<sup>50</sup>; entre ellas están<sup>51</sup>:

- Se establece que los partidos políticos han creado OTB's, lo que muestra el alto desprecio por la forma de organización independiente de las comunidades campesinas, y étnicas, despartidizada y comunitaria de la sociedad civil<sup>52</sup>.
- En algunas circunstancias, la relación de los partidos políticos con las OTB's ha conllevado una *descolectivización* de la unidad sociocultural existente en el Municipio o comunidad, pues no se reconoce a las organizaciones étnicas, sino sólo en tanto fracción organizada como OTB.
- Esta relación entre OTB's y partidos políticos ha llevado a una desculturización, a través de un homogeneizador procedimiento de gestión, como ser la planificación participativa, los PDM's, los POA's, etc., que sustituye métodos propios locales, como pueden ser los mismos usos y costumbres que la propia Ley de Participación Popular reconoce para las OTB's, pero no explícitamente para la forma cómo las mismas se autogestionan.

Con ello, la relación de los partidos políticos con las OTB's ha terminado en un instrumentalismo, que no termina de democratizarse y de establecerse en términos más equivalentes.

A pesar de ello, cuando se concibió la Ley de Participación Popular, muchos de sus autores, empezando por el Presidente Sánchez de Lozada, entendían que las OTB's (entendiendo que los pueblos indígenas son un tipo de OTB rural, junto a la comunidad campesina y al sindicato agrario en ex haciendas) se constituían en un campo más de la lucha y el debate político. Lo que resta es saber si ese campo es el mismo para todos los partidos políticos o si algunos han instrumentalizado de tal manera a las OTB's que terminan condicionándolas, chantajeándolas a cambio de obras para la comunidad a la que representan, superponiendo en las mismas a sus dirigentes partidarios y amputando su libertad de ejercicio de derechos constitucionales para la acción y proyección política y social.

Se dijo que la Participación Popular constituía un proceso de *ciudadanización de los indios*. Esta visión crítica trataba de enfocar a esta reforma como de característica homogeneizante. No se puede negar que rasgos de esta característica los tuvo, pese a que varios de sus coautores bregaron por la visión pluri-multi. En el ámbito de lo político, las reformas han provocado que los partidos políticos presten una mayor atención a la opinión ciudadana que demanda soluciones concretas a sus problemas locales; de esta forma,

49 AYO, Diego. *Los Partidos Políticos en la Coyuntura de la Descentralización*. En Revista Opiniones y Análisis No. 30, de Fundación Hanns Seidel y FUNDEMOS. Pp. 54 y ss. La Paz, 1998.

50 OTB's son las Organizaciones territoriales de Base, definidas así en la Ley de Participación Popular. Al redactar la Ley se proyectaban en base al Censo de 1992 6.000 OTB's urbanas y 14.000 rurales. Hay registradas 8.000 OTB's urbanas y 12.000 rurales.

51 AYO, Diego. *Los Partidos Políticos en la Coyuntura de la Descentralización*, En Revista Opiniones y Análisis No. 30, de Fundación Hanns Seidel y FUNDEMOS. Pp. 58 y ss. La Paz, 1998.

52 TICONA, Esteban; ROJAS, Gonzalo; ALBÓ, Xavier. *Votos y Wiphalas*. Campesinos y pueblos originarios en democracia. Fundación Milenio. Serie temas de la modernización. CIPCA. Cuadernos de Investigación No. 43. Pp. 161y ss. La Paz, 1995.



*los partidos promueven líderes locales representativos que tengan una imagen de eficiencia y preocupación por el interés público.* Asimismo, en base a la misma entrevista anteriormente mencionada, los entrevistados consideran que los líderes de sus partidos buscan, bajo el nuevo escenario, una mayor concertación con los ciudadanos. Todo esto dentro el mismo mecanismo de Democracia Representativa donde los principales actores son los partidos políticos.

Las reformas del Código Electoral, Reforma Constitucional de 2004, se ha territorializado la representación y la distribución del voto<sup>53</sup>. Los indígenas pueden elegir a indígenas. Esta es la principal conclusión de esta relación de lo indígena con la democracia, como forma básica de estructuración del Estado boliviano, en los últimos años. Esto ha sido utilizado por el movimiento indígena y sus resultados son los ya mencionados, de un gobierno basado en el liderazgo de Evo Morales y de un movimiento básicamente sustentado por los indígenas. En su momento también el MIP.

### **6.1. LO INDÍGENA EN EL MUNDO ESTATAL/MUNICIPAL.**

Lo indígena en el mundo estatal/municipal tiene experiencias diversas. Tal vez es mejor remitirse al pasado reciente. Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular de 1994, los indígenas han mejorado su participación en el mundo de la administración municipal. Empezaron por participar en las Organizaciones Territoriales de Base que los reconocía de distintas maneras.

Cabe recordar que las Organizaciones Territoriales de Base comprendían:

- En el ámbito urbano, a las Juntas Vecinales
- En el ámbito rural a:
  - \* Pueblos Indígenas
  - \* Comunidad Campesina
  - \* Sindicato Agrario

Tomando en cuenta que el criterio era territorial, debe llamar la atención el por qué se incorpora a los sindicatos agrarios, que es típicamente un actor funcional y no territorial. Esto se hizo porque, al momento de promulgar la Ley 1551, el principal dirigente de la CSUTCB, Felipe Quispe, se opuso a la Ley y la negociación llevó a que se incorpore esta figura, que rompía el esquema territorial puro que tenía la propia Participación Popular.

Se tenía previsto que las OTB's se registren en las prefecturas de departamento, y se hizo una proyección en base a datos del CNPV de 1992, que permitía identificar alrededor de 20.000 OTB's a ser registradas, de las cuales 12.000 eran del área rural y 8.000 del área urbana.

Un recuento de las personalidades jurídicas otorgadas a OTB's del año 2002, mostraba que se habían concedido 6.000 en el área rural y 7.000 en el área urbana. Esto se interpretó desde la ciencia política, como el principio de Maquiavelo, mediante el cual los beneficiarios de una política pública son los últimos en conocerla, peor entenderla y aprovecharla.

<sup>53</sup> Por la constitución de entidades para las elecciones a los pueblos indígenas que se hagan reconocer por la Corte Nacional Electoral. Pero antes, por la reforma electoral, que establece la elección de diputados uninominales por jurisdicción electoral.

A partir de una política de incentivos al registro, al 2005, éste se ha incrementado a 8.000 personalidades jurídicas a OTB's urbanas (con lo que se estaría en el tope de lo programado), y 10.000 rurales (que está mucho mejor que lo que se tenía al 2002.).

Los indígenas se han aproximado al mundo municipal de la siguiente manera:

- De 1.624 concejales electos en 1995:
  - \* 465 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas;
  - \* 1.187 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino;
  - \* 131 concejales son mujeres.
- En las elecciones de 1999 se tuvo un avance importante:
  - \* 675 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas;
  - \* 2.500 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino;
  - \* 128 concejalas son mujeres
- En las elecciones de 2004 se tuvo un avance importante:
  - \* Más de 700 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas;
  - \* Más de 2.800 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino;
  - \* 125 concejalas son mujeres.

Pero, lo que resalta es que aumentó el número de indígenas en los concejos municipales. Este crecimiento es más lento en las últimas elecciones y pareciera estar llegando a su techo, que es correspondiente con la presencia poblacional en el área rural, que es donde el movimiento indígena originario tenía expectativa de ganar más municipios.

Una investigación muestra que de tener, en la primera elección de 1995, después de promulgada la Ley de Participación Popular, en 1994, sólo cinco indígenas electos como alcaldes, se pasó a tener más de 50 en la segunda de 1999<sup>54</sup> y a más de 100 en la de 2004<sup>55</sup>.

La gestión indígena en los gobiernos municipales ha demostrado ser más equitativa, cuidadosa en asignar recursos y obras a zonas territoriales que están habitadas por *k'aras* o *karáis*, dependiendo si son de tierras altas o bajas. La estrategia de los indígenas de subdividir el territorio, por lo que bombardeaban al Congreso con peticiones de creación de nuevos cantones, se ha detenido. Entre 1994 y 2002 se pasó de 1.200 a 1.400 cantones en el país. Esta estrategia se venía arrastrando desde principios del siglo XX<sup>56</sup>.

54 ALBÓ, Xavier. *Ojotas en el Poder Local: Cuatro Años Después*. CIPCA/PADER/HISBOL. La Paz 1999. ALBÓ, Xavier, *Pueblos Indios en la Política*, ediciones Plural –CIPCA, Cuadernos de investigación N° 59, La Paz, Bolivia. 2002,

55 ALBÓ, Xavier, *Quiénes son Indígenas en los Gobiernos Municipales*, Edición Plural-CIPCA, Cuadernos de investigación N° 59, La Paz, Bolivia. 2004.

56 SPEDDING PALLET, Allison. *Autonomía Local y fragmentación territorial. El proceso de cantonización en Bolivia*, Siglo XX. IDIS-UMSA. Cuadernos de Investigación No. 13. La Paz, 2002.

Ya en términos de gestión pública, la organización territorial se ha orientado a Distritos Municipales Indígenas, o en su caso, subalcaldías o Distritos Municipales.

La relación de los indígenas con la estatalidad moderna de Bolivia, ha sido de múltiples aproximaciones. El primer Congreso indigenal organizado por el presidente Villarroel en 1945, fue el antecedente más remoto de un acercamiento del Estado a los indígenas. Un antecedente previo fue el de la construcción de la Escuela de Warisata<sup>57</sup>, donde un par de mallkus apoyaron una gestión educativa que, llamativamente, pese a estar destinada a sus hijos, era aún en castellano y no en idioma nativo<sup>58</sup>.

El gobierno nacional no ha aportado al concepto de Municipio Indígena, y sus programas de fortalecimiento municipal y fiscales no se han dirigido a este concepto, pese a que los Municipios Indígenas han mostrado una simpatía política por el gobierno. No hay un solo programa del actual Viceministerio de Descentralización destinado al apoyo del Municipio Indígena ni conceptual ni prácticamente. Ello muestra una actitud contradictoria entre el discurso y la acción gubernamental. Una revisión de programas de descentralización del gobierno actual no muestra ninguno dirigido al Municipio Indígena.

La gestión en el marco de la cosa pública deja dudas incluso en la propuesta de autonomía indígena. La autonomía indígena es aquella que se organiza a partir de un concepto de unidad de pueblo indígena u originario, es decir, de una identidad étnica, que se basa en costumbres, valores, idioma y espacio ocupado o espacio de circulación de ese conjunto poblacional homogéneo étnicamente.

La autonomía de *facto* es aquella que se da en algunas comunidades indígenas, y, entre ellas, la comunidad ayllu aymara, en la que se reproducen normas, usos y costumbres, economía, vida social y política, elección de autoridades y rotación de las mismas, de manera autónoma, sin injerencia de poder alguno, de ningún otro ayllu comunidad y menos aún del Estado, en cualquiera de sus formas organizativas, sea gobierno municipal, corregimiento, agente cantonal, subprefecto u otra.

La autonomía man-comunal es la que se refiere a la capacidad de adoptar normas, usos y costumbres, economía, vida social y política, elección de autoridades y rotación de las mismas, por parte de un conjunto de ayllus comunidades, las que homogeneizan entre ellas estas formas de organización, normas y formas de convivencia, de manera autónoma, sin injerencia de poder alguno, de ningún otro ayllu comunidad y menos aún del Estado, en cualquiera de sus formas organizativas, sea gobierno municipal, corregimiento, agente cantonal, subprefecto u otra.

El siguiente esquema resume la discusión del Taller *Visiones Indígenas de descentralización*, del ILDIS del 24 de febrero de 2005.

57 PEREZ, Elizardo. *Warisata. La escuela-ayllu*. Ed. Burillo. La Paz. 1962. SALAZAR MOSTAJO, Carlos. *¡Warisata Mía!* Ed. Juventud. La Paz. 3ra. Ed. 1997.

58 Este comportamiento se mantuvo hasta la Reforma Educativa de 1995, ya que el concepto de las autoridades originarias era que la educación en lengua nativa la hacían ellos en la casa y mandaban a los hijos a la escuela para que aprendan el idioma castellano y cómo enfrentar los desafíos de la ciudad. ALBÓ, Xavier. ANAYA, Amalia. *Niños Alegres, Libres, Expresivos. La Audacia de la Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia*. UNICEF. CIPCA Cuadernos de Investigación No. 58. La Paz, 2004.



La autonomía indígena se posesiona, por tanto, en un nivel no definido, que puede ser el municipal, el provincial o incluso en el de las denominadas Entidades Territoriales Indígenas Originarias y Campesinas (ETIOC's).

En el texto del proyecto de Constitución Política del Estado de Oruro, que se debe aprobar en un referéndum aprobatorio, en relación a este tema, señala:

- En el artículo 290 se habla de “expresión del derecho a autogobierno”
- En el artículo 291 se menciona “consolidación de territorios ancestrales”
- En el artículo 292 se señala que son Entidades Territoriales Indígenas Originarias y Campesinas (ETIOC's), los territorios indígena, originario y campesino, los Municipios Indígenas y las regiones territoriales indígenas, originarias y campesinas.
- En el artículo 293 se incide en que cada ETIOC elaborará su propio estatuto de constitución.
- En el artículo 294 se apunta que deberá haber voluntad expresa para constituir una ETIOC, que se ejercerá a partir de territorios ancestrales históricos consolidados como propiedad colectiva, comunitaria o por posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación y por municipios existentes y distritos municipales. Se añade que habrá ley para determinar los mecanismos y formas de coordinación entre ellas y con otras formas territoriales.
- En el artículo 295 se habla de que la decisión de convertir uno o más municipios existentes en un Municipio Indígena Originario Campesino, o en territorio indígenas originario campesino, se adoptará de acuerdo a normas y procedimientos de consulta directa. Esto será reglado por una ley.
- Este mismo artículo 295 señala que la decisión de convertir municipios y territorios indígenas originarios campesinos, en una región territorial indígena originario campesino, se adoptará por agregación de éstos. Habrá ley que regule la forma y procedimientos.
- El artículo 296 señala que en los espacios geográficos donde existan comunidades campesinas interculturales y estructuras organizativas que las articulen, podrán conformarse municipios campesinos autónomos. Habrá ley que los regule.
- El gobierno de los ETIOC's se hará en base a usos y costumbres, se señala en el artículo 297.

Como puede verse, se pretende constitucionalizar el Municipio indígena, el mismo se pasa a denominarse Municipio Indígena Originario Campesino. Éste puede convertirse en Autonomía indígena originario

campesina, puede, por agregación, convertirse en Autonomía Regional Indígena Originario Campesina y, finalmente, puede, en otros espacios, ser solamente Municipio Campesino (ojo, no indígena).

Las implicancias de este conjunto constitucional son muy profundas y se analizarán más adelante.

## 6.2 LO INDÍGENA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

Las formas de gestión pública desde la perspectiva indígena han mostrado diversos matices. Desde el ámbito municipal, la gestión ha mostrado interesantes experiencias. Quizás la más rescatable es la que hace al Distrito Municipal Indígena de Rakaypampa, sobre el cual se expondrá a mayor detalle, las formas de organización y de control social ejercido desde la comunidad. Otras formas de gestión interesantes se han dado en el Distrito Municipal Indígena Guaraní de Charagua, en el Alto y Bajo Izozog, y en Kaipependi Karaguauichu en tierras bajas, en el Municipio de Gutiérrez. En ambos casos, se puede ver una forma de distribución de los recursos de manera equitativa, las decisiones de inversión se ajustaron a proceso de planificación participativa. Este proceso de planificación participativa indígena fue lúdico, con participación de niños, mujeres y ancianos, de manera preferente, con formas de juego con los niños, en sus reuniones de tejido y de cocina con las mujeres, y alrededor del jenecherú (fuego que nunca se apaga) con los ancianos, en sesiones de *fumata* de pipa y de ingestión de *yerba mate*.

Los hombres, como salen al chaco a sembrar o cosechar o a cazar y pescar, sólo participan el fin de semana en la consolidación de esta demanda comunal que se ajusta al Plan de Desarrollo Distrital Indígena (PDDI), lo que permite que se controle entre todos los componentes sociales de la comunidad la ejecución del POA.

Por otra parte, en tierras altas estas sesiones de planificación participativa indígena se realizan en medio de *pijcheos* de coca y de sesiones de consulta, donde predomina el criterio de consensos pleno, es decir, que todas las comunidades estén de acuerdo con las formas de asignación de recursos y las obras a ejecutarse. Esto se ha podido observar con los urus en el Municipio de Poopó y con los kallawayas en Charazani.

Otra es la experiencia de los ayllus del Norte de Potosí. Allí el proceso es más complejo, ya que se debe superar rivalidades interétnicas, que deben consolidarse en un Plan Distrital Indígena que se viene elaborando y se concluyó el 2002, a partir del proceso de pacificación de los ayllus del Norte de Potosí, donde intervienen: *kachakas*, *laimes*, *laima pucara*, *jucumaris*, entre los más importantes; también *machas* y *pocoatas*. Entre todos ellos, se tienen ocho ayllus, en nueve municipios, que deben coordinar para que los recursos municipales se asignen de manera equitativa entre ayllus, entre Distritos Municipales Indígenas, que tienen discontinuidad territorial. Esta ingeniería es perfectamente comprensible para los indígenas, que finalmente acuerdan las asignaciones de recursos por Municipio y por Distrito Municipal Indígena, a través de varios Talleres participativos, por etnias, y en uno solo de coordinación (no consenso) de los planes y programas de los distintos Distritos Municipales Indígenas. También existen experiencias exitosas en la región de los Municipios Indígenas de Jesús y Andrés de Machaca, en el departamento de La Paz, que se verán en forma particular más adelante en este documento.

Por otra parte, la gestión siempre se ha entendido que se ejerce desde el alcalde, pasando por el oficial mayor, que normalmente es un profesional o técnico medio que, en concepto de los indígenas, garantiza el nivel profesional del ejercicio de la gestión municipal. De otro lado, los técnicos municipales se esfuerzan por mejorar; son los que más asisten a los programas de fortalecimiento municipal; y también se nota una preocupación de esta índole en los técnicos de los Distritos Municipales Indígenas, al menos en tierras bajas. En tierras altas hay un cierto grado de autosuficiencia y aunque en menor medida, también

hay permeabilidad a procesos de capacitación y fortalecimiento municipal, en Municipios Indígenas y en Distritos Municipales Indígenas.

Las formas de gestión no se han comprometido con temas de nepotismo y la corrupción se ha mostrado moderada y con raro control social. En relación al control social, se ha podido notar un control social cruzado, ya que se ejerce no sólo desde el Comité de Vigilancia y las OTB's, sino también desde las autoridades originarias y los organismos propios de la comunidad. Más aún, cuando el alcalde es de una determinada comunidad, se le obliga a rendir cuentas, de manera periódica, a su propia comunidad, para que la misma muestre a las demás comunidades que está siendo cuidadosa con la persona que los representa y en el manejo de recursos de todos.

Ello no ha sido óbice para conflictos interculturales e interétnicos en municipios que, si bien no son indígenas, tienen fuerte presencia indígena. Ese fue el caso de Ayo Ayo, donde los indígenas tomaron sanción por cuenta de un alcalde que no rendía cuentas a la comunidad y que tenía más relación con la población urbana que con la rural indígena. El resultado es el que se conoce, con la huida del alcalde por más de seis meses, el pedido del Comité de Vigilancia de congelamiento de cuentas, el gobierno municipal prácticamente abandonado todo ese tiempo, el rapto y posterior sanción mediante el rociado de gasolina y prendido de fuego del Alcalde y la aparición de su cuerpo en plena plaza pública de Ayo Ayo<sup>59</sup>.

Este tipo de problemas y otros surgidos por disputas entre comunidades por el ejercicio del gobierno municipal, mezclados con temas políticos, como el enfrentamiento del MAS con NFR en el Municipio de Anzaldo, o el último del mes de febrero de 2008, entre facciones del propio MAS en Capinota, denotan que existe todavía una fuerte necesidad de construir un concepto de democracia en las comunidades indígenas, que combine la existencia de formas de organización propias con la del Municipio y sus necesidades de gestión consecuentes.

59 La Razón, La Paz. 14 de enero de 2005. relato de los hechos.

## 7. PROPUESTAS DE DISEÑO DE MUNICIPIO INDÍGENA

Las actuales aplicaciones de municipios indígenas son anteriores a las propuestas explícitas que se prepararon para la Asamblea Constituyente. El interés de analizarlas se basa en que ya existe una práctica que las respalda.

Lo que se intenta afirmar es el principio del respeto de los usos, costumbres, formas de organización social y de asentamiento en el territorio de todos los grupos étnicos, en particular de los Pueblos Indígenas y Originarios.

Es necesario señalar que esta referencia, aunque el proyecto de Constitución aprobado en Oruro no se apruebe en estos términos, refleja la jerarquía del tema y las propuestas en discusión. Lo que no quiere decir que lo municipal indígena debe estar comprendido en su complejidad en una Constitución Política del Estado, ya que para ello se requieren más bien leyes derivadas de la propia Constitución.

Para orientar esta aproximación, se ofrece, en el tema de Municipio Indígena, una sinopsis de propuesta territorial y con los avances que tiene este tema a la fecha.

**Propuesta de implementación Municipio Indígena: sinopsis general**

Objetivo	Proceso de Cambio	Proyectos de cambio	Resultados esperados	Impacto esperado
Facilitar la ejecución de las políticas públicas contenidas en la Ley de Unidades Político Administrativas, la Ley del Diálogo respecto de los pueblos indígenas	De Municipios basados sólo en la sección de provincia (Derecho positivo)  A municipios basados <i>también</i> en sus territorialidades étnicas (Derecho consuetudinario, reconocido por la Constitución Política del Estado, artículo 171, el Convenio 169 de la OIT y las leyes 1551 y 3230 y sus Reglamentos y reciente Resolución de NNUU sobre Derechos indígenas de 2007)	Adecuación entre la territorialidad étnica y el régimen Municipal.  Diseño de modelos de gestión pública, de acuerdo al derecho consuetudinario en interfase con el derecho positivo.  Implementación del Municipio intercultural a la gestión pública.	Descentralización de las soluciones.	Compatibilización entre el Estado de Derecho y el Derecho Consuetudinario a nivel municipal.

Fuente: Javier Medina, "Municipio Indígena: Historia de un concepto" Ministerio de Participación Popular, 2003 Municipio Indígena

A toda cultura por "*derecho consuetudinario*" (derecho que nace de los usos y costumbres de una cultura) les corresponde un territorio y una forma peculiar de organizar y definir sus formas de gestión administrativa. Las estrategias de gestión y de organización del territorio de una comunidad cultural

están estrechamente ligadas con la relación que entablan los hombres entre ellos y con la naturaleza. Estas características culturales peculiares tienen que ver con su modo de ser, su lengua, sus costumbres, sus vestimentas, su espiritualidad y sus conocimientos tecnológicos que utilizan para manejar su territorio.

Los pueblos indígenas, antes de la llegada de los españoles, tuvieron definido y organizado el territorio. En la región andina se ha utilizado un complejo sistema que articulaba diferentes pisos ecológicos asegurando el manejo de territorios discontinuos, donde cada *ayllu* (*Jatum Ayllu*) podía acceder a los recursos de los diferentes pisos ecológicos ocupando territorios alejados de su *ayllu* madre que se denominaron *sayañas*.

En el Siglo XVI, el Virrey Toledo intentó transformar definitivamente esa lógica organizativa del territorio, concentrando población de varios *ayllus* en uno solo para ejercer control y dominio sobre la población y su territorio. A partir de entonces, se generó la desestructuración del territorio andino. Este proceso continuó durante la República con la Ley de Exvinculación de 1874 y las llamadas *Revisitas* de 1881. En las últimas décadas se agudizó la creación de cantones, al calor de las promesas electorales de parlamentarios, que retribuían el apoyo recibido en las urnas con improvisadas leyes de creación de cantones.

Por lo general, dichas leyes no contemplan los requisitos necesarios, tales como, la definición de los límites y las comunidades que formarían parte de estas unidades, ni se realizaron las consultas necesarias con los verdaderos interesados. De esta manera, sin siquiera saberlo, muchas comunidades aparecían en otra UPA diferente al del resto del *ayllu*, generando los conflictos que aún hoy se mantienen y en algunos casos se agudizan, por el tema de los recursos de coparticipación tributaria que se distribuyen por población entre los municipios en conflicto.

Por lo dicho anteriormente, el caos de la actual división político-administrativa del territorio nacional requiere una seria reestructuración, que logre articular las demandas de autogestión indígena y originaria en el ámbito local, con el régimen de autonomía municipal definida por la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades; rescatando, en la medida de su actualidad y vigencia, aquella lógica de organización territorial en función de las capacidades productivas de éste y su articulación con las necesidades de la población organizada (*ayllus*, *tentas*, etc.). La Ley de Unidades Político Administrativas (UPA) define los instrumentos técnico-jurídicos para poder reorganizar la descentralización político administrativa a partir del reconocimiento de las actuales estructuras sociales y su organización territorial, que en muchos casos aún mantienen aquella lógica, pese a los intentos del Estado por desestructurarla. Es necesario tomar en cuenta la situación compleja que se generó a lo largo de la historia, donde la producción minera y agropecuaria ha ido incorporando nuevos grupos sociales a las diferentes porciones del territorio, hasta llegar a la actual realidad multiétnica y pluricultural de nuestro país.

En consecuencia, el planteamiento central es por sobre todo mantener la unidad del país (propuesta integracionista) reestructurar el contenido excluyente y marginal de lo indígena del actual Estado a partir de las Autonomías de abajo hacia arriba sobre la base de Mancomunidades de Comunidades pero dentro de los límites municipales. Será pues, el Municipio la síntesis de la inclusión indígena y de la nueva institucionalidad estatal.

### **7.1. DIFERENCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL INDÍGENA**

En este sentido, para establecer una construcción tipológica que ordene y seleccione la realidad sobre la base de las características indígenas y procure una solución particular para cada una de estas realidades,



se puede dividir los municipios con presencia indígena con relación a su actual situación territorial, en los siguientes tipos:

- *Municipios que tienen delimitación coincidente entre la división política administrativa y la territorialidad indígena.*

Son los municipios donde sus actuales delimitaciones contienen el respeto a la estructura territorial de los pueblos indígenas. Generalmente, este proceso se ha producido en tierras altas, lo que corresponde es refrendar esta situación adecuando la división interna para una futura distritación municipal, es el caso de algunos municipios del Norte de Potosí, donde tenemos el ejemplo de la provincia Bustillo que fundamentalmente contiene, en las características de delimitación de sus actuales municipios, un respeto a la estructura territorial indígena, coinciden con la estructura de los ayllus, lo que queda es simplemente definir delimitaciones distritales claras al interior, superando la estructura de los cantones.

- *Municipios que en su articulación requieren generar nuevas provincias*

Por la actual desarticulación geográfica y de acceso entre algunos municipios y sus cabeceras provinciales, partes de una misma provincia en algunos departamentos, requieren crear nuevas provincias para mejorar su sistema territorial administrativo en general, como es el caso de los municipios de Guanay y Tipuani en la Provincia Larecaja; o el Municipio de Villa Tunari en la provincia Chapare y los municipios de Chimoré y Puerto Villarroel en la provincia Carrasco en el Departamento de Cochabamba, que de la misma forma requieren adecuar su división político-administrativa a la realidad de vertebración física caminera para facilitar un adecuado intercambio y articulación económica en estas regiones.

- *Unidades territoriales indígenas que sugieren generar nuevas provincias.*

Por el tamaño y estructura actual de algunos ayllus mayores y la nueva realidad de las TCO's, se debe plantear la creación de nuevos municipios juntando las fragmentaciones del pasado que han separado las unidades socioculturales por la actual división política del país, como es el caso de los ayllus *machacas* que están asignados en dos provincias: Ingavi y José Manuel Pando, y que perfectamente pueden constituir tres municipios machacas, en este caso: San Andrés, Jesús, y Santiago dentro de una sola unidad provincial.

Esta referencia, siendo importante, debe conducir a que se abra la posibilidad de construcción desde abajo y no recaer nuevamente en definiciones verticales, como ocurrió con la propia Ley de Participación Popular. Se debe evitar construcciones verticales y buscar un consenso y construcción desde las experiencias existentes y desde la conformación histórica social de los territorios indígenas.

## **7.2. PROPUESTA DE CENDA**

Por otra parte, la propuesta de CENDA se enmarca en rescatar la experiencia del Municipio indígena, tal como se ha efectivizado desde la Participación Popular y de la aplicación que se hizo post Ley del Diálogo. La página *web* de CENDA así lo muestra, y detalla el rescate de los usos y costumbres y las propuestas de elección de autoridades y funcionamiento en el marco de las formas propias de organización de los Pueblos Indígenas<sup>60</sup>.

Pablo Regalsky, en un artículo señala que las autonomías indígenas son una salida a esta situación colonial territorial que vive Bolivia y quizás esta propuesta puede entenderse como Municipio Indígena como

60 Página *web* de CENDA. [www.cenda.org](http://www.cenda.org).

también como una entelequia territorial diferente. No queda claro esto en tanto no se cuenta con mayor información sobre la propuesta elevada por CENDA a la Asamblea Constituyente<sup>61</sup>.

Es de hacer notar que se rescata permanentemente la Entidad Territorial Indígena Originario (ETIO), y se menciona lo campesino en el título y en dos párrafos, como añadido, que pareciera orientado a los resultados del debate constituyente antes que a una propuesta sostenida de parte del autor. Por otra parte, lo municipal aparece más a título de acompañamiento que de rescate asertivo de parte del autor. Es decir, que él mismo se inclina más por una Autonomía Indígena Originario Campesina, tal como reza el texto del proyecto de Constitución aprobado en Oruro en diciembre de 2007. No hay mucha inclinación a una propuesta del tipo de Municipio Indígena propiamente dicho.

En otro documento, Regalsky y Quisbert<sup>62</sup> señalan que lo que se ha dado en Bolivia es un proceso que busca contrarrestar la autoridad originaria con la democracia participativa, a partir del Distrito Municipal Indígena y de la Participación Popular. Estos procesos, realizados en diferentes contextos históricos y políticos, no son óbice para que los pueblos indígenas enfrenten el conflicto entre gobierno y etnias de manera similar, en lo que se denomina un proceso “molecular de jurisdicción territorial andina”. Todo esto lleva a una reconfiguración territorial indígena, y a que se plantee como opción la autonomía étnica y de clase. Esto debe consolidar el proceso de lucha de los pueblos indígenas por la hegemonía de poder.

El mismo documento señala que, en el caso del altiplano, se ha pasado de que sean los *ayllus* a que sean los sindicatos los que reclamen por territorialidad indígena. De ahí surge también el camino de las autonomías indígenas.

Se puede decir que Pablo Regalsky ha dejado lo de municipio por lo de autonomía por la influencia del MAS en la Asamblea Constituyente.

### 7.3 PROPUESTA DE TIERRA

Finalmente, la propuesta de la Fundación Tierra se resume en el pensamiento de dos de sus más importantes operadores: Paulino Guarachi y Gonzalo Colque. Paulino Guarachi, en su diseño, se enmarca en señalar que la reivindicación aymara no es nueva; sostiene que Zarate Willka demandó históricamente desde otra perspectiva, desde la perspectiva federal. Guarachi sostiene un modelo de Autonomía de base indígena; y que la Autonomía debe ser un elemento incluyente para los aymaras e indígenas<sup>63</sup>.

La célula básica de la autonomía debiera ser el ayllu, luego el municipio, la *marca* y el *suyu*. Postula reconstruir los espacios de los *suyus*, las marcas y municipios que tendrían, como control social, los cabildos, en vez de los Comités de Vigilancia. Con esto se tiene una visión de espacio, en cuanto a combinar las territorialidades indígenas (el *suyu* y la *marka*) con las territorialidades modernas (municipio). Esta es una visión de complementariedad.

Por su parte, Gonzalo Colque postula que el Estado boliviano requiere ser reestructurado por uno menos excluyente, menos racial, más inclusivo, participativo, cohesionado social, político y territorial desde el Municipio con base en las formas de organización socio-política de los indígenas. No está de acuerdo

61 Regalsky, Pablo. *¿Autonomías Departamentales? Territorios Indígenas originarios campesinos y democracia municipal; ordenamiento territorial para el acceso y control social sobre los recursos naturales*. Artículo disponible en [www.cenda.org](http://www.cenda.org).

62 REGALSKY, Pablo; QUISBERT, Francisco. *Bolivia indígena: de gobiernos comunitarios en busca de autonomía a la lucha por la hegemonía*. CENDA-FRUTCAS. Sin fecha.

63 GALINDO, Mario; CRUZ, Bonifacio; BUENO, Ramiro; PARDO, Elizabeth. *Visión Aymara de las Autonomías*. Capítulo 7 y ss. La Paz. PIEB. 2007.

con las autonomías departamentales, por ser elitistas y desconocer que la Bolivia de hoy es mayoritariamente indígena. Colque afirma que al desconocer a la mayoría indígena, las autonomías departamentales condicionarían al riesgo de reproducir el esquema estatal de dominio unicultural y excluyente del mismo.

Por lo tanto, su planteamiento político es la autonomía de base indígena, reivindicando el territorio del Municipio (que ya existe y es aceptado). Plantea reestructura el poder político de indígenas a partir de las comunidades, *ayllus* o barrios que nacen desde abajo. Las Autonomías de base indígena implica la aceptación de las lógicas comunitaristas de las organizaciones de base, gremios y confederaciones (rescata simultáneamente lo territorial y lo funcional) para el nuevo poder político re-territorializado<sup>64</sup>.

Con esos antecedentes, se trata de una propuesta de consolidación de una autonomía como fin en sí mismo de base comunal para conectarla hacia arriba mediante la conformación de Mancomunidades de Comunidades hasta alcanzar el nivel municipal y así establecer -lo que su autor denomina- el gobierno local o municipal de Base Comunal. Como la propuesta autonómica va de abajo hacia arriba, Colque postula que al nivel meso, o llamado gobierno regional, tendrá que constituirse manteniendo a los departamentos reconociendo una descentralización político-administrativa con un legislativo y ejecutivo con participación plena de las mancomunidades de comunidades indígenas<sup>65</sup>.

#### **7.4. EL MUNICIPIO INDÍGENA COMO PARTE DEL RÉGIMEN AUTONÓMICO INDÍGENA, SEGÚN EL PACTO DE UNIDAD DE PUEBLOS INDÍGENAS, ORIGINARIOS, CAMPESINOS Y COLONIZADORES**

En este acápite se presentan las reflexiones realizadas en el Pacto de Unidad a partir de una propuesta de organización territorial del Estado que incorporaría junto a los territorios y regiones indígenas, a los Municipios Indígenas, Originarios y Campesinos.

Las preguntas de trabajo que les motivó la posibilidad de crear esta figura son las siguientes:

¿Qué implica la creación de Municipios Indígenas? ¿Cuál sería la base territorial de los mismos? ¿Cuáles son las implicaciones de la creación de este nuevo tipo de municipios en términos de reordenamiento territorial? ¿Cuáles serían las competencias de estos municipios?

Para ensayar respuestas a estas preguntas se plantearon el análisis en varias partes: 1) de inicio un balance del régimen municipal vigente y la forma en que enfocó la territorialidad indígena; 2) precisar las limitaciones del modelo municipal vigente iniciado con la Ley de Participación Popular en la perspectiva de acercar el ordenamiento territorial estatal a los territorios indígenas; 3) realizar una síntesis de las capacidades de gestión de las organizaciones indígenas en sus territorios; 4) realizar comentarios y reflexiones sobre las características de lo que serían los Municipios Indígenas, partiendo de propuestas presentadas desde 1997 por las organizaciones campesinas e indígenas; y 5) finalmente matizar el análisis con referencia al reconocimiento de autonomías territoriales indígenas en la Constitución Política de Colombia, para observar que hay experiencias internacionales que pueden ser comparables y útiles ya que Colombia es un país unitario con descentralización político administrativa y que ha abordado el tema de territorios indígenas en lo legal, aunque en la práctica no hay ningún territorio indígena funcionando legalmente reconocido por el Estado colombiano.

64 Semanario Pulso, Artículo de Gonzalo Colque, N° 132. Marzo de 2006. Pág. 7.

65 Semanario Pulso, Artículo de Gonzalo Colque, No. 132. Marzo de 2006. Pág. 7. Citado en: GALINDO, Mario; CRUZ, Bonifacio; BUENO, Ramiro; PARDO, Elizabeth. *Visión Aymara de las Autonomías*. Capítulo 7 y ss. La Paz. PIEB. 2007.

### 7.5. PROBLEMAS Y LIMITACIONES DEL MODELO MUNICIPAL VIGENTE PARA PROYECTARLO A UN MODELO DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS.

La creación de municipios, sobre la base de los límites de secciones de provincia, no coadyuvó al esfuerzo planteado por las organizaciones indígenas de acercar el ordenamiento territorial a la realidad de los territorios indígenas. Si uno observa un mapa de municipios y provincias superpuesto con Tierras Comunitarias de Origen (TCO) demandadas y tituladas, se sorprende con el desencuentro entre los límites convencionales y los territorios indígenas y originarios. Si bien es cierto, que no tienen por qué ser coincidentes, esta comparación apunta a ver la viabilidad de la propuesta de que sean las TCO's la base de los futuros municipios indígenas. No tiene otra pretensión.

Para tener una idea de lo expuesto, veamos algunos ejemplos sobre el desencuentro de TCO con distintas jurisdicciones estatales<sup>66</sup>:

- 3 TCO en una jurisdicción municipal.
- 14 TCO en 2 jurisdicciones municipales
- 3 TCO en 3 jurisdicciones municipales
- 8 TCO en 2 provincias.
- 3 TCO en 3 provincias.
- 4 TCO en 4 provincias.

Al igualar la jurisdicción municipal con la sección de provincia, subordinando cada parte a procesos de planificación diferentes, se dividió procesos de planificación y gestión unitarios, se fragmentó la representación política organizativa, en la medida en que cada parte de la unidad social debía responder a diferentes municipios y, por tanto, a diferentes formas y planes de gestión. Cada parte debía responder además a diferentes procesos políticos de fiscalización, demanda e interpelación; así, el reconocimiento de la diversidad queda reducido a un enunciado.

Procesos territoriales unitarios, reales, factibles de ser planificados, en términos de desarrollo, como un solo cuerpo político, social, cultural y de gestión, degeneran en retazos anudados a diferentes estrategias municipales.

Este impacto fue identificado por los autores de la Ley de Participación Popular, razón por la cual desarrollaron programas, interesantes sin duda, de creación de Distritos Municipales Indígenas<sup>67</sup> y Mancomunidades de Distritos Municipales Indígenas, facilitados a través de manuales especializados de distritación y planificación, en un esfuerzo por acercar lo que denominan las tres divisiones territoriales: la división político-administrativa (departamentos, provincias, secciones de provincia, cantones), la división sectorial (distritos administrativos de salud y educación) y la división social (sindicatos, comunidades, ayllus, capitánías, etc.)<sup>68</sup>.

Los resultados de estos esfuerzos de distritación fueron probablemente aceptables y viables en algunos municipios, pero limitados en otros, en la medida en que los territorios indígenas son divididos en varias

66 Esta información corresponde solamente a las tierras bajas de Bolivia; en las tierras altas, el desencuentro entre territorios sociales y territorios político administrativos es todavía más crítico.

67 Seis años después de promulgarse la Ley de Participación Popular, hacia finales de los noventa existían 127 Distritos Municipales Indígenas sobre un total de 1084 distritos municipales (Ayo, 1998: 30).

68 MDH-SNAPP, 1997: 20.

porciones correspondientes a distintos municipios, distritando cada parte de manera separada e intentando reconstruirlos a través de la figura de la mancomunidad distrital.

Otro de los impactos importantes de la municipalización es la fragmentación de la representación político-organizativa de las poblaciones indígenas y campesinas. En las diferentes jurisdicciones municipales, las organizaciones intercomunales llámense centrales, subcentrales, ayllus, capitánías, denominadas según la Ley de Participación Popular Asociaciones Comunitarias (artículo 9), cuya cobertura organizativa abarca a más de una sección de provincia (jurisdicción del municipio), no tienen mayor importancia, porque prevalece una forma organizativa (el Comité de Vigilancia) creada para el ejercicio “legítimo”, a los ojos de la institucionalidad municipal, de la intermediación de la sociedad civil local con el gobierno municipal, en términos de fiscalización y control.

Una de las soluciones forzadas al problema de la fragmentación territorial ha sido la creación de una figura que permita la re-construcción de territorios partidos por la municipalización; esta figura es la mancomunidad de distritos municipales. Sin embargo, la figura de la mancomunidad de DMI, en lugar de resolver el problema de la división territorial a la que son sometidos los territorios indígenas, al intentar, dificultosamente, construir una unidad de gestión, termina construyendo una entidad endeble e inestable.

Ante este panorama, las organizaciones indígenas y campesinas de Bolivia propusieron la creación de la figura de Municipios Indígenas, ya en 1996, en medio del debate sobre la Legislación Agraria y en 1998 presentaron una propuesta de Ley de Municipios Indígenas. No habiendo logrado atención a la misma, insistieron en abrir la discusión al menos en el marco de la reforma a la Ley de Municipalidades, que fue tratada y aprobada en noviembre de 1999, presentaron artículos específicos que abrirían la puerta a la creación de “municipios especiales”, entre los que estarían los indígenas. Los argumentos esgrimidos para no atender las propuestas indígenas los vemos reaparecer hoy el momento en que se debatió en la Asamblea Constituyente un régimen autónomo indígena que podría expresarse en regiones, entidades territoriales y Municipios Indígenas.

## **7.6. SOBRE EL MUNICIPIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO**

Los Municipios Indígenas Originarios Campesinos podrían ser, para decirlo en el lenguaje de la LPP, unidades administrativas especiales y diferenciadas, en las cuales se ofrecerían servicios públicos, se constituirían unidades censales, circunscripciones electorales y unidades de planificación. Estamos hablando de unidades territoriales de planificación y desarrollo étnico, es decir, espacios de planificación económica, social, cultural y ambiental; por consiguiente, espacios de inversión social.

Algunas variables fundamentales que configuran una unidad socio-cultural de estas características, son las siguientes:

- a) Instituciones sociales para administración de justicia y resolución de conflictos en general.
- b) Normas o reglas relativas a recursos naturales que definen formas de manejo, acceso, tenencia y control de diferentes recursos (tierra, bosques, árboles, vida silvestre, etc.).
- c) Normas o reglas, relacionadas con las anteriores, que organizan u ordenan el espacio en función de las poblaciones y sus dinámicas productivas y reproductivas.
- d) Normas sociales relativas a la intersubjetividad que regulan u organizan la vida cotidiana.
- e) Autoridades y sistemas de cargos que definen atribuciones de dirección, representación, administración, gestión, resolución.

- f) Formas participativas propias de planificación comunal.
- g) Formas de gestión ambiental que expresan el aprovechamiento sostenible del entorno y su biodiversidad.
- h) Formas de gobierno comunal, intercomunal e interétnico que configuran unidades políticas y organizativas.
- i) Manejo comunal de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables.

### **7.7. MUNICIPIOS INDÍGENAS ORIGINARIOS CAMPESINOS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO POLÍTICO DE LA PROPUESTA.**

En enero de 1998, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) aprobaron una propuesta conjunta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades; esta propuesta se había ido gestando ya a lo largo de 1997, a través de una serie de eventos indígenas y campesinos, en los que se discutieron varios borradores.

No se trata entonces de un tema nuevo; todo lo contrario, se trata de una reivindicación social con un antecedente fundamental: la movilización indígena-campesina de 1996, que terminó con la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Entre los fines de este Municipio especial figura la promoción del desarrollo integral del territorio, que, a nuestro parecer, resulta un objetivo fundamental de este tipo de municipios, por las consideraciones ya planteadas.

Otro de los fines importantes es la conservación del medio ambiente. Y esto no es precisamente retórica. Muchos de los territorios indígenas, titulados, demandados o simplemente habitados y/o usados para diferentes fines, se superponen total o parcialmente con áreas protegidas, en cualquiera de sus categorías (parques, reservas de vida silvestre, santuarios, etc.) y aquí, justamente, la figura de municipios especiales puede facilitar considerablemente los procesos de gestión social de la conservación, haciendo que la planificación tenga características integrales en función de las particularidades del área.

Con respecto a los límites territoriales de estos municipios, si el Estado asume que deben construirse respetando los territorios indígenas, surge el problema de qué hacer con los límites convencionales vigentes (departamentos, provincias, secciones de provincia, etc.). Si se pretende viabilizar este modelo de autonomía indígena, resulta inevitable abrir un proceso progresivo de adaptación del ordenamiento territorial político-administrativo a un mapa de territorios indígenas.

El fundamento para la creación de esta figura municipal es la unidad socio-cultural. Estamos hablando de unidades étnicas que construyen un espacio territorial y lo constituyen en una unidad de gestión. Este fundamento puede manifestarse en dos formas: Tierras Comunitarias de Origen y otras formas propias de organización territorial.

Se trata, por consiguiente, de tierras demandadas o tituladas como Tierras Comunitarias de Origen-TCO (clase de propiedad agraria establecida por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria) o de formas socio-territoriales indígenas, campesinas u originarias, que pueden tener una expresión de propiedad (propiedad colectiva) o de tenencia (según su propia cultura de tenencia), pero que reflejen procesos de territorialización del espacio a través de instituciones sociales para fines de acceso, control y manejo de

recursos naturales, para fines jurisdiccionales o de resolución de conflictos, y para fines político-organizativos en general. Aquí entran los ayllus, las capitanías, los corregimientos indígenas, etc.

Estas jurisdicciones territoriales comprenderían los espacios de aprovechamiento y gestión económica productiva de recursos naturales, aquellos que tienen que ver con la conservación, o aquellos relacionados con la dimensión religiosa y cultural, los asentamientos y poblaciones.

Sin duda, el Municipio Indígena podría promover procesos de aprovechamiento comercial de ciertos recursos, con las restricciones administrativas necesarias e imprescindibles para garantizar la sostenibilidad. De hecho, prescindiendo de la creación o no de este tipo especial de municipios en territorios indígenas, cuando estos últimos logren su titulación en calidad de TCO, sus propietarios tendrán ante sí un reto: el promover procesos de desarrollo en dichas unidades territoriales, para lo cual los proyectos y programas estatales deberán funcionalizarse a los objetivos de planificación e inversión social y productiva en dichas unidades étnico-territoriales.

Con respecto a la estructura de autoridades municipales y a la forma de elección, podría plantearse la posibilidad que el gobierno municipal de este tipo de Municipio esté conformado por un concejo municipal y su alcalde, como actualmente sucede con el régimen municipal u otra forma de organización. La propuesta de Constitución del Pacto de Unidad establece, en el artículo 144, que los municipios tendrían como autoridades a la Asamblea Municipal y la Autoridad Mayor; en esta propuesta se establece que las autoridades serían elegidas “de acuerdo a democracia comunitaria y según sus normas propias”, es decir, aquí se abre la posibilidad de la elección a través de asambleas u otras formas comunitarias de elección.

Cualquiera sea la estructura de autoridades y su forma de elección, este Municipio estaría estrechamente sometido, en lo que respecta a la toma de decisiones de aspectos vitales en los que se pueden comprometer actos de corrupción, a las decisiones sociales. Las autoridades municipales deberían requerir la aprobación y acuerdo de las organizaciones indígenas, campesinas u originarias para emitir resoluciones y fallos de censura al alcalde, crear distritos municipales y aprobar planes y presupuestos.

La construcción territorial de pueblos y comunidades indígenas y campesinas originarias, y sus procesos de gestión política, cultural, económica, así como sus instituciones sociales expresadas en normas y en formas de resolución de conflictos, no deben ser subestimados en el ordenamiento territorial; todo lo contrario, tienen que ser asumidos como:

- 1) Capacidades y potenciales enmarcados en unidades étnicas de gestión, factibles de ser promovidos y fortalecidos en términos de desarrollo con identidad a través de un régimen autonómico;
- 2) Estructuras administrativas y normativas capaces de sustentar y viabilizar procesos de autogestión si cuentan con régimen autonómico;
- 3) Capital social que brinda un sustento fundamental para el desarrollo.

Estos elementos, fundamentales para desarrollar una gestión con ciertos grados de autonomía respecto de autoridades locales, no tienen mayores perspectivas si el Estado los subsume en una lógica territorial desestructurante que puede, probablemente, a largo plazo, generar procesos municipales funcionales, pero con un alto costo: el debilitamiento y la destrucción de capacidades sociales que son un importante capital para la construcción de un Estado multiétnico y plurinacional.

**¿Cómo fortalecer la autogestión?** A través de un modelo de Estado lo suficientemente plural como para admitir las formas socio-territoriales de pueblos y comunidades indígenas y originarias, como entidades especiales y diferenciadas, en el marco de un régimen plural de autonomía política y administrativa. Las formas estatales planteadas desde hace varios años para lograr este cometido podrían ser: i) la Entidad Territorial Indígena Originaria; ii) la Región Indígena Originaria; y iii) El Municipio Indígena.

## 7.8. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES INDÍGENAS

El proceso de municipalización y participación popular tuvo, desde el origen, una asignatura pendiente a ser resuelta en el segundo tramo del proceso, 1997-2006: la adecuación del Municipio a las territorialidades étnicas no coincidentes con la sección de provincia: -la gran crítica de los pueblos indígenas a la ley 1551- Recién desde el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, y posteriormente, desde de manera paradójica, desde el gobierno de Evo Morales de 2006, en línea con lo establecido en las conclusiones del Diálogo Nacional 2000<sup>69</sup>, se pudo recuperar el tiempo perdido, reflatado con la propuesta del Pacto de Unidad y la Asamblea Constituyente.

Fruto de ello son los cinco Municipios Indígenas actuales, basados en la ley de UPA's y la Ley del Diálogo y los aproximadamente diez Municipios Indígenas más que, de facto, se han lanzado a esta aventura. Pero, mayor fruto son los resultados del proyecto de nueva CPE aprobado en Oruro en diciembre de 2007, con la descripción de artículos ya expuesta anteriormente.

En la línea indígena, son políticas públicas municipales a impulsar la orientación a adecuar la ley SAFCO a dos realidades: una, un país descentralizado y, dos, a un país intercultural. Esta demanda y necesidad sigue siendo una tarea pendiente.

**El censo del 2001 pone de manifiesto un dato abrumador: de 329 municipios que hay actualmente, 220 son municipios mayoritariamente indígenas, en el sentido que define el Reglamento de la Ley de UPA's: 60% de la población. Este dato guarda coherencia con el 62% que se declaró indígena en el censo. Un último dato refleja que 172 municipios tienen esta población mayoritaria (53% del total de municipios)<sup>70</sup>.**

Estos datos y la mala aplicación de la Ley SAFCO y sus sistemas a la realidad de estos municipios, por razones culturales, están poniendo en riesgo el mismo proceso de municipalización como una vía propia para salir de la pobreza y generar riqueza.

Se ha incrementado, peligrosamente, el número de municipios con cuentas congeladas. La congelación de cuentas (decisión que se trata de evitar, tanto por razones políticas como para no perjudicar a toda la población) es el ápice de un iceberg que oculta una catástrofe administrativa debida, entre otros factores, a la colisión de dos lógicas culturales incompatibles: una, la SAFCO, de un liberalismo de cuño anglosajón, una cultura política de ciudadanía de molde individualista, una cultura gerencia! de eficiencia por resultados, como sus señas más visibles; y otra cultura basada en el comunismo y que, si bien llegó a organizar y administrar formas imperiales como *Tiwanaku* y *Cuzco*, su experiencia de gestión ha sido reducida al ámbito familiar-comunitario y, en el mejor de los casos, al ámbito comunitario-mancomunitario, no más. Si a ello añadimos la confusión entre lo propio y lo ajeno que provoca la

69 El Diálogo desarrollado entre el 2003 y el 2005 denominado Diálogo Productivo, tuvo el gran déficit de ignorar lo territorial y enfocarse en lo funcional productivo, con la consecuencia de que se ha perdido en el tiempo, y se ha diluido en los municipios.

70 La Autonomía será indígena ante todo. Ventana de La Razón. La Paz, 1 de abril de 2008.



escuela, se entenderá que la confusión es casi total y que así no podemos seguir. El modelo municipal podría colapsar en dos tercios de los municipios en los próximos cinco años; de hecho, ahora, la ejecución de la inversión pública municipal es ya preocupantemente baja.

La decisión de establecer el Municipio sobre la sección de provincia, dada la escasa población del país, ha traído consigo el hecho de que un tercio de los municipios, sobre todo altiplánicos, sean técnicamente inviables. Una reconstitución de los mismos sobre bases étnicas ofrece la posibilidad de una agregación más orgánica de los mismos.

**El debate casi centenario sobre la viabilidad de Bolivia, desde Alcides Arguedas en “Pueblo Enfermo”, hasta Sergio Almaraz en “Réquiem por una República”, se basa en que la República (aparte de su debilidad frente a las potencias extranjeras) se constituyó hacia adentro, excluyendo *de iure* y *de facto* a la mayoría indígena de la población. Este debate se ha vuelto a activar con el colapso del intento reformista iniciado en 1985. La novedad del debate actual es que, por un lado, hay un amplio y general consenso acerca de la necesidad de discutir los términos de una convivencia sin exclusiones y, por el otro, las opiniones se dividen en torno a qué se entiende por ello. Una visión más urbana y occidental, la entiende como la inclusión de los pueblos indígenas al propio sistema, la otra visión más indígena, entiende como convivencia en términos de complementariedad de los dos sistemas que sabe diferentes.**

Pues bien, una manera concreta de operativizar este deseo de sociedad implica una implementación más decisiva del Municipio indígena, en la medida que tal propósito es más fácil y tangible operacionalizar desde la esfera local implica sincerarse sobre los límites; lo cual no debería ser técnicamente un problema, pues, salvo los Municipios Indígenas ya mencionados y el Municipio de El Alto (y, además, recientemente), ningún Municipio boliviano tiene georeferenciados sus límites como manda la ley (tenemos límites virtuales). Por tanto, la constitución de Municipios Indígenas podría iniciar el proceso de saneamiento de los límites político-administrativos. Implica, así mismo, diseñar sistemas de gestión pública con enfoque intercultural e implementarlos; lo cual convertiría a estos municipios en laboratorios de gerencia pública para los pueblos indígenas que han sido excluidos de este derecho básico de ciudadanía desde la invasión europea en el Siglo XVI.

Tampoco una política pública puede cerrar los ojos a las tendencias heterodoxas que agitan a la sociedad; es más, su obligación es proveerlas y conducir las pulsiones sociales hacia el orden, más que hacia la violencia. Los pueblos indígenas, en efecto, al haber sido marginados de la cosa pública por la Colonia y la República, no tienen una experiencia gerencial que permita augurar que esos futuros gobiernos autonómicos indígenas vayan a ser exitosos para sus propios intereses, a no ser que se preparen para ello. En ese sentido, el Municipio Indígena se convierte en la escuela y el laboratorio que puede preparar una transición inteligente y generosa a la Bolivia del Siglo XXI.

El Municipio Indígena es la forma operativa de la descentralización en un Estado intercultural como el boliviano.

Una estrategia de aplicación de políticas públicas es la de CENDA, que analiza el rol de los subalcaldes y de los propios alcaldes, para que puedan implementar con usos y costumbres, las políticas públicas nacionales, en una suerte de adaptabilidad a los territorios indígenas en el ámbito municipal, de estas políticas públicas<sup>71</sup>.

71 CENDA. *Estrategia de gestión político territorial*. [www.cenda.org](http://www.cenda.org). 2006.

Esta propuesta incluso avanza en el tema de educación, a proponer formas de aplicación de la interculturalidad y la organización de las autoridades educativas en relación a estas aplicaciones, y de los instrumentos de control social, en el seguimiento de las políticas públicas educativas en el ámbito municipal, bajo conceptos de interculturalidad.

La visión del desarrollo sostenible en los pueblos indígenas y de lo que se ha venido en denominar etnodesarrollo, es parte integral del concepto de políticas públicas desde el ámbito de lo indígena. Esto implica reconocer las prácticas y costumbres de los pueblos indígenas, su concepción de desarrollo sostenible de la tierra y de los factores productivos y su proyección de largo plazo en el equilibrio de los factores de producción y de la vida en la comunidad<sup>72</sup>.

### **7.9. PROPUESTAS DE CONTROL SOCIAL MUNICIPAL INDÍGENA.**

El control social municipal, desde la Ley de Participación Popular del 20 de abril de 1994, se ha limitado a la constitución de Organizaciones Territoriales de Base, que se organizan en un Comité de Vigilancia por municipio. Éste ejerce el control social sobre las cuentas del gobierno municipal de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria, que son los recursos de la Participación Popular.

El Comité de Vigilancia no tiene atribuciones de control sobre los recursos propios municipales, ni sobre los recursos HIPC II, aunque sobre éstos últimos se han atribuido estas competencias, de facto, con resultados variables de Municipio a municipio. Tratándose de fondos que oscilan los \$us 60 millones, en el año 2008, unos \$us 500 millones de coparticipación tributaria y unos \$us 300 millones de ingresos propios, a los que se debe sumar menos de \$us 50 millones de HIPC II este año y alrededor de \$us 50 millones de IDH, se puede decir que el volumen de manejo de recursos de los Gobiernos Municipales es de \$us 900 millones. Si a ello se suma ingresos de capital que pueden estar cerca a otros \$us 50 millones y transferencias que son otros \$us 50 millones, se tiene que el volumen total de recursos municipales oscila alrededor de los \$us 1.000 millones

El control social abarca legalmente solamente a \$us 500 millones de la coparticipación tributaria, que es un 50% del total de recursos, aunque esto se puede matizar considerando la deuda municipal y otros factores de devengados que pesan al momento del balance final.

En todo caso, se debe dejar en claro que el Concejo Municipal es el órgano gubernamental público, que debe fiscalizar el 100% de los recursos municipales.

La Participación ciudadana se extiende a la planificación participativa y a partir de ello, a la elaboración de los Programas Operativos Anuales (POA's) donde también intervienen OTB's y Comités de Vigilancia, y donde se ejerce tal vez el control social efectivo, que es el del cumplimiento de obras y contratos, de inversión, establecidos en los POA's y, de ser posible, en los PDM's. En realidad la planificación participativa abarca la participación ciudadana en la definición de demandas de las OTB's para el PDM, que es de 5 años, y posteriormente, en el POA. Pero siempre pensando en la ejecución de los recursos de la coparticipación tributaria, es decir, del 50% de los recursos municipales.

Por ello es que se debe convenir que la posterior intervención de los Comités de Vigilancia, que de facto, han ganado terreno en la elaboración de POA's y en la ejecución de los mismos, sobre el 100% de los recursos municipales, y más aun con las metodologías introducidas<sup>73</sup>, que hacen de este control social,

72 ALEM Rojo, Julio. *Pueblos indígenas, cosmovisión y desarrollo sostenible*. Diplomacia Ciudadana. No. 2. Año 2003. Vol. 1.

73 El Programa de Desarrollo Democrático y de Participación Ciudadana de USAID, denominada DDPC, de 1998-2002, estableció una metodología para los POA's que implica tres cumbres anuales (reuniones con representantes de Distritos Municipales y Comité de Vigilancia para ajustes

una acción continua a lo largo de la gestión anual. Se puede observar que este control social a nivel municipal ha avanzado bastante.

A ello se puede decir que se ha añadido la iniciativa de los Pueblos Indígenas, en términos de que las autoridades municipales que provienen de Pueblos Indígenas se ven obligadas a una doble rendición de cuentas: al Concejo municipal y al Comité de Vigilancia y a las autoridades originarias y órganos propios de las comunidades, como ser, los Consejos de Amantas u otros que se hubieran establecido.

El funcionamiento del control social es caótico. Carlos Hugo Molina decía que el temor a la corrupción ha llevado a que, como no confiamos en el concejo municipal, creamos el Comité de Vigilancia, y como no confiamos en éste, crearemos un mecanismo de control social, y como éste también “se vendió”, creamos otro, y así tenemos el controlador del controlador del controlador; lo que debiera llevar a que los bolivianos vayamos a un psicólogo social, por una psicosis de corrupción y desconfianza mutua asombrosa. Bolivia tiene una *Ley* de participación ciudadana, (normamos hasta eso).

Además, el Estado hace que el ciudadano no tenga claro dónde y cómo demandar derechos colectivos y menos aún individuales. En el caso de los colectivos, un ejemplo baste de muestra: el del control social, el cual se aplica de una manera absolutamente descoyuntada, ya que no está ligado al control gubernamental. Una denuncia de un comité de vigilancia va al Senado Nacional (léase Poder Legislativo), éste instruye al Ministerio de Hacienda (léase Poder Ejecutivo) que congele cuentas corrientes de ese Gobierno Municipal, y a la Contraloría para que inicie una auditoría. Una vez concluida la misma se remite al Senado, quien envía copia de la misma al juez coactivo fiscal (léase Poder Judicial), que, una vez incoado el proceso contra los responsables de una anomalía administrativa, civil o penal, remite sentencia al Ministerio de Hacienda, para que se descongelen las cuentas bancarias en el momento en que la sanción se ha aplicado y se han resarcido los daños al Estado. Han intervenido los tres Poderes del Estado, y se ha castigado a toda la población de un municipio por falta de alguna de las autoridades. Los procesos judiciales son tan largos, las auditorías se programan anualmente y no hay suficiente número de auditores, que entre tanto se siga todo el proceso, se lo quema al Alcalde en público, como en Ayo Ayo y todavía se tiene la desfachatez de echarle la culpa a “estos indios salvajes”, cuando es el Estado que no tiene todavía resuelto el tema de los “huecos”, esta vez procedimentales y de relacionamiento entre Poderes y sistemas. Y es el Estado el que no termina de organizarse.

La negociación y juegos de poder de autoridades y de legitimidad se pone en un escenario de existencia y preeminencia y ya no de construcción estatal. Este es un aprendizaje que debe llevar a comprender que la soberanía del Estado no se impone por ley, sino de facto, es decir en los hechos.

**Estructura de Poderes del estado y Niveles para el tratamiento de una denuncia  
del Control Social y la acción del Control gubernamental.**

<b>Niveles</b>	<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Nivel Municipal</b>	<b>Control Gubernamental</b>	<b>Control Social</b>
Nacional	Presidente Ministerios <i>Ministerio de Hacienda Fiscalía</i>	Congreso <i>Cámara de Senadores Cámara de Diputados</i>	Corte Suprema de Justicia Tribunal Constitucional Consejo de la Judicatura Tribunal Agrario Nacional		<i>Contraloría General de la República</i>	Mecanismo Nacional de Control Social
Departamento	Prefectos	Consejos Departamentales	Cortes Superiores de Distrito Jueces de Partido ( <i>Juez coactivo fiscal</i> ) Jueces de Instrucción		Gerencia Departamental de la CGR	Mecanismo Departamental de Control Social
Provincia	Sub Prefectos		Jueces de Instrucción	Mancomunidad Municipal		
Sección de Provincia		Concejo Municipal	Jueces de Instrucción	Gobierno Municipal	Gerencia Departamental de la CGR	<i>Comité de Vigilancia</i>
Cantón	Corregidor		Jueces de Instrucción	Agente Cantonal		
Comunidad				Sub Alcalde de Distrito Municipal		Organizaciones Territoriales de Base (OTB's)

Fuente: Elaboración propia. Mario Galindo Soza

Esta matriz muestra cómo se mueven (en cursiva) las demandas de un lado a otro, en términos de control ciudadano.

- Del Comité de Vigilancia al Senado Nacional;
- Del Senado Nacional al Ministerio de Hacienda, pidiendo el congelamiento de cuentas;
- El Ministerio de Hacienda congelando las cuentas municipales y pidiendo a la CGR que realice auditoría;
- La CGR programando sus auditorías, con retraso de un año, por falta de personal, y entregando resultados al Ministerio de Hacienda;
- Éste remite resultados al Fiscal para iniciar proceso;
- El fiscal presenta al juez coactivo fiscal las pruebas para iniciar el proceso;

- Terminado el proceso, entre 6 y 18 meses, se entrega resultados a la CGR;
- Ésta los entrega al Ministerio de Hacienda para descongelar las cuentas, si es que el responsable ha pagado sus cuentas pendientes o está pagando pena corporal de cárcel u otra.

El gran déficit de este diseño sigue siendo el de la falta de conexión entre el Control Social y el Control Gubernamental.

Se debe evitar este *vía crucis* e ir en una relación directa entre la sociedad civil organizada en control social con el control gubernamental. El caso de Colombia es ejemplificador, ya que se tienen auditorías concertadas y concurrentes. El control social (compuesto por organizaciones sociales, sindicatos, etc., ni siquiera organizados en OTB's como en Bolivia, que es una ventaja en nuestro caso) le pide directamente a la CGR que intervenga con una auditoría sin más dilación ni burocracia; y si está de veedor, es concurrente, si sólo la pide y espera los resultados, es concertada. En ambos casos, el órgano fiscalizador, el Concejo Municipal debe imponer la sanción al alcalde o autoridad municipal investigada, si corresponde. Pero, para eso se requiere de elecciones separadas de concejales y alcaldes, de lo contrario, el concejo municipal siempre será cómplice del alcalde o del ejecutivo municipal, a costa de la gobernabilidad, mal entendida, de mayorías, en este caso, de concejales.

Pero, además está el tema de los derechos individuales y los colectivos. En las comunidades indígenas esto puede ser objeto de conflicto. Los derechos de las mujeres son menoscabados en algunos usos y costumbres; las penas por transgresiones son más graves para mujeres que para hombres, en pueblos como el aymara, por ejemplo. Esto también debe considerarse al momento de hablar de derechos colectivos versus derechos individuales, en la construcción de ciudadanía individual y colectiva en el Estado boliviano.

El marco legal de la Contraloría General de la República, establece que la misma es el máximo órgano rector del sistema de control gubernamental. La Ley 1178 y sus decretos reglamentarios norman su accionar. Sin embargo, cabe señalar que este marco legal es aún incompleto. Si bien todos los sistemas y subsistemas ya tienen un cuerpo legal que sustenta sus operaciones, existen vacíos, faltas de concordancia y, lo más importante, falta de reglamentos y normas específicas, de acuerdo a instituciones y hechos específicos. En este sentido, se propone que al menos cinco de los siete sistemas de administración y control gubernamental tengan normas/reglamentos específicos para el nivel municipal de gobierno, que por autónomo y por la distancia geográfica que implica de uno a otro, requieren de algunas particularidades en la forma de aplicación de las normas de administración y control gubernamental. Estos sistemas municipales de administración y control gubernamental son: el de programación de operaciones, de administración de personal, de organización administrativa, de administración de bienes y servicios y el de control gubernamental.

- El sistema de administración de bienes y servicios, de hecho, ya tiene normas específicas para el nivel municipal, que exigen pequeños ajustes, y se puede decir que ya está acabado para su implementación. Falta introducir diferenciaciones por tamaño de Municipio y de interculturalidad en los Municipios Indígenas, algunas otras normas sobre manejo y disposición de bienes municipales, terrenos y tierras municipales.
- El sistema de programación de operaciones debe adaptarse al sistema de planificación participativa y también al intercultural, que ya están en vigencia y funcionamiento en los municipios. Se debe introducir además, que esta planificación participativa se aplique no sólo a los recursos de la coparticipación tributaria, sino también a los de generación propia y de hecho ya lo está haciendo con los del HPIC II y con los provenientes de los Fondos de

Inversión del DUF. (Estos temas constituyen además compromisos asumidos en el Diálogo Nacional II). Se debe incorporar lo relativo a la Política Nacional de Compensación.

- En cuanto al sistema de organización administrativa, los gobiernos municipales, por su condición de gobiernos autónomos, tienen características propias en su organización, que si bien están cubiertos en las normas generales, no lo están en la especificidad requerida. Por ejemplo, en lo relativo a la creación de empresas descentralizadas del gobierno municipal (en aseo urbano, parques y jardines, etc.) o la aplicación de las normas de establecimiento de equipos de trabajo distritalizados, con dependencia del gobierno municipal en lo administrativo y de la comunidad en lo operativo (como, por ejemplo, los comités de regantes en materia de riego). Son características propias del proceso de Participación Popular, que deben incorporarse, más aún, en el caso de los Municipios Indígenas
- El sistema de administración de personal debe considerar que la creación de la carrera municipal es una larga aspiración de los municipalistas. Hasta hoy, ni el Estatuto del Funcionario Público, ni el Programa de Reforma Institucional, ni los decretos reglamentarios del propio sistema, han cubierto las expectativas de este tema tan relevante, para la continuidad de la gestión local. Pueden cambiar alcaldes, pero ciertos niveles técnicos deben permanecer y tener continuidad. Eso debe normarse específicamente. La eventual posibilidad de crear una Gerencia Municipal que acompañe al alcalde en su gestión y corresponda al estamento proveniente de la carrera municipal, es, por ejemplo, una opción a estudiarse en este ámbito, más aún en el caso de los Municipios Indígenas.
- Finalmente, el sistema de control gubernamental debe tener norma específica aplicable al nivel municipal, debido a que el órgano por excelencia de control en este nivel es el Concejo Municipal. Por la autonomía de este nivel de gobierno, se requiere una compatibilización que, en mi criterio, no existe y debe reforzarse.

En el nivel municipal indígena, se puede avanzar al Presupuesto Plurianual Participativo (PPP), el que liga el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con los recursos, y hace la misma inmunización fiscal de aquellos proyectos que el alcalde ofreció en campaña electoral, por los que el ciudadano votó. Los POA's de cada año se deben ajustar a este PPP. El PDM y el PPP deben ser participativos sobre todos los recursos del gobierno municipal. Se debe dejar un margen para los proyectos propuestos por el alcalde en su campaña, y por los que el ciudadano votó, que no debe exceder el 40% del total de recursos del gobierno municipal.

Estas últimas dos propuestas requieren de ajustes en otros sistemas como el de Tesorería y Crédito Público y el de Control Gubernamental, que se podrían implementar de manera simultánea, ajustándolos a este nuevo diseño sistémico. La Contraloría realizaría el trabajo de diseño e implementación en esta materia y sería la secretaría técnica en las consultas congresales para su normatividad y aplicación.

La perspectiva de los movimientos sociales en Bolivia, especialmente los que participan del MAS y han participado de la Asamblea Constituyente, apunta a que el control social debe orientarse en las autonomías al control de los recursos naturales. Ése es el objetivo del control social, y no el de la gestión territorial. Así lo expresa claramente un texto reciente<sup>74</sup>.

74 REGALSKY, Pablo. *¿Autonomías Departamentales? Territorios Indígenas originarios campesinos y democracia municipal; ordenamiento territorial para el acceso y control social sobre los recursos naturales*. Artículo disponible en [www.cenda.org](http://www.cenda.org).

## 8. ALGUNAS RECOMENDACIONES

---

Para el tema limítrofe intermunicipal por ejemplo, la experiencia enseña que, dadas las circunstancias y recursos actuales, no se pueden atender más de 20 municipios por año.

Lo óptimo sería declarar aquellos territorios indígenas (titulados, demandados o no) como Tierras Comunitarias de Origen que cumplan con las condiciones necesarias y que manifiesten la voluntad de acogerse a un régimen de autonomía indígena, para constituirse en Municipios Indígena Originario Campesinos, como jurisdicciones especiales, como una suerte de entidades especiales; proceso que ya se ha dado en Colombia, país en el que se han creado las entidades territoriales indígenas, promoviéndolas a partir de una importante voluntad estatal.

El Viceministerio de Descentralización debiera llevar el liderazgo y concertar con el Viceministerio de Planificación, de quien depende la Unidad de Límites, y con organizaciones sociales, pero, lo más importante, con Prefecturas (o en el futuro próximo con Gobiernos Departamentales Autónomos), y con los propios Gobiernos Municipales Indígenas y no indígenas, para hacer de esto una política de Estado y no una política de sobreposiciones territoriales ni de enfrentamiento político.

También sería inteligente establecer alianzas con ONG's que trabajan con pueblos indígenas para el diseño participativo de los modelos de gestión pública interculturales; pueden garantizar una contraparte más estable que la que puede ofrecer el sector público en las actuales circunstancias.

Ahora bien, hacer propuestas de políticas públicas municipales indígenas suena un poco pretensioso, e incluso arriesgado, porque previamente se deben definir las competencias de estas instancias territoriales que, en la revisión de proyecto de nueva CPE aprobado en Oruro, no están definidas aún.

Se sobreentiende que si se trata de municipios, los Municipios Indígenas podrán acogerse al artículo 303 del proyecto de nueva CPE aprobado en Oruro en diciembre de 2007, que establece las competencias de los municipios, y que las mismas competencias podrán ser para Municipios Indígenas o no indígenas.

Pero, el mismo proyecto de nueva CPE aprobado en Oruro, establece que se deberá reglar las competencias, por tanto se debe trabajar como política pública en función de esta delimitación y precisión de competencias y funciones de los Municipios Indígenas.

Los Municipios Indígenas podrían tener diversas competencias, entre ellas:

- Desarrollar procesos participativos de planificación integral.
- Hacer seguimiento y fiscalización ambiental a las operaciones extrativas e industriales, si éstas existieran en su jurisdicción territorial.
- Desarrollar programas etno-lingüísticos y educativos que fortalezcan la identidad cultural.
- Facilitar la administración comunitaria de justicia o los procesos propios de resolución de conflictos.

- Desarrollar y apoyar las iniciativas productivas asociativas y comunitarias.

El objetivo de una política pública al respecto sería el de facilitar la operativización del Municipio Indígena, debiendo observar qué se puede ajustar en la ley que interprete los artículos de la nueva CPE sobre el tema, para que sean más operativos, eficientes, eficaces y complementarios en las lógicas de gestión por resultados, de la economía (occidental) y equitativa, complementaria de reciprocidad y de transparencia social (comunitaria), que manda esta nueva CPE (de Oruro); a partir de un Estado de Derecho con contenidos comunitarios, no sólo individualistas. Esto debe permitir profundizar el proceso de descentralización en un Estado intercultural como el boliviano.

Por otra parte, se debiera intentar la sistematización de las experiencias positivas, no para homogeneizarlas, que justamente eso es lo que no se debe hacer en materia de Municipio indígena, sino de mostrar los distintos caminos que puede asumir el desarrollo territorial del Municipio indígena.

Pareciera ser muy importante rescatar el concepto de etnodesarrollo<sup>75</sup>, que está ingresando a jugar un rol preponderante en cuanto a la definición de las estrategias de desarrollo de los Municipios Indígenas. Esto puede contribuir a esclarecer para qué se quiere una territorialidad indígena, en lugar de jugar con conceptos estrictamente etnopolíticos.

En cuanto a recomendaciones relacionadas al tema productivo y a la gestión territorial indígena en un municipio indígena y a las políticas públicas territoriales productivas indígenas en un municipio indígena hay varias que se deben considerar.

Se deben idear los mecanismos a nivel mancomunitario, no municipal, para que se puedan afrontar no cadenas productivas, sino sistemas de seguridad alimentaria, que eso son en realidad, donde el factor competitividad está ausente, porque no es el más importante. A pesar de que estas experiencias productivas han mostrado que, manejadas de esta manera, tienen excedentes económicos que se realizan en ferias locales, las que hasta ahora han sido ignoradas por las economías predominantemente urbanas, y que se pueden perfectamente integrar. Esto, sin embargo, hoy es aprovechado por los *rescatiris*, quienes lo que hacen es provocar que exista una sobreexplotación de los indígenas, porque les pagan precios irrisorios por sus productos, lo que redundará, además, en una transferencia de valor del campo a la ciudad, que beneficia sólo al consumidor urbano y al comerciante urbano, además del *rescatiri-transportista* que acude a las ferias locales.

En los valles, acudir a estas ferias locales es más normal y por ello existe un proceso de mayor homogenización de precios agrícolas que en el altiplano, entre ámbito urbano y rural<sup>76</sup>. De todas maneras, los temas productivos que tienen relación con valles, se encajonan en el tema de tierras, donde la expansión de la frontera agrícola tiene como límite la perspectiva de la Ley INRA y la ausencia de tierras frescas, además de la ausencia de un mercado transparente de tierras.

El tema de las cadenas productivas en pueblos indígenas puede tener algún grado de posibilidad de desarrollo en este piso ecológico, aunque se debe tomar en cuenta que estas tierras son utilizadas por las etnias, en el verano, para cultivos que corresponden a ese período. Por otra parte, la productividad de la tierra es muy limitada, debido a factores edafológicos, de agua y acceso a riego y de posibilidades de

75 ALEM Rojo, Julio. *Pueblos indígenas, cosmovisión y desarrollo sostenible*. Diplomacia Ciudadana. No. 2. Año 2003. Vol. 1.

76 Ver dos estudios de caso, uno para el área de valles de Cochabamba y el otro para en el área de llanos de Santa Cruz. GIACOMAN Aramayo, Diego. *Subsunción del Trabajo Campesino en el Mercado de Productos*. Universidad Mayor de San Simón. Tesis de Grado. Cochabamba. Junio de 2001. GONZÁLES Roca, David Aníbal. *Mito Y Estrategias en la Comunicación Social como Instrumento de la Promoción de un Producto Derivado del Cupesí*. Universidad Católica Boliviana. Tesis de Grado. Santa Cruz. julio de 2003. Ver también varios estudios de RODRÍGUEZ, Gustavo; LASERNA, IESE, y CIDRE en Cochabamba, por ejemplo.



expansión del mercado. Por todo ello, las posibilidades de asistencia técnica en planes orientados a estas tierras tienen más posibilidades de éxito desde una perspectiva mancomunitaria. Así está sucediendo con las Mancomunidades del Río Caine, del Norte Potosí, del Cono Sur de Cochabamba, Héroes de la Independencia de Tarija, como ejemplos de mancomunidades en los valles, que en casos muy concretos, como el programa del año 2000 de ONUDI logró que la Mancomunidad del Río Caine triplique la producción de papa, con un agrónomo y algunos recursos de los gobiernos municipales en semilla mejorada, rotación de tierras, mercados ampliados y unas cuantas medidas tecnológicas apropiadas, y en la Mancomunidad Héroes de la Independencia de Tarija se logró duplicar la producción de uva.

Esto se enlaza con el famoso concepto de John Murra del Archipiélago andino y los pisos ecológicos<sup>77</sup>, que usan los Pueblos Indígenas, para producciones adecuadas a diferentes altitudes, que provocan la existencia de ayllus con discontinuidad territorial<sup>78</sup>, que se han explicado en la conformación de los Distritos Municipales Indígenas del Norte de Potosí, por ejemplo.

En el caso de tierras bajas, el tema productivo es más concreto, orientado a poblaciones indígenas que tienen tradiciones con cultivos como el maíz, sin posibilidades de competitividad mientras los precios y los mercados sean tan restringidos. Por ello, la estrategia se ha orientado a la seguridad alimentaria y a la generación de empleo e ingresos permanentes, con lo que el tema de tierras se ha vuelto fundamental, para lo que las TCO's tienen un rol clave, además de las mancomunidades.

En el tema de las TCO's existe el ejemplo de manejo forestal positivo y negativo, ya que, si bien hay experiencias positivas como las de los Yuracarés o los ubicados en la zona limítrofe del Parque Isiboro Sécure del Chapare cochabambino-beniano, hay también experiencias negativas donde los líderes indígenas entraron en tratos ilegales con madereros de la zona, como es el caso de los Tacanas en determinada zona, los Lecos y los Movimas, además de los Itronamas y los Chimanes, fundamentalmente éstos últimos.

En cuanto a las mancomunidades municipales, el mejor ejemplo de la aplicación de estrategias productivas ligadas a servicios es el de la Mancomunidad del Río Beni, donde Rurrenabaque se ha vuelto el eje de un polo de etnoecoturismo muy interesante, con participación indígena y grandes perspectivas.

Cuando se habla del tema indígena, se viene a la cabeza rápidamente el principio del don y la reciprocidad. ¿Cuál el tratamiento que se le ha dado a este principio cuando se habla de planificación multicultural y las formas políticas que adquiere la relación de este proceso de participación popular y de planificación participativa con el de las propias comunidades étnicas?

Si bien es cierto que este principio, de diferentes maneras, está presente en las etnias de tierras altas, como en las de tierras bajas, es bueno discriminar que en tierras altas asume más connotaciones ligadas al proceso productivo, mientras que en tierras bajas tiene una relación más íntima con relaciones sociales, algunas de producción y otras de tipo étnico-cultural<sup>79</sup>.

Por otro lado, se debe concebir que el don está ligado a usos y costumbres, en cuanto a la recepción de regalos de "seres superiores" (pachamama, dios sol, etc.) mientras que la reciprocidad es de los hombres en la tierra, con connotaciones de interrelación con creencias, mitos, ritos y filosofías, que tienen que ver con la vida en comunidad y no como un socorro mutuo, como podría entenderlo una mente occidental.

77 MURRA, John. El Archipiélago De Los Andes. Ed. IEP. Lima Perú. 1978

78 CALLA, Ricardo. Mapas de Ayllus del Norte de Potosí. Cooperación Holandesa. La Paz, 2000.

79 Los trabajos de Javier MEDINA, ALBÓ, RIESTER y muchos otros antropólogos, sociólogos y politólogos, están en este marco de orientación. Ver fundamentalmente TEMPLE, Dominique; LAYME, Felix; MICHAUX, Jacqueline; GONZALES, Martha y BLANCO, Edmundo. *Las Estructuras Elementales de la Reciprocidad*. Ed. Plural, TARI y Carrera de Antropología y Arqueología-UMSA. La Paz, 2003.

En este marco, el don no puede programarse, no es algo que deba ser considerado ni en el corto ni en el largo plazo, ya que es atemporal, y tiene connotaciones que están fuera del alcance de la acción humana; mientras que la reciprocidad sí puede ser objeto de planificación, de previsión, como en realidad lo es de distintas maneras en varias comunidades indígenas: en Poroma lo será cuando el curaca se encierra con coca a conversar con sus antepasados corporeizados en sus ponchos, los que se conservan desde los últimos más de 200 años, para decidir qué tipo de cultivo se hará ese año agrícola o cuando los urus o los Machacas eligen entre el urinsaya y el aransaya para hacer el pivote social y productivo de la comunidad.

Con ello se muestra la presencia del don otorgado, como factor exógeno, del dato para el proceso de planificación comunitaria, y la reciprocidad como el factor a planificarse, endógeno, controlable, dirigible, desde el punto de vista de las autoridades originarias, no del alcalde ni del subprefecto y menos del corregidor.

A esto debe sumarse que en Bolivia las experiencias de planificación étnica comunitaria o de microplanificación son muy exiguas. Las que se han hecho con el pueblo guaraní o con los machacas quizás son las únicas a rescatar<sup>80</sup>. Por ello, el aplicar la normativa de planificación participativa (que de participativa sólo tiene el diagnóstico participativo y el taller de levantamiento de demandas) es insuficiente, ya que ni la priorización de proyectos se realiza de manera participativa.

El diagnóstico participativo étnico es a partir de la intervención de los niños en la identificación de problemas comunitarios de salud y educación, desde su perspectiva, con hojas de árboles y muchas otras técnicas lúdicas; las mujeres participan en juegos y en otras actividades comunitarias, como el tejido y otros, para expresar su visión de los desafíos de la comunidad; por las noches, los ancianos, en sesiones alrededor de una fogata, alimentan con historias, anécdotas y relatos los problemas que atravesaron antes y cómo los resolvieron en la comunidad. Este es el paso uno del diagnóstico participativo que puede llevar semanas concluirlo, y que no es una reunión de un día. Lo último que se hace es reunirse con los hombres y jóvenes de la comunidad para este diagnóstico participativo. Similar tratamiento tienen las acciones destinadas a ver las necesidades y la forma de enfrentarlas y la priorización y cómo financiarlas y asumirlas en trabajo, tiempo y tierra por los miembros de la comunidad. Los mapas parlantes y toda la metodología existente es raramente utilizada<sup>81</sup>.

Por todo ello, es notable cómo se ha desarrollado tan embrionariamente la planificación pluricultural y étnica en nuestras comunidades indígenas, donde el sesgo se ha dado en los distritos indígenas.

Finalmente, parece necesario ingresar a la elaboración de algunos conceptos indígenas y modernos, en cuanto al manejo de los recursos económicos, los financiamientos y las formas no rentistas que debe asumir el Municipio Indígena en su administración fiscal. Esto requiere de un cambio de mentalidad, que desde el imperio incaico y de la vieja federación tribal *aymara*, se refugia en la actitud receptiva; es decir, de esperar que el Estado entregue recursos para el desarrollo, en lugar de remozar las prácticas de trabajo y, por ende, de redistribución del excedente económico comunitario que tienen *aymaras* y *quechuas* y, de otra forma, *guaraníes*.

Falta elaboración y recreación de conceptos fiscales y financieros que, a partir de las prácticas de usos y costumbres, se transformen en formas de administración y gestión fiscal y financiera, desde lo étnico y lo indígena propiamente dicho.

80 BLANES, José, Director de Investigación. *Mallkus y Alcaldes*. PIEB-CEBEM. La Paz, 2000.

81 Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. *Manual de Planificación Participativa en Áreas Indígenas*. Bolivia, 2000.

En todo caso, a partir de estas observaciones, parece que falta camino por andar en la reglamentación y viabilidad de los Municipios Indígenas, aunque de *facto* vayan haciendo camino al andar.

Los temas a considerarse, si se quisiera acercarse en todo esto al derecho consuetudinario al derecho positivo, son:

- La forma cómo la particularidad de los usos y costumbres se puede conciliar con las normas universales. Por ejemplo, el tratamiento de los derechos de la mujer en la comunidad indígena, donde usualmente se la discrimina.
- La conciliación de normas de usos y costumbres en la gestión territorial. Por ejemplo, lo realizado en Raqaypampa con la norma SABS de la Ley SAFCO.
- La complementación de los usos y costumbres en la forma de elección de autoridades territoriales, conciliando el criterio de democracia representativa con el de democracia comunitaria, y permitiendo la representación de los intereses de las minorías no indígenas.
- Los mecanismos de clivaje entre la norma nacional/departamental y la política nacional/departamental, con la aplicación de las mismas en el Municipio indígena.
- Finalmente, los mecanismos de coordinación y complementación y concurrencia de inversiones entre el Municipio Indígena y los gobiernos nacional y departamentales.

Desde el punto de vista legal, pareciera ser que el hecho de lograr los ajustes antes mencionados representan un alto valor agregado al cumplimiento de la Ley y a la aceptación de la misma por parte de poblaciones indígenas.

En lo fiscal, los tipos de direccionamiento de la inversión municipal en Municipios Indígenas y el control del uso de los recursos públicos municipales pueden ser de un alto valor ético y de una muestra de sistemas de finanzas intergubernamentales con contenido étnico, que no se han terminado de proyectar en el futuro.

En lo administrativo, se observa que el Municipio Indígena, al introducir los usos y costumbres, puede innovar sistemas de administración y supervisión de obras municipales, puede contribuir en la planificación participativa y en remozar los instrumentos que ella tiene a nivel local, y finalmente, puede establecer sistemas comunitarios administrativos propios, con la riqueza que esta diferenciación puede otorgar a la gestión territorial municipal.

## 9. VIABILIDAD DEL MUNICIPIO INDÍGENA Y DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL INDÍGENA

---

Bolivia es un país que históricamente se ha estructurado de manera pluricultural. Esta diversidad exige respuestas imaginativas en lo técnico, en términos de aplicar un sistema de gestión territorial que recoja la diversidad cultural y las propuestas técnicas. En términos históricos, la interpretación del nacionalismo revolucionario pone en entredicho la idea de Estado-nación tal como fue modelada por este discurso. Cuestionado desde la historiografía aymara (la República es otra fase del dominio colonialista), el nacionalismo revolucionario ha perdido su impulso legitimador de una historia oficial<sup>82</sup>.

Es posible que la nueva construcción del Estado nacional requiera de una conciliación de criterios entre la autonomía departamental y la indígena de una forma complementaria en lo que algunos denominan las expresiones multiculturales e históricas de la Nación boliviana<sup>83</sup>.

Solamente en algunos municipios es posible existe un régimen cultural homogéneo sin afectar a quienes no pertenecen a esa cultura predominante<sup>84</sup>.

La principal crítica indígena a la Participación Popular fue la de no haber considerado sus territorialidades originarias. Pues bien, se las puede considerar en el ámbito de lo municipal, y con ello buscar complementariedades y no profundizar diferencias sin un plus o valor agregado visible. Existieron propuestas de autonomía indígena que se basaban en el Municipio Indígena o en la mancomunidad de Municipios Indígenas. Se puede complementar esta propuesta con la reconstitución de territorios indígenas, allá donde exista una demanda histórica ancestral, y que sirva para constituir uno nuevo o un ajuste de límites a un Municipio ya existente, que se transforme en Municipio indígena.

El “Buen Vivir”, “La tierra sin Mal” o “La vida armónica”, no son entendidos por los pueblos indígenas como procesos lineales de la vida que permiten un estado anterior y otro posterior, es decir subdesarrollo, y luego desarrollo, como se lo concibe en el mundo occidental, señala Iván Bascope<sup>85</sup>.

La principal crítica desde el lado occidental es que los indígenas no conocen, o cuando las conocen, no entienden las normas de administración pública y control gubernamental. En administración pública es cuestión de creatividad y ahí están los ejemplos de Raqaypampa y Jesús de Machaca para mostrar el camino. En cuestión de control gubernamental, están las propuestas de ajuste y de complementariedad con el control social y la inserción en él, de usos y costumbres de manera complementaria.

Es posible tener en el municipio indígena una estrategia de gestión territorial sostenible. Lo avanzado en este tema en Bolivia hasta ahora es positivo. Lo novedoso está en las formas de interculturalidad logrados

82 Medina, Javier. *Municipio Indígena: Historia de un Concepto*. VVAA. En: Estado del arte: A nueve años de la promulgación de la Ley de Participación Popular. GTZ. La Paz. 2003

83 SANDOVAL Rodríguez, Isaac; SUÁREZ, María Angélica; SANDOVAL, Odín. *Hacia la Bolivia Autónoma e intercultural del Siglo XXI*. Universidad Gabriel René Moreno. Santa Cruz. Marzo 2007. Pág. 121 y ss.

84 BAZOBERRI Chali, Oscar. *Participación, Poder y Desarrollo: Charagua y Moxos*. CIPCA, PIEB. La Paz, 2008. Pags. 52 y 54.

85 BASCOPE, Iván. *Posibilidades de Desarrollo indígena basado en la gestión autónoma de sus territorios*. En Revista Petropress. No. 7. Octubre de 2007. Cochabamba.

y los mecanismos de orden institucional que se han coaligado entre los usos y costumbres y las normas positivas del estado boliviano. Las posibilidades de avanzar en el tema dependen del resultado de la Asamblea Constituyente, cómo se resuelve el tema de la constitucionalización del concepto de autonomía indígena originario campesina, de la propuesta de autonomías regionales y de las propias autonomías municipales. La principal dificultad está en la indefinición jurídica del tema de municipio indígena, que tiene normativa avanzada pero que está pendiente de estas definiciones de orden constitucional.

Se puede concluir que no hay un tipo de municipio indígena sino que cada municipio indígena constituye un universo propio, por las características particulares de orden socio-cultural e incluso económico-político que se relacionan con las modalidades territoriales que se han expuesto y que no permiten una homogenización del concepto.

Los municipios indígenas tienen en común el manejo o gestión territorial en base a usos y costumbres y con interculturalidad en términos de su relación con el Estado boliviano.

Los actuales municipios indígenas tienen como principal diferencia con respecto a cualquier municipio rural o predominantemente rural esta aplicación de usos y costumbres y la interculturalidad en la gestión territorial de políticas públicas y aplicación de las normas estatales.

#### **LA POLÍTICA SE PUEDE FOCALIZAR EN TRES MOMENTOS:**

- Por un lado, siguiendo la normativa de la nueva CPE de Oruro en las leyes y reglamentos que sean necesarios, preparar para su operativización
- Se debe compatibilizar las territorialidades étnicas al régimen municipal. (Aquí la responsabilidad recae en la Unidad de Límites del Viceministerio de Planificación)
- Por otro lado, se debe realizar el diseño, validación y ajuste de modelos de gestión pública interculturales en los Municipios Indígenas.

Como aporte a la normativa de la región andina, se ha observado que el tema de las mancomunidades de Municipios Indígenas que trascienden fronteras, es un tema a considerar. Otro de ellos, es el de procurar la homogenización (vaya paradoja) de tratamientos de los usos y costumbres en normas municipales en Municipios Indígenas. Finalmente, la introducción de técnicas y procedimientos de planificación, priorización de obras, inversiones concurrentes y procedimientos administrativos en base a usos y costumbres, puede ser un aporte importante a considerarse, en aplicación horizontal en los países andinos.

Para finalizar:

- Se puede afirmar que lo avanzado en el tema de municipio indígena en Bolivia es poco en lo normativo y mucho en lo práctico, muy rico en experiencias y en enseñanzas, descritas a lo largo del documento.
- Hay vacíos de tipo jurídico por el momento que atraviesa Bolivia. La definición constitucional condiciona todas estas expectativas. Los vacíos legales y de reglamentación intercultural se podrían cubrir si hubiera una política estatal de respaldo al funcionamiento de los municipios indígenas, que como se ha expuesto, no la hay.
- Los temas a resolverse por tanto, pasan por la definición de una priorización de esta opción de gestión territorial, y a partir de ello, el trabajo en instrumentos y herramientas de gestión territorial indígena municipal, que se pueden rescatar de las experiencias que ya se tienen y

recrear nuevas en base a las perspectivas de orden político.

- No se puede avanzar en una propuesta de esquema normativo genérico, por las indefiniciones constitucionales antes señaladas.
- Es, por tanto, un tema estancado, en la coyuntura actual.

La posibilidad de que se establezca un régimen municipal indígena, sin definir formulas para aplicar, sino un marco de referencia acordado (en el proyecto de CPE aprobado en Oruro) que deje abiertas las puertas para considerar las demandas concretas, hace muy limitado el campo de aplicación, en este momento esta opción de gestión territorial indígena municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- ALBA, Juan José; TARIFA, Lila. *Los Jampiris de Raqaypampa*. CENDA. Cochabamba, agosto de 1993.
- ALBÓ, Xavier; BARRIOS Subelza, Franz Xavier. *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. Cuaderno de Futuro 22. PNUD. La Paz. 2007.
- ALBÓ, Xavier, *Quiénes son Indígenas en los Gobiernos Municipales*, edición Plural-CIPCA, cuadernos de investigación N° 59, La Paz-Bolivia. 2004,
- ALBÓ, Xavier, *Pueblos Indios en la Política*, ediciones Plural –SIPCA, cuadernos de investigación N° 59, La Paz-Bolivia. 2002,
- ALBÓ, Xavier. *Ojotas En El Poder Local: Cuatro Años Después*. CIPCA/PADER/HISBOL. La Paz 1999.
- ALEM Rojo, Julio. *Pueblos indígenas, cosmovisión y desarrollo sostenible*. Diplomacia Ciudadana. No. 2. Año 2003. Vol. 1.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Editorial Fondo de Cultura económica. México. 2006.
- APPIA Kwame, Anthony. *Identity Against Culture. Understanding of Multiculturalism*. University of California. Berkley, 1994
- AYO, Diego. *Municipalismo Y Participación Popular*. Apuntes De un proceso. Ed. Muela del Diablo. Pp. 17. La Paz, 2003.
- BARRIOS Subelza, Franz. *Las propuestas en carrera hacia la autonomía*. En Visiones de las autonomías en Bolivia. Coordinador Joan Prats. IIG Barcelona. 2007.
- BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Autonomías Indígenas*. En: *Contrapuntos al debate constituyente*. PRISMA, Ed. PLURAL .La Paz, julio de 2007.
- BASCOPE, Iván. *Posibilidades de Desarrollo indígena basado en la gestión autónoma de sus territorios*. En Revista Petropress. No. 7. Octubre de 2007. Cochabamba.
- BAZOBERRI CHALI, Oscar. *Participación, Poder y Desarrollo: Charagua y Moxos*- CIPCA, PIEB. La Paz, 2008
- BERGER Y LUCKMAN. *La construcción Social de la Realidad*. Amorrortu: Buenos Aires, 1988.
- BLANES, José. *Mallkus y Alcaldes*. PIEB - CEBEM. La Paz, 2000.
- BLANES, José; GALINDO SOZA, Mario. *Formas De Participación Municipal De Los Pueblos Indígenas*. Consultoría para la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas, de Género y Generacionales. La Paz, 1995.

- BOLIVIA, Ministerio de Asuntos Indígenas y Originarios, 2004, *Participación Indígena y Formas de Representación: Foro Internacional hacia la Asamblea Constituyente*, ediciones, fondo Indígena
- CALLA, Ricardo. Mapas de Ayllus del Norte de Potosí. Cooperación Holandesa. La Paz, 2000.
- CALVO, Luz María; ESPINOZA, Carlos; HOSSE, Teresa; REGALSKY, Pablo. *Raqaypampa. Los complejos caminos de una comunidad campesina*. CENDA. Cochabamba. Febrero de 1994.
- CIDOB/CPESC *Hacia El Municipio Indígena. Propuesta de Modificación del reglamento de OTB's (D.S. 23858)*.
- COORDINADORA de integración de organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia – CIOEC-Bolivia. *La Autogestión campesina e indígena en las OECAS*. Sistematizado por José Núñez del Prado. La Paz, julio de 2007.
- DONATO, LUZ MARINA; ESCOBAR, ELSA; ESCOBAR, PÍA; PAZMIÑO, ARACELI; ULLOA, ASTRID Editoras. *Mujeres Indígenas, Territorialidad y Biodiversidad en el Contexto Latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia, UICN y NN.UU. Enero de 2007.
- DONATO, LUZ MARINA. *Aportes de Mujeres a los Procesos de Construcción de Nuevas Territorialidades Indígenas*. En libro citado editado por la misma autora.
- GALINDO, Mario; CRUZ, Bonifacio; BUENO, Ramiro; PARDO, Elizabeth. *Visión Aymara de las Autonomías*. La Paz. PIEB. 2007.
- GALINDO SOZA, Mario. *Diez Años de Planificación Participativa En el Proceso de Participación Popular*. En “Diez de Participación Popular”, Diego Ayo editor, en edición. Fundación Friedrich Ebert., ILDIS. La Paz, 2004b
- GALINDO SOZA, Mario. *Municipio Indígena. Análisis Político de la Profundización de la Descentralización En Un Estado Multicultural*. En Municipio Indígena. La profundización de la descentralización en un estado multicultural. Ministerio de Participación Popular. Federación de Asociaciones Municipales FAM. La Paz, diciembre de 2003.
- GARCÍA LINERA, Álvaro. *Autonomías Regionales Indígenas y Estado Multicultural. Una Lectura de la Descentralización Regional a partir de las Identidades Culturales*. En *La descentralización que se viene*. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio. Descentralización y Participación No. 6. Fundación Friedrich Ebert., ILDIS. La Paz, 2003. Texto original de Marzo de 2004a.
- GIACOMAN ARAMAYO, Diego. *Subsuncion Del Trabajo Campesino En El Mercado De Productos*. Universidad Mayor de San Simón. Tesis de Grado. Cochabamba. Junio de 2001.
- GRAY MOLINA, George. *Promoting Indigenous Municipal Governments In Bolivia. Alternative Models Of Financial Decentralization*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boston, 1994.
- HABERMAS, Jürgen. *Acción comunicativa e identidad política*. Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid España. 2003.
- HERNAIZ, Irene. *Tierra y territorio. El caso boliviano*. Desarrollo territorial. Fundación Tierra. [www.rio10.dk/upload/att](http://www.rio10.dk/upload/att).
- HURTADO, Javier. *El Katarismo*. CIDOB/CIPCA. La Paz, 1987. 2da. Ed.
- ILLESCAS, José Mario. *Abya Yala*. Ediciones Populares. Folleto de distribución gratuita. Cochabamba, 2005.
- JARAMILLO, Efraín. *La pluralidad étnica y la Nación colombiana. Una historia política*. Colectivo de trabajo Jenzera. Bogotá Colombia. 2007.
- KYMLIKA, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Paidós. España. 1996.



- KIMLICKA, Will. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós. Buenos Aires. 2003.
- LEMA, Ana María. *De La Huella Al Impacto. La Participación Popular En Municipios Con Población Indígena*. PIEB, La Paz, 2001
- LENIN, Vladimir Illich. *La Autodeterminación de los Pueblos*. Editorial Progreso. Moscú, URSS. 1972.
- LOAYZA, Rafael. *Halajtayata*. Editorial FUNDEMOS-HANNS SEIDEL. Bolivia. 2004,
- LOAYZA, Silvia. *Servicio y prestigio en el mundo Andino. Su construcción y ejercicio*. Mimeo. La Paz, 2006.
- LÓPEZ, Felix. *Modelo de Estructura Política Andina. Insumos para una Propuesta de Gestión Pública para Municipios Indígenas en Tierras Altas, En Un Estado Multicultural*. En Municipio Indígena. La profundización de la descentralización en un estado multicultural. Ministerio de Participación Popular. Federación de Asociaciones Municipales FAM. La Paz, diciembre de 2003.
- LÓPEZ, Felix; MIRANDA, Jorge. *Propuesta política andino amazónico*. Oruro, 2006.
- LÓPEZ Bárcenas, Francisco. *Autonomías indígenas en América: de la demanda de su reconocimiento a su construcción*. Programa de las Américas. [www.iroamericas.org](http://www.iroamericas.org)
- LUJÁN Veneros, María del Rosario. *Elecciones Municipales 1999 Alcaldes Y Concejales Del 2000*. Serie Cuadernos de Investigación No. 11. VPEPP: La Paz. 2000.
- MAMANI Condori, Carlos. *Memoria y Política Aymara*. En *Aruskipsaipxañasataki: El siglo XXI y el futuro del Pueblo Aymara*. Editorial Amuyañataki. Hisbol S.R.L. La Paz, 2000.
- MAMANI Ramírez, Pablo. *Multipoder vs. Unipoder ¿Podrá la Asamblea Constituyente expresar esto? En Asamblea Constituyente y Pueblos originarios*. J'acha Uru Indigenous Organization. Fondo Editorial Pukara. La paz, junio de 2006.
- MARINISSEN, Judith. *Legislación boliviana y pueblos indígenas. Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas*. SNV, CEJIS. 2da. Edición. Santa Cruz, 1998.
- MEDINA, Javier. *La Vía Municipal Hacia La Vida Buena: Insumos Para Ajustar la EBRP*. La Paz, 2002.
- MEDINA, Javier. *Manifiesto Municipalista. Por Una Democracia Participativa Municipal*. GDRU. La Paz 2001.
- MEDINA, Javier. *Municipio Indígena: Historia De Un Concepto*. VVAA. En: Estado del arte: a nueve años de la promulgación de la Ley de Participación Popular. GTZ. La Paz. 2003
- MENDOZA, Martín; LIENDO, Roxana; ROCABADO, Carlos; PERICÓN, Carolina. *Descentralización, construcción ciudadana y capital social en Bolivia*. PIEB. La paz, 2007.
- MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. *Manual de Planificación Participativa en Áreas Indígenas*. La Paz, 1997.
- MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos de género, generacionales y familia. *Indicadores sociales, étnicos, de género y generacionales de municipios con población indígena del oriente, chaco y amazonía. Beni*. Universidad de la Cordillera, UNICEF. La Paz. 1999.
- MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos de género, generacionales y familia. *Indicadores sociales, étnicos, de género y generacionales de municipios con población indígena del oriente, chaco y amazonía*. Santa Cruz. Universidad de la Cordillera, UNICEF. La Paz. 1999.

MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos de género, generacionales y familia. *Indicadores sociales, étnicos, de género y generacionales de municipios con población indígena del oriente, chaco y amazonía. Pando. Universidad de la Cordillera, UNICEF. La Paz. 1999.*

MINISTERIO de Asuntos Campesinos, *Pueblos Indígenas y originarios. Pueblos Indígenas y originarios de Bolivia. Diagnóstico nacional. Bolivia. 2001.*

MINISTERIO De Asuntos Indígenas Y Pueblos Originarios. MAIPO. *Reglamento de Estudios de Necesidades Espaciales para TCO's. La Paz. 2001.*

MINISTERIO de Justicia y Derechos Humanos. Banco Mundial. *Los Aymaras de Machaca. Comunidades Sullkatiti-Khonko. Serie Justicia Comunitaria No. 1. Sierpe Publicaciones. La Paz, septiembre de 1999.*

MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación. *Interfase Censo De Población Y Vivienda 2001. La Paz, 2002.*

MIRANDA, Jorge. *Problemática territorial indígena. En Un Estado Multicultural. En Municipio Indígena. La profundización de la descentralización en un estado multicultural. Ministerio de Participación Popular. Federación de Asociaciones Municipales FAM. La Paz, diciembre de 2003.*

MIRTENBAUM, José. *Municipios, Distritos Municipales Indígenas Y Tco's En Las Tierras Bajas De Bolivia, VPEPP/MDSP, La Paz, 2002.*

MOLINA, Carlos Hugo. *Análisis de la nueva Constitución Política del Estado: Autonomías y Estatutos. FAM. Santa Cruz, febrero 2008.*

MOLINA, Carlos Hugo. *Las Mancomunidades Municipales Como Política De Estado: La Experiencia Innovadora De La Gran Chiquitanía. ILDIS. La Paz. 2000*

MOLINA, Ramiro; ALBÓ, Xavier. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana. PNUD. La Paz, 2006.*

MOLINA Barrios, Ramiro; VADILLO Pinto, Alcides. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia. Una introducción a las normas, contextos y procesos. CEBEM La Paz. 2007.*

MONTAÑO ARAGON, Mario. *Antropología Cultural Boliviana. Ed. Don Bosco. La Paz. 1987.*

MUÑOZ, Diego; CRUZ, Bonifacio; CANEDO, Beatriz. *Organizaciones Económicas Campesinas y Políticas Públicas. Un estudio Comparativo. IIED, PIEB, DFID, Ediciones Plural. La Paz, 2004.*

MURRA, John. *El Archipiélago De Los Andes. Ed. IEP. Lima Perú. 1978*

NIEZEN, James. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity. Cambridge: Cambridge. 2003*

NORTH, D.C. *Structure And Change In Economic History. Norton, Nueva York, 1981.*

PABON, Edgar; MOLINA, Ramiro. *Curso de introducción a las territorialidades indígenas. Programa Conflictos Interculturales: una propuesta democrática y participativa regional desde Bolivia Ecuador y Perú, Curso Virtual, CEBEM. <http://conflictosinterculturales.cebem.org/virtual/campus.htm> La Paz, 2008.*

PADILLA, Paz. *Desarrollo con identidad. Propuestas para un modelo de gestión. Ed. Sirena. Santa Cruz, enero de 2007.*

PACHECO, Diego. *Municipios, Distritos Municipales Indígenas Y TCO's En Las Tierras Altas De Bolivia, VPEPP/MDSP, La Paz, 2002.*

PALACIOS Romeo, Francisco. *El proceso normativo sobre los derechos de los pueblos indígenas. Evolución jurídica y proyectiva política*. Universidad de Zaragoza; fpalaciosunizar.es. Zaragoza. 2006.

PATZI, Félix. *Sistema Comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*. Editorial CEA. La Paz, 2004.

PEREZ, Elizardo. *Warisata. La escuela-ayllu*. Ed. Burillo. La Paz. 1962.

PNUD. *Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible. Informe nacional de Desarrollo Humano 2004*. La Paz. 2004.

PNUD. *El estado del Estado. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006*. La Paz. 2007.

QUISPE, Eliseo; AGUILAR, Alberto; ROCHA, Ruth; ARANIBAR, Norka. *Tierra Y Territorio. Thaki En Los Ayllus Y Comunidades De Ex Hacienda*. Dirección de Post grado e Investigación Científica de la Universidad Técnica de Oruro; CEPA (Centro de Ecología y Pueblos Andinos); PIEB (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia). La Paz, 2003.

REGALSKY, Pablo. *¿Autonomías Departamentales? Territorios Indígenas originarios campesinos y democracia municipal; ordenamiento territorial para el acceso y control social sobre los recursos naturales*. Artículo disponible en [www.cenda.org](http://www.cenda.org).

REGALSKY, Pablo; QUISBERT, Francisco. *Bolivia indígena: de gobiernos comunitarios en busca de autonomía a la lucha por la hegemonía*. CENDA-FRUTCAS. Sin fecha.

REGALSKY, Pablo; *Territorio e interculturalidad: la participación campesina indígena y la reconfiguración del espacio andino rural*. En: *Movimiento Indígenas y Estado en Bolivia*. López, Luis Enrique y Regalsky Pablo, editores. PROEIB. La Paz, 2005.

REGALSKY, Pablo. *Etnicidad y clase. El estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*. CEIDIS, CESU-UMSS, CENDA, Ed. Plural. Cochabamba, noviembre de 2007.

REYNAGA, Fausto. *La Revolución India*. Ed. La Juventud. La Paz. 1969.

ROJAS, Gonzalo. *Autonomías indígenas en un estado intercultural boliviano*. Revista Umbrales No. 14. Postgrado del CIDES-UMSA. La Paz, 2006.

ROLDAN, R. *Importancia de los territorios de indígenas y afroamericanos en el Desarrollo Rural*. Revista Futuros No. 1. 2005.

SALAZAR MOSTAJO, Carlos. *¡Warisata Mía!* Ed. Juventud. La Paz. 3ra. Ed. 1997.

SÁNDOVAL RODRIGUEZ, Isaac; SUAREZ, María Angélica; SANDOVAL, Odín. *Hacia la Bolivia Autónoma e intercultural del Siglo XXI*. Universidad Gabriel René Moreno. Santa Cruz, Marzo 2007

SIMBAÑA, Floresmiló. *Los dilemas hacia la plurinacionalidad*. El Telégrafo. Bogotá. 20 de marzo de 2008.

SPEEDING PALLET, Allison. *Autonomía Local y fragmentación territorial. El proceso de cantonización en Bolivia, siglo XX*. IDIS-UMSA. Cuadernos de Investigación No. 13. La Paz, 2002.

TEMPLE, Dominique; LAYME, Felix; MICHAUX, Jacqueline; GONZALES, Martha y BLANCO, Edmundo. *Las Estructuras Elementales De La Reciprocidad*. Ed. Plural, TARI y Carrera de Antropología y Arqueología-UMSA. La Paz, 2003.

- TICONA, Esteban. *Lecturas para la descolonización*. Ed. PLURAL, AGRUCO, CORDILLERA, La Paz-Bolivia, 2005b
- TICONA, Esteban. ALBÓ, Xavier. Jesús de Machaka, la Marka rebelde No. 3 La Lucha por el Poder comunal. Cuadernos de investigación 47, CEDOIN/CIPCA. La Paz. 1997.
- TORRES, Andrés. *Los municipios en el debate constitucional*. FAM Bolivia. Febrero de 2008.
- UNTOJA, Fernando. *La Rebelión De Un Kolla*. Fondo Editorial De Los Diputados, La Paz-Bolivia, 1999.
- UNTOJA, Fernando. *El Modelo Ayllu*. En: *Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquía. Nuevas visiones del país y grandes tendencias del debate pre constitucional boliviano*. Ministerio de Participación Popular. La Paz, 2005
- UÑO A. Liborio *HACIA EL ESTADO PLURIAUTONÓMICO*. Periódico mensual PUKARA. La Paz, 7 de julio de 2005.
- URIOSTE Fernández de Córdova, Miguel. *Evo Morales: la tercera rebelión indígena republicana*. Fundación Tierra. Cochabamba. Septiembre de 2007.
- URIOSTE FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA. Miguel. *Desarrollo Rural Con Partiiipacion Popular*. Tierra. La Paz, 2002.
- URIOSTE FERNÁNDEZ DE CORDOVA, Miguel. *El Estado Anticampesino*. CINCO/ILDIS. Cochabamba. 1984.
- VALAREZO, Galo Ramón. *Plurinacionalidad o interculturalidad en la Constitución?* Ecuador. 2008.
- Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. *Manual De Planificación Participativa En Áreas Indígenas*. Bolivia, 2000.
- VMAIPO. *Derechos Indígenas En El Marco De Las Autonomías Municipales: Propuestas De Reformas*. La Paz, 1999.
- WADE, Peter. *Raza y Etnicidad en Latinoamérica*. Editorial Abya Yala. Quito-Ecuador, 2000
- YAMPARA. Simón. *Pueblos Indígenas y naciones originarias en el nuevo contexto del sistema*. En: *Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquía. Nuevas visiones del país y grandes tendencias del debate pre constitucional boliviano*. Ministerio de Participación Popular. La Paz, 2005c
- YAMPARA. Simón. *Descentralización Y autonomía desde la visión de los pueblos originarios*. En "Visiones Indígenas de Descentralización". FES/ILDIS. Serie Descentralización y Participación No. 8. Plural Editores. La Paz. 2005a.
- YAMPARA. Simón. *¿Descentralización Y autonomía cruceña o soberanía del Qullasuyu?* Revista *Temas Sociales* No. 26. Carrera de Sociología - UMSA. La Paz. 2005.
- ZUñIGA, Madeleine; ANSIÓN, Juan. *¿Qué entender por interculturalidad?* En *Interculturalidad y educación en el Perú*. Cap I. Pags. 19-20. Foro Educativo. Lima. 1997.

## **NORMAS Y LEYES**

- Ley 843. Reforma Tributaria. 1985
- Ley 1178. Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental. 20 de julio de 1990.
- Ley 1551, Participación Popular. 20 de abril de 1994.
- Ley 1606. Modificaciones a la Ley de Reforma Tributaria. 1995.

Ley 1615. Constitución Política del Estado. Reformas. 6 de febrero de 1995.

Ley 1654. Descentralización Administrativa. 28 de julio de 1995

Ley 1702 Ley de Modificaciones a la Participación Popular

Ley 1715 Ley INRA

Ley 2028 Ley de Municipalidades. 28 de octubre de 1999.

Ley 2150 Ley de de Unidades político Administrativas (UPAS)

Ley 2235 Ley del Diálogo 2000

Ley 2492. Nuevo Código Tributario. 2 de agosto de 2003.

Ley 3545 Ley Modificatoria de la Ley INRA

Convenio 1791 OIT Sobre Derechos Indígenas

D.S. 27149. Reglamento para la transición al Nuevo Código Tributario. 2 de septiembre de 2003.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. DIGESTO DE DESCENTRALIZACION PARTICIPATIVA. Compilación de normas referidas a la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. La Paz, enero de 2001.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. DIGESTO NORMAS DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION POPULAR. La Paz, 2002.

## **PERIÓDICOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Periódico *Pukara*. Años 2005-2008. Nos. 1-12.

Periódico *Kollasuyo*. Años 1997.

Periódico *Jayma*.

Revista *Polémica*. Año 2001.

Semanario *Pulso*, Año 2006-2008

# ANEXO 1

## GOBIERNO LOCAL COMUNITARIO EN JESÚS DE MACHACA APUNTES PARA CONVERTIR EL GOBIERNO MUNICIPAL EN GOBIERNO DE AYLLUS Y COMUNIDADES

*Gonzalo Colque*

*Junio 2007*

---

### ANTECEDENTES

#### 1. ¿Cómo es Jesús de Machaca?

Jesús de Machaca es conocido por su permanente lucha para conservar y fortalecer su organización sociopolítica originaria. Esta misma fuerza organizativa evitó el asentamiento de haciendas coloniales y los abusos de los gobernantes mestizo-criollos de la colonia y del Estado Republicano.

1. En el periodo colonial (1535-1825) compraron sus propias tierras a la corona española a fin de evitar la usurpación del territorio ancestral y para escapar del sometimiento a la servidumbre feudal.
2. En el periodo republicano (1825 en adelante) sobresale la sublevación de Jesús de Machaca en el año 1921. Este levantamiento se produce como consecuencia del abuso que sufrieron por parte de autoridades estatales. El levantamiento es aplacado con la masacre de los insurrectos por las fuerzas armadas del Estado.

Estas experiencias históricas de lucha contra el dominio colonial, asentamiento de haciendas y opresión estatal, han ayudado a que Jesús de Machaca se mantenga unido y organizado. Y uno de los logros de ese esfuerzo es que la Marka de Jesús de Machaca se convierte en el año 2002 en nuevo Municipio, en justo reconocimiento a su unidad y organización.

Jesús de Machaca está poblada por 13.247 (Censo 2001) y ocupa cerca de 900 Km<sup>2</sup> en el sureste del lago Titicaca en el altiplano de Bolivia.

Geográficamente es una planicie ondulada con escasa vegetación, predominantemente seca y salpicada por parcelas cultivadas con especies resistentes a cambios climáticos severos como la papa, quinua, cebada y *kañawa*<sup>86</sup>. En la economía local es importante la ganadería (ganado vacuno, ovino y camélidos) de pastoreo extensivo y la agricultura que sobre todo es para la autosuficiencia.

Desde el punto de vista organizativo la región está marcada fuertemente por usos y costumbres ancestrales a pesar de que entró tempranamente en contacto con la sociedad colonial.

La característica más importante de esta región es que la vida social y económica se rige por normas comunitarias que entrelazan los papeles de la comunidad y de la familia de modo tal que no hay lugar para que cada persona lleve una vida aislada e independiente de los demás. La prestación de servicios a la comunidad y ayllu es un requisito ineludible para ser miembro de la comunidad, para acceder plenamente al uso y posesión de la tierra y obtener reconocimiento.

<sup>86</sup> La *kañawa* (*Chenopodium pallidicaule*) es una planta autóctona que se cultiva en las regiones altiplánicas de Perú y Bolivia.

## 2. ¿Cómo está organizado Jesús de Machaca?

En el año 1953, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) implementó en las comunidades una nueva forma de organización en sustitución del sistema de ayllus y mallkus bajo el argumento de modernización del agro. Esta organización es el Sindicalismo Agrario que reemplazó a las antiguas formas de organización y de autoridades casi en todas las comunidades.

El Sindicalismo Agrario se implementó con el argumento de que traería modernidad y desarrollo. Entonces, pronto los antiguos ayllus fueron fragmentándose en nuevas comunidades que competían entre sí ante el Estado para convertirse en la unidad política mínima, es decir en Cantón. De esa manera tenían la oportunidad de beneficiarse con la construcción de núcleos educativos y otros servicios públicos.

En Jesús de Machaca el sindicalismo dejó profundas huellas pero no llegó a anular los proyectos de lucha por el poder ni la lógica de la organización sociopolítica tradicional.

Tras la organización sindical, se mantuvieron ocultos distintos conceptos y lógicas aymaras como el *Jaqi* y *Thakhi*, que significa la valoración de las personas a partir de su responsabilidad de formar una familia y prestar servicios a favor de la comunidad. Este tipo de elementos ayudaron en la reconversión de Jesús de Machaca de Sindicatos Agrarios a Comunidades y Ayllus Originarios. Hasta el año 1992, la organización matriz de Jesús de Machaca se denominaba Central Agraria Campesina de Jesús de Machaca (CACJMA). Esto fue cambiando paulatinamente.

- Hasta 1992, se rige bajo el sistema sindical llamado Central Agraria Campesina de Jesús de Machaca (CACJMA).
- En 1992, en el Tercer Congreso Regional, se constituye la Central de Ayllus y Comunidades de Jesús de Machaca (CACJMA). Es el hito de la reconversión a la organización tradicional de ayllus y mallkus.
- En 1997, en el Quinto Congreso Orgánico, se constituye la Central de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (CACOJMA).
- Finalmente, en el año 2000, se consolida la actual Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA).
- Actualmente, los machaqueños viven en comunidades y una o varias de ellas conforman el *ayllu*<sup>87</sup>. Existen más de 20 ayllus divididos en dos parcialidades:

Parcial Arriba

Parcial Abajo

En Parcial Arriba la organización se llama Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS)

En Parcial Abajo la organización se llama Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA).

<sup>87</sup> Los estudios sobre los quechuas y aymaras explican que estas sociedades tenían como núcleo organizativo el *ayllu* que entre otras cosas significa comunidad, linaje, parentesco con un antepasado común, real o supuesto. Los ayllus, en su configuración original, eran unidades sociales segmentadas, cada una en dos parcialidades, que representaban partes complementarias como derecha e izquierda o arriba y abajo.

Cada Parcialidad está gobernada por un Cabildo de Mallkus. Entonces existes 2 Cabildos: El Cabildo de MACOJMA y el Cabildo de MACOAS.

Los dos Cabildos en conjunto conforman el Magno Cabildo de Jesús de Machaca, que es la máxima organización e instancia de decisión.

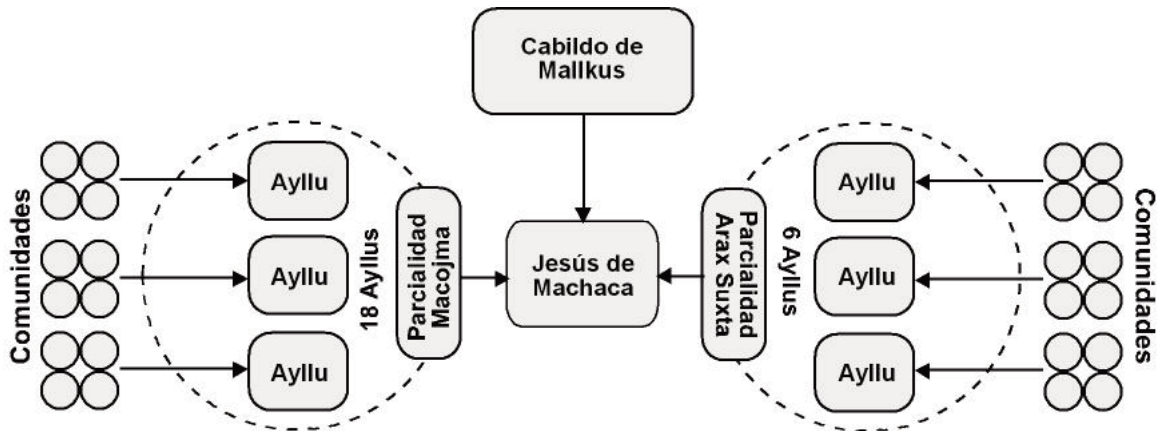
**Censo 2001: Población de Jesús de Machaca por sexo según parcialidad y ayllus.**

MUNICIPIO, PARCIALIDADES Y AYLLUS	CENSO 2001			PARTICIPACIÓN PORCENTUAL		
	Población Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>13.247</b>	<b>6.387</b>	<b>6.860</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>TOTAL MACOJMA</b>	<b>10.535</b>	<b>5.050</b>	<b>5.485</b>	<b>79,53</b>	<b>79,07</b>	<b>79,96</b>
1 Qhunqhu Liquiliqui	397	187	210	3,00	2,93	3,06
2 Qhunqhu Milluni	358	163	195	2,70	2,55	2,84
3 Calla Arriba	386	184	202	2,91	2,88	2,94
4 Calla Baja	515	247	268	3,89	3,87	3,91
5 Yauriri Unificada	755	345	410	5,70	5,40	5,98
6 Titikana Challaya S.P. Tana	345	156	189	2,60	2,44	2,76
7 Titikana Tucari	856	418	438	6,46	6,54	6,38
8 Titikana Tacaca	767	383	384	5,79	6,00	5,60
9 Jancohaqui Abajo	485	239	246	3,66	3,74	3,59
10 Aguallamaya	198	90	108	1,49	1,41	1,57
11 Jesús de Machaca	993	485	508	7,50	7,59	7,41
12 Sullcatiti Lahuacollo	599	281	318	4,52	4,40	4,64
13 Sullcatiti Titiri	524	258	266	3,96	4,04	3,88
14 Cuipa España	822	427	395	6,21	6,69	5,76
15 Parina Baja	559	253	306	4,22	3,96	4,46
16 Parina Arriba	489	239	250	3,69	3,74	3,64
17 Corpa	1.380	649	731	10,42	10,16	10,66
18 Irohito Urus	107	46	61	0,81	0,72	0,89
<b>TOTAL ARAX SUXTA</b>	<b>2.712</b>	<b>1.337</b>	<b>1.375</b>	<b>20,47</b>	<b>20,93</b>	<b>20,04</b>
1 Santo Domingo de Machaca	588	285	303	4,44	4,46	4,42
2 Chama	670	313	357	5,06	4,90	5,20
3 Sullcatiti Arriba	608	318	290	4,59	4,98	4,23
4 Achuma Santana	363	183	180	2,74	2,87	2,62
5 Chijcha	356	179	177	2,69	2,80	2,58
6 Cuipa Kahuayo	127	59	68	0,96	0,92	0,99



Figura 1

Esquema de la organización de comunidades ayllus y parcialidades de Jesús de Machaca. Año 2004.



Las autoridades originarias de los Cabildos llamados Mallkus y Mama T'hallas, llevan vestimenta especial en calidad de autoridades. Los hombres (Mallkus) llevan ponchos, sombreros propios de su identidad étnica, usan látigos en señal de mando, portan chuspas con alcohol y coca que sirve para convidar y entrar en diálogo, entre otras. Las mujeres, las Mama T'hallas, también portan vestimentas tradicionales propias de autoridades mujeres.

El Cabildo de ayllus es la síntesis y representación máxima de la estructura territorial y fue ganando legitimidad hasta convertirse en la instancia de decisiones centrales de donde derivan resoluciones e instrucciones hacia los ayllus y comunidades. Este resultado no sólo fue posible gracias a los elementos simbólicos adoptados sino también como consecuencia de consensos y uniones logrados con otras representaciones y actores relevantes como las autoridades locales del Estado, junta de vecinos de origen mestizo-criollo y los "residentes".

La integración territorial y sociopolítica alcanzada en Jesús de Machaca en la década de los noventa es ampliamente reconocida en el escenario regional e indígena aymara. La reconversión a ayllus y mallkus ha generado movimientos similares en toda la Provincia Ingavi que por hoy involucra a siete municipios. De esa manera, el Cabildo de Jesús de Machaca ganó legitimidad convirtiéndose en la expresión del poder político local con capacidad de nombrar colectivamente a representantes o servidores públicos para las instancias municipales, departamentales y hasta nacionales.

### 3. ¿Qué rol jugó el Cabildo para la creación del Municipio?

Para Jesús de Machaca, la Ley de Participación Popular de 1994 llegó poco después de la reconversión del Sindicalismo Agrario a la Organización Originaria (1992). En ese entonces, era parte del municipio de Viacha, uno de los más grandes del altiplano en términos de extensión (3.000 Km<sup>2</sup>) y en términos poblacionales (64.000 habitantes en 1992). Sin embargo, Viacha estaba compuesto por realidades muy heterogéneas que dificultaban la administración, planificación y atención de demandas de todas las comunidades.

La municipalización obligó a Jesús de Machaca a interactuar, de manera más formal y estrecha, con la capital, la ciudad de Viacha. Desde el principio, este hecho fue interpretado como subordinación ante autoridades ajenas de origen urbano y poco conocedoras de la realidad machaqueña. Los primeros años

ya se constató que era poco práctico y no existían facilidades para coordinar trabajos entre Jesús de Machaca y Viacha. Otra razón que motivó la búsqueda de municipio propio fue la discriminación que sufrieron los machaqueños de parte de los pobladores y autoridades ediles de Viacha.

De esa manera, Jesús de Machaca tenía sobradas razones históricas, estructurales y circunstanciales para demandar al Estado la creación de un nuevo municipio. En el año 1995, Jesús de Machaca inició la demanda de creación de un nuevo municipio. El Cabildo asumió el rol central en las negociaciones ante el gobierno central y las organizaciones internas.

Los años 2000 y 2001 fueron claves para la municipalización. Jesús de Machaca, luego que presentó la solicitud ante el parlamento nacional, debatió en su etapa final la ubicación definitiva de la nueva sede municipal. Estudiaron varias alternativas no sólo con el afán de situarla en un lugar céntrico para todos los ayllus sino también de acuerdo a los antecedentes históricos de cada lugar y según las necesidades de equilibrio político interno entre todos los ayllus.

Fue debatida la posibilidad de establecer la sede en el ayllu Qhunqhu a manera de revitalizar el rol histórico de este ayllu en calidad de “cabeza” de la marka<sup>88</sup> y de respetar la organización ancestral. También estaba en debate la posibilidad que el pueblo de Jesús de Machaca sea la sede municipal principalmente porque era más conocida por su iglesia colonial. Esta tendencia contaba con la aprobación de la mayoría de los ayllus por su fácil acceso caminero. La desventaja que encontraban los mallkus que se oponían a tal posibilidad se concentraba en que Jesús de Machaca era tradicionalmente el pueblo de los criollo-mestizos. Esta última observación fue superada con la decisión que asumieron todos los mallkus de construir el edificio municipal fuera de la plaza cuestionada.

Los machaqueños alcanzaron su objetivo el 7 de mayo de 2002 con la ley 2351 que reconoce a la Marka de Jesús de Machaca como la Sexta Sección de la Provincia Ingavi, es decir como nuevo municipio que tenía que entrar en funcionamiento a partir de la siguiente elección municipal, es decir, en diciembre del año 2004.

#### **LEY DE 7 DE MAYO DE 2002**

**JORGE QUIROGA RAMIREZ**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

**CREASE LA SEXTA SECCION DE LA PROVINCIA INGAVI DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ CON SU CAPITAL JESUS DE MACHAKA**

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente ley:

**EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,**

**DECRETA:**

**ARTICULO 1°.-** Créase la Sexta Sección de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz con su capital Jesús de Machaca, conformada por los Cantones: 1. Jesús de Machaca, 2. Asunción de Machaca, 3. Aguallamaya (Awallamaya), 4. Calla (Qalla Tupa Katari), 5. Mejillones, 6. Qhunqhu, 7. Santo Domingo de Machaca, 8. Cuipa España (Kuypa de Machaca), 9. Santa Ana de Machaca, 10. Chama (Ch`ama).

<sup>88</sup> La organización tradicional de ayllus de Jesús de Machaca es comparado con un cuerpo humano según la cosmovisión local. Los seis antiguos ayllus de cada parcialidad constituían partes de ese cuerpo, uno es la cabeza, dos son las extremidades superiores, otros dos son extremidades inferiores y uno funge como el tronco del cuerpo.

#### 4. ¿Qué pasó antes de la elección municipal en el año 2004?

La municipalización no era en sí el objetivo último de Jesús de Machaca sino que formaba parte de la búsqueda de construir un modelo de desarrollo y gobierno local que aproveche, de forma simultánea, la capacidad organizativa del ayllu y las oportunidades que ofrece la Ley de Participación Popular para obtener como producto final un gobierno local con amplia participación comunal. En palabras de los propios machaqueños, buscaban un “municipio indígena y productivo”. La primera prueba sería de tales intenciones fue la elección municipal de diciembre 2004. Fue la primera ocasión que tenían para elegir al Alcalde y Concejales bajo la lógica del ayllu.

Tenían razones para preocuparse por fundar un buen gobierno municipal. En municipios cercanos se había visto que las autoridades municipales (alcaldes y concejales) estaban sometidas a los partidos políticos tradicionales y habían perdido el respaldo de la gente. El periodo municipal 2000-2004 dejaba una amplia gama de casos de alcaldes encarcelados por corrupción, acefalías en los cargos ediles por disputas políticas y hasta un caso de linchamiento de un alcalde bajo el argumento de justicia comunitaria. Por eso, Jesús de Machaca sabía que su primer reto mayor era construir un amplio consenso social para conformar el primer gobierno municipal para el periodo 2005-2009.

Entre los años 2003-2004 el Cabildo se ocupó de normar la elección de candidatos para las elecciones municipales de 2004 según las pautas acordadas y en función de las leyes nacionales respecto a las formas de participación política<sup>89</sup>. Determinaron que podían postularse todas las personas conforme mandan las leyes nacionales pero tenían que cumplir algunos requisitos propios de la organización tradicional de los ayllus: los candidatos debían necesariamente haber cumplido con los servicios sociales en sus comunidades, eso quiere decir que deberían ser ex-mallkus nombrados desde sus comunidades según las reglas establecidas.

De esa manera, quedó claro que el Cabildo era la instancia que debería postular candidatos según usos y costumbres. Esta forma de elección obligaba a concertaciones previas a nivel comunal y desfavorecía iniciativas personales, partidarias y grupales para conformar los distintos paquetes de candidatos.

Las autoridades originarias de la gestión año 2004, asumieron el reto central de elegir autoridades municipales según los criterios consensuados en años anteriores. Preocupaba a los nuevos mallkus una posible multiplicación de candidatos al margen de la normativa del Cabildo, cuestión que no quedaba bajo el control directo de ellos. La Corte Nacional Electoral (CNE) aceptaba a cualquier candidato que un partido político inscribiera sin considerar si tenía respaldo entre los comunarios, bastaba el respaldo partidario.

Jesús de Machaca comenzó a debatir la forma en que determinaría la elección de alcalde y concejales. En varias ocasiones organizaron talleres de información y debate sobre las ventajas del proyecto de ley denominado “Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas” que se estaba gestando con el objeto de normar la participación de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales. Esta posibilidad se abrió con la reforma de la Constitución Política del Estado en el año 2004 al establecer que la representación popular se ejerce a través de “los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas”. El Magno Cabildo reunido en agosto de 2004 en Santo Domingo elaboró el documento “Lineamientos Generales para el buen Gobierno Municipal” donde se decidió ir a las elecciones sin partidos políticos, hacerse reconocer como Pueblo Indígena y postular propios candidatos según usos y costumbres.

89 Hasta medio año de 2004, los candidatos a autoridades públicas sólo podían ser postulados por partidos políticos, incluso en los municipios.

- En primer lugar, pensaban las autoridades que los partidos políticos no permitirían plena coordinación entre el Cabildo y el Gobierno Municipal sobre todo porque el interés partidario generalmente originaba pugnas internas por optar a cargos de funcionarios públicos. Por otro lado, significaba apoyo a los proyectos partidarios en otros escenarios electorales.
- En segundo lugar, se pensaba que el acuerdo entre un partido y el cabildo deslegitimaría a los candidatos entre un sector de los votantes, dando paso así a la aparición de otros candidatos y, por ende, se fragmentarían los votos y se repetiría la ingobernabilidad que se había dado en el municipio de Viacha y otros similares.

Es así que previo a las elecciones municipales, dividieron el territorio en cinco grupos, cada uno conformado con similar número de habitantes. En cada grupo se realizaron elecciones internas, primero cada comunidad designó un representante y, de entre ellos, se eligieron al representante del ayllu al igual que en los otros ayllus del grupo. Una vez superada esta etapa, en cada grupo se nombró al representante titular y suplente del grupo. En la última etapa, los representantes de cada unidad establecida expusieron sus ideas y planes de trabajo en caso de ser elegidos como alcaldes, los mallkus revisaron la hoja de vida y procedieron a elegir al candidato mediante la votación pública tradicional que consiste en formar fila tras cada postulante para después contabilizar y declarar ganador a quien obtenga la simple mayoría de votos. Así se eligió al postulante a alcalde.

Luego de las elecciones internas, los mallkus procedieron a inscribir al Pueblo Indígena MACOJMA ante la corte electoral, cuestión nada fácil no sólo por los requisitos exigidos por ley, sino por el calendario electoral estrecho y por las pésimas señales del marco legislativo. El proceso fue una lucha constante contra el tiempo que incluso obligó a la renuncia de uno de los candidatos a concejal por no haber completado a tiempo la documentación exigida. Algunos líderes comunales disconformes con las elecciones internas comenzaron a conformar otro paquete de candidatos con el argumento de que tenían derecho a hacerlo, acción que no fue hecha pública en ningún momento previo a las elecciones municipales.

Figura 2

**Resolución 163/2004 de La Corte Nacional Electoral**

Regístrese, hágase saber y archívese.

FIRMADO:

Dr. Oscar Hassenleufel Selezar  
PRESIDENTE CORTE NACIONAL ELECTORAL  
Lic. Roxana Ybarnegeany Porco  
VOCAL CORTE NACIONAL ELECTORAL  
Dra. E. Neftalíada Aviles Aquino  
VOCAL CORTE NACIONAL ELECTORAL  
Dr. Salvador Romero Bellón  
VOCAL CORTE NACIONAL ELECTORAL  
ANTE MI:  
Dra. Amelía Oporto de Herete  
SECRETARIA DE CÁMARA CORTE NACIONAL ELECTORAL

**RESOLUCION N° 163/2004**  
**La Paz, 5 de octubre de 2004**

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución CDELP N° 065/04 de fecha 27 de septiembre de 2004, la Corte Departamental Electoral de La Paz reconoció y ordenó el registro de la personalidad jurídica del Pueblo Indígena denominado "MARKA DE AYLLUS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS DE JESUS DE MACHACA" (MACOJMA), para la postulación de candidatos a Alcalde, Concejales y Agentes Municipales en la Sexta Sección Municipal de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz.

Que de la revisión de los antecedentes elevados en consulta y de acuerdo al informe resumen adjunto, se establece que el Pueblo Indígena "MARKA DE AYLLUS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS DE JESUS DE MACHACA" (MACOJMA), ha cumplido con todos los requisitos exigidos por la Ley N° 2771 de 6 de julio de 2004 y por la Disposición Transitoria Segunda de la Ley N° 2802 de 23 de agosto de 2004, para el reconocimiento y registro de su personalidad jurídica.

POR TANTO:

**LA SALA PLENA DE LA CORTE NACIONAL ELECTORAL, EN USO DE SUS ATRIBUCIONES Y EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN LAS LEYES 2771 DE 6 DE JULIO Y 2802 DE 23 DE AGOSTO DE 2004;**

RESUELVE:

**UNICO.-** Aprobar la Resolución CDELP N° 065/04 de fecha 27 de septiembre de 2004, pronunciada por la Corte Departamental Electoral de La Paz por la cual se reconoce la personalidad jurídica del Pueblo Indígena "MARKA DE AYLLUS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS DE JESUS DE MACHACA" (MACOJMA).

A los fines de conformar el Registro Nacional de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, remítanse los documentos relativos al nombre, sigla, símbolo, colores y emblemas del Pueblo Indígena denominado "MARKA DE AYLLUS Y COMUNIDADES ORIGINARIAS DE JESUS DE MACHACA" (MACOJMA), a Secretaría de Cámara y a la Dirección Nacional de Informática.

Regístrese, hágase saber y archívese.

FIRMADO:

Dr. Oscar Hassenleufel Selezar  
PRESIDENTE CORTE NACIONAL ELECTORAL  
Lic. Roxana Ybarnegeany Porco  
VOCAL CORTE NACIONAL ELECTORAL  
Dra. E. Neftalíada Aviles Aquino  
VOCAL CORTE NACIONAL ELECTORAL  
Dr. Salvador Romero Bellón  
VOCAL CORTE NACIONAL ELECTORAL  
ANTE MI:  
Dra. Amelía Oporto de Herete

**4. ¿Cómo fue la elección municipal en el año 2004?**

Los informes oficiales de la Corte Electoral confirmaron que existían tres organizaciones que se habían inscrito para el municipio de Jesús de Machaca:

1. Pueblo Indígena MACOJMA
2. Partido político MAS
3. Partido político MNR

Esta situación truncó la idea inicial de presentar una sola fórmula de candidatos como muestra de unidad y concertación. La presencia de candidatos no autorizados por los mallkus fue una afrenta al poder político del Cabildo.

El Cabildo convocó a los "infractores" a una reunión extraordinaria para que explicaran las razones de la trasgresión. Después de varios intentos, la reunión no se produjo y llegó el momento en que no podían revertirse las candidaturas porque los plazos de renuncia ante la Corte Electoral fenecían de forma oficial

tres meses antes del acto electoral. Así quedaron habilitados tres candidatos a alcalde con sus respectivos candidatos a concejales.

MACOJMA y MAS, desarrollaron una campaña electoral bastante diferenciada:

- Los candidatos de MACOJMA visitaban las distintas comunidades y ayllus acompañados por los mallkus con el propósito de informar sobre el proceso de elecciones internas gestadas y para elaborar conjuntamente el plan de trabajo del municipio, según las demandas y necesidades de cada unidad social. La estrategia se sustentaba en legitimar las elecciones internas ante las comunidades.
- Los candidatos de MAS desarrollaron una campaña casi imperceptible de persona a persona básicamente ofreciendo una segunda opción a los electores potenciales, es decir a aquellas personas disconformes con el trabajo del Cabildo y/o seguidores del MAS
- Respecto al partido político, el MNR, tenía poca o ninguna perspectiva a nivel regional.

El día de las elecciones, 5 de diciembre de 2004, los 4.537 electores tenían tres opciones para elegir al alcalde y los cinco concejales.

- El pueblo indígena MACOJMA obtuvo el 64% de votos
- El MAS se ubicó en segundo lugar con el 32%
- En tercer lugar estuvo el MNR con el 4%.

Los votos alcanzados por MACOJMA significaban elección directa del alcalde por mayoría absoluta de votos más la designación de tres concejales. El MAS superó sus propias expectativas al conseguir dos concejalías. Los votos del MNR no alcanzaron para ninguna concejalía.

Este resultado eleccionario rompió los lineamientos internos establecidos en cuanto a que cada grupo de ayllus tenga representación en el gobierno municipal. De los cinco grupos establecidos, los representantes de dos grupos no habían sido electos y sus lugares quedaron ocupados por los concejales de MAS que no tenían ningún compromiso formal con los territorios afectados ni con los mallkus.

Los ayllus afectados comenzaron a cuestionar los lineamientos acordados antes de las elecciones y las diferencias entre el Cabildo y los concejales electos del MAS se ahondaron pero no alcanzaron un grado mayor debido al cambio de autoridades originarias -mallkus- a fin de año.

## **6. ¿Cuáles han sido los avances y las dificultades?**

La experiencia de Jesús de Machaca de los últimos 10 años permitió avanzar significativamente en construir un municipio indígena y originario. Se ha visto que las autoridades originarias jugaron un rol decisivo, se organizaron por niveles y bajo la lógica comunitaria, es decir, valorando el servicio comunitario.

El avance es por demás importante. Jesús de Machaca avanzó en la forma de conciliar intereses, en la elección de representantes según sus usos y costumbres, en la ampliación cualitativa de la participación y, en definitiva, en la institucionalización de un municipio territorial, social y culturalmente legítimo con fundamentos indígenas de orden histórico.

También es un ejemplo para que otros municipios rurales, aquellos que abarcan comunidades campesinas e indígenas, pueden construir gobiernos locales que sean capaces de unir los principios sociopolíticos indígenas y comunitarios con los avances de una democracia y participación directa.

## **2. El Municipio como espacio de autogobierno de comunidades y ayllus**

### **¿Las comunidades pueden convertirse en pilares para el Municipio?**

Los municipios en la práctica poco a poco son los espacios del autogobierno de las comunidades. En nuestro país existen miles de comunidades indígenas, originarias y campesinas que se extienden por todo el país.

Cada comunidad tiene un dominio territorial conocido, autoridades naturales, “usos y costumbres” y formas de contribución propias. Pero no son creaciones del Estado republicano, por tanto no ejercen funciones del gobierno central.

En las comunidades existe un marco de derecho consuetudinario para el autogobierno comunal. Pese a la existencia jurídica de cantones como instancia estatal para el gobierno a nivel local, la realidad es que las comunidades se relacionan entre sí de acuerdo a una organización sociopolítica encabezada por sus propias autoridades naturales con un grado de autonomía e independencia sorprendente sin depender de los corregidores y agentes cantonales.

Esto incluso está ayudando a que los propios municipios se estén descubriendo y se estén rediseñando a sí mismos como auténticas instancias de gobierno local y de participación política de las comunidades.

La gente se relaciona con el gobierno municipal mediante sus autoridades comunales y apoyadas en determinaciones asumidas en reuniones y asambleas, no sólo para asuntos de planificación y control social sino incluso en decisiones como la elección de alcaldes y concejales.

De la misma forma, las autoridades municipales poco a poco están aceptando y hasta liderizando la directa participación comunal pese a que los representantes llamados por Ley son el Comité de Vigilancia, Agentes Municipales, Subalcaldes y Corregidores.

La importancia de avanzar en este sentido radica en que el 84% de nuestros municipios son rurales y el 73% tienen población que mayoritariamente se auto identificó como parte de algún pueblo indígena.

Entonces los municipios antes que cualquier otra instancia están preparadas para convertirse en el gobierno de las comunidades y ayllus.

Para esto, es necesario reconstruir los niveles internos de organización para superar esa dualidad de jurisdicciones y autoridades entre el Estado y el Cabildo.

**Figura 3**  
**Componentes de un Municipio Indígena u Originario**



### ¿En que consisten los planeamientos de municipios indígenas?

Los Municipios Indígenas están pensadas para transformar los actuales municipios en gobierno de las propias comunidades. Esto tiene que darse allá donde la propia gente se defina mayoritariamente como indígena u originario como es el caso de Jesús de Machaca.

Los Municipios Indígenas tendrían que establecerse desde las comunidades y bajo el principio de democracia comunitaria. Entonces para esto hace falta fijar una nueva fórmula de participación y representación política basada en usos y costumbres.

Esa nueva fórmula tiene que:

- Reconocer a las comunidades y ayllus como el primer nivel de participación política.
- Establecer circunscripciones municipales (para nombrar concejales uninominales) que agrupen a varias comunidades teniendo como uno de los criterios fundamentales la distribución equilibrada de la población.

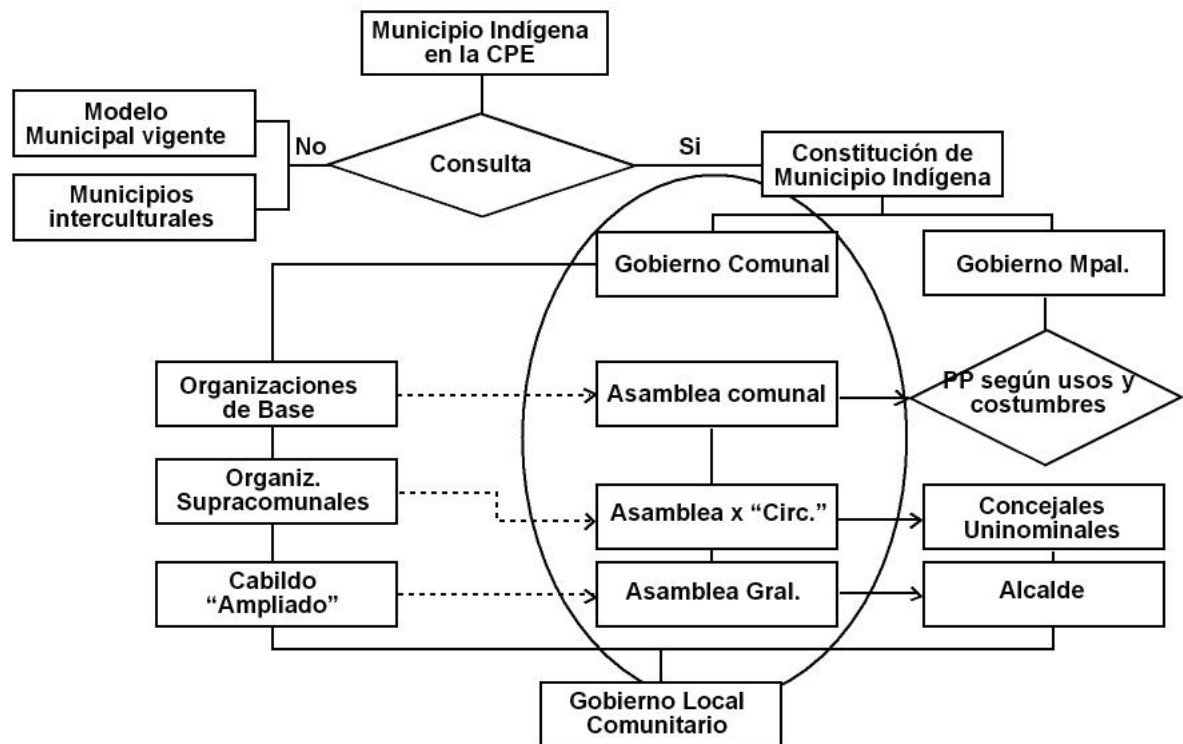
Después de esto, las comunidades pueden instalar la elección escalonada del alcalde y concejales.

Al establecer que la participación sea por medio de organizaciones de base se está asumiendo que los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, no los únicos medios para la organización de la vida política en los municipios indígenas.

En caso de Municipios Indígenas, el lugar de las organizaciones políticas queda ocupado por las organizaciones territoriales y los representantes son postulados por la comunidad antes que por iniciativa personal o de pequeños grupos. Tal como es la costumbre, en cada etapa, la reunión de autoridades naturales y bases tendrá que emprender varias rondas de intervenciones hasta que se alcance una decisión por consenso.



Figura 4  
Esquema de un Municipio Indígena u Originario



### ¿Por qué es necesaria la elección según usos y costumbres?

De otra manera podríamos preguntarnos también ¿ayuda en algo a mejorar los actuales municipios?.

Este tipo de preguntas no se dejan esperar y surgen por la desconfianza que algunos tienen sobre los planteamientos de base indígena y originaria. La experiencia de Jesús de Machaca nos lleva a responder afirmativamente. Se ha visto que la elección desde las bases tiene el poder de otorgar alto grado de legitimidad a las nuevas autoridades porque no se rompe la relación entre la comunidad y la autoridad municipal.

A nivel nacional, en las dos últimas elecciones municipales (1999 y 2004) muy pocos candidatos a alcalde han alcanzado la mayoría absoluta de votos, sólo el 7,32% en 1999 y el 17,12% en las elecciones del 2004.

Por tanto, los concejales se encargaron de nombrar alcaldes bajo acuerdos políticos que están lejos del interés colectivo. En consecuencia, es común encontrar municipios ingobernables, cuoteos políticos y relaciones prebendales entre autoridades de base y el municipio.

Otro tema importante para la formación de Municipios Indígenas es la estructura interna.

En primer lugar, el gobierno local comunitario tiene un punto de partida y ese es la comunidad. La unidad mínima de la división política y administrativa del país -los cantones- además de presentar problemas por delimitaciones y jurisdicciones, no es funcional y se ha reducido en muchos casos a la capital del cantón que es el centro poblado. Los corregidores y agentes cantonales, aunque legales, nunca han podido

consolidarse como autoridades legítimas y con capacidad de convocatoria, incluso en algunos casos, se los acusa de “infiltrados”. Por eso estos niveles de autoridades y organizaciones territoriales necesitan revisarse para un mejor ordenamiento territorial y para que estas autoridades intermedias sean canales de relacionamiento más ágiles y transparentes.

Por otro lado el Cabildo tendría que asumir el papel de control y vigilancia social que hasta hoy está en manos de los Comités de Vigilancia, muchas veces rebasados por las autoridades naturales o cooptados por el partido. En su lugar hace falta la creación de brazos técnicos para el control social.

**Figura 5**  
**La necesidad de Municipios Indígenas u Originarios**



### **Desafíos pendientes para Jesús de Machaca.**

#### ***¿Cómo construir un Gobierno Local Comunitario?***

Una alternativa para Jesús de Machaca es convertir el Magno Cabildo y el Gobierno Municipal en una yunta. Ambas organizaciones tienen que sumar esfuerzos, actuar en la misma dirección, trabajar juntos, como una yunta de toros.

Para ello es necesario pensar en algunos atributos o cualidades que se tendría que construir en forma conjunta. Mencionemos alguna a modo de ejemplo:

- El Cabildo y el Gobierno Municipal deben ser instituciones sólidas, cada uno propia estructura organizativa. (cada toro tiene que estar en condiciones de aportar al trabajo)
- No pueden jugar mismos roles, cada uno debe tener un ámbito de competencias claramente definido, con roles específicos. (cada toro debe conocer el lugar que le corresponde, ya sea el lado derecho o el lado izquierdo)
- Cada instancia debe tener mecanismos de coordinación con la otra parte y con demás instituciones locales (cada toro tiene que trabajar cooperando con su par)

- Cada uno debe tener mecanismos internos de funcionamiento. (cada toro debe estar en condiciones de trabajar, si uno es débil y el otro fuerte, la yunta no funcionará)

En el caso del Cabildo, este funciona de acuerdo a un Estatuto Orgánico que establece los niveles de autoridad, la estructura, su funcionamiento, competencias etc. Pero el último Estatuto es del año 2.000. En ese momento no había municipio, por eso ese estatuto necesita actualizarse.

La forma de elaborar un nuevo estatuto es mediante un Congreso de Jesús de Machaca, donde participen todas las autoridades originarias, representantes electos por comunidad y toda la gente, para analizar y debatir el contenido del nuevo estatuto. Una buena parte del análisis será para fijar cómo el Cabildo se organiza internamente sabiendo que es la yunta del Municipio y qué tipo de funciones, estructuras y normativas es necesario para el buen relacionamiento con el Municipio. Esto es como una Asamblea Constituyente pero a nivel local.

Por su lado, el Municipio es creación del Estado, por tanto, obedece a leyes del Estado y esas leyes determinan cómo tiene que funcionar, con qué recursos, con qué tipo de autoridades, cuales son sus roles, etc.

Sin embargo, también existe después de la Asamblea Constituyente que el Municipio pueda diseñarse de acuerdo a la realidad de cada lugar. En este caso, existe para Jesús de Machaca la oportunidad de revisar el funcionamiento y la estructura del Municipio para convertir a esta criatura del Estado en criatura de las comunidades y ayllus, es decir, del Cabildo. Eso sería lo más indicado para que el Municipio sea una institución local más fuerte, que sea el par del Cabildo para trabajar como yunta.

En este nuevo escenario, incluso existe la posibilidad de que el Cabildo revise toda la estructura del Municipio, empezando por analizar si la autoridad ejecutiva se va llamar Alcalde o tendrá otro nombre. Lo mismo vale para el Concejo Municipal y Comité de Vigilancia. En esta parte es necesario que el Congreso de Jesús de Machaca analice esa posibilidad pero, entretanto, el Cabildo necesita rediseñarse a sí mismo de otra manera, para que esté preparado y en condiciones de impulsar el Gobierno Local Comunitario de Jesús de Machaca.

### **¿Cuáles son las principales tareas para el Congreso de Jesús de Machaca?**

En cuestiones prácticas, para un Congreso será necesario tomar en cuenta algunos puntos como los siguientes:

Elaborar anticipadamente en un Pre-congreso el contenido del tema central del congreso. En esta etapa es conveniente conocer distintas perspectivas desde ponencias, conferencias y debates. Es necesario un documento borrador.

Debemos prever cuánto público asistirá al evento, donde será y que tipo de infraestructura se necesita.

Debemos definir con anticipación quienes participarán y cómo se acreditará a los representantes y participantes.

Hacer la convocatoria, comentando las fechas y el tema de la conferencia. Difundir por distintos medios de comunicación (radio, documentos, reuniones)

Confeccionar un programa, detallando las fechas, horarios y temas, etc.

Alojamiento para los asistentes al congreso, se deberá tener en cuenta el hospedaje

Alimentación para los participantes.

Entregar invitaciones a distintos medios de comunicación

También es necesario para actividades de esta magnitud un equipo humano. Entre éstos, los más imprescindibles son:

Responsable del Congreso:

Se encarga de asignar tareas a los grupos y de mantener comunicación en reuniones periódicas con los directores de cada subgrupo.

También se encargará de la coordinación de todas las personas que trabajarán en el evento.

Responsable de Promoción:

Se encarga de afiches, cartas de invitación, publicaciones, anuncios del evento. Además de conseguir auspiciantes que sostengan el evento.

Responsable de Economía:

Se encarga de velar por los ingresos y los egresos del auspicio u otras entradas, así como mantener el evento dentro del presupuesto. También se encarga de la inscripción de los participantes.

Apoyo técnico

Es importante personas encargadas de documentar todo el evento y de elaborar el documento final es decir el Estatuto. Será también importante durante el evento preparar otros documentos como ser actas de conformidad, declaratorias, memorias, etc.

El Cabildo se encargará de nombrar comisiones y el equipo humano.

Los organizadores deberán facilitar a los participantes los principales documentos que ayuden a avanzar ágilmente en la elaboración de los estatutos. Algunos documentos imprescindibles para la lectura son:

1. Ultimo Estatuto Orgánico de Jesús de Machaca
2. Actas u otros documentos que modifican dicho estatuto
3. Convocatoria al Congreso
4. Documentos de información, ponencias, propuestas presentadas en los eventos preparativos

**¿Por qué es importante seguir avanzando?**

1. En Bolivia, los pueblos indígenas y originarios son la mayoría. El censo de 2001 dice que somos el 63 % del total. Por eso es necesario que las instituciones del Estado como el Municipio estén diseñados de acuerdo a los usos y costumbres de nuestras comunidades y ayllus.
2. Fundar un Cabildo con capacidad de trabajar con el Municipio, eleva la eficiencia de la gestión pública, y la toma de decisiones es más participativa. También significa distribuir el poder político entre todas las comunidades y ayllus.

3. Es necesario reivindicar las formas de gobierno y de participación política de los pueblos indígenas originarios.
4. Es necesario cualificar los gobiernos locales y los municipios, dando mayor funcionalidad y eficiencia, formando gobiernos locales con mayor gobernabilidad y legitimidad.
5. Si se deja pasar más tiempo, en las próximas elecciones volverán los partidos políticos, se multiplicarán los candidatos, habrá división y el futuro gobierno municipal funcionará al margen del Cabildo. Esto significa que Jesús de Machaca podría convertirse en un municipio igual que los demás, donde existe cuoteo político, inestabilidad, dos hasta tres alcaldes. Esto es muy grave porque los recursos no se invierten y los proyectos no avanzan.
6. Fundar un Gobierno Local Comunitario en Jesús de Machaca a la cabeza del Cabildo y Municipio originario o indígena, no solo traerá beneficios para las comunidades de esta región sino también será un ejemplo para que los Municipios mejoren en otras regiones.



---

**Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca**  
**Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta**  
**Municipio Indígena de Jesús de Machaca**  
**Suyo Ingavi - La Paz-Bolivia**

## **MUNICIPIOS INDÍGENA-ORIGINARIOS**

*“Propuesta específica de Jesús de Machaca  
para la nueva Constitución Política del Estado”*

Documento presentado a  
la Comisión de Autonomías  
de la Asamblea Constituyente en  
audiencia pública el jueves 8 de marzo de 2007

por el  
Alcalde de Jesús de Machaca Adrián Aspi Cosme  
y las Autoridades Originarias de los ayllus de Jesús de Machaca

Jesús de Machaca, 10 de febrero de 2007  
jesusdemachaca@gmail.com

## CARTA ABIERTA

### **De la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca a los Asambleístas, Comisiones de la Asamblea Constituyente, Gobierno Nacional y Pueblo de Bolivia**

La Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA), Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS), Gobierno Municipal de Jesús de Machaca, reunidos en Magno Cabildo en fecha 10 de Febrero de 2007, aprobamos la propuesta de **Municipios Indígena-Originarios**, elaborada en base a la experiencia de la creación de la 6ta Sección Municipal de Jesús de Machaca, nuestra historia y usos y costumbres de elección desde las bases y de forma rotativa; para que sea considerada en la Asamblea Constituyente y en la nueva Constitución Política del Estado.

Es de conocimiento general que tenemos una larga historia de lucha para conservar nuestras tierra-territorio y cultura. La unidad de nuestra organización de Mallkus es la herencia más valiosa que tenemos para seguir luchando y para mejorar nuestras condiciones de vida, educación, salud y producción. Queremos en nuestras comunidades y municipios, participación política directa, elección de representantes de forma escalonada y según usos y costumbres, gobierno local participativo, elección de concejales por circunscripciones municipales indígenas y Control Social Orgánico.

Estamos seguros que nuestra propuesta profundizará la participación desde las bases, ayudará a construir una Bolivia Plurinacional con autonomías auténticas y construirá gobiernos locales más legítimos y transparentes.

Reciban un saludo afectuoso a nombre de Jesús de Machaca.

*¡¡¡Jallalla los pueblos indígenas y originarios!!!*

Desde la Marka Jesús de Machaca, a 10 días de febrero de 2007.

## PROPUESTA DE MUNICIPIOS INDÍGENA-ORIGINARIOS

### 1. SOMOS UN PAÍS CON MAYORÍA INDÍGENA-ORIGINARIA

1. En Bolivia, desde su fundación, los pueblos indígena-originarios han sido excluidos y negados sistemáticamente por las élites y la clase gobernante. Hasta el cansancio han buscado imponer modelos de Estado ajenos a nuestra cultura por medio de políticas de asimilación y mestizaje que sólo buscaban hacernos desaparecer y sepultar nuestra cosmovisión y nuestras formas comunitarias de vida. Pero a pesar de estos esfuerzos y de la colonización interna, hoy sigue existiendo una Bolivia con mayoría indígena-originaria. El Censo señala que somos el 63 por ciento pero seguro que somos muchos más los que vivimos con una concepción de vida distinta al individualismo. **Somos un país mayoritariamente indígena.**
2. Entonces lo correcto es reconocernos como una nación basada en modelos de autonomía indígena, con estructuras políticas que surjan desde los comunarios. **Esto significa reestructurar el poder político a partir de nuestras Ayllus, Markas y Comunidades, es decir, desde abajo.** Necesitamos un poder político territorializado. Las autonomías tienen que pensarse al revés, no desde las autonomías departamentales sino desde las comunidades. Nuestros ayllus, marcas y comunidades son las células legítimas de autonomías.

### 2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO CAMBIAR LOS ACTUALES MUNICIPIOS?

3. En Bolivia cuatro de cada cinco municipios son rurales y con población mayoritariamente indígena-originaria, sin embargo todos son tratados bajo una sola figura jurídica, monocultural y liberal. **Nuestros derechos colectivos, usos y costumbres y autoridades originarias, no gozan de garantías constitucionales.** Los actuales municipios es donde más se siente la imposición de modelos institucionales ajenos. Nuestras formas de autogobierno comunal son legítimas pero no son respetadas por los municipios.
4. Los municipios se han convertido en espacios de disputa y cuoteo político. Durante las campañas electorales reina la prebenda, proliferan postulantes a Alcalde y Concejales, los candidatos no nacen de la voluntad de las comunidades, ayllus y marcas, casi ningún postulante alcanza la mayoría absoluta de votos (La mitad más uno). Por tanto la corrupción y la ingobernabilidad son el pan de cada día. Sin embargo, es la institución más cercana a la gente para el desarrollo local. La principal causa del deterioro de los municipios es la **falta de reconocimiento y garantía para la participación política de las comunidades indígenas y originarias según sus usos y costumbres.**
5. Los pueblos originarios buscamos el reconocimiento de nuestra libre determinación pero no sólo en forma general sino de manera concreta, con capacidad operativa para el funcionamiento del gobierno nacional, regional y local. A nivel local, el municipio -a pesar del origen colonial- es la institución más cercana a nuestras necesidades y por eso tendrán que convertirse en **Gobiernos Locales Indígenas u Originarios.** Para eso los actuales municipios tienen que ser rediseñados en la Asamblea Constituyente a la imagen de nuestra realidad, para que se conviertan en auténticas instancias de gobierno y de participación política desde las comunidades y ayllus. El poder político comunal que tenemos debe ser el cimiento para



la formación del gobierno local originario. **El municipio tiene que convertirse en el espacio de autogobierno de las comunidades campesinas, originaria se indígenas.**

6. Al margen de los municipios, **las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) también tendrán que convertirse en autonomías indígenas por tratarse de territorios ancestrales de base cultural indígena, originaria y campesina.** Por tanto, los municipios con población mayoritariamente originaria y las TCO se constituyen en el primer espacio para la conformación de autonomías indígenas. Solo así podremos transformar el carácter excluyente de esta nación hacia una nación incluyente y basada en los pueblos indígenas y originarios.

### 3. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR MUNICIPIO INDÍGENA-ORIGINARIO?

7. Entendemos que el municipio tiene que expresar y reflejar el carácter plurinacional y pluricultural de nuestra nación. **Por tanto, los municipios no deben ser todos iguales sino también diferentes unos de otros, de acuerdo a la realidad de cada región y cultura.** La nueva Constitución Política del Estado debe disponer esa alternativa. Esto es posible mediante el **Municipio Indígena-Originario**, para que se constituya allá donde su población se defina mayoritariamente indígena, donde existan organizaciones comunitarias con usos y costumbres. Pero ante todo la decisión debe ser asumida soberanamente por decisión propia por medio de un **Referéndum de Constitución de Municipios Indígenas.**
8. Entonces la nueva Constitución Política del Estado, tiene que prever una fórmula diferente de participación y representación política. **El artículo 222° tiene que modificarse para que la representación popular no se ejerza solamente mediante el combate electoral entre partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.** Es necesario que los **Municipios Indígenas** tengan facultad de elegir sus autoridades y representantes según sus usos y costumbres.
9. **La elección de representantes según usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios debe estar reconocida y garantizada por la nueva Constitución Política del Estado.** La elección de representantes y autoridades en los **Municipios Indígenas**, debe darse por este camino. Para eso, la comunidad originaria, campesina e indígena debe reconocerse en la Carta Magna como el primer nivel de participación política. La elección escalonada, rotativa y por circunscripciones, es la vía legítima que practicamos pero que no es respetada ni protegida legalmente. Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas no son los únicos medios para la organización de la vida política en nuestra nación multicultural.
10. **La elección según usos y costumbres, reivindica el derecho colectivo de los pueblos indígenas y originarios.** El lugar de los partidos políticos queda ocupado por las organizaciones de base y los representantes son postulados por la comunidad antes que por iniciativa personal o de pequeños grupos. Es la construcción de acuerdos y consensos. Es equivalente a una elección por mayoría absoluta de votos.
11. Este tipo de elecciones no solo es necesario para otorgar a los pueblos indígenas y originarios el derecho a decidir libremente su destino sino que la elección desde las bases tiene el poder de resolver problemas urgentes de corrupción, falta de transparencia y escasa participación de las bases. **La elección desde las comunidades corrige la inestabilidad de los gobiernos**

**municipales, otorga legitimidad a las autoridades, deja en el pasado el cuoteo político y entierra las relaciones prebendales.**

12. **El Municipio Indígena-Originario reivindica el ejercicio pleno de los derechos políticos colectivos.** No desconocemos los derechos individuales, sino cada uno de nosotros continuaremos decidiendo sobre quién nos representa o a quién delegamos el gobierno municipal, pero apoyados unos en otros, en comunidad, tal como es nuestra cultura y realidad.
13. **Los Municipios Originarios son el primer paso para las autonomías indígenas.** Este es un camino que debe estar incorporado en el nuevo Texto Constitucional para dejar definitivamente atrás la negación y el desprecio nuestras comunidades y ayllus. Es momento que los pueblos originarios e indígenas seamos el cimiento de la nueva nación, en beneficio de las mayorías excluidas. El **Municipio Indígena-Originario** es la respuesta para que los municipios con mayoría indígena sean realmente gobierno de comunidades. Es la primera condición para la autonomía indígena y originaria.

#### 4. BASES PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

##### 1. Niveles de gobierno y autonomías

Bolivia, Estado unitario y plurinacional, adopta para su gobierno tres niveles de gobierno: el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y el Gobierno Local. Los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales constituyen entidades político administrativas descentralizadas con atribuciones y competencias propias, quienes gestionarán y administrarán sus recursos bajo un régimen autonómico. Los pueblos originarios de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) están reconocidos formalmente por el Estado Plurinacional y pueden constituirse en Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales.

##### 2. Los Gobiernos Locales

Los Gobiernos Locales están constituidos por Municipios y Municipios Indígenas. Dentro del Municipio los órganos de gobierno autónomo son el Concejo Municipal y el Alcalde y dentro de los Municipios Indígenas los órganos de gobierno autónomo son el Concejo Indígena u Originario y el Alcalde Indígena.

Los Gobiernos Locales ejercen sus actividades salvaguardando la unidad nacional por encima de cualquier otro interés y tienen derechos a proponer y elegir a sus autoridades conforme a normas propias, participar en las rentas nacionales, administrar autónomamente sus recursos financieros y establecer tasas y patentes dentro de su jurisdicción.

##### 3. Los Municipios Indígenas

La autonomía de los Municipios Indígenas consiste en la potestad legislativa, administrativa y financiera en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial que se rige por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Los Municipios Indígenas gozan de autonomía para la ordenamiento territorial interna.

##### 4. Conformación de Municipios Indígenas

Para la declaración de Municipios Indígenas se requiere: a) aceptación, mediante Referéndum, por la mayoría absoluta (mitad más uno) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Municipio; b) certificación de identidad étnica tramitada ante la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios; c) estar reconocido y titulado como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), en caso de aquellos pueblos indígenas y originarios que demanden su reconocimiento como Municipio Indígena.

##### 5. Forma de elección de autoridades del Municipio Indígena

Los Municipios Indígenas elegirán a los miembros del Concejo Indígena u Originario y al Alcalde Indígena de acuerdo a sus usos y costumbres establecidos en el Estatuto Originario de Elección que, deberá ajustarse a los principios fundamentales, derechos y garantías consagrados en esta Constitución, garantizando la efectiva participación de sus integrantes.

## 5. PROPUESTA DE ARTÍCULOS SOBRE MUNICIPIOS INDÍGENA-ORIGINARIOS

### 1. *Art. (De la Organización del Estado)*

Bolivia, libre, independiente, soberana multiétnica y plurinacional constituida en República Unitaria e Indivisible, adopta para su gobierno la forma democrática semi-directa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos.

El Estado boliviano política y administrativamente descentralizado se basa en la autodeterminación de los pueblos indígenas y campesinos que gozan de autonomía política y administrativa organizados bajo los principios de subsidiariedad, concurrencia, solidaridad, cooperación y unidad.

### 2. *Art. (De la Distribución Vertical del Poder)*

- I. Dentro del Estado plurinacional se reconocen tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y el local. El nivel regional y local constituyen entidades político administrativas descentralizadas con atribuciones y competencias propias, quienes gestionarán y administrarán sus recursos bajo un régimen autonómico.
- II. Con el fin de otorgarle gobernabilidad a los pueblos originarios, las Tierras Comunitarias de Origen reconocidas formalmente por el Estado Plurinacional que cumplan los requisitos exigidos por Ley, pueden constituirse, de acuerdo al caso, en niveles de gobierno regional o local.

### 3. *Art. (De los Gobiernos locales)*

Los Gobiernos Locales están constituidos por Municipios, los mismos que también pueden organizarse en Municipio Indígena. Dentro del Municipio los órganos de gobierno autónomo son:

- I. Concejo Municipal y Alcaldes.
- II. Concejo Originario y Alcaldes Indígenas en los Municipios Indígenas.

### 4. *Art. (De las competencias de los Gobiernos Locales)*

El nivel de gobierno municipal autonómico ejerce sus actividades salvaguardando la unidad nacional por encima de cualquier otro interés y tienen los siguientes derechos:

- I. Proponer y elegir a sus autoridades conforme a normas propias
- II. Participar en las rentas nacionales.
- III. Administrar sus recursos financieros.
- IV. Establecer tasas y patentes dentro de su jurisdicción.

### 5. *Art. (De los Municipios Indígenas)*

La autonomía municipal indígena consiste en la potestad legislativa, administrativa y financiera en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial que se rige por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

**Art. (De la conformación del Municipio Indígena)**

- I. Para su conformación, el Municipio Indígena debe cumplir con los siguientes requisitos:
- II. Cumplir con los requisitos previstos en la Ley para la conformación de un municipio (número de habitantes, continuidad geográfica, estudio socio-espacial, etc). Se exceptúa a las TCOs que ya se encuentren tituladas.
- III. Certificación de identidad étnica tramitada ante la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios. Se exceptúa a las TCOs que ya se encuentren tituladas
- IV. La aceptación, mediante Referéndum, de la mayoría (mitad más uno) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del lugar.

**6. Art. ( De los Estatutos Originarios de Elección )**

El Estatuto Originario de Elección es el documento que regula la forma en que se eligen las autoridades originarias del Municipio por lo que deben ser elaborados y aprobados antes de la elección de los mandos originarios. Los Estatutos Originarios de Elección ineludiblemente deberán ajustarse a los principios fundamentales, derechos y garantías consagrados en esta Constitución, garantizando la efectiva participación de sus integrantes.

**7. Art. (De la Aprobación de los Estatutos Originarios de Elección)**

Para la aprobación de los Estatutos Originarios de Elección se deben cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser aprobados, vía Referéndum, por la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del lugar.
- II. Ser aprobados por el Gobierno Regional
- III. Ser aprobados por la Corte Nacional Electoral

**8. Art. (De la organización del Municipio Indígena)**

- I. El Municipio Indígena está a cargo de un Concejo Originario y un Alcalde Indígena.
- II. El Alcalde Indígena asume la representación del Municipio y se elige mediante procedimientos tradicionales plasmados en los Estatutos Originarios de Elección de manera separada a los Concejales.
- III. Los Concejales Originarios son elegidos mediante procedimientos tradicionales conforme a los Estatutos Originarios de Elección

**9. Art. (De las Autoridades Originarias)**

El Concejo Originario tiene potestad normativa y fiscalizadora en el ámbito de su jurisdicción. El Alcalde Municipal Indígena tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.

**10. Art. (De las atribuciones de los municipios Indígenas)**

- I. Los Municipios Indígenas pueden asociarse o mancomunarse sin distinción alguna y convenir todo tipo de contratos con personas individuales colectivas de derecho público

y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de realizar contratos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de los recursos estratégicos nacionales.

- II. Los Municipios indígenas internamente pueden organizarse, alternativamente, en Ayllus Originarios o comunidades indígenas de acuerdo a la historia y a la realidad social de su población.

**DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DEL  
MUNICIPIO INDIGENA DE JESUS DE MACHACA**

***GACETA OFICIAL DE BOLIVIA N° 2404***

**LEY N° 2351**

**LEY DE 7 DE MAYO DE 2002**

**JORGE QUIROGA RAMIREZ  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA,**

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente ley:

**EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,**

**DECRETA:**

**ARTICULO 1°.-** Créase la Sexta Sección de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz, con su Capital Jesús de Machaca, conformada por los Cantones: 1. Jesús de Machaca, 2. Asunción de Machaca, -3. Aguallamaya (Awallamaya) 4. Calla (Qalla Tupa Katari), 5. Mejillones, 6. Qhunqhu, 7. Santo Domingo de Machaka, 8. Cuipa España (Kuypa de Machaka), 9. Santa Ana de Machaka, 10. Chama (Ch'ama).

**ARTICULO 2°.-** Las colindancias de la Sexta Sección de Provincia son: Al Norte, con la Segunda y Tercera Sección de la Provincia Ingavi; al Noreste con la Provincia Los Andes; al Este con la Primera Sección de la Provincia Ingavi y, de la Provincial Pacajes; al Sur con la Provincia Pacajes y los Cantones Nazacara (Nasaq'ara) y San Andrés de Machaka de la Quinta Sección) de la Provincia. Ingavi; al Oeste con el Cantón Conchacollo (Kuncha qullu) de la Quinta Sección de Provincia de la Provincial Ingavi y la Cuarta Sección de la Provincia Ingavi.

**ARTICULO 3°.-** Los límites definidos con la identificación de puntos y coordenadas UTM, son los siguientes:

PUNTO N°	UBICACIÓN	ESTE (ABSCISAS) x	NORTE (ORDENADAS) y	Latitud			Longitud		
				o	'	“	o	'	“
17	Entre las Quebradas Titiri y Qhiyapa	541500	8159101	16	39	00	68	36	39
18	Ladera Oeste de la Quebrada Wich'inkha	542983	8159036	16	39	02	68	35	49
19	Al Oeste de quebrada Wich'inkha	543307	5158114	16	39	32	68	35	38
19-A	En la quebrada Wich'inkha	543603	8157683	16	39	46	68	35	28
20	Cima del Cerro Jani Lawani	543541	8156607	16	40	21	68	35	30
21	Cima del Cerro Lat'ulli	548924	8153062	16	42	16	68	32	28
22	Ladera Nor Este del Cerro Ch'utu Wankarani	551450	8149307	16	44	18	68	31	02
23	Confluencia del Río Laka Ch'akha y la Quebrada Juqhu	552820	8147460	16	45	18	68	30	16
24	Cima del Cerro Tara ch'aphi	553291	8146782	16	45	40	68	30	00
24-A	Al Sud del Cerro Q'ilani	554050	8145900	16	46	09	68	29	34
25	Cima del Cerro Turín	555214	8146194	16	45	59	68	28	55
70	En el Río Marka Muru	556899	8144960	16	46	39	68	27	58
71	Al Norte del Cerro Q'awiri Qullu	555860	8143990	16	47	11	68	28	33
72	Al Sud de la Comunidad Sullka titi	553039	8140637	16	49	00	68	30	08
73	En el Cerro T'aqachiri	552562	8139071	16	49	51	68	30	24
74	Cima del Cerro Calvario	549867	8138524	16	50	09	68	31	55
75	En la quebrada Santa María	547900	8137150	16	50	54	68	33	01
76	En el Río Asnu qullu	547300	8137024	16	50	58	68	33	22
77	En Pampa Janq'usjani	545550	8136100	16	51	28	68	34	21
77-A	En el Río Llallawa	543610	8135200	16	51	58	68	35	26
78	En Loma Phiñutani	542550	8134150	16	52	32	68	36	02

Una ley complementaria establece además los parámetros de los municipios y cantones circunvecinos a Jesús de Machaca:

**LEY DE 16 DE JULIO DE 2003**  
**GONZALO SANCHEZ DE LOZADA**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

DECRETA:

**ARTICULO 1º.-** Créase la Séptima Sección de la Provincia Ingavi del Departameneto de La Paz, con capital Taraco, comprendiendo dentro de su Jurisdicción los siguientes Cantones: Taraco y Santa Rosa de Taraco respectivamente. Así mismo la jurisdicción Ingavi comprende la Isla Sicuya.

**ARTICULOL 2º.-** Las colindancias de la Séptima Sección de Provincia son: Al Norte, con el Lago Titicaca; al Este con la Tercera Sección de la Provincia Ingavi con capital Tiahuanacu, al Sur con la Tercera Sección de la provincia Tiahuanacu y el Lago Titicaca; y al Oeste con el Lago Titicaca. Las colindancias de la Isla Sicuya están definidas por el Lago Titicaca que lo rodea.

**ARTICULO 3º.-** Los límites definidos con la identificación de puntos y coordenadas UTM y geográficas son:



**REPUBLICA DE BOLIVIA**  
**REGISTRO DE COORDENADAS UTM – GEOGRÁFICAS**  
**DEPARTAMENTO: LA PAZ**  
**PROVINCIA: INGAVI**  
**SECCIÓN DE PROVINCIA: SEPTIMA**  
**(TARACO)**

**REGISTRO DE COORDENADAS PENINSULA DE TARACO:**

PUNTO Nº	COORDENADAS UTM		COORDENADAS GEOGRÁFICAS					
	ESTE	NORTE	LATITUD SUR			LONGITUD OESTE		
	Abscisa "x"	Ordenada "y"	°	'	"	°	'	"
1	505830	8182880	16	26	08	68	56	43
2	522740	8184225	16	25	23	68	47	13
3	523110	8180000	16	27	41	68	47	00
4	522100	8177300	16	29	09	68	47	35
5	520800	8174030	16	30	55	68	48	18
6	521800	8171900	16	32	04	68	47	45
7	520500	8171850	16	32	06	68	48	28
8	519100	8172870	16	31	33	68	49	16
9	504710	8179425	16	28	00	68	57	21

**REGISTRO DE COORDENADAS ISLA SICUYA**

PUNTO Nº	COORDENADAS UTM		COORDENADAS GEOGRÁFICAS					
	ESTE	NORTE	LATITUD SUR			LONGITUD OESTE		
	Abscisa "x"	Ordenada "y"	°	'	"	°	'	"
10	525075	8190020	16	22	14	68	45	55
11	524760	8190170	16	22	08	68	45	05
12	524350	8190210	16	22	09	68	46	20
13	524400	8190500	16	22	00	68	46	07
14	525100	8190200	16	22	9	68	45	54

**REFERENCIAS**

COORDENADAS UTIVI		COORDENADAS GEOGRAFICAS
ZONA	19	Latitud al Sur de la Línea del Ecuador
DATUM	PSAD – 56	Latitud al Oeste del
MERIDIANO CENTRAL	69	Meridiano de Greenwich

**ARTÍCULO 4°.-** Apruébase los anexos 1 referido al Mapa escala 1:50.000 y Anexo 2 referido a la descripción de límites, mismos que forman parte de la presente Ley.

**ARTICULO 5°.-** De conformidad con el Artículo 6° de la Ley N° 2150 de 20 de noviembre de 2000 y el Artículo 5° de la Ley N° 2235 de 31 de julio de 2001, la nueva Unidad Política Administrativa adecuará su Régimen de Gobierno Municipal, conforme a la definición de Municipio Sociocultural Homogéneo, mismo que será normado por disposición legal específica.

**ARTICULO 6°.-** El Instituto Geográfico Militar, queda encargado de la demarcación y levantamiento cartográfico correspondiente de acuerdo a los límites establecidos en los Artículos precedentes y los anexos que forman parte de la presente Ley.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los nueve días del mes de julio de dos mil tres años.

## **ANEXO 4**

### **DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO INDÍGENA DE URUBICHÁ**

---

Urubichá, 9 de junio de 2001

Señor:

Gral. Hugo B{anzer Suárez  
EXCELENTISIMO PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA DE BOLIVIA

Presente.-

#### **REF.: DECLARACIÓN MUNICIPIO INDÍGENA**

De nuestra mayor consideración:

Por medio de la presente, solicitamos a su Excelencia, considerar la voluntad señalada en nuestra Resolución Municipal, adjunta a la presente la cual señala, convertir la Sección Municipal de la Provincia Guarayos, en Municipio Indígena.

En esperanza de ver la realización de este anhelo, pedimos a su digna autoridad viabilizar con las instancias gubernamentales respectivas la declaración legal de Municipio Indígena, como corresponde a Ley.

Sin otro particular reciba usted las consideraciones más distinguidas.

Atentamente,

José Urañavi Yeroqui

**H. ALCALDE MUNICIPAL DE URUBICHA**  
**RESOLUCIÓN MUNICIPAL**  
**N° 16/2000**

#### **DECLARACIÓN DE MUNICIPIO INDÍGENA**

##### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

Que la Segunda Sección Municipal de la Provincia Guarayos, se caracteriza por su integralidad territorial, étnica y cultural del Pueblo Guarayo.

Que, los habitantes del Municipio de Urubichá, mantienen su propia identidad cultural, folklore, tradiciones, música, lengua y organizaciones originarias reconocidas por la Constitución Política del Estado.

Que la Constitución Política del Estado en Artículo 171, reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. Asimismo, indica que las autoridades naturales de las

comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativas de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos.... De igual manera el Artículo 203, en el que se menciona que cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua y determinada por Ley.

Que, la Ley 1551 de 20 de abril de 1994, en su Artículo 6. Acápites I y IV indica que los Gobiernos Municipales y las Asociaciones Comunitarias, velarán por la unidad, organización y fortalecimiento de las Organizaciones Territoriales de Base, buscando evitar el fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentran, y la Ley de Municipalidades en su Artículo 9, sobre las ampliaciones de competencias Municipales.

Que es deber del Gobierno Municipal de Urubichá Capital de la Segunda Sección de la Provincia Guarayos, del Departamento de Santa Cruz, ordenar y buscar los mejores sistemas de administración y gestión del desarrollo municipal.

**POR TANTO:**

El Honorable Concejo Municipal de la Segunda Sección de la Provincia Guarayos, en uso de sus legítimas atribuciones y competencia que le transfieren las leyes vigentes.

**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Declárase a la Segunda Sección Municipal de la Provincia Guarayos como MUNICIPIO VI INDÍGENA pasando a denominarse a partir de la presente resolución “MUNICIPIO INDÍGENA URUBICHA”.

**ARTICULO SEGUNDO:** Instrúyese al Ejecutivo Municipal, poner a conocimiento legal de la presente RESOLUCIÓN DECLARATORIA ante las instancias gubernamentales competentes y gestionar la legalización que corresponde.

Es dada en acto de Sesión del Honorable Concejo Municipal de Urubichá a los tres días del mes de Noviembre del año dos mil.

**COMUNIQUESE, REGISTRESE, HÁGASE SABER Y ARCHÍVESE.**

Esta Resolución Municipal, que hacía uso de su autonomía Municipal, se reforzó con la siguiente:

**RESOLUCIÓN MUNICIPAL  
N° 16/2000**

**VISTO Y CONSIDERANDO:**

Que es deber del Gobierno Municipal de Urubichá Capital de la Segunda Sección de la provincia Guarayos del Departamento de Santa Cruz.

En uso específica atribuciones conferida por la Constitución Política del Estado, como también de la Ley 1551 de 20 de abril de 1994 en su artículo 6 acápites I y IV indica que los gobiernos Municipales y las asociaciones Comunitaria velarán por la unidad, organización y fortalecimiento de las Organizaciones Territoriales de Base, buscando evitar el fraccionamiento y la división innecesaria del territorio donde se encuentran. Y la Ley de Municipalidades en su artículo 9, sobre las ampliaciones de competencia Municipales.

**CONSIDERANDO:**

En la Constitución Política del Estado en su Artículo 203, que cada Municipio tiene una Jurisdicción Territorial continua y determinada por Ley y de acuerdo al Artículo 171 del reconocimiento de las comunidades indígenas.

Los habitantes del Municipio de Urubichá, mantienen su propia identidad cultural, folklores, tradicionales, música, lengua y organizaciones originaria reconocida por la presente Constitución Política del Estado.

**POR TANTO:**

El Honorable Consejo Municipal de Urubichá, en uso de su legítimas atribuciones que le confiere las leyes y las disposiciones legales.

**DICTA LA SIGUIENTE RESOLUCIÓN.-**

**Artículo UNICO.-** Con los argumentos del artículo anterior mencionado que a partir de la fecha, la segunda sección de la Provincia Guarayos se declara como GOBIERNO MUNICIPAL INDIGENA ante las autoridades Provinciales, Departamentales, Nacionales e Internacionales.

Es dada en acto de Sesión del Honorable Consejo Municipal de Urubichá a los tres días del mes de noviembre de dos mil años.

**COMUNÍQUESE, REGÍSTRESE, HÁGASE SABER Y ARCHÍVESE.**

## ANEXO 5

### ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO APROBADO EN ORURO EN RELACIÓN AL TEMA DEL MUNICIPIO INDÍGENA

---

El principal análisis que se debe realizar acá es el del texto constitucional de la nueva CPE aprobada en Oruro el pasado mes de diciembre de 2007. Este texto en resumidas cuentas señala que:

- En el artículo 290 se habla de “expresión del derecho a autogobierno”
- En el artículo 291 se menciona la “consolidación de territorios ancestrales”
- En el artículo 292 se señala que son Entidades Territoriales Indígenas Originarias y Campesinas (ETIOC), los territorios indígena, originario y campesino, los Municipios Indígenas y las regiones territoriales indígenas, originarias y campesinas.
- En el artículo 293 se incide en que cada ETIOC elaborará su propio estatuto de constitución.
- En el artículo 294 se apunta que deberá haber voluntad expresa para constituir una ETIOC, que se ejercerá a partir de territorios ancestrales históricos consolidados como propiedad colectiva, comunitaria o por posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación y por municipios existentes y distritos municipales. Se añade que habrá ley para determinar los mecanismos y formas de coordinación entre ellas y con otras formas territoriales.
- En el artículo 295 se habla de que la decisión de convertir uno o más municipios existentes en un Municipio Indígena originario campesino o en territorio indígena originario campesino se adoptará de acuerdo a normas y procedimientos de consulta directa. Esto será reglamentado por una ley.
- Este mismo artículo 295 señala que la decisión de convertir municipios y territorios indígenas originarios campesinos, en una región territorial indígena originario campesina, se adoptará por agregación de éstos. Habrá Ley que regule la forma y procedimientos.
- El artículo 296 señala que en los espacios geográficos donde existan comunidades campesinas interculturales y estructuras organizativas que las articulen, podrán conformarse municipios campesinos autónomos. Habrá ley que los regle.
- El gobierno de los ETIOC’s se hará en base a usos y costumbres, se señala en el artículo 297.

Como puede verse, se pretende constitucionalizar el Municipio Indígena, que pasa a denominarse Municipio Indígena Originario Campesino. Éste puede convertirse en Autonomía Indígena Originario Campesina; puede, por agregación, convertirse en Autonomía Regional Indígena Originario Campesina; y, finalmente, puede en otros espacios ser solamente Municipio Campesino (ojo, no indígena). Es importante resaltar que todo territorio es espacio, pero no todo espacio es territorio. El territorio es la expresión política del espacio<sup>90</sup>.

90 BARRIOS Subelza, Franz. *Las propuestas en carrera hacia la autonomía*. En *Visiones de las autonomías en Bolivia*. Coordinador Joan Prats. IIG Barcelona. 2007.

Las implicancias de este conjunto constitucional son muy profundas y se analizarán más adelante.

La crítica de la FAM a esta propuesta en el tema estrictamente municipal es:

*“Tanto el proyecto de texto constitucional, como los proyectos de estatutos autonómicos deben coincidir con la Propuesta de Autonomía Municipal de la FAM en los siguientes puntos:*

- *Autonomía plena entendida como igualdad en la jerarquía constitucional, potestad legislativa y vigencia de un estatuto propio de gobierno.*
- *Competencias municipales explícitas como la definición de materias y campos de acción diferenciados de los otros niveles de gobierno.*
- *Hacienda municipal transparente, bajo un régimen de descentralización fiscal, que corresponda a la descentralización política.*
- *Democracia municipal que comprende la elección diferenciada de autoridades y atribuciones específicas de los órganos ejecutivos y legislativos.*
- *Un régimen de organización política-administrativa, para adoptar la organización territorial más conveniente, que corresponda a la voluntad de los ciudadanos de cada departamento y donde las regiones puedan ser un nivel de planificación y no de gobierno autónomo.*
- *Establecimiento de autonomías departamentales, basadas en el respeto a los referéndums autonómicos y en un marco institucional de coordinación con los otros niveles de gobierno.*
- *El establecimiento de autonomías indígenas, que respeten los límites territoriales municipales, bajo criterio de mancomunidad de municipios, e incluso de mancomunidad municipio-distrito, y cuya conformación obedezcan a una decisión democrática.”<sup>91</sup>*

Si se analiza el texto del proyecto de Constitución Política del Estado aprobado en Oruro en diciembre de 2007 merece los siguientes comentarios sobre los artículos referidos al Municipio Indígena, y a las ETIOc's.

1. El primer problema surge precisamente con el concepto de **indígena originario campesino**, ya que la lógica de lo campesino es diferente a lo de indígena y originario. Lo campesino implica habitante rural y, por ende, no tiene connotación étnica. Por ello, se puede entender que en el área rural existan blancos que puedan reclamar constituirse en una autonomía, por el hecho de ser campesinos: ejemplo, comunidades menonitas o suecas evangélicas en el Chaco boliviano.
2. El otro problema con el tema de la denominación **campesina**, es que se pueden dividir los municipios en urbanos y rurales, con el argumento de que lo campesino es sinónimo de rural, eliminando en los hechos una de las grandes conquistas de la Participación Popular, cual fue la definición de un territorio municipal urbano-rural, con las complementariedades que ello implica.
3. El tercero es el problema con **lo originario**, porque si entiende por ello que es el primero que habitó un territorio, se tiene que hay territorios en el Chaco, como es el caso del área del Alto y Bajo Izozog, que fueron habitados previamente por blancos, (por familias como los

Gutiérrez y otros más) antes que por indígenas chiriguano o guaraníes, de origen arawak (Combés en su estudio del Izozog de 2006, demuestra largamente este aserto). Con ello, es perfectamente posible que se pueda esperar autonomías originarias de blancos en la amazonía y otras áreas del país, desnaturalizándose el propósito de las mismas.

4. Al constituir **Entidades Territoriales Indígena Originaria Campesina**, se mezclan tres conceptos diferentes. La justificación que se entiende por originario al poblador indígena de tierras altas y por indígena al poblador indígena de tierras bajas, no parece ser muy convincente ante las graves confusiones que puede contraer este *summum* conceptual, constituido por confundir lo campesino, con lo indígena y con lo originario. Entender esta definición como un solo sujeto social es también un reduccionismo muy cuestionable..
5. Si la **autonomía regional** es la suma de provincias, municipios, e incluso de ETIOC's, se puede suponer que en la eterna búsqueda de poder, alimentado por recursos económicos que lo subliman, **los Municipios Indígenas se asociarán y se convertirán en autonomías regionales**, lo mismo que las ETIOC's, debido a que recibirán -como autonomía regional- recursos de regalías y del IDH más cuantiosos que los que les correspondería por coparticipación tributaria (debido a su baja población) o por IDH municipal (al no ser municipios productores de hidrocarburos, en la mayor parte de los casos).
6. Con mayor razón las asociaciones de provincias, al entender que la provincia no recibe más que lo que la autonomía departamental y su gobernador decidan transferirle. Les resulta un negocio redondo convertirse en autonomía regional.
7. Los mismos **ETIOC's** pensarán dos veces antes de convertirse en Municipios Indígenas, ya que sus beneficios son exigüos ante la perspectiva de las Autonomías Regionales.
8. Las mismas Autonomías Indígenas serán carcomidas o menoscabadas por las Autonomías Regionales, por la misma razón.

En tal sentido, la perspectiva del Municipio Indígena es de una sublimación constitucional, pero de una perspectiva poco optimista por los riesgos del mismo diseño autonómico, que es perverso, en cuanto a los recursos las competencias y las formas de poder que asumen los mismos indígenas en estas formas territoriales.

Otros autores<sup>92</sup> consideran que la propuesta oficialista de proyecto constitucional desprezica a la provincia, aunque la rescata por vía de la autonomía regional. La misma es criticada en relación a su ingerencia en el municipio, pero resaltada en cuanto a su visión intercultural, lo cual es una crítica ambigua en momentos en que se requiere analizar las propuestas en su conjunto.

Un análisis desde la perspectiva municipal, orienta las observaciones centrales en la dificultad del proyecto de Constitución de Oruro, de implementación de 9 formas de autonomía, y **del menoscabo que al menos siete de ellas provoca a la autonomía municipal**<sup>93</sup>, de manera tal, que la empuja a su pronta desaparición como riesgo inminente.

Ahora bien, si a ello se suman pedidos como el de la FAM, de que se establezcan *autonomías indígenas, que respeten los límites territoriales municipales, bajo criterio de mancomunidad de municipios, e incluso*

92 BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Autonomías Indígenas*. En: *Contrapuntos al debate constituyente*. PRISMA, Ed. PLURAL .La Paz, julio de 2007. Pag 90 y ss.

93 MOLINA, Carlos Hugo. *Análisis de la nueva Constitución Política del Estado: Autonomías y Estatutos*. FAM. Santa Cruz, febrero 2008.



*de mancomunidad municipio-distrito, y cuya conformación obedezcan a una decisión democrática, el Municipio Indígena se inscribe en una lógica territorial municipalista, que se contrapone con el criterio del texto constitucional de la nueva CPE de Oruro de diciembre de 2008.*

Si el Municipio Indígena, al igual que las ETIOC's, es la expresión del derecho a autogobierno, se puede avanzar en este tema sin mayor dilación. El problema surge si es que estos Municipios Indígenas se establezcan en base a la consolidación de territorios ancestrales, ya que los problemas limítrofes entre cantones, provincias, municipios e, incluso, comunidades indígenas son tantos y tan grandes, que no se podría avanzar de manera decidida en este tema. Se contabilizan 800 conflictos limítrofes intermunicipales y 50 interdepartamentales, además de más de 2.000 intercantonales y más de 10.000 intercomunales.

Si las Entidades Territoriales Indígenas Originarias y Campesinas (ETIOC's), los territorios indígena originario campesinos, los Municipios Indígenas y las regiones territoriales indígenas, originarias y campesinas, elaborarán su propio Estatuto de constitución, los problemas de compatibilización con los Estatutos de la Autonomías Departamentales, primero, y Regionales después, pueden ser monumentales y de muy difícil, si no imposible, solución, por la superposición de competencias, las disputas territoriales, la superposición de poderes y de roles, más con la participación de autoridades originarias y de su relación con las autoridades estatales municipales, departamentales o regionales o su conversión en ellas.

Si además se toma en cuenta que en esta nueva CPE se habla de que deberá haber voluntad expresa para constituir una ETIOC, que se ejercerá a partir de territorios ancestrales históricos consolidados como propiedad colectiva, comunitaria o por posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación y por municipios existentes y distritos municipales; esto se debe aclarar si esta voluntad expresa es de la mayoría o por consenso; porque de ser indígena, el concepto debiera ser por consenso, y allá las disputas interétnicas e intercomunitarias aflorarán con graves consecuencias. No se considera que este camino sea el más pacífico en la constitución de ETIOC's y de Municipios Indígenas.

La misma propuesta de CPE habla de que la decisión de convertir uno o más municipios existentes en un Municipio Indígena originario campesino, o en territorio indígena originario campesino se adoptará de acuerdo a normas y procedimientos de consulta directa. No se señalan estos procedimientos, se lo deja a una ley, pero se supone que irán por la vía de un referéndum o algún instrumento similar, que nuevamente se contrapone con los usos y costumbres de muchas comunidades, que usan el consenso y no las mayorías y minorías, especialmente para decidir temas de tanta trascendencia.

En este mismo sentido va el hecho de que la decisión de convertir municipios y territorios indígenas originarios campesinos, en una región territorial indígena originario campesina, se adoptará por agregación de éstos. Hay autores<sup>94</sup> que sostienen que los municipios son espacios interétnicos, que no permiten que el municipio garantice homogeneidad, que no la hay.

Pero esta agregación requerirá consensos y ¿cuál será la intervención de las Autonomías Departamentales o de otros municipios al respecto? Son dudas que no se resuelven; más aún, con las competencias que no son las mismas de un nivel de gobierno a otro, y con los recursos que varían sustancialmente de un nivel de gobierno a otro. Debe existir un Pacto Fiscal y un Sistema de Coordinación de Políticas Públicas y de cumplimiento normativo o de complementariedad y sujeción y compatibilidad normativa, por el caso legal y reglamentario que puede surgir inmediatamente que se proceda con estas propuestas.

Cuando esta nueva CPE señala que en los espacios geográficos donde existan comunidades campesinas interculturales y estructuras organizativas que las articulen, podrán conformarse municipios campesinos autónomos, no se señala cómo, con qué características, si se requiere de la aprobación de los vecinos, si se adoptará el artículo 5 de la ley del Diálogo, o el 296 de la nueva CPE, que es más ambiguo aún.

Se rescataba en el debate constituyente que la propuesta oficialista de autonomía regional contribuía con dos aspectos: “...*la cuestión del asentamiento originario, con lo cual indirectamente se polemiza con el estatus de migrantes en zonas diferentes a las de su “ancestro”, y las opciones de territorializarse. ...introduce el polémico criterio de la autoidentificación como parámetro de delimitación, como lo hizo la reforma constitucional mexicana de 2001*”<sup>95</sup>. Lamentablemente entre este análisis y la aprobación final del proyecto de Constitución en diciembre de 2007, se puede hoy comprobar que no se ha incorporado estas dos definiciones, aunque se encuentran implícitas. Esto puede ser positivo desde el ámbito legislativo y negativo desde la perspectiva étnico-cultural, al dejar a criterios más formales la definición de la territorialidad indígena y de los parámetros de la misma.

Además, este mismo análisis rescata una visión indigenista que no siempre es provechosa. El municipio indígena en última instancia, es un medio, es una territorialidad para que los indígenas puedan construir su futuro de manera propia, con acceso pleno a la modernidad sin dejar (usando) sus usos y costumbres, con interculturalidad plena. La discriminación positiva o *affirmative action*<sup>96</sup>, es quizás el camino más adecuado al respecto<sup>97</sup>.

Finalmente, si esta nueva CPE señala que el gobierno de los ETIOC's se hará en base a usos y costumbres, se introduce un elemento clave, pero que requiere de reglamentación o de normativa muy sólida para evitar que esta pluralidad normativa no se convierta en un caos normativo, que impida el funcionamiento de estas entidades gubernamentales que, en buenas cuentas, eso es lo que son los Municipios Indígenas.

El tema del Municipio Indígena adquiere particular importancia, en tanto el momento que vive Bolivia, lleva a preguntarse si es que éstos serán el tipo de Autonomía Indígena Originario Campesina concebido en el proyecto de Constitución aprobado en Oruro el pasado mes de diciembre de 2007; o, en su caso, se constituirán en formas municipales, es decir, en Autonomías municipales, así establecidas en el mismo texto proyectado de la Constitución, con la característica establecida de un porcentaje de población, para que se adjetive como indígena, sea el 85 o el 65% de población que habite en un municipio.

En cualquiera de los dos escenarios, el Municipio Indígena está claro que pervivirá en la territorialidad boliviana, más aún, si se analiza un tercer escenario, el de los Estatutos Autonómicos departamentales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, que son los ya aprobados por sus Consejos Preautonómicos; al menos en dos de ellos de manera explícita (Santa Cruz y Tarija) y en dos de ellos de manera implícita (Beni y Pando), se reconoce la autonomía indígena y al Municipio Indígena como forma de autonomía indígena en su forma administrativa territorial.

Con ello, de darse un caso de construcción normativa de la territorialidad boliviana de abajo hacia arriba, es decir, que dado que los referéndum autonómicos se diesen antes del referéndum aprobatorio del proyecto de nueva Constitución Política del Estado, y que, por esta antelación, se diera un proceso de convalidación de lo aprobado en los referendums autonómicos con relación al nuevo texto constitucional, se puede prever que el Municipio Indígena tendría su espacio de consolidación normativa a nivel constitucional y estatutaria departamental autonómica. La proyección de la gestión de Evo Morales

95 BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Autonomías Indígenas*. En: *Contrapuntos al debate constituyente*. PRISMA, Ed. PLURAL. La Paz, julio de 2007. Pag 96.

96 Concepto de Martin Luther King.

97 AGUINIS, Marcos. *La Trampa del Indigenismo*. Encuentro de Rosario, Argentina. Fundación Libertad. Rosario, abril de 2008.

apunta a que el proyecto de Constitución y su propia gestión gubernamental van por un cambio radical y no de administración de la cosa pública, tal como la recibieron de anteriores gobiernos<sup>98</sup>.

Falta definir si este espacio convertido en territorio se da a partir de la Autonomía Municipal, de la Autonomía Indígena Originario Campesina o de una combinación de ambos tipos de autonomía que es lo más probable.

También queda por discurrir si es que este Municipio Indígena está por debajo de la Autonomía Departamental, como se plantea en los estatutos autonómicos, y se consolida como un tipo de Autonomía Municipal; o si es que está al mismo nivel de las autonomías departamentales, como plantea el texto del proyecto constitucional. Este es un tema de singular importancia, en tanto si se da la última opción, se tendría que el Municipio Indígena, entendido como Autonomía Indígena Originario Campesina, podrá elevar los usos y costumbres al rango de norma o incluso legislación, al decir de algunos autores (Barrios Subelza), igual al del derecho positivo que se establezca en el Estado boliviano.

Esta definición terminará por determinar la condición de este Municipio indígena/autonomía indígena originario campesina. Esta definición podrá influir también en el tipo de Municipio que se tendría en términos de los espacios que abarque. Ya que es dable pensar que de darse la forma de autonomía indígena originario campesina en el caso del Municipio indígena, se podría concebir municipios enteramente rurales y otros predominantemente urbanos, por la condición campesina de la definición de la autonomía indígena originario campesina. No debe perderse de vista que uno de los logros de la Participación Popular fue la de constituir municipios urbano-rurales, lo que con estas propuestas puede quedar en entredicho.

En todo caso, es de esperar que la experiencia en la construcción de Municipios Indígenas respete esta integralidad espacial que tiene el Municipio en Bolivia, de ser un territorio urbano-rural. De hecho, las autonomías municipales se ven amenazadas por las autonomías indígena originario campesino, tal como lo revela una publicación reciente, porque temen que les reduzcan sus competencias y recursos y demeriten su propia autonomía municipal<sup>99</sup>.

Esto también se revela en estudios que determinan el grado de conflictividad entre los municipios y la autonomía indígena originario campesina, de acuerdo a su diseño en el proyecto constitucional, donde se deja claro que los consensos críticos son con estas autonomías (las indígena originario campesinas) más que con las autonomías departamentales. Es lógico que con las autonomías regionales también este grado de conflicto es elevado por su posible alineación con las autonomías indígenas originario campesinas, de acuerdo al texto del proyecto constitucional<sup>100</sup>.

Una visión de complementariedad de las autonomías indígenas y los municipios parte de un principio filosófico básico: el de la complementariedad, el don y la reciprocidad andina<sup>101</sup>, que parece ausente del debate político actual.

La riqueza del tema en relación al tema autonómico presente en el debate actual, permite suponer que el Municipio Indígena es viable y tendrá perspectivas de construcción, creativas y más sustanciosas, en las formas de gestión, de financiamiento y de impacto en el desarrollo local de las comunidades indígenas de Bolivia.

98 URIOSTE Fernández de Córdova, Miguel. *Evo Morales: la tercera rebelión indígena republicana*. Fundación Tierra. Cochabamba. Septiembre de 2007.

99 Ventana de La Razón, 18 de marzo de 2008.

100 TORRES, Andrés. *Los municipios en el debate constitucional*. FAM Bolivia. Febrero de 2008.

101 BUSTILLO, Iván. Las autonomías municipales versus las autonomías indígenas. Una conversación con Javier Medina. Ventana ciudadana. La Razón, 18 de marzo de 2008.

## GLOSARIO DE SIGLAS

---

APG: Asamblea del Pueblo Guaranda

APY: Asamblea del Pueblo Yuracaré

AMAQ: Asociación de Mujeres Aymaras del Qollasuyo

ANOIOCCB: Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas Originarias Campesinas y de Colonizadores de Bolivia.

CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

CAINCO: Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz

CEPB: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia

CAO: Cámara Agropecuaria de Oriente

CEDLA : Centro de Desarrollo Laboral y Agrario

CEBEM: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

CONADE: Consejo nacional de Descentralización

COMLIT: Comisión Nacional de Límites

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina

CONAPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CONAMAQ: Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyu.

CIDOB: Central Indígena del Oriente Boliviano.

CSCB: Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia.

CIPCA: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

CEPEMBE: Central de Pueblos Mojeños del Beni.

CEBIAE: Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa

CPESC: Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz.

CPEMB: Central de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni.

CPSC: Comité Pro Santa Cruz

CPIT. Comité Pro Intereses de Tarija

EIB: Educación Intercultural Bilingüe

FF.AA.: Fuerzas Armadas

FMCBBS: Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa

GTZ: Cooperación Técnica Alemana

HIPC: High Indebtmnt Poverty Countries

INE: Instituto Nacional de Estadística

KND: Katarismo nacional Democrático

MST: Movimiento Sin Tierra

MAS: Movimiento Al Socialismo

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

NN.UU.: Naciones Unidas

OICH: Organización Indígena Chiquitana.

OPS/OMS: Organización Panamericana de la salud/Organización Mundial de la Salud

OTB: Organización Territorial de Base

PROEIB ANDES: Programa de Educación Intercultural Bilingüe de los Andes.

PIEB: Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PED: Poder Ejecutivo a nivel Departamental

PGDES: Plan General de Desarrollo Económico y Social

PODEMOS: Poder Democrático Social

SAFCO Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental

TCO: Tierras Comunitarias de Origen

THOA: Taller de Historia Oral Andina

UDAPE: Unidad de Análisis de Política Económica