

Democracias en ejercicio

# ANDAMIOS

Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia para la deliberación pública



## Autogobierno indígena hoy



respeto

democracias  
representativa

diversidades

culturas

libertad

directa y participativa

intercultural

soberanía

derechos

autonomías

comunitaria



# contenido

## Con/textos

Claudia Peña: Charagua Iyambae, una realidad concreta y sus desafíos [pág. 9]. Paulino Guarachi: La Nación Uru Chipaya consolida su Autonomía Originaria [pág. 15]. Miguel Ángel Foronda: Caminando por los senderos de la Autonomía Indígena Originario Campesina: diseño y avance de la política de implementación [pág. 25]. María Eugenia Choque: Conocimientos y saberes en las autonomías indígenas originario campesinas [pág. 41]. Miguel Vargas: Apuntes sobre autonomía indígena de base territorial y los retos de la descolonización en el Estado Plurinacional [pág. 47].

## Electoralía

Karina Herrera Miller: Comunicación pública intercultural. Desafío estratégico en la democracia diversa [pág. 53]. Alfonso Gumucio: Cine, memoria y democracia participativa [pág. 55]. Amilcar Taboada: Autonomía regional del Gran Chaco: proceso histórico, desafíos y cambio institucional [pág. 61].

## Demodiversidad

Cecilia Estrada (*et al.*): El rostro femenino en los procesos de Autonomía Indígena Originario Campesina [pág. 69]. Jimena Avejera (*et al.*): Jóvenes y democracias en la construcción de las autonomías indígenas originario campesinas [pág. 79].

## Conversaciones

Autogobierno Indígena de Charagua Iyambae: miradas, diálogos y opiniones [pág. 94].

## Desde/con el Sur

Boaventura de Sousa Santos: Colombia entre la paz neoliberal y la paz democrática [pág. 105].

## Bibliofilia

Publicaciones del OEP. Publicaciones nacionales. Publicaciones internacionales [pág. 116].

## TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

**Presidenta:** Katia Uriona Gamarra

**Vicepresidente:** Antonio Costas Sitic

**Vocales:** María Eugenia Choque

Lucy Cruz Villca

José Luis Exeni Rodríguez

Idelfonso Mamani Romero

Carmen Dunia Sandóval Arenas

## CONSEJO EDITORIAL

Boaventura de Sousa Santos

Salvador Schavelzon

Álvaro Pop

Fernando Mayorga

Armando Ortuño

Moirá Zuazo

Ximena Soruco

Miguel Castro

Pedro Portugal

Helena Argirakis

## EDITOR GENERAL

José Luis Exeni Rodríguez

## COORDINACIÓN

Karina Herrera Miller

Elizabeth Lourdes Huanca Coila

Pablo Antezana Quiroga

Norma Ríos Portugal

Edgar Monrroy Chuquimia

## DISEÑO

Pedro L. Arcani Reynaga

## EDICIÓN

Hugo Montes Ruiz

## ARTISTA INVITADA

Rafaela Rada Herrera

**IMPRESO EN:** SPC Impresores S.A.

**DEPÓSITO LEGAL:** 4 – 3 – 35 - 16 P.O.

© Órgano Electoral Plurinacional  
Tribunal Supremo Electoral

Reconocimiento-No Comercial-Sin  
Obra Derivada (CC BY-NC-ND)

ISSN: 219-0539

*Se autoriza la reproducción de los  
artículos en cualquier medio sujeta  
a la mención de la fuente.*

Nueva época, Año 2, Número 3, febrero  
2017. © OEP - Tribunal Supremo Electoral.  
Av. Sánchez Lima N° 2482, Sopocachi.  
Teléfonos / Fax: (591-2) 242 4221  
• 242 2338 • 242 3175.  
www.oep.org.bo  
La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia.

*Las opiniones expresadas en la Revista Andamios son de exclusiva responsabilidad de las y los autores e invitados y no responden necesariamente a la línea de pensamiento del OEP.*



# Presentación

**E**l pasado 8 de enero, la nación guaraní dio un paso fundamental en su larga marcha por la autonomía indígena con la posesión de las 46 autoridades de Charagua Iyambae, el primer autogobierno indígena en Bolivia desde la aprobación de la nueva Constitución Política en 2009. Este hecho histórico sitúa a Charagua Iyambae a la vanguardia del proceso de autonomías indígena originario campesinas (AIOC), constituyéndose en un hito esperanzador de la construcción, muy compleja, todavía esquiva, del Estado Plurinacional. La elección de las autoridades de Charagua fue posible mediante el ejercicio complementario de las tres formas de democracia reconocidas constitucionalmente: la comunitaria, la directa y participativa y la representativa. Así, en el horizonte de la demodiversidad, se va asentando tanto el recorrido de lo intercultural como el de lo plurinacional autonómico.

Charagua Iyambae en el departamento de Santa Cruz, Uru Chipaya en Oruro y Raqaypampa en Cochabamba —las únicas tres AIOC con estatutos autonómicos aprobados y en vigencia— enfrentan grandes desafíos de cara al autogobierno: uno de ellos, quizá el más significativo, es lograr una diferencia sustancial con la visión municipal, tanto en la implementación de sus sistemas de gobierno como en la gestión pública indígena e intercultural. Asimismo, el ejercicio diverso de saberes y prácticas democráticas constituye un ámbito fundamental de la democracia intercultural en las AIOC. Otros desafíos complejos tienen que ver con visiones alternativas del desarrollo y con la administración de justicia según autoridades, sistemas, conocimientos y saberes propios.

Del balance y perspectivas de las autonomías indígena originario campesinas se ocupa este tercer número de Andamios. En la sección principal de la revista, *Con/textos*, se presentan diferentes lecturas que provocan y abren el debate: un repaso de avances, obstáculos y desafíos de las AIOC, junto a un balance de Charagua Iyambae y un análisis de la autonomía originaria de Uru Chipaya.

En *Electoralia* ponemos a disposición de nuestras lectoras y lectores, por un lado, una interesante reflexión sobre los principios de la comunicación pública intercultural en el marco de la diversidad democrática del país y, por otro, un análisis sobre el vínculo entre la recuperación de la democracia, la construcción de memoria histórica y el cine boliviano. Además, acompañando las reflexiones sobre el proceso autonómico, se presenta un balance de la autonomía regional del Gran Chaco.

A continuación, en *Demodiversidad*, se presentan los hallazgos y conclusiones de dos estudios de caso encomendados por el Tribunal Supremo Electoral e IDEA Internacional: uno sobre la participación

política de las mujeres en las AIOC (también con apoyo de Proindígena GIZ) y otro acerca de la participación de las y los jóvenes. En la sección *Conversaciones* ofrecemos, en clave de polifonía, fragmentos de diversas opiniones y diálogos entre actores e impulsores de la autonomía de Charagua Iyambae. Finalmente, en *Desde/con el Sur*, el maestro Boaventura de Sousa Santos nos entrega como primicia una lectura necesaria sobre el proceso de paz en Colombia.

Expresamos nuestro agradecimiento a las y los autores de los artículos que forman parte de esta nueva entrega de Andamios —así como a Rafaela Rada, artista gráfica boliviana que ilustró las páginas de este tercer número— y confiamos en que la revista del Órgano Electoral Plurinacional seguirá contribuyendo a fortalecer el diálogo plural y la deliberación informada sobre las democracias en ejercicio en nuestro país.

Órgano Electoral Plurinacional

**Con/textos**



# Charagua Iyambae, una realidad concreta y sus desafíos

*Claudia Peña Claros*

**E**l 8 de enero de 2017 culmina el primer proceso de conformación de un gobierno autónomo indígena en la historia de Bolivia. No deja de ser significativo que la vanguardia haya sido asumida por la Nación Guaraní, tradicionalmente guerrera contra cualquier orden que intentara imponerse, pero que ya en la República fue sojuzgada por la fuerza, y que hace alrededor de treinta años se fortaleció en la organización indígena, como es la Asamblea del Pueblo Guaraní.

La formalidad del proceso tiene un hito inicial en el Referendum de diciembre de 2009 cuando, junto a las elecciones nacionales, doce pueblos indígenas fueron consultados respecto a su voluntad de conformar gobiernos autónomos, en el marco de la nueva Constitución Política del Estado. Once de ellos dan un paso al frente, ratificando un compromiso con la larga lucha de sus antepasados, que hunde sus raíces más allá de la existencia del Estado nación, tal como lo conocemos hoy. Entre ellos, destaca la Nación Guaraní como la única iniciativa de Tierras Bajas, donde la población indígena es minoritaria pero diversa, y sometida a procesos preocupantes de invasión territorial y cultural.

Siendo constantemente sometida a dilaciones y dificultades provenientes de los órganos del Estado, de sus propios procesos internos, de los diferentes calendarios electorales de estos últimos años, la voluntad de Bonifacio Barrientos, Sombra Grande, acompañó y fortaleció el espíritu de los Estatuyentes, de los dirigentes guaraníes y de las comunidades dispersas en el amplio territorio de Charagua, hoy Charagua Iyambae.

El hito más reciente en este proceso fue la elección de las autoridades de los órganos del nuevo gobierno de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae, en septiembre de 2016, prácticamente un año después de que el Estatuto Autonómico fuera aprobado en Referendo, el 20 de septiembre de 2015. El resultado favorable de dicha consulta es fruto de una movilización que, en el amplio territorio de

Charagua, siempre connota esfuerzo y sacrificios para la organización indígena.

Sin embargo, una de las constantes del proceso autonómico guaraní es que, ante una victoria parcial, casi siempre surge un nuevo desafío que cuestiona lo avanzado y obliga a que lo logrado sea ratificado en la siguiente etapa de la lucha. Esta vez no fue la excepción, y el Órgano Electoral Plurinacional tomó la decisión, en diciembre de 2015, de convocar a la elección municipal en el territorio de Charagua. El pueblo guaraní se vio enfrentado, como ya lo hiciera en 2010, a la tarea de conformar un frente que garantizara, ante todo, un gobierno municipal favorable a la autonomía indígena para que no la saboteara ni retrasara.

Pero si en 2010 los acuerdos políticos fracasaron, en 2015 el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Asamblea del Pueblo Guaraní lograron conformar un frente único cuyo candidato, Belarmino Solano, que hasta entonces había sido el Vicepresidente del Órgano Deliberativo que redactó el Estatuto, resultó electo. Este logro aseguró un gobierno municipal afín a la autonomía indígena, al mismo tiempo que ratificó, hacia atrás, la legitimidad de la victoria conseguida en el Referendo aprobatorio del Estatuto.

Luego de esa victoria, a mediados del año 2016, una Asamblea Interzonal convocada por los capitanes de las cuatro zonas guaraníes fijó un plazo límite para llevar adelante la elección de las autoridades de la Autonomía Indígena. Esa determinación, presentada al Órgano Electoral Plurinacional, desató una serie de convocatorias en las cuatro zonas guaraníes y en las dos zonas urbanas de Charagua, que en sus espacios asamblearios definen, siguiendo sus normas y procedimientos propios, los reglamentos que

una de las constantes del proceso autonómico guaraní es que, ante una victoria parcial, casi siempre surge un nuevo desafío que cuestiona lo avanzado y obliga a que lo logrado sea ratificado en la siguiente etapa de la lucha.

ordenarían el inminente proceso electoral en cada uno de los seis casos.

Un dato importante es que son las Capitanías titulares del proceso autonómico las que se reúnen y tratan el tema, no así la organización matriz: la Asamblea del Pueblo Guaraní, quien aparece una vez más como mero observador de este proceso histórico. Otro dato que conviene tomar en cuenta es que la decisión se toma desde la institucionalidad guaraní, cuyas decisiones acatan las instituciones urbanas, aunque no hayan participado en las reuniones. Este hecho es relevante en el desafío de construir y fortalecer la legitimidad de lo indígena como forma de gobierno y como lógica pertinente de ejercicio del poder, en áreas urbanas donde el sentido común y las valoraciones sociales responden más bien a la tradición *karaí*<sup>1</sup>, implantada tradicionalmente por los patrones y grandes propietarios de la tierra.

Antes que las diferencias, es necesario resaltar la elaboración participativa de los seis reglamentos zonales para la elección de autoridades del Gobierno Charagua Iyambae. Dada la novedad de este primer proceso exitoso de conformación de un gobierno autónomo indígena, es importante notar el proceso pausado y ordenado hacia la construcción de la legitimidad del proceso electoral, que recoge las normas y procedimientos propios de cada zona, en coherencia con la lógica estructural y con la lógica de toma de decisiones de la organización matriz, de abajo hacia arriba, que respeta las características de cada Capitanía.

Los reglamentos de los centros urbanos responden en su totalidad a la lógica de la democracia liberal, estableciendo el voto universal, individual y secreto para cada uno de los cargos. El Reglamento de Charagua Pueblo es entre ambos el más completo, al contener disposiciones espe-

cíficas referidas a la campaña electoral, al material y al calendario electoral.

Los de las cuatro zonas guaraníes, en cambio, no contemplan aspectos de propaganda electoral, porque ello no responde a la democracia comunitaria. Si bien el Reglamento de la Zona Parapitiguazu es el más cerrado respecto a la forma de elección, definiendo el voto secreto para todos los casos, es también el más abierto cuando define que tienen derecho a voz y voto todos los representantes comunales que estén presentes en la sala, sin restricciones de número. Es también la asamblea zonal más extendida, al celebrarse en dos días. El resto de las asambleas zonales eleccionarias (AZE) establecen un solo día para realizar todo el proceso electoral.

Las Zonas de Charagua Norte y Alto Isoso exigen que cada comunidad certifique a cuatro representantes con voz y voto, aunque en el primer caso pueden asistir otras diez personas más por comunidad, mientras que en Alto Isoso esa cantidad de acompañantes queda abierta a la decisión de cada comunidad.

La Zona del Bajo Isoso es la que acoge a la mayor cantidad de comunidades: 47, y tal vez por ello restringe la participación a dos representantes por comunidad, sin mencionar que las delegaciones pueden ser más numerosas.

Charagua Norte, Alto Isoso y Bajo Isoso otorgan un carácter referencial a sus reglamentos, estableciendo que la modalidad de votación será definida internamente en cada una de las AZE, en el momento de realizarse.

También es importante anotar el cuidado permanente, en todos los reglamentos, respecto de la paridad de género, sobre todo en lo que hace a las delegaciones de representantes de las comunidades.

Pero la aplicación concreta de dichos reglamentos comporta nuevos desafíos. A pesar de que los reglamentos de Charagua Norte, Bajo Isoso y Alto Isoso habían dejado abierta la posibilidad de que cada AZE definiera la modalidad de elección de los candidatos y candidatas, en los hechos la opción del voto individual y secreto prevaleció sobre la modalidad de aclamación (que es tradicional en los espacios asamblearios), con las siguientes salvedades:

- La AZE de Bajo Isoso eligió a todos sus candidatos y candidatas por aclamación. Empero, los representantes comunales no eligieron entre dos o más opciones. En todos los casos se presentaron candidatos y candidatas únicos, lo cual lleva a pensar en la posibilidad de que la decisión hubiera sido consensuada antes de la AZE. En todo caso, la AZE de Bajo Isoso no experimentó ninguna desavenencia ni conflicto interno durante su ejecución.

Dada la novedad de este primer proceso exitoso de conformación de un gobierno autónomo indígena, es importante notar el proceso pausado y ordenado hacia la construcción de la legitimidad del proceso electoral, que recoge las normas y procedimientos propios de cada zona, en coherencia con la lógica estructural y con la lógica de toma de decisiones de la organización matriz, de abajo hacia arriba, que respeta las características de cada Capitanía

1 *Karaí*: término con el que los guaraníes designan a los no indígenas (N. de R.).

- Las AZE de Charagua Norte y Alto Isoso eligieron a sus autoridades por aclamación en una oportunidad cada una (Ñemboati Guasu o Asamblea Autónoma y Órgano Legislativo, correspondientemente), pero en las mismas circunstancias: la cantidad de candidatos y candidatas guardaba correspondencia plena con la cantidad de cargos en disputa.

En varias ocasiones la inhabilitación de candidatos provocó esa correspondencia descrita en el párrafo anterior, pero la decisión de inhabilitar candidatos no produjo mayores conflictos y fue acatada por los representantes comunales.

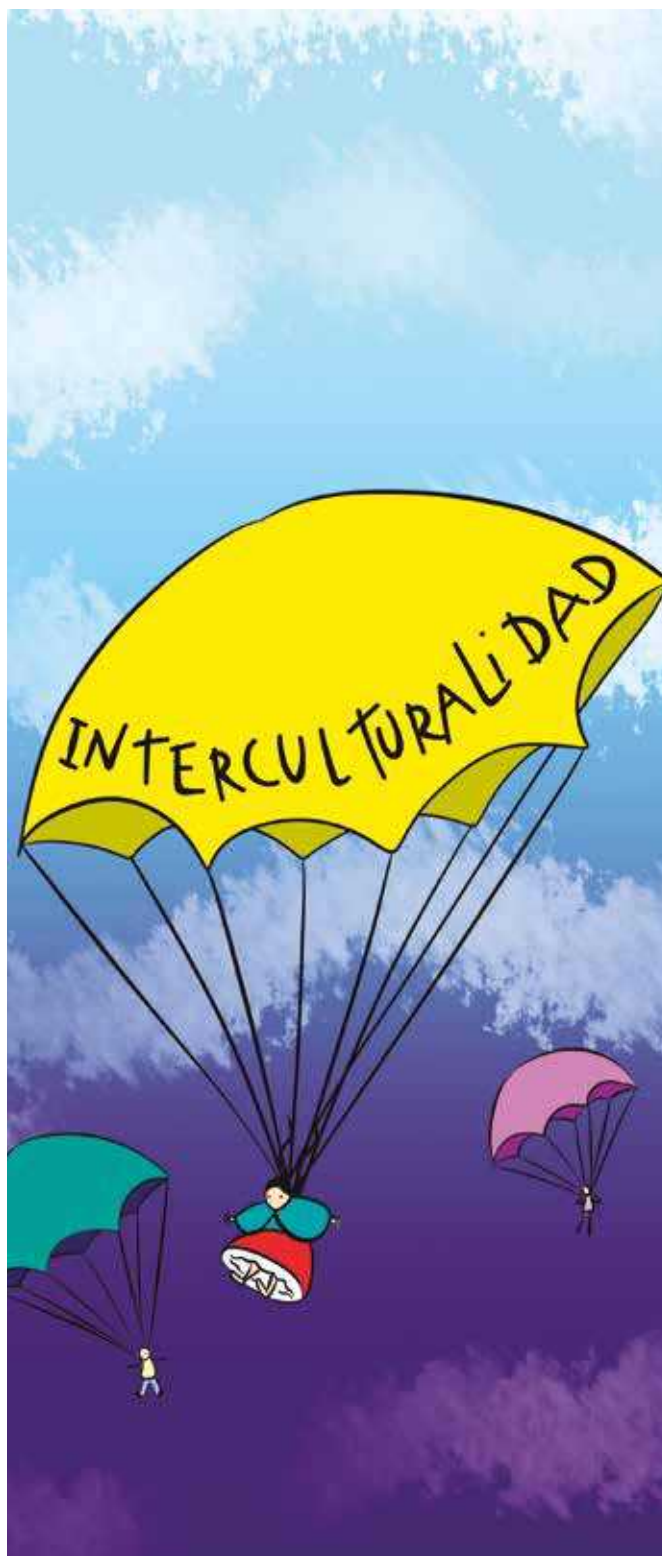
Los conflictos se refirieron básicamente a la cantidad de representantes por comunidad, en el caso de las AZE. Sucedió en la AZE de Parapitiguazu, cuyo reglamento establecía que todos los y las asistentes tienen derecho a voz y voto, en tanto estén presentes en la sala en el momento de la votación. Sin embargo, la delegación de San Antonio, al parecer demasiado numerosa, fue restringida a 42 participantes, lo que provocó que la comunidad decida retirarse de la Asamblea y no participar en ella. La definición de establecer una cantidad abierta de participantes con derecho a voz y voto en el reglamento produjo cuestionamientos a la existencia o no de equilibrio entre cantidad de población y cantidad de representantes en la AZE.

Otro conflicto importante se dio en la Asamblea Interzonal del 17 de septiembre, que marcó la culminación del proceso electoral. Más que la disidencia de la Capitanía o Zona del Alto Isoso —que cuestionó la forma de elección del TRI (*Tētarembiokuai Reta Imborika* o ejecutivo del gobierno indígena) extemporáneamente porque ésta ya había sido definida en el reglamento respectivo, donde él expresó su anuencia—, llama la atención el cuestionamiento de los representantes de las delegaciones de las dos zonas urbanas: Charagua Pueblo y Charagua Estación. Su protesta estaba referida a la cantidad de representantes asignada a su participación en la Asamblea Interzonal, y tuvo como consecuencia su abandono de ese espacio democrático.

No olvidemos que fueron los cuatro capitanes de las zonas guaraníes los que definieron la cantidad de delegados por zona al establecer cifras idénticas para las cuatro zonas indígenas, y menores para las zonas urbanas. Durante el proceso estatuyente, las instituciones de los centros urbanos de Charagua frenaron la participación de los delegados de Charagua Pueblo en el Órgano Deliberante utilizando el mismo argumento: el centro urbano, dada su cantidad de población, merecía una representación cuantitativa mayor en ese espacio. En ambos casos, el resultado fue el mismo: Charagua Pueblo se retira del espacio de discusión democrática, provocando a futuro

un argumento que puede usar a su favor, para desconocer las decisiones alcanzadas o restarles legitimidad.

Más allá de ello, subsiste la preocupación respecto a los equilibrios políticos que se basan en las identidades étnicas. Hasta ahora, el proceso indígena guaraní ha logrado mantener su mayoría en los espacios de decisión. Ese logro no sólo depende de las reglas que lo hagan posible, sino también de la legitimidad que sustente su presencia mayoritaria en los espacios políticos.



Se trata de un desafío atendible en un territorio caracterizado por la diversidad de su población, donde las colonias menonitas representan alrededor del 17 % de los habitantes, aunque hasta ahora se han mantenido al margen de los procesos políticos. Cuál es la parcialidad que a los menonitas les resulta más afín: ¿la de los propietarios karai o la de las comunidades guaraníes? Esta identificación, de realizarse algún día, puede ser cambiante según la coyuntura y los intereses inmediatos de los dirigentes menonitas, provocando desequilibrios en las fuerzas políticas históricamente antagónicas de Charagua.

La misma situación corresponde a los migrantes aymaras y quechuas, que por ahora se aglutinan bajo la sombra del MAS, pero que pueden dispersarse cuando se ponga en funcionamiento la Autonomía Indígena, que prescinde de los partidos políticos.

Respecto de la Asamblea Interzonal del 17 de septiembre, llama la atención la conformación del Presídium. Si revisamos los nombres de las personas que lo componen, salta a la vista que se trata de dirigentes con un fuerte liderazgo en Charagua. Dos *mburuvichá* zonales (o capitanes zona-

subsiste la preocupación respecto a los equilibrios políticos que se basan en las identidades étnicas. Hasta ahora, el proceso indígena guaraní ha logrado mantener su mayoría en los espacios de decisión. Ese logro no sólo depende de las reglas que lo hagan posible, sino también de la legitimidad que sustente su presencia mayoritaria en los espacios políticos

les): el de Charagua Norte y el de Parapitiguasu, fungen como presidente y moderador, respectivamente, mientras que Silvia Canda, elegida por casi dos tercios en su AZE al Órgano Legislativo, funge como secretaria del Presídium, y Nelly Moza, elegida al Órgano Legislativo también por casi dos tercios de su AZE, funge como moderadora.

Es evidente la importancia que se dio a la conformación de un Presídium fortalecido, que pueda dirigir con solvencia un evento tan crucial como fue la Asamblea Interzonal para la elección del TRI, y culminar el proceso electoral del gobierno indígena. Sin embargo, también es de destacar el hecho de que en ese espacio haya una mayoría significativa de representantes de la zona *ava* guaraní en desmedro del área isoceña, desde donde precisamente vino el cuestionamiento al procedimiento de elección del TRI.

Este asunto trae a colación un punto importante respecto de los liderazgos femeninos en Charagua. Por un lado, verificamos que a pesar de todos los resguardos legales para garantizar una representación paritaria en el nuevo gobierno indígena, ésta no se materializa porque, allí donde el resguardo no se aplica por haber espacio para una sola autoridad electa, la persona elegida resulta ser hombre en una aplastante mayoría de los casos.

Así sucedió en la elección de los representantes de los parques nacionales y del Área de Conservación a la Asamblea Autonómica: los tres fueron hombres. Esto



provocó que ese Órgano esté compuesto por 12 mujeres y 15 hombres.

Lo mismo sucedió en el Órgano Ejecutivo (*Tetarembiokuai Reta*): las AZE y las zonas urbanas eligieron hombres, mayoritariamente. Así, el Órgano Ejecutivo de la Autonomía Charagua Iyambae está compuesto por cinco hombres y una mujer.

Otro liderazgo ya mencionado es el de Silvia Canda Baldivieso, elegida también por una mayoría aplastante al Órgano Legislativo en representación de la Zona Charagua Sur. Hasta ese momento se desempeñaba como concejala del municipio de Charagua, y durante el proceso estatuyente fue Asambleísta.

Se debe destacar a Nelly Moza, quien obtuvo 85 de los 114 votos emitidos en la AZE de Charagua Norte siendo elegida representante al Órgano Legislativo.

### Recomendaciones estratégicas

Se advierten tres desafíos para la consolidación del primer gobierno autónomo indígena:

En primer lugar, la importancia del compromiso de los diferentes órganos gubernamentales respecto de la concreción de la autonomía indígena, que no es otra cosa que la consolidación del Estado Plurinacional. Los retrasos, la indecisión respecto de temas concretos, los vacíos en los sistemas públicos de administración respecto de la peculiaridad de los gobiernos indígenas, debilitan el consenso al interior de los pueblos que están construyendo su autonomía, y ponen en entredicho la aplicación de los derechos de los pueblos y naciones indígenas reconocidos en la Constitución Política del Estado.

Hará falta ajustar y fortalecer el acceso del gobierno de la Autonomía Indígena de Charagua Iyambae a las instancias del gobierno nacional que están implicadas en la construcción autonómica, lo cual conlleva el reconocimiento, en el hecho estatal y en el espacio burocrático cotidiano, de la autonomía indígena como una realidad inexcusable.

Dentro del gobierno de la Autonomía Indígena de Charagua Iyambae, habrá que prestar especial atención a la dualidad *ava-isocéño*, con el fin de asegurar un avance equilibrado y conjunto en la construcción del gobierno indígena como espacio legítimo de resolución de las diferencias, y como espacio autónomo donde se despliegan los debates internos y donde se trata y resuelve los intereses diferenciados del pueblo guaraní.

En tercer lugar, y dentro del ámbito de la dualidad territorial guaraní-zona urbana, también habrá que trabajar para apuntalar la hegemonía de la autonomía indígena, que implica algo que está más allá de la formalización de la institucionalidad guaraní, a través del gobierno de la Autonomía Indígena de Charagua Iyambae.

El primer gobierno autónomo indígena ya es una realidad. Aunque desafiadas en varios flancos, la historia guaraní y la legitimidad de la APG han demostrado tener la densidad necesaria para soportar los embates internos y externos. El pueblo guaraní de Charagua tiene también experiencias positivas recientes respecto a cómo la puesta en práctica de los valores originarios y de las normas y procedimientos propios genera consensos, legitimidad, y por tanto gobiernos locales eficientes. Sobre esas experiencias también descansan sus esperanzas. El pueblo guaraní y sus actuales líderes han alcanzado resultados concretos de máxima importancia para todos los bolivianos y bolivianas en el camino de la plurinacionalidad efectiva de nuestro Estado.

### Bibliografía

Albó, Xavier (2012). *La autonomía guaraní en el Chaco: Charagua, Gutiérrez y proyección nacional*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado y Ministerio de Autonomías.

Anzaldo, Alejandra y Magaly Gutiérrez (2014). *Avances y desafíos de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*. La Paz: Revista Tinkazos 36, pp. 81- 91, diciembre.

Exeni, José Luis (coord.) (2015). *El proceso de autonomías en Bolivia: la larga marcha*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg, Universidad de Coimbra y Plural editores.

Faguet, Jean-Paul (2013). *Descentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor, MI, EE UU: The University of Michigan Press.

FAM Bolivia (2008). *Ñande Reko: la comprensión guaraní de la vida buena*. La Paz: Fam Bolivia y PADEP/GTZ.

Morell i Torra, Pere (2015). "La (difícil) construcción de autonomías indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae". Barcelona: *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (REAF) N° 22, pp. 94-135.

Plata, Wilfredo (2015). "Charagua: el autogobierno Guaraní Iyambae". En: Exeni, José Luis (coord.), *El proceso de autonomías en Bolivia: la larga marcha*. La Paz: Fundación

Rosa Luxemburg, Universidad de Coimbra y Plural editores. pp. 195-255.

Charagua Pueblo, Charagua Estación. Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), septiembre de 2017.

### **Documentos institucionales**

Instrumento de supervisión en campo: elección de autoridades del Gobierno Guaraní Charagua Iyambae. Aplicado en Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso, Bajo Isoso,

Reglamentos Electorales aprobados en las Zonas Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso, Bajo Isoso, Charagua Pueblo y Charagua Estación entre agosto y septiembre de 2015. Charagua: Asamblea del Pueblo Guaraní.

---

### **Claudia Peña Claros**

**Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social y Magíster en Desarrollo Sustentable. Cuenta con Diplomados en Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y en Metodologías de Investigación Social. Participó en el programa de investigación del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y fue miembro fundadora de la Plataforma Interinstitucional para la Investigación en Santa Cruz `Jatupeando' (INVESTIGACRUZ). Se desempeñó como locutora de radio, guionista, periodista, docente universitaria e investigadora. En 2008 fue responsable de comunicación de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), en 2010 fue posesionada como Viceministra de Autonomías Indígenas y en 2011 fue nombrada Ministra de Autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia.**



# La Nación Uru Chipaya (*Hhas Zuñi*)<sup>1</sup>

## consolida su Autonomía Indígena Originaria

Paulino Guarachi Huanca

### Antecedentes

La nación originaria Uru Chipaya es una cultura milenaria, cuenta con idioma propio (*uĉhunaka taqu*), así como costumbres y ritualidad, tecnología productiva, organización social, vestimenta y tejidos. De manera similar, la arquitectura expresada en la construcción de sus viviendas, su música y sus vivencias son de características únicas. Los chipayas son conocidos como “hombres de agua” (*qhas zuñi*), debido a la profunda relación que tienen con las aguas de los lagos Uru Uru y Poopó (ambos en peligro de desaparecer), así como con los ríos Lauca y Barras. Su sistema productivo se relaciona con diferentes ritualidades durante el ciclo productivo y fiestas patronales. Su territorio se encuentra en la provincia Sabaya del departamento de Oruro, a una distancia de 187 km de la capital departamental, a una altitud de 3.620 metros sobre el nivel del mar y con una superficie de 919 km<sup>2</sup>, en pleno Altiplano central del occidente boliviano. No es fácil el acceso caminero a Chipaya: se debe tomar la carretera de Oruro-Sabaya-Pisiga y, llegando a Huachacalla, se toma el desvío a la izquierda (suroeste), pasando por el municipio de Escara hasta llegar al pueblo de Santa Ana de Chipaya.

En Bolivia existen tres grupos de Urus,

- i. los iruhitu urus, se encuentran en el municipio Jesús de Machaca del departamento de La Paz,
- ii. los urus del lago Poopó, conocidos también como uru muratos y
- iii. los uru chipayas, ambos en el departamento de Oruro.

El Gobierno Autónomo Municipal de Chipaya se encuentra en pleno proceso de consolidar el Gobierno de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya.

Por decisión del referéndum del 6 de diciembre de 2009, el municipio de Chipaya es uno de los 11 municipios que accedieron a la Autonomía Indígena Originario Campesina, tal como establece la Constitución Política del Estado en los artículos 2, 30, 289 a 296 y 303 al 304; así como del bloque de constitucionalidad (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Ley N° 1257, del 11 de junio de 1991 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por Ley N° 3760, del 7 de noviembre de 2007), así como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”, del 19 de julio de 2010.

### Organización territorial y autoridad tradicional

Uru Chipaya estaba constituido por dos cantones: Santa Ana de Chipaya con dos *ayllus*, uno llamado Tajata o Taxata en lengua Chipaya (Aransaya en aymara) y el otro Tuanta en lengua Chipaya y (Manasaya en aymara). El segundo cantón se denomina Ayparavi, con sus dos parcialidades de Aransaya y Manasaya. Actualmente el municipio de Chipaya está formado por cuatro *ayllus*: Aransaya, Manasaya, Wistrullani y Ayparavi. Cada *ayllu* se considera también un cantón y está conformado por anexos (comunidades), conocidas también como estancias, cada *ayllu* cuenta con dos *hilakatas* (mayor y segunda). Las autoridades tradicionales en cada comunidad son el Alcalde de Campo y el *Kamayus*, los cargos se ejercen en pareja; se debe recalcar que la Nación Uru Chipaya es *Mã Eph* (primero la madre y después el padre), de ahí que el papel de la *Mama T'alla* es preponderante en la toma de decisiones, no es solo acompañante o remplazante en caso de ausencia del esposo. A pesar de la organización interna de cuatro *ayllus*, aún se mantienen las dos parcialidades Tuanta y Taxata, en cuyo centro se encuentra el pueblo de Santa Ana de Chipaya, que es la capital del municipio.

1 El presente artículo resume los principales hallazgos del estudio de caso “Autonomía Indígena Originario Campesina de Uru Chipaya” encargado por el SIFDE del TSE entre octubre y diciembre de 2016.

## Contexto socioeconómico

Al encontrarse en la parte sur del Altiplano central, el sistema de producción del municipio es agropastoril. Se basa en el cultivo de la quinua, kañahua y algo de papa luki. Para el cultivo es necesario disminuir la salinización de las tierras y fertilizarlas con sedimentos mediante su inundación con aguas de río Lauka. Estas prácticas se conocen como el lameo o sedimentación, y se realizan con trabajo comunal de los *ayllus*. Al respecto, el estudio de AGRUCO concluye afirmando: “estas prácticas deberían convertirse en una política municipal de emprendimiento anual, porque de esta sedimentación depende la producción agrícola” (Bernabé, 2010: 46). La propiedad de la tierra es colectiva, y se accede a ella por *ayllu* y comunidad. Las tierras para el cultivo son destinadas a las familias, los responsables de la distribución temporal de las parcelas para el cultivo son las autoridades tradicionales (*hilakatas*), cada familia accede a una porción de tierras (*chias* o *tsvi*), por el tiempo que dura el ciclo agrícola. Cada chia es una pequeña parcela, donde un contribuyente posee entre cinco y diez *chias*, cada *chia* mide entre tres y cinco metros de ancho por 200 de largo.

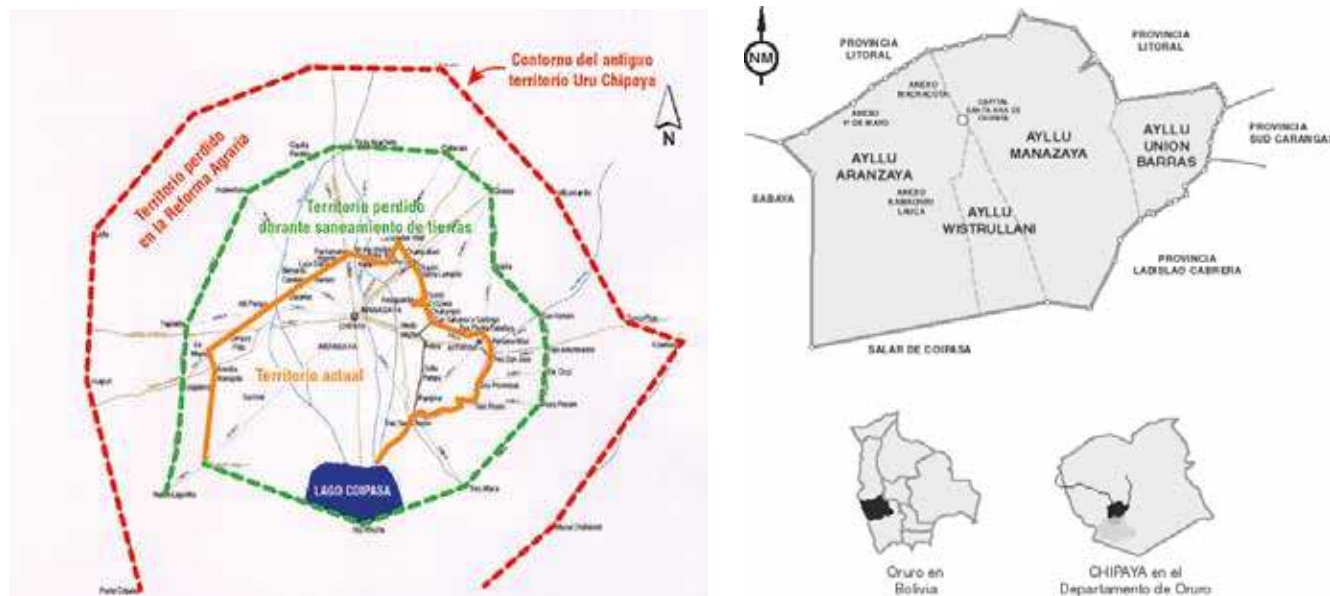
Por su parte, las tierras de pastoreo son comunales, con acceso familiar y libre en cada *ayllu*. La crianza de ovinos y llamas es generalizada, complementada con la crianza de

porcinos y gallinas. El hato ganadero se reduce cada año que pasa. Las actividades agropecuarias en Chipaya son de subsistencia, solo para autoconsumo.

La economía de las familias se complementa con ingresos provenientes de la venta de su fuerza de trabajo. La mayoría de los jóvenes y familias migran a Chile (se dice que hay más de 50 familias uru chipayas en La Tirana, y muchas otras se han asentado en Iquique, Antofagasta, Calama y Santiago de Chile). Los migrantes a Chile se dedican principalmente al cultivo de hortalizas y frutas, mientras que otros trabajan en empresas mineras y en la construcción.

En el año 2007, el municipio presentó al INRA la demanda de saneamiento en la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El trámite se encuentra paralizado por falta de la conformidad de linderos con los *ayllus* y municipios aymaras colindantes. La superficie demandada del territorio Uru Chipaya es de 166.947,08 hectáreas. El territorio de Uru Chipaya era bastante amplio (los antiguos mojones son conocidos) pero, como resultado de la Reforma Agraria, las comunidades y *ayllus* aymaras se han apropiado de una considerable parte del territorio de Uru Chipaya.

**Mapa 1**  
El territorio Uru Chipaya actual y pérdidas territoriales



Fuente: tomado del Plan de Gestión Territorial Comunal de Uru Chipaya (no publicado).

El mapa 1 muestra el inmenso territorio con que contaba Uru Chipaya (el contorno punteado rojo), el contorno punteado verde es resultado de la Reforma Agraria y presentado al INRA para el saneamiento de tierras

(TCO-TIOC) y el contorno punteado anaranjado es el territorio que actualmente ocupa el municipio (PGTC. NOUCH, 2016)

## Razones para acceder a la cualidad de autonomía indígena

La primera motivación fue la posibilidad de la restitución y reconstitución del territorio ancestral de Uru Chipaya, usurpado por *ayllus* y municipios aymaras que lo circundan, y concluir con el saneamiento de tierra y territorio en la modalidad de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC).

La segunda motivación fue y es la de consolidar el idioma y la escritura Uru Chipaya y la revalorización de su cultura como mujeres y hombres del agua (*Qhas Zuñi*), que habrían descendido de los chullpas (hombres de la oscuridad).

## Acceso a la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya

Según el art. 291. I. de la Constitución Política del Estado (CPE), pueden acceder o constituirse en autonomía indígena originario campesina i) territorios indígena originario campesinos (TIOC), ii) municipios y iii) regiones. El Decreto Supremo N° 231, promulgado el 2 de agosto de 2009, solo reglamenta el procedimiento de conversión del municipio en autonomía indígena originario campesina, y posteriormente se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (LMAD), de 19 de julio de 2010 que reglamenta el acceso a la cualidad de AIOC para los tres espacios territoriales mencionados.

Los pobladores de la nación Uru Chipaya habían tomado la decisión unánime, en las instancias deliberativas de los cuatro *ayllus* y en el nivel municipal (*Chawkh Parla*), de acceder mediante la conversión del municipio a la Autonomía Indígena Originaria de la Nación Uru Chipaya, después de un amplio debate y análisis donde establecieron las razones expuestas anteriormente y nombraron a Tata Félix Lázaro como Mallku de la Autonomía Indígena Originaria.

De acuerdo al DS. N° 231, las autoridades originarias gestionaron ante el Ministerio de Autonomías y obtuvieron el Certificado de Territorio Ancestral de Uru Chipaya, para lo cual presentaron estudios e investigaciones de antropólogos y etnohistoriadores, quienes resaltaron que la nación originaria Uru Chipaya es la cultura más antigua de Bolivia. En el salón de reuniones del Gobierno Municipal hay un banner que dice: “Ancestralidad, Identidad y cultura milenaria por más de 6.000 años”.

La Ley N° 4021 señala que los municipios que decidan convertirse en autonomía indígena deberán realizar una consulta (referendo) en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, para lo cual deben solicitar la realiza-

ción del referendo a través de sus autoridades naturales, en calidad de titulares de la autonomía indígena, y cumplir con el procedimiento establecido para iniciativa ciudadana. Las autoridades de Uru Chipaya cumplieron con los siguientes actuados:

- Las autoridades originarias de Uru Chipaya solicitaron y recabaron libros del Tribunal Departamental Electoral para la inscripción de adherentes por iniciativa ciudadana.
- Los libros fueron llenados en cuatro días. En esa oportunidad, la Ley señalaba que se requería la adhesión del 10 % del padrón electoral, la actual Ley de Régimen Electoral establece que para la realización del referendo por iniciativa ciudadana se requiere por lo menos el 30 % del padrón del municipio.
- Finalmente, se requiere la resolución u ordenanza municipal aprobada por el Concejo Municipal y promulgada por el alcalde o alcaldesa. En el presente caso, las autoridades originarias obtuvieron la ordenanza municipal, a pesar de la resistencia de las autoridades municipales (no aceptaban poner dinero para el referendo).

El Mallku de la autonomía indígena y las principales autoridades originarias (*hilakatas*) de la nación Uru Chipaya presentaron al Tribunal Departamental Electoral de Oruro toda la documentación señalada anteriormente, a saber: i) Certificado de Territorio Ancestral; ii) libros debidamente llenados y iii) ordenanza municipal con la debida asignación de los recursos económicos para la realización del referendo antes de los 60 días de la convocatoria, vale decir el 5 de octubre de 2009, y ese mismo día subsanaron errores en los libros de inscripción de adherentes con la anotación “vale y corre”.

La primera motivación fue la posibilidad de la restitución y reconstitución del territorio ancestral de Uru Chipaya, usurpado por *ayllus* y municipios aymaras que lo circundan, y concluir con el saneamiento de tierra y territorio en la modalidad de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). La segunda motivación fue y es la de consolidar el idioma y la escritura Uru Chipaya y la revalorización de su cultura como mujeres y hombres del agua (*Qhas Zuñi*), que habrían descendido de los chullpas (hombres de la oscuridad)

Los pobladores de la nación Uru Chipaya habían tomado la decisión unánime, en las instancias deliberativas de los cuatro *ayllus* y en el nivel municipal (*Chawkh Parla*), de acceder mediante la conversión del municipio a la Autonomía Indígena Originaria de la Nación Uru Chipaya, después de un amplio debate y análisis

Resultado del Referéndum del 6 de diciembre de 2009

Al cierre del plazo señalado, solo 12 municipios habían cumplido con los requisitos y fueron habilitados para el referendo que se realizaría el 6 de diciembre de 2009. En 11 de esos municipios ganó el Sí, mientras que los pobladores del municipio de Curahuara de Carangas del departamento de Oruro votaron por el NO en su mayoría. Entre los primeros se encuentra el municipio Uru Chipaya, que aprobó con el 91,7% de votos favorables. Los inscritos en el padrón electoral eran 723 ciudadanos, de los cuales sufragaron 470 ciudadanos en el referendo, registrándose la ausencia de 253 ciudadanos/as. Los resultados se presentan en la tabla 1.

Tabla 1  
Resultados del Referendo 2009

| Detalle del voto | Votos Cantidad | Votos % |
|------------------|----------------|---------|
| Votos Sí         | 397            | 91,7 %  |
| Votos NO         | 36             | 8,3 %   |
| Votos válidos    | 433            | 100 %   |
| Blancos          | 30             | —       |
| Nulos            | 7              | —       |
| Votos emitidos   | 470            | —       |

Fuente: elaboración propia, con datos del OEP.

Los cuatro *ayllus* habían decidido en sus asambleas generales (*Chawkh Parla*) acceder y ejercer la autonomía indígena originaria como Nación Uru Chipaya. Asimismo, decidieron no pertenecer al Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyo (CONAMAQ) ni a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

Elaboración del Estatuto de Autonomía Originaria y debate en torno a su contenido

Los *hilakatas* pensaban que la implementación del nuevo gobierno autónomo se haría efectiva inmediatamente después de aprobado el acceso en el primer referendo, razón por la que el Tata Félix Lázaro acudió al Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), que había

elaborado un modelo de Estatuto para las autonomías indígenas, y lo adecuaron para el caso de Uru Chipaya. Ese documento fue presentado como primer borrador del estatuto autonómico de Uru chipaya en el *Chawkh Parla* (cabildo) celebrado en junio de 2010. Para entonces se había conformado la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), instancia que permitió compartir información del proceso de elaboración de los estatutos autonómicos e implementación de las autonomías indígenas. Asimismo, fue la instancia de consulta durante la elaboración y aprobación de la LMAD. En el artículo 62 de esta norma, establece el contenido mínimo de los estatutos y cartas orgánicas.

Conformación del órgano deliberativo

Después de aprobada la LMAD, el Mallku de la Autonomía Indígena Originaria y los *hilakatas* de los cuatro *ayllus* convocaron al cabildo realizado en septiembre de 2010 para conformar el “órgano deliberativo”. Esta instancia fue constituida por 24 miembros, ocho de los cuales eran mujeres. Cada *ayllu* tenía cuatro representantes (dos hombres y dos mujeres), dos representantes del Gobierno Municipal, representantes de los trabajadores de educación y salud. Asimismo, se sumaron los *hilakatas* mayores y segundas de los cuatro *ayllus*, con sus *mama th’allas*. El cabildo eligió y posesionó al Presidente del órgano deliberativo en la persona de Zacarías Huarachi Lázaro, quien cumplía funciones de *hilakata* mayor del *ayllu* Aransaya. Una vez conformado el órgano deliberativo, el gobierno municipal les negó el uso del salón de reuniones, por lo que las reuniones y sesiones se realizaron en la casa de Zacarías Huarachi, quien nos cuenta:

Después que hemos sido posesionados como miembros del órgano deliberativo, el alcalde no nos daba apoyo, nos ha cerrado las puertas del salón de reuniones, hemos sufrido bastante. Yo tenía una oficina habilitado para cumplir mis funciones de *Hilakata* mayor del *ayllu* Aransaya, allí nos reuníamos todos los fines de semana, en ese tiempo éramos muy unidos, ese mismo año hemos redactado el primer borrador y entregamos al presidente Evo Morales.

En las elecciones municipales del 4 de abril de 2010, el ciudadano Elías Felipe Villca, del MAS, fue elegido alcalde sin mayores dificultades, porque no había otro candidato. Las nuevas autoridades municipales veían como amenaza la continuidad de su mandato y trataron de frenar la conformación del órgano deliberativo, la redacción y la aprobación del estatuto autonómico, mientras que las autoridades originarias estaban movilizadas. El actual

asambleísta nacional Santos Paredes Mamani nos recuerda la situación con estas palabras:

En mi gestión de alcalde, he construido esta casa del gobierno municipal y la sala donde estamos reunidos ahora. Yo he construido para que nuestras autoridades originarias se reúnan y todos los hermanos y hermanas Chipayas, pero el exalcalde Elías Felipe nos ha cerrado las puertas y ha causado división entre los chipayas. A pesar de estas dificultades, el hermano Zacarías Huarachi ha llevado adelante con la redacción y aprobación del Estatuto autonómico.

La redacción del estatuto autonómico no fue nada fácil, pero sus actores supieron mantener la unidad entre comunarios (*Ephnakas* y *Mänakas*), sus autoridades originarias (*Hilakatas*) y el órgano deliberativo (estatuyentes), si bien la disposición décima cuarta de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establece un plazo de 360 días para la aprobación del estatuto autonómico y, en caso de no aprobarse en ese tiempo, los titulares de la autonomía indígena definirán un periodo de ampliación de otros 360 días, al cabo del cual, la autonomía debe consolidarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley de autonomías. Estas disposiciones no se cumplieron. Como en todo proceso social, hubo muchas dificultades y problemas desde el referendo de acceso a la autonomía indígena, pasando por la elaboración y aprobación del Estatuto, gestiones ante el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Órgano Electoral Plurinacional y la realización del referendo aprobatorio del Estatuto, que duró aproximadamente ocho años en total.

El gobierno municipal que se oponía al proceso de la autonomía indígena y que había provocado la división en los *ayllus* entró en crisis por la división interna de la fuerza política que controlaba el gobierno municipal (el MAS), la fracción encabezada por el ex diputado Benigno Quispe y el ex asambleísta de Oruro Secundino Condori y el actual alcalde Vicente López, quienes obligaron a renunciar al entonces alcalde Elías Felipe Villca. Este fue reemplazado durante algo más de un año por Federico Mamani como alcalde interino, y al cabo de este tiempo, Elías Felipe retornó a sus funciones edilicias con resolución de amparo constitucional (Radio Pío XII, 30 de julio de 2014). Mientras continuaba la crisis en el gobierno municipal, la redacción y aprobación del estatuto autonómico avanzaba inexorablemente.

La redacción del estatuto autonómico no fue nada fácil, pero sus actores supieron mantener la unidad entre comunarios (*Ephnakas* y *Mänakas*), sus autoridades originarias (*Hilakatas*) y el órgano deliberativo (estatuyentes)”

**Gráfico 1**  
**Estructura territorial y funcional del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya**



Fuente: elaboración propia.

### Asistencia y apoyo técnico para la elaboración del Estatuto

Miembros del órgano deliberativo recuerdan que recibieron apoyo de muchos técnicos. Para algunos fue bueno, mientras que para otros perjudicó el debate entre chipayas. Además, indican que el debate a menudo era entre técnicos pero, pese a todo, admiten que el apoyo de los técnicos fue necesario para que el estatuto sea compatible con la Constitución y la Ley Marco de Autonomías. Asimismo, valoran el apoyo logístico que se traduce en materiales, papelería, alimentación y coca para las reuniones, y afirman que el apoyo técnico sirvió para entender el espíritu de la Constitución y las leyes. Los miembros del órgano deliberativo recuerdan que recibieron apoyo de la Fundación Machaqa Amawta, de la Pastoral Social, de la Fundación Kawsay, la Fundación TIERRA, el Ministerio de Autonomías y casi nada del Gobierno Municipal.

### Autogobierno de la Nación Originaria Uru Chipaya

El gobierno autónomo de la Nación Uru Chipaya estará asentado en la organización territorial de los cuatro *ayllus* existentes. La elección y designación de sus autoridades se hará en el marco de la democracia comunitaria, directa y participativa, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

Los artículos 27 al 46 del Estatuto Autonómico de la Nación Uru Chipaya describen en detalle los requisitos, atribuciones y la conformación de las instancias y órganos del Gobierno Autónomo de la Nación Uru Chipaya, así como de la cesación y revocatoria de mandato.

La principal instancia de deliberación y ejercicio de la democracia comunitaria es el *Chawkh Parla* (Gran Asamblea), conformada por todas las *mänakas* y los *ephnakas* (mujeres y hombres), autoridades originarias de los cuatro *ayllus* y de las comunidades, además de representantes de las instituciones públicas y privadas. Esta instancia se

reunirá cuatro veces al año de forma ordinaria y estará dirigida por la máxima autoridad de la Nación Originaria Uru Chipaya, el *Qhastan Yoqztan Qamñi Zoñi Mā Eph*. Una de sus principales funciones y atribuciones es la designación, elección y consagración o posesión de las principales autoridades del gobierno autónomo de la Nación Uru Chipaya: el *Laymis Parla* (órgano legislativo) y el *Langśñi Paqh Mā Eph* (órgano ejecutivo), como establece el artículo 12 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (ver gráfico 2).

El *Chawkh Parla* constituye un espacio auspicioso para el ejercicio de la democracia comunitaria, directa y participativa, pues ahí se conoce a los postulantes para la principal autoridad del órgano ejecutivo y después de escuchar el plan de gobierno, los asistentes analizan y pueden objetar algunas postulaciones porque se trata de un acto público, culminan con la designación, elección y consagración (posesión) de la autoridad del nuevo Gobierno de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya. Cada cuatro años, el *ayllu* que toca por turno, selecciona y presenta a sus mejores postulantes para el cargo electivo. Por tanto, esto acabará con el manoseo de los partidos políticos en Chipaya, que, como dicen sus habitantes, les ha hecho mucho daño. Esperan que sea una oportunidad para el desarrollo social, educativo, económico y cultural con identidad Uru Chipaya. Al conocer los resultados del referendo, Santos Paredes decía: “Hemos decidido nuestra autonomía y nuestra democracia comunitaria, estoy seguro que vamos a avanzar, *en Uru Chipaya, ya no hay más partidos políticos, ya no hay MAS*”.

### Administración de justicia y control social

Tanto la administración de justicia indígena originario campesina como el control social en la Nación Originaria Uru Chipaya son ejercidos en primera instancia por las autoridades originarias de las comunidades (anexos) y de los *ayllus*, que conocen y resuelven los problemas y conflictos. La segunda instancia será el *Chawkh Parla* del *ayllu* o de la nación Originaria Uru Chipaya.

La administración de justicia se enmarcará en un sistema jurídico propio, definido como el conjunto de normas y procedimientos propios de la Nación Originaria Uru Chipaya, bajo principios de respeto a la vida, derecho a la defensa y demás derechos y garantías constitucionales. A

De cara al referendo aprobatorio del Estatuto de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya, ninguna organización ni persona se había habilitado para realizar la campaña a favor o en contra de su aprobación. Los *tatas* y las *mama t'allas* autoridades originarias (*Hilakatas*), convocaron y realizaron reuniones y talleres en los cuatro *ayllus* con el apoyo del Ministerio de Autonomías y Descentralización

pesar de estos postulados, algunas mujeres tienen dudas en la justicia indígena originaria. Abrigan el temor de que las instituciones judiciales del Estado las abandonen en sus reclamaciones; dicen que “habrá muchas mujeres abandonadas con sus niños y para los hombres será la fiesta, porque las autoridades originarias encargadas de administrar la justicia son y serán siempre los hombres, y entre sí se irán socapando”. Temen que las autoridades judiciales del Estado se desentiendan de sus demandas a la asistencia familiar o cuando son maltratadas, y les digan que vayan a quejarse a sus autoridades de Uru Chipaya, ya que se han declarado autónomos. Estas dudas son razonables, comprensibles y deben ser recogidas a la hora de su reglamentación, observando siempre las normas nacionales que protegen los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, entre otras. Además, es oportuno señalar que los Chipayas son muy respetuosos de las leyes nacionales y de las autoridades nacionales y departamentales.

### Gestión del territorio y desarrollo productivo para el Vivir Bien (*Suma Qams*)

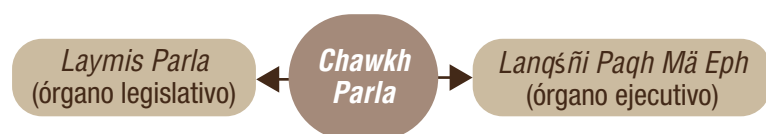
El autogobierno originario de la Nación Uru Chipaya fomentará los emprendimientos económicos productivos comunitarios que se sustentan en el fortalecimiento de la economía familiar, comunal, del *ayllu* y de toda la Nación Originaria Uru Chipaya (art. 62 del estatuto). Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el tipo de suelo es muy pobre en materia orgánica, salitroso, arenoso y limoso y estas condiciones hacen difícil la actividad agropecuaria como sustento para el Vivir Bien.

### Actividades turísticas

El turismo es una de las actividades que pueden dinamizar la economía local, aunque actualmente se encuentra muy poco difundido y desarrollado. La Nación Originaria Uru Chipaya tiene muchos atractivos turísticos, tales como las viviendas antiguas o *putukus*, *huaylluchas*, las dunas de

Gráfico 2

Estructura funcional del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya



Fuente: elaboración propia.

arena, el río Lauka con el sistema de lavado de las tierras por inundación (lameo), los chullpares, la fauna silvestre, así como su vestimenta, su música, su danza, sus costumbres y tradiciones, además del idioma o lengua y alfabeto Chipaya (apoyado por la Fundación Machaq Amawt'a), que son únicas.

En la población de Santa Ana de Chipaya, se cuenta con un albergue de seis cabañas, que no está siendo utilizado, para fomentar el turismo. El Grupo de Voluntariado Civil (GVC), en alianza con el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinario (CEBEM), viene ejecutando el Proyecto “Qhas Soñi (Hombres del Agua). Chipaya, entre tradición y tecnología, hacia un municipio resiliente” (2015-2018), que pretende desarrollar un modelo de gestión de turismo comunitario en el municipio en transición a la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya.

Por las características de suelo salitroso, arenoso y plano que presenta el territorio de la Nación Originaria Uru Chipaya, se puede implementar y desarrollar el proyecto de generación de energía eléctrica eólica (limpia), producida por las fuertes corrientes de viento que presenta la región, pero requiere de inversión pública y voluntad política.

### Actividades de socialización

De cara al referendo aprobatorio del Estatuto de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya, ninguna organización ni persona se había habilitado para realizar la campaña a favor o en contra de su aprobación. Los *tatas* y las *mama t'allas* autoridades originarias (*Hilakatas*), convocaron y realizaron reuniones y talleres en los cuatro *ayllus* con el apoyo del Ministerio de Autonomías y Descentralización.

Durante la socialización hubo problemas, especialmente con el idioma, ya que los técnicos no conocen la lengua chipaya. Además, los técnicos que estuvieron durante la etapa de socialización del referendo no habían participado

durante el proceso de la elaboración y aprobación del Estatuto, lamentaron la ausencia de Zacarías Huarachi (presidente del órgano deliberativo), que podía explicar el proyecto de estatuto en el idioma propio de los Chipayas.

### Resultados del Referendo del 20 de noviembre de 2016

En Uru Chipaya funcionaron cinco mesas en tres recintos electorales, tres mesas en la unidad educativa Santa Ana de Chipaya, una en Wistrullani y otra en la unidad educativa Puente Topáter-Ayparavi. A las cuatro de la tarde cerraron las cinco mesas, y en ellas se registró un ausentismo del 36,07 % (330 personas no acudieron a votar), de un total de 915 personas inscritas. Algunas opiniones hacen notar que el ausentismo se debería a diferentes situaciones: una primera causa sería que no llegaron la mayoría de los residentes, especialmente los de Chile, debido a la falta de información y dudas que tenían sobre la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya; solo habrían llegado los que apoyan la autonomía. Otro grupo importante son los que estando en Chipaya no asistieron al acto electoral porque tenían dudas y no querían comprometer su voto aprobando o rechazando el estatuto. En el referendo de acceso a la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya (2009), el ausentismo había alcanzado al 34,99% de un total de 723 inscritos (ver tabla 2).

El 20 de noviembre de 2016 se realizó el referendo con la siguiente pregunta, que en la papeleta electoral se leía en castellano y en la lengua chipaya:

¿Está usted de acuerdo con la aprobación y puesta en vigencia del Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Uru Chipaya?

¿Amzelhcha quyshtantita ti li wakishisqatsapa y uchantita khen ni kasxapa ni kiriwill Qamanakztan Qas Quaysh Thut-sapa ni Nashum Originaria Uru Chipayzta?

**Tabla 2**  
**Resultados del referendo del 20 de noviembre de 2016**

| Detalle        | Mesa 1 | Mesa 2 | Mesa 3 | Mesa 4 | Mesa 5 | Total | %     |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| Inscritos      | 229    | 228    | 199    | 99     | 160    | 915   | 100   |
| Ausentismo     | 98     | 97     | 73     | 27     | 35     | 330   | 36,07 |
| Votos emitidos | 131    | 131    | 126    | 72     | 125    | 585   | 63,93 |
| Votos Sí       | 99     | 74     | 93     | 66     | 106    | 438   | 77,4  |
| Votos NO       | 27     | 53     | 30     | 4      | 14     | 128   | 22,6  |
| Votos válidos  | 126    | 127    | 123    | 70     | 120    | 566   | 100   |
| Votos blancos  | 2      | 3      | 2      | 1      | 3      | 11    |       |
| Votos nulos    | 3      | 1      | 1      | 1      | 2      | 8     |       |

Fuente: elaboración propia con datos del OEP.

Un paso indispensable para hacer realidad la Autonomía Indígena Originaria es la aprobación de los estatutos en el referendo. El Estatuto Autónomo Originario de la Nación Uru Chipaya, que contiene 74 artículos agrupados en 9 títulos, 4 disposiciones transitorias y una disposición final, fue aprobado con el 77,4 % (438 votos) de un total de 566 votos válidos y el NO alcanzó el 22,6 % (128 votos).

Una vez conocidos los resultados del referendo, Hilakatas de los *ayllus* Manazaya, Wistrullani y Ayparavi, junto a Zacarías Huarachi, presidente del órgano deliberativo; Santos Paredes, Asambleísta Nacional; Vicente López Lázaro, alcalde municipal de Chipaya; Félix Lázaro Quispe, *Mallku* de la Autonomía Originaria y Rosendo Copa, Coordinador de la Autonomía en el departamento de Oruro, improvisaron un mitin y expresaron su satisfacción y alegría por el triunfo de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya. Los chipayas presentes marcharon dando la vuelta a la plaza principal del pueblo de Santa Ana de Chipaya y luego se dirigieron a la sede del *ayllu* Manazaya y culminó con el festejo en la sala de reuniones del gobierno municipal, donde pronunciaron sendos discursos y terminaron diciendo “¡Jallalla la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya!”, “con nuestro voto decidimos el futuro de la Nación Uru Chipaya; estamos escribiendo la historia viviente de nuestra cultura, lengua y alfabeto Uru Chipaya” (Santos Paredes).

### Los actores llamados a implementar la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya

Todos y todas las *mānakas* y *ephnakas*, mujeres y hombres chipayas, encabezados por sus autoridades originarias, son los actores más importantes en la consolidación de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya, como titulares de la misma. Después de aprobado el estatuto, tienen que organizarse y planificar la transición, la implementación y la consolidación del nuevo Gobierno de la Autonomía Originaria.

Gobierno Municipal. El Honorable Alcalde Vicente López no apoyaba la socialización ni con transporte ni con recursos, mientras que los concejales no hacían ni decían nada a favor de la autonomía. Finalmente, el alcalde expresa su

satisfacción por la aprobación de los Estatutos, ya que él podrá dedicarse a sus negocios. Prefiere pasar a la historia como principal autoridad del gobierno autónomo municipal transitorio al nuevo Gobierno de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya. Ese es el contexto de las declaraciones de Vicente López, Alcalde de Chipaya:

Estoy muy satisfecho por el resultado del Referendo: mis hermanos votaron para aprobar la autonomía de Uru Chipaya. Ahora estoy esperando la convocatoria de los *hilakatas* para el *Chawkh Parla* o cabildo grande; yo voy a participar y aceptaré las decisiones que se vayan a adoptar. Entiendo que estamos viviendo la etapa de transición. Mi sugerencia es que pueda transferir hasta el mes de marzo de 2017 para entregar [el gobierno municipal] de buena forma.

Otro actor es el Diputado Nacional Santos Paredes, elegido por la circunscripción especial de los Urus en el departamento de Oruro. Había sido designado candidato del *ayllu* Manazaya para representar a la Nación Uru Chipaya, pero la objeción presentada por dirigentes del MAS de Chipaya, que no le permitieron presentarse como candidato del MAS, aduciendo que fue elegido como concejal y alcalde por partidos neoliberales (el MNR y el MIR), lo obligó a presentarse como candidato por Unidad Demócrata y fue elegido como Diputado Nacional. Desde que asumió estas funciones, acompañó a los *hilakatas* en sus gestiones y en la decisión adoptada para aprobar su estatuto autonómico en referendo. Las autoridades originarias observaron que no existe coordinación entre el Diputado Nacional y el Gobierno Municipal. Dicen que ambas autoridades son importantes para realizar gestiones ante instituciones



Foto tomada por el autor el día del referendo.

públicas, como ya lo han venido haciendo durante el proceso previo al referendo y después de conocer los resultados del referendo el diputado Santos Paredes, junto con los *hilakatas* de los cuatro *ayllus*, el alcalde Vicente López y Zacarías Huarachi, presidente del órgano deliberativo. Durante el festejo, el diputado pronunció estas palabras:

estoy muy alegre y contento [...] hoy es un día histórico, ha ganado nuestra autonomía de la Nación Uru Chipaya [...] me han dicho que soy de la oposición, lo importante es que hemos mantenido la unidad, especialmente los cuatro *ayllus*, ahora nos toca trabajar unidos y avanzar con la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya.



Foto tomada por el autor el día del referendo.

### Algunos pasos necesarios para implementar la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya

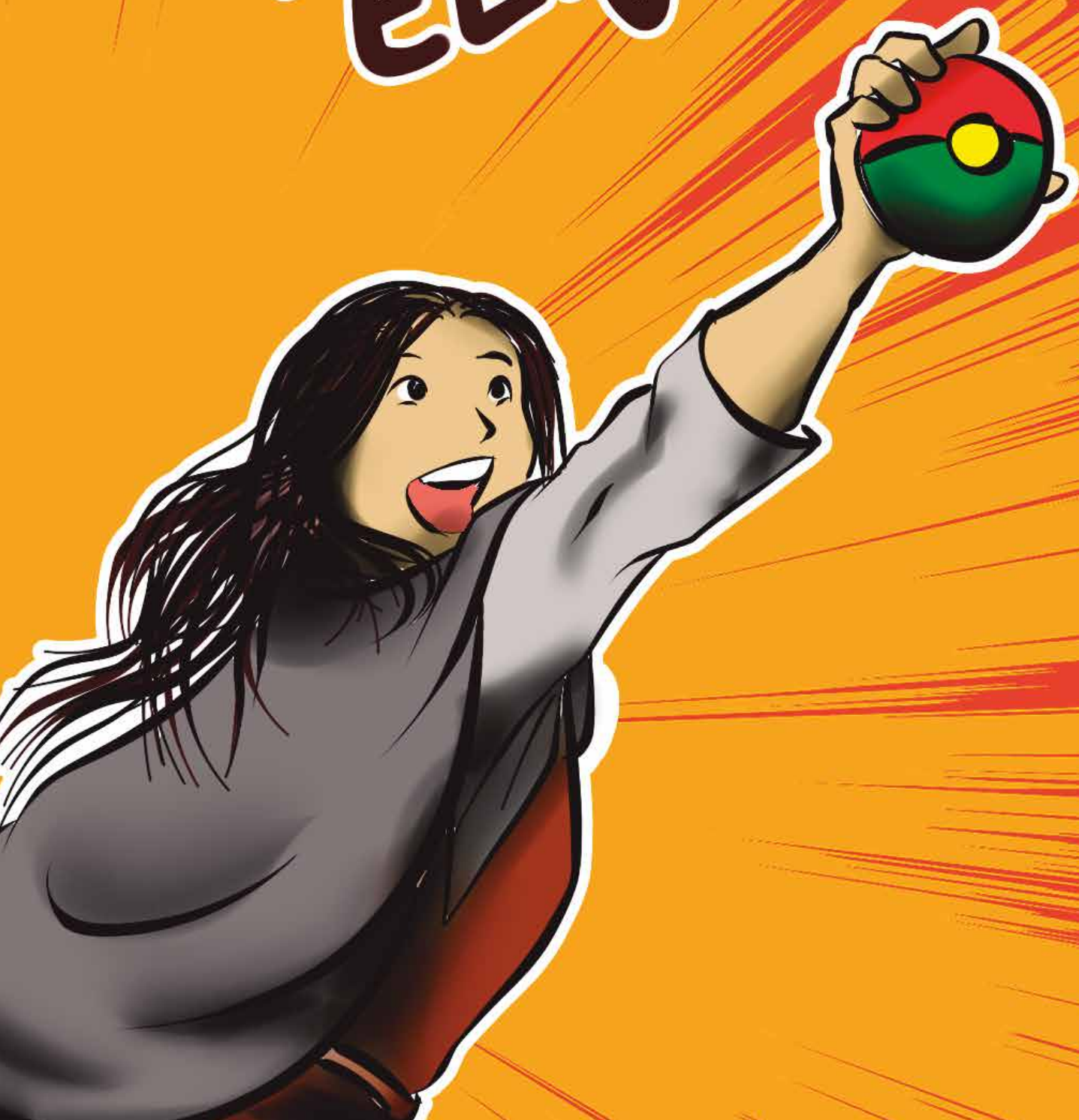
Para la implementación de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya se sugiere lo siguiente:

- Las instituciones creadas para el efecto deberán acompañar a las autoridades originarias, cuando ellas lo soliciten, con apoyo técnico, logístico y materiales.
- De acuerdo a disposición transitoria del estatuto, en un máximo de 30 días comunican al Órgano Electoral para que, en coordinación con el SIFDE, se elabore el calendario del proceso electoral del nuevo Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya. Para el efecto deberán consensuar una propuesta entre las autoridades originarias y el gobierno municipal actual, que será puesta en conocimiento del SIFDE para su aprobación.
- Mediante esa normativa consensuada, se elegirá el Órgano Ejecutivo y el Legislativo, en *Chawkq Parla*, de acuerdo a normas y procedimientos propios, con la supervisión del SIFDE.
- Una vez elegidas las autoridades del nuevo gobierno autónomo, se inicia el proceso de transición.
- El Estado está en la obligación de facilitar los fondos financieros con la apertura de una cuenta fiscal para el inicio de la gestión administrativa del nuevo Gobierno Autónomo.

#### Paulino Guarachi

**Investigador, especialista en autonomías indígenas y dirigente sindical. Fue Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Subsecretario de Desarrollo Rural, Viceministro de Asuntos Campesinos y candidato a Representante Supraestatal de la Asamblea Legislativa Plurinacional.**

**¡DEMOCRACIA,  
YO TE  
ELIJO!**



# Caminando por los senderos de la Autonomía Indígena Originario Campesina: diseño y avance de la política de implementación

*Miguel Ángel Foronda Calle*

## Introducción

La proclamación y puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009, marcan el nacimiento del Estado Autónomo que se estructura sobre la base de cuatro modalidades de autonomía: la departamental, la municipal, la regional y la Indígena Originario Campesina (IOC). A partir de ese momento se han iniciado cuatro procesos autonómicos que podrían asemejarse a personas que están recorriendo diferentes senderos dentro de un gran espacio (Bolivia). Estos recorridos encuentran trayectos tanto comunes como propios.

En este escenario, el papel que asume el nivel central del Estado a través de los diferentes órganos que lo componen es el de garantizar que los senderos se encuentren expeditos o, si es que estos no existiesen, abrirlos o ayudar a hacerlo. Esta función es garante ante todo y son los sujetos autonómicos los que definen las rutas que recorrerán en tanto se circunscriban a los límites del gran espacio por el que transitan. El presente documento pretende describir y analizar escuetamente la ruta que han venido recorriendo los sujetos demandantes de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) y el nivel central del Estado, y que se ha decantado en el diseño de una política de implementación de esta modalidad autonómica. Para alcanzar el cometido propuesto se ha identificado y revisado la normativa vinculada. Asimismo, se ha intentado un acercamiento a los caminos que vienen transitando los Pueblos y Naciones Indígena Originario Campesinos (PyNIOC) a partir de algunos testimonios y evidencias recogidas.

## Abriendo y transitando senderos: diseño de la política de implementación de la AIOC

La incorporación de la AIOC como parte de la estructura y organización territorial del Estado ha requerido y todavía requiere el diseño de una política que permita su implementación efectiva. El diseño y construcción de esta política

se ha ido produciendo a lo largo de los últimos ocho años a partir de la paulatina aprobación de la normativa que se detalla en la tabla 1.

### Delimitación del espacio de recorrido: la CPE como instrumento para posicionar la AIOC en la agenda pública

El análisis de esta política debe empezar necesariamente haciendo referencia a la CPE como instrumento que incorpora la AIOC a la agenda pública. Dada la naturaleza jurídica y programática de la Constitución solo se han incorporado lineamientos generales, algunos de aplicación para la totalidad del régimen autonómico y otros específicos de las AIOC. En cuanto a las disposiciones generales podría destacarse las siguientes: definición del armazón territorial (art. 269), enunciación de principios generales del régimen autonómico (art. 270), definición de la autonomía (art. 272), proceso de elaboración de las normas institucionales básicas (art. 275), estatus de relación entre entidades territoriales autónomas (art. 276), tipos de competencias (art. 297), competencias en relación a otros niveles de gobierno (arts. 2902) y la política fiscal (arts. 321325).

Respecto a lo específico encontramos: definición de la AIOC que se complementa con la definición general (arts. 272, 289 y 290), base territorial para el acceso a la AIOC que toma en cuenta la definición del armazón

La incorporación de la AIOC como parte de la estructura y organización territorial del Estado ha requerido y todavía requiere el diseño de una política que permita su implementación efectiva. El diseño y construcción de esta política se ha ido produciendo a lo largo de los últimos ocho años a partir de la paulatina aprobación de normativas.

territorial adoptado por el Estado en conjunto (arts. 269 y 291 y la disposición transitoria séptima), requisitos y procedimiento de acceso a la AIOC (art. 291.II, 292, 293, 294), funcionamiento de la AIOC (arts. 290.II, 293.IV y 296); y el régimen competencial (arts. 303-304). La CPE no desarrolla los requisitos ni el procedimiento de acceso a la autonomía, aunque establece reservas de ley para ello en diferentes artículos (290.I, 291.I, 292, 293.II, III, IV, 294 y 295). Al parecer, gran parte de estos lineamientos han sido recogidos y desarrollados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y a partir de ello se conecta con otras normas como la LRE, LOEP, LTCP y otras que se detallan en la tabla 1.

denominadas “leyes fundamentales” fueran aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional que recién sería elegida en diciembre de 2009, ya que el texto constitucional había sido promulgado en febrero de 2009. Esta previsión tuvo su impacto en la AIOC, pues de las cinco “leyes fundamentales”, cuatro contenían disposiciones referentes al proceso de acceso. Sin lugar a dudas, esta cláusula constitucional obedecía a aspectos políticos que apuntaban que el efecto de la aprobación de la Constitución daría al partido gobernante de ese entonces, y que aún sigue en funciones, una mejor posición en el Órgano Legislativo Nacional para aprobar las leyes referidas, entre otras que se fueron elaborando. En todo caso, la dispo-

**Tabla 1**  
**Normativa vinculada a la ruta de acceso e inicio de actividades de la AIOC**

| N° | Norma                                                                                                                                                                                                                  | Fecha de emisión                                                                                                                     |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Constitución Política del Estado                                                                                                                                                                                       | 07/02/2009                                                                                                                           |
| 2  | Ley N° 4021: Régimen Electoral Transitorio                                                                                                                                                                             | 14/04/2009                                                                                                                           |
| 3  | Decreto Supremo N° 0231: Establece requisitos y procedimientos para la convocatoria y realización de referendo municipal de consulta para adoptar la condición de AIOC el 6 de diciembre de 2009                       | 02/08/2009                                                                                                                           |
| 4  | Ley N° 017: Transitoria para el funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas                                                                                                                                | 24/05/2010                                                                                                                           |
| 5  | Ley N° 027, del Tribunal Constitucional Plurinacional                                                                                                                                                                  | 06/07/2010                                                                                                                           |
| 6  | Ley 031: Marco de Autonomías y Descentralización                                                                                                                                                                       | 19/07/2010                                                                                                                           |
| 7  | Decreto Supremo N° 727: Cambio de denominación de las TCO a TIOC                                                                                                                                                       | 06/12/2010                                                                                                                           |
| 8  | Decreto Supremo N° 802: Modifica la Denominación y Estructura Organizacional del Ministerio de Autonomías                                                                                                              | 23/02/2011                                                                                                                           |
| 9  | Resolución TSE-RSP-075: Reglamento de Supervisión del Acceso a las AIOC                                                                                                                                                | 2012                                                                                                                                 |
| 10 | Resolución Ministerial del Ministerio de Autonomías N° 091/2012: Aprueba el Reglamento para la emisión de la Certificación de Condición de Territorios Ancestrales para AIOC                                           | 05/07/2012                                                                                                                           |
| 11 | Ley N° 254: Código Procesal Constitucional                                                                                                                                                                             | 05/07/2012                                                                                                                           |
| 12 | Resolución Ministerial del Ministerio de Autonomías N° 032/2013: Aprueba el Reglamento para la emisión de Certificación de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional vía TIOC                          | 20/03/2013                                                                                                                           |
| 13 | Ley N° 588: Regula el procedimiento de transferencia de recursos económicos de los Gobiernos Autónomos Municipales en conversión a AIOC para la organización y administración de referendos aprobatorios de Estatutos. | 30/10/2014                                                                                                                           |
| 14 | Estatutos Autonómicos IOC aprobados vía referendo                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 09/2015: Charagua</li> <li>• 11/2016: Uru Chipaya</li> <li>• 11/2016: Raqaypampa</li> </ul> |
| 15 | Resolución TSE-RSP- 29/2016: Reglamento para la Supervisión al proceso de AIOC                                                                                                                                         | 27/07/2016                                                                                                                           |
| 16 | Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas N° 1107/2016: Aprueba el Instructivo de Cierre o Ajuste Contable de Tesorería y de Presupuesto para la transición administrativa a GAIOC.        | 20/12/2016                                                                                                                           |

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial de Bolivia; <http://www.oep.org.bo/>: 07/01/2017.

El inicio de la implementación de los diversos mandatos constitucionales, entre los que figura la AIOC, fue paralizado o cuando menos reducido en su velocidad por la propia CPE cuya disposición transitoria segunda<sup>1</sup> exige que las

sición transitoria referida otorgó un plazo de seis meses para la aprobación de las leyes en cuestión, hecho que se produjo a mediados de 2010, y la LMAD fue la última en aprobarse.

1 Dicha disposición señala: “La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del órgano Electoral Plurinacional, la Ley del

Régimen Electoral, la Ley del órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.”

## Comenzando a caminar: el inicio del proceso autonómico IOC

En el lapso entre la aprobación de la CPE y la promulgación de la LMAD se emitieron tres normas que viabilizaron el arranque del proceso autonómico IOC. Nos referimos a la Ley del Régimen Electoral Transitorio (N° 4021), al Decreto Supremo 231 de convocatoria y realización de referendo municipal de consulta para adoptar la condición de Autonomías Indígena Originario Campesinas y a la Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas (N° 017). La Ley N° 4021 proponía en su disposición final tercera que aquellos PyNIOC que solicitaran el acceso a la AIOC vía municipio podrían realizar referendos junto a los ya establecidos para el acceso a la autonomía departamental<sup>2</sup> y previstos para diciembre de 2009. Como consecuencia de la ley mencionada se emitió el D. S. N° 0231 que establecía los requisitos y procedimientos para la realización del referendo de acceso a la AIOC: i) Lo que la LMAD denomina como Certificación de Ancestralidad, que debía ser emitida por el Ministerio de Autonomías, y ii) la Ordenanza Municipal de convocatoria al Referendo aprobada por el Concejo Municipal<sup>3</sup>. Asimismo, se previó que el financiamiento de las consultas debía ser cubierto por las arcas municipales a través de un débito realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Como resultado se realizaron doce referendos, de los cuales solamente Curahuara de Carangas dio una respuesta negativa (véase la tabla 2).

En el último de los procesos, llevado a cabo el 20 de noviembre de 2016 en el municipio de Gutiérrez, en el departamento de Santa Cruz, también se impuso el Sí para el acceso a la AIOC. En este punto es inevitable preguntarse ¿por qué en 2009 se celebraron once referendos y en los posteriores siete años solo se concretó un referendo más? ¿Será que la normativa posterior complejizó este proceso? Existen indicios de que la respuesta a esta última pregunta es positiva, como se advierte, por ejemplo, en el testimonio de un miembro del Órgano Deliberante de Huacaya, quien señalaba: “Cada día aparecen uno y otro requisito. Esperamos a la ley marco (de autonomías) para que regule, y después sale el reglamento del SIFDE, con más requisitos” (citado en Defensoría del Pueblo, 2016: 162).

2 Los departamentos que acudieron a este referendo fueron: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

3 La utilización del término “Ordenanza” muestra cómo el proceso autonómico se encontraba en su etapa preliminar, ya que, siguiendo las disposiciones constitucionales, correspondía hablar de leyes municipales.

Finalmente, dentro de este interludio, se promulgó la Ley N° 017 que dedica su artículo 20 a la AIOC y establece que los municipios que en 2009 accedieron a la AIOC funcionarían como gobiernos autónomos municipales transitoriamente hasta aprobar sus respectivos estatutos autonómicos, que debían ser elaborados mediante normas y procedimientos propios<sup>4</sup>. Esta previsión evitó que los once municipios mencionados se encuentren en el limbo, ya que en ese momento no quedaba claro qué sucedería con la estructura municipal y con aquellas AIOC que solo contaban con la aprobación a su acceso mas no con una estructura institucional que recién cobraría forma en la redacción de los estatutos autonómicos.

4 Esta disposición es reflejo de lo dispuesto en el art. 292 de la CPE.



Tabla 2  
Referendo de acceso a la AIOC vía municipio (2009 y 2016)

| Departamento | Provincia           | Municipio                | Sí    |         | NO    |         | Válidos | Nulos | Blancos | Emitidos | Inscritos | Participación | Abstención |
|--------------|---------------------|--------------------------|-------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|----------|-----------|---------------|------------|
| Chuquisaca   | Zudáñez             | Mojocoya                 | 2.462 | 88,31 % | 326   | 11,69 % | 2.788   | 87    | 119     | 2.994    | 3.093     | 96,80 %       | 3,20 %     |
|              | Yamparáez           | Tarabuco                 | 6.408 | 90,80 % | 649   | 9,20 %  | 7.057   | 334   | 394     | 7.785    | 8.064     | 96,50 %       | 3,50 %     |
|              | Luis Calvo          | Huacaya                  | 337   | 53,66 % | 291   | 46,34 % | 628     | 26    | 31      | 685      | 737       | 92,90 %       | 7,10 %     |
| La Paz       | Ingavi              | Jesús de Machaca         | 2.787 | 56,09 % | 2.182 | 43,91 % | 4.969   | 194   | 253     | 5.416    | 5.513     | 98,20 %       | 1,80 %     |
|              | Bautista Saavedra   | Charazani                | 3.035 | 86,62 % | 469   | 13,38 % | 3.504   | 149   | 206     | 3.859    | 3.992     | 96,70 %       | 3,30 %     |
|              | Sajama              | Curahuara de Carangas    | 925   | 45,08 % | 1.127 | 54,92 % | 2.052   | 90    | 200     | 2.342    | 2.471     | 94,80 %       | 5,20 %     |
| Oruro        | Ladislao Cabrera    | Pampa Aullagas           | 825   | 83,67 % | 161   | 16,33 % | 986     | 34    | 74      | 1.094    | 1.118     | 97,90 %       | 2,10 %     |
|              |                     | Salinas de Garci Mendoza | 2.047 | 75,09 % | 679   | 24,91 % | 2.726   | 75    | 200     | 3.001    | 3.140     | 95,60 %       | 4,40 %     |
|              | Atahualpa (Sabaya)  | Chipaya                  | 397   | 91,69 % | 36    | 8,31 %  | 433     | 7     | 30      | 470      | 723       | 65,00 %       | 35,00 %    |
| Potosí       | San Pedro de Totora | San Pedro de Totora      | 1.467 | 74,50 % | 502   | 25,50 % | 1.969   | 60    | 127     | 2.156    | 2.216     | 97,30 %       | 2,70 %     |
|              | Rafael Bustillo     | Chayanta                 | 3.151 | 59,90 % | 2.109 | 40,10 % | 5.260   | 316   | 539     | 6.115    | 6.325     | 96,70 %       | 3,30 %     |
| Santa Cruz   | Cordillera          | Charagua                 | 3.817 | 55,66 % | 3.041 | 44,34 % | 6.858   | 223   | 354     | 7.435    | 7.869     | 94,50 %       | 5,50 %     |
|              |                     | Gutiérrez                | 2.722 | 63,11 % | 1.591 | 36,88 % | 4.313   | 151   | 166     | 4.630    | 5.973     | 77,52 %       | 22,48 %    |

Fuente: elaborado en base a: OEP-PNUD, T. II, 2012: 276; <http://resultados2016.oep.org.bo/>; 28/12/2016.

## Delimitando los senderos: la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)

El 19 de julio de 2010 —un año, cinco meses y algunos días después de la aprobación de la CPE— se promulgó la LMAD. Este fue un hito para la AIOC ya que el proceso de acceso y constitución perfilado en la CPE fue desarrollado mediante dicha ley (arts. 4263). El proceso se ilustra, a partir de una interpretación y análisis jurídico personal, en el gráfico 1.

### Los tres senderos o vías de acceso a la AIOC

La base sobre la cual la LMAD desarrolla el proceso de acceso a la AIOC son las tres vías establecidas por la CPE: a) Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), b) Municipio y c) Región. Se debe tener en cuenta que hay algunas diferencias según la vía por la que se opte; por ejemplo, para el acceso a la AIOC en la vía TIOC no se necesita realizar un referendo de acceso, mientras que en la municipal sí. Otro ejemplo es que en la vía TIOC se requieren los certificados de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional, mientras que en la vía municipal no. En todo caso, la decisión debe ser tomada por el sujeto demandante que según la DCP N° 0013/2013 es el PyNIOC que actúa por medio de sus autoridades. Hoy por hoy, como se muestra en la tabla 3, las vías de acceso utilizadas son el TIOC y el Municipio.

Como se puede ver en la misma tabla, hay treinta y cuatro procesos que están transitando la ruta autonómica. Asimismo, se observa que la vía municipal es la preferida, con veintiún procesos frente a trece de la vía TIOC. Sin embargo, no conviene generalizar, porque después del referendo de 2009, cuando se dieron doce procesos, solo se produjo un referendo más de acceso, los restantes

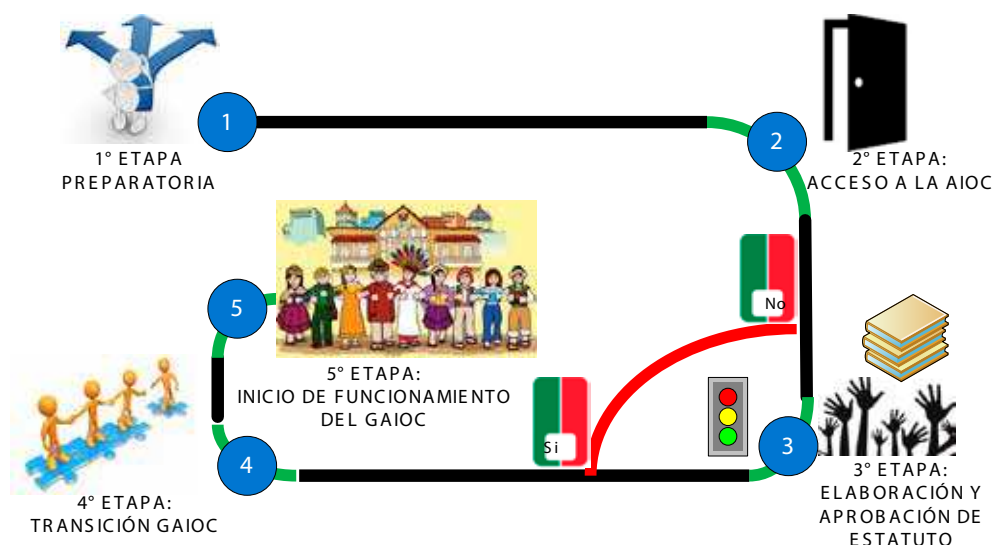
nueve se encuentran tramitando la posibilidad de realizar el acto electoral. En esta vía, Charagua constituye el caso emblemático puesto que ya terminó de recorrer la ruta y su Gobierno Autónomo está en funcionamiento; detrás se encuentra Uru Chipaya, que ya aprobó su proyecto estatutario y se encuentra en la etapa de transición para que funcione su GAIOC.

Respecto a la vía TIOC, como ya se mencionó antes, hay que apuntar que vienen desarrollándose trece procesos de los cuales Raqaypampa y Corque son casos referenciales. Esto se debe a que el primero aprobó en el referendo de noviembre de 2016 su proyecto de Estatuto y se encuentra en similar situación que Uru Chipaya. Con el segundo caso (Corque) sucede algo similar porque, a finales de 2016, su Ente Deliberante aprobó el Proyecto de Estatuto que debe enviar al TCP para el control de constitucionalidad respectivo.

Desde una perspectiva departamental llama la atención el caso de Tarija, que no cuenta con ningún proceso iniciado, pese a que tiene en su territorio presencia guaraní y de otros pueblos indígenas<sup>5</sup>; en contrapartida, es el único departamento que cuenta con una Autonomía Regional, que se encuentra en proceso de consolidación, ya que recientemente aprobó su Estatuto Autonómico vía referendo. En cambio, Oruro cuenta con la mayor cantidad de procesos vía municipio, seguido de Santa Cruz y La Paz. No es un dato de poca importancia el que Oruro y Santa Cruz tengan trazado como horizonte la reconstitución de sus territorios anteriores a la colonización española. En el caso

5 Se puede señalar que el art. 57.II de la Ley 026 del Régimen Electoral, al hacer referencia a PyNIOC minoritarios en el caso de Tarija, menciona la existencia de guaraníes, weenayek y tapiete.

Gráfico 1  
Proceso de acceso la AIOC



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3**  
**Procesos iniciados para acceder a la AIOC a agosto de 2016**

| Departamento | Vía municipal            | Vía TIOC         | Tramitando vía municipal | Tramitando vía TIOC                      | Total |
|--------------|--------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------------------|-------|
| Chuquisaca   | Mojocoya                 |                  | Machareti                |                                          | 4     |
|              | Tarabuco                 |                  |                          |                                          |       |
|              | Huacaya                  |                  |                          |                                          |       |
| La Paz       | Jesús de Machaca         |                  | Curva                    | Marka Camata                             | 6     |
|              | Charazani                |                  | Inquisivi                | Copacabana Antaquilla                    |       |
| Oruro        | Pampa Aullagas           | Corque           | Santiago de Andamarca    |                                          | 9     |
|              | Salinas de Garci Mendoza |                  | Curahuara de Carangas    |                                          |       |
|              | Chipaya                  |                  | Turco                    |                                          |       |
|              | San Pedro de Totora      |                  | Huari                    |                                          |       |
| Potosí       | Chayanta                 | Jatun Ayllu Yura |                          |                                          | 2     |
| Santa Cruz   | Charagua                 | Lomerío          | Lagunillas               | Monte Verde                              | 6     |
|              | Gutiérrez                |                  | San Miguel de Velasco    |                                          |       |
| Cochabamba   |                          | Raqaypampa       |                          | Consejo Indígena Yuracaré (CONIYURA)     | 4     |
|              |                          |                  |                          | Ch'alla                                  |       |
|              |                          |                  |                          | Jatun Ayllu Kirkiawi                     |       |
| Beni         |                          |                  |                          | Territorio Indígena Multiétnico (TIM I)  | 2     |
|              |                          |                  |                          | Cavineños OICA                           |       |
| Pando        |                          |                  |                          | Territorio Indígena Multiétnico (TIM II) | 1     |
| Total        | 12                       | 4                | 9                        | 9                                        | 34    |

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Autonomías (08/2016).

Desde una perspectiva departamental llama la atención el caso de Tarija, que no cuenta con ningún proceso iniciado, pese a que tiene en su territorio presencia guaraní y de otros pueblos indígenas; en contrapartida, es el único departamento que cuenta con una Autonomía Regional, que se encuentra en proceso de consolidación, ya que recientemente aprobó su Estatuto Autonómico vía referendo. En cambio, Oruro cuenta con la mayor cantidad de procesos, seguido de Santa Cruz y La Paz.

de Oruro, el objetivo es reconstituir el territorio conocido como “*Jach'a Carangas*”, conformado por doce *Markas* que ocupan buena parte del departamento, entre los que se puede mencionar Corque, San Pedro de Totora, Turco o Curahuara de Carangas. De manera similar, en Santa Cruz se observa la existencia de un proyecto de reconstitución territorial que busca consolidar la “Nación Guaraní”, conformada por diferentes PyNIOC que se encuentran en proceso de acceso a la AIOC, como es el caso de Charagua

y Gutiérrez. Ante este horizonte, parecería que la figura de la Región cobraría importancia en el mediano plazo, buscando la articulación de diferentes AIOC que se vienen encaminando en la actualidad. Sin embargo, teniendo en cuenta la existencia de la cláusula de continuidad territorial (CPE: art. 280.I, LMAD: 56.III), el proyecto de la Nación Guaraní podría encontrar un obstáculo en el hecho de que el pueblo guaraní se encuentra en otros departamentos aparte de Santa Cruz; por ejemplo, el caso de Huacaya en Chuquisaca.

#### ***Piedras en el camino: requisitos previos al acceso***

Tras elegir una vía de acceso se debe proceder con la obtención de certificaciones emitidas por el INRA, Ministerio de Autonomías y el requerimiento de supervisión al SIFDE (LMAD: Arts.51, 53, 56, 57, 58). En cuanto a las certificaciones se tienen cuatro, de los cuales los primeros tres son franquados por el Ministerio de Autonomías y el último por el INRA, estos son: a) Certificación de Condición de Territorios Ancestrales que ya era requerida por el D.S. N° 0231 para la vía municipal y que ahora su exigencia se extiende a las restantes vías; b) Certificación de Viabi-

lidad Gubernativa<sup>6</sup>; c) Verificación de Base Poblacional y d) Certificado de cambio de denominación de TIOC a TIOC o de creación del mismo según lo requerido por el D.S. N° 727; estos tres últimos son requeridos cuando se trata de la vía TIOC.

Respecto a los certificados emitidos por el Ministerio de Autonomías, se debe mencionar que su procedimiento de obtención ha sido reglamentado más de dos años después de promulgada la LMAD. Estos reglamentos, contenidos en la RM N° 091/2012 y la RM N° 032/2013, obligan a presentar una serie de requisitos<sup>7</sup> que demandan un tiempo para su cumplimiento y que lógicamente tiene su incidencia en el avance del proceso. Hasta junio de 2016, el Ministerio de Autonomías había entregado 33 Certificados de Ancestralidad y 5 de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional (SEA, 2016). Aunque en este caso parecería

que el avance no se ve perjudicado, se ha señalado que habría

(...) exceso de requisitos, la generación de trámites burocráticos nuevos y la tardanza en la resolución de los mismos son identificados por los pueblos indígenas como serios escollos en su afán de lograr el reconocimiento de su autonomía (Defensoría del Pueblo, 2016: 163).

Es posible que la percepción transcrita se deba al diseño institucional que tenía inicialmente el Ministerio de Autonomías<sup>8</sup>, ya que cuando fue creado mediante el D.S. N° 29894, su estructura no contemplaba un soporte institucional específico para respaldar el proceso autonómico IOC<sup>9</sup>. Recién al cabo de dos años, el D.S. 802 (23/02/2011) definió una nueva estructura de ese Ministerio, creando el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial (VAIOCyOT)<sup>10</sup>, cuya atribución fundamental sería la realización de acciones de acompañamiento y apoyo a la AIOC.

Por otra parte, para comprender el requerimiento de la supervisión se debe comenzar distinguiendo la triple función que cumple el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) en el proceso que se viene analizando. Una de estas funciones es la organización, dirección supervisión, administración, ejecución y proclamación de resultados de referendos (LOEP: art. 6.1). Estas acciones son ejercidas en la segunda (para la vía municipal) y tercera etapa. Otra función, que corresponde a la segunda (para la vía TIOC), tercera y cuarta etapas, incluye la supervisión del cumplimiento de normas y procedimientos de las NyPIOC en procesos de acceso a la AIOC, elaboración y aprobación de su Estatuto Autonómico y en la elección, designación o nominación de sus autoridades representantes y candidaturas para la conformación de los GAIOC (LMAD: art. 51 y 53; LOEP: art. 6.4). Una tercera función es la acreditación de las

6 Para la tramitación de esta certificación se solicita la presentación de un plan territorial. Si bien este requerimiento es solo para la vía TIOC se observa, según lo estipulado en la Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado, que ya para el funcionamiento de las AIOC se debe contar con un Plan de Gestión Territorial Comunitario (PGTC). En consecuencia una vez constituida la AIOC, sea cual fuere la vía por la que accedió a ella, se requiere un Plan Territorial.

7 Los requisitos exigidos para emitir la certificación de condición de territorios ancestrales son los siguientes: a) acreditación oficial de las autoridades a través de copia legalizada de acta de elección y/o designación en su cargo actual; b) Formulario de Solicitud debidamente llenado que tendrá valor de declaración jurada; c) Para TIOC presentar copia simple de uno de los siguientes documentos: i. Estudio de caracterización, ii. Estudio de identificación de Necesidades Especiales (EINE), iii. Registro de identidad del Pueblo Indígena Originario (RIPIO), iv. Informe de necesidades y uso de espacio territorial (INUET); d) Para TIOC Título Ejecutorial o Certificación de Saneamiento emitido por el INRA; e) Para Municipio o Región documentos que demuestren que el Pueblo o Nación Indígena Originario Campesino habitó el territorio antes de la colonia. (RM N° 091/2012: Art. 4). Para la Certificación de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional se requiere presentar: a) Estatuto Orgánico y/o Reglamento Interno de los titulares del TIOC o norma de relación interna en base a normas y procedimientos propios; b) Plan Territorial o su equivalente con una vigencia no mayor a cinco años; c) Datos del último censo comunal certificado por el INE o con respaldo estatal (solo si la Nación o Pueblo Indígena contara con estos); d) Fotocopia simple del certificado de ancestralidad; e) Documento de compromiso firmado por las autoridades solicitantes el cual manifieste la disponibilidad de brindar información requerida y colaborar en todas las acciones que lleve adelante el Ministerio de Autonomías, además de designar a los representantes de la organización titular del TIOC para la comisión de evaluación de campo; e) otros que se consideren importantes (RM N° 032/2013: Art. 3).

8 Desde enero de 2017 Viceministerio de Autonomías, dependiente del Ministerio de la Presidencia.

9 El D.S. N° 29894 establecía que el Ministerio de Autonomías se componía de dos Viceministerios: a) Autonomías con las Direcciones Generales de: Autonomía y Acreditación Competencial y Descentralización Fiscal Financiera; y b) Organización Territorial con las Direcciones Generales de Organización Territorial y Límites.

10 El D.S. N° 802 elimina los dos viceministerios creados por el D.S. N° 29894 y crea otros como son: a) Viceministerio de Autonomías Departamentales y Municipales conformado por las Direcciones Generales de: Autonomías Municipales y Autonomías Departamentales; y b) Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas constituido por las Direcciones Generales de: de Límites, Organización Territorial y Autonomías Regionales y la de AIOC propiamente.

autoridades electas para la conformación de los GAIOC (R TSE-RSP-2972016: art. 37), que corresponde a la quinta etapa.

Ahora bien, para el ejercicio de la supervisión y la acreditación fue necesaria la emisión de una reglamentación cuya primera versión data de 2012 y otra versión mejorada salió a la luz en 2016. Es importante hacer notar que cuando se emitió la primera versión se evidenció un desfase entre la acción estatal y de las NyPIOC, pues Guarachi (2016) relata que se vivió un “viacrucis” con el proceso de Totorá Marka (Oruro), que ya contaba con el proyecto de Estatuto aprobado por su Órgano Deliberante a finales de 2011 pero el proceso no pudo avanzar más hasta la emisión del Reglamento. Pero más allá de esta constatación, es evidente que la participación del OEP, con excepción de la primera etapa, es constante, ya que esta requiere la solicitud del sujeto demandante, quien debe cumplir con la presentación de requisitos establecidos para cada etapa (R TSE-RSP-2972016: arts. 8, 10, 17, 24 y 30).

### ***Más piedras en el camino: elaboración y aprobación del Estatuto Autonomico***

La etapa destinada a la elaboración y aprobación del Estatuto Autonomico<sup>11</sup> probablemente sea la más compleja y

también la que supone mayor demora. Esta complejidad se refleja en la existencia de subetapas como: a) la conformación del órgano deliberativo para la redacción del proyecto estatutario, b) la elaboración y aprobación del Estatuto según normas y procedimientos propios, c) el control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) hasta obtener la declaración de constitucionalidad al 100 %, d) la creación de la TIOC como Unidad Territorial para aquellos que optan por el acceso vía TIOC y e) la convocatoria y realización del referendo.

El avance en las primeras dos subetapas es de total responsabilidad de los PyNIOC y es allí donde la presencia o ausencia de dificultades internas puede ser determinante para la prosecución del proceso. Así, se puede mencionar, por ejemplo, los casos de Salinas de Garci Mendoza y Chayanta que se han estancado en la conformación del órgano deliberante (SEA, 2016). También puede mencionarse otros procesos como el de Tarabuco, que si bien aprobó su proyecto estatutario, el mismo le fue devuelto por el TCP con observaciones en el procedimiento de aprobación; o los casos de Jesús de Machaca y Charazani, que aprobaron sus proyectos en grande pero los procesos se encuentran estancados por diferencias internas (Ministerio de Autonomías: 2016/08).

Por otra parte, entidades públicas como el OEP y el TCP cumplen un papel fundamental en esta estación: cada una de ellas debe hacer dos intervenciones en dos subetapas diferentes. El Órgano Electoral debe encarar la supervisión según lo que se explicó anteriormente y luego el Tribunal

.....  
11 Esta etapa mantiene como base el procedimiento establecido por el art. 275 de la CPE, que se aplica también para la redacción de las Normas Institucionales Básicas de las otras modalidades autonómicas.



Constitucional realizará el control previo de constitucionalidad del proyecto. Una vez que este es declarado 100 % constitucional, se procede a la organización del referendo —que estará a cargo del OEP—, para lo cual la pregunta que será sometida a votación deberá contar con la declaración de constitucionalidad del TCP. Cabe señalar que se ha cuestionado el desempeño de estas instituciones en relación al tiempo que toman para cumplir los pasos respectivos, como se puede constatar en el testimonio de Florentina Medina, expresidenta de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC):

Hablando de las instituciones como es el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral (TSE), hacen tardar, no entregan en su debido momento (los estatutos) porque dice en sus propios reglamentos y leyes que tiene que realizar (los trámites) en dos o tres meses, eso indican pero no cumplen (*La Razón*: 02/11/2014).

En la misma línea, refiriéndose al papel del Tribunal Constitucional, Exeni (2015: 33) considera que: “(...) existen serios indicios (...) de ineficiencia y, peor, de lamentable desidia. La ineficiencia tiene que ver con su estructura orgánica, inapropiada para este reto”. A continuación, intentaremos examinar la veracidad de estos cuestionamientos de tardanza. Para ello se ha elaborado la tabla 4 a partir de información contenida en las declaraciones constitucionales (DCP) mencionadas.

Antes de describir el análisis que sintetiza la tabla es importante explicitar cómo se hicieron los cálculos. En primer lugar, se tomó en cuenta los plazos máximos delimitados por el Código Procesal Constitucional (CPCo), de tal suerte que en los Controles de Constitucionalidad de los Proyectos de Estatutos se establece que el trámite debería durar sesenta y cinco días hábiles, que se distribuirían de la siguiente manera: Admisión y Sorteo de Relator: diez días cada uno, y la emisión de la DC cuarenta y cinco días (CPCo: art. 119), lo que supone algo más de tres meses. El trámite para el Control Constitucional de la Pregunta de Referendo debería durar quince días hábiles, ya que la admisión y el sorteo de magistrado relator se verifican inmediatamente después de recibida la consulta y el plazo para emitir la DC es de quince días hábiles, que en realidad se traducen en aproximadamente tres semanas. Por otra parte, se adoptó los siguientes criterios para determinar los tiempos transcurridos: a) se asume como fecha de ingreso la signada en los memoriales —admitiendo la posibilidad de leves diferencias debidas al traslado del expediente hasta la ciudad de Sucre, sede del Tribunal Constitucional—; b) el cómputo corre desde la fecha que figura en el memorial, aunque en términos procesales efectivos significa el día siguiente de la admisión del documento (CPCo: art. 25). Las variaciones que podrían

producirse respecto de los criterios asumidos no son significativas, puesto que los retrasos, particularmente en los tiempos tomados para emitir las primeras Declaraciones, son considerablemente dilatados.

Se ha podido constatar que ninguno de los siete procesos obtuvo una declaración de constitucionalidad sin observaciones en el primer envío. De hecho, Uru Chipaya debió presentar tres solicitudes de control, mientras que los restantes procesos lograron la declaración de constitucionalidad de 100 % compatible con el texto constitucional en el segundo envío del proyecto. Por otra parte, no sería correcto atribuir al TCP toda la responsabilidad de los retrasos acumulados desde la presentación del Proyecto de Estatuto hasta la declaración de compatibilidad total. A partir de la notificación de la DCP con observaciones, la responsabilidad retorna al Órgano Deliberante y dependerá de esta instancia el tiempo que tome realizar las adecuaciones para luego volver al TCP. En efecto, el proyecto de Mojocoya fue el que menos tiempo estuvo en el TCP, pero su DCP final tardó casi lo mismo que los otros procesos. Aparte de un retraso en el TCP, esto se debió a las demoras del Órgano Deliberante. Para complejizar el análisis, podríamos añadir que las fechas consignadas en las DCP no siempre reflejan las fechas en que efectivamente se efectuó la entrega; habría que hacer una indagación de campo para dilucidar este aspecto.

En la realización del primer control se constata que el TCP no cumplió con los plazos prescritos en ninguno de los siete procesos. Con excepción de Charagua, los Magistrados optaron en todos los casos por apelar a la figura de “suspensión de plazos” para “recabar documentación complementaria”. Cabría preguntarse qué otra documentación se necesitaba, habida cuenta de que la tarea encomendada es “confrontar” los contenidos de los Estatutos con la Constitución, de tal suerte que se garantice la supremacía de esta última (CPCo: art. 116). Ya en los segundos envíos, con las adecuaciones de los artículos observados, los plazos de demora se reducen e, incluso, como sucede en los casos de Mojocoya y Totorá Marka, se obra dentro de los plazos establecidos, y en los restantes procesos —salvo en Pampa Aullagas—, se emiten las DCP en plazos cercanos a los previstos por la norma: tres meses.

De la contabilización del tiempo total que el trámite estuvo en el TCP, resulta que el proceso de Pampa Aullagas fue el que registró la permanencia más prolongada, con más de 23 meses, en tanto que Mojocoya registra la menor permanencia, con poco más de 10 meses.

¿A qué se debe este retraso? Uno de los argumentos sería, como señalaba el Magistrado Flores, que el TCP se encontraba en un proceso de reestructuración (citado en

**Tabla 4**  
**Declaraciones constitucionales emitidas por el TCP sobre proyectos de es-**  
**tatutos AIOC y las preguntas para referendo aprobatorio**

| Declaraciones Constitucionales              | Proyecto de Estatuto AIOC                                              |                                                                        |                                                                        |                                                                        |                                                                         |                                                                        |                                                                        |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
|                                             | Totora Marka                                                           | Charagua Iyambae                                                       | Pampa Aullagas                                                         | Mojocoya                                                               | Uru Chipaya                                                             | Huacaya                                                                | Raqaypampa                                                             |
| Primera:<br>proyecto de Estatuto Autonomico | DC N° 0009/2013<br>Presentación: 22/08/2012<br>Emisión DC: 27/07/2013  | DCP N° 0013/2013<br>Presentación: 31/10/2012<br>Emisión DC: 08/08/2013 | DCP N° 0020/2014<br>Presentación: 31/10/2012<br>Emisión DC: 12/05/2014 | DCP N° 0012/2013<br>Presentación: 12/11/2012<br>Emisión DC: 27/07/2013 | DCP N° 002/2014<br>Presentación: 23/11/2012<br>Emisión DC: (10/01/2014) | DCP N° 0050/2014<br>Presentación: 19/11/2013<br>Emisión DC: 25/09/2014 | DCP N° 0029/2015<br>Presentación: 04/12/2013<br>Emisión DC: 29/01/2015 |
| Tiempo transcurrido                         | 11 meses y 4 días hábiles                                              | 9 meses y 6 días hábiles                                               | 18 meses y 8 días hábiles                                              | 8 meses y 10 días hábiles                                              | 13 meses y 12 días hábiles                                              | 10 meses y 4 días hábiles                                              | 13 meses y 19 días hábiles                                             |
| Segunda:<br>proyecto de Estatuto Autonomico | DCP N° 0029/2013<br>Presentación: 27/09/2013<br>Emisión DC: 29/11/2013 | DCP N° 0023/2014<br>Presentación: 21/01/2014<br>Emisión DC: 19/05/2014 | DCP N° 0028/2016<br>Presentación: 22/10/2015<br>Emisión DC: 11/04/2016 | DCP N° 0057/2014<br>Presentación: 22/07/2014<br>Emisión DC: 21/10/2014 | DCP N° 0070/2014<br>Presentación: 12/08/2014<br>Emisión DC: 13/11/2014  | DCP N° 0094/2014<br>Presentación: 14/09/2014<br>Emisión DC: 19/12/2014 | DCP N° 0122/2015<br>Presentación: 12/03/2015<br>Emisión DC: 17/06/2015 |
| Tiempo transcurrido                         | 2 meses y 2 días hábiles                                               | 3 meses y 20 días hábiles                                              | 5 meses y 14 días hábiles                                              | 2 meses y 21 días hábiles                                              | 3 meses y 1 día hábil                                                   | 3 meses y 5 días hábiles                                               | 3 meses y 3 días                                                       |
| Tercera:<br>proyecto de Estatuto Autonomico |                                                                        |                                                                        |                                                                        |                                                                        | DCP N° 0091/2015<br>Presentación: 11/02/2015<br>Emisión DC: 27/03/2015  |                                                                        |                                                                        |
| Tiempo transcurrido                         | —                                                                      | —                                                                      | —                                                                      | —                                                                      | 1 mes y 12 días hábiles                                                 | —                                                                      | —                                                                      |
| Tiempo total aproximado en obtención de DC  | 13 meses y 6 días hábiles                                              | 12 meses y 26 días hábiles                                             | 23 meses y 22 días hábiles                                             | 10 meses y 31 días hábiles                                             | 17 meses y 25 días hábiles                                              | 13 meses y 9 días hábiles                                              | 16 meses y 22 días hábiles                                             |
| Pregunta Referendo                          | DCP N° 0052/2014<br>Presentación: 15/07/2014<br>Emisión DC: 06/10/2014 | DCP N° 0051/2014<br>Presentación: 21/07/2014<br>Emisión DC: 06/10/2014 |                                                                        | DCP N° 0059/2015<br>Presentación: 02/02/2015<br>Emisión DC: 05/03/2015 | DCP N° 0047/2016<br>Presentación: 18/04/2016<br>Emisión DC: 04/05/2016  | DCP N° 0104/2015<br>Presentación: 26/03/2015<br>Emisión DC: 08/04/2015 | *<br>Presentación: 08/04/2016                                          |
| Tiempo transcurrido                         | 2 meses y 15 días hábiles                                              | 2 meses y 11 días hábiles                                              | —                                                                      | 1 mes y 3 días hábiles                                                 | 14 días hábiles                                                         | 10 días hábiles                                                        | No hay dato                                                            |
| Fecha realización del Referendo             | 20/09/2015                                                             |                                                                        | No se realizó                                                          | 20/11/2016                                                             |                                                                         | No se realizó                                                          | 20/11/2016                                                             |
| Tiempo transcurrido entre DC y Referendo    | 11 meses y 10 días hábiles                                             | 11 meses y 10 días hábiles                                             | —                                                                      | 20 meses y 10 días hábiles                                             | 6 meses y 10 días hábiles                                               | —                                                                      | Aprox. 6 meses                                                         |

\* No se encontró la DCP correspondiente.

Fuente: Foronda 2016 con base en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(mikmr2qg4ifucnsdvg2vad0f\)\)/default.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(mikmr2qg4ifucnsdvg2vad0f))/default.aspx); 29/12/2016

Red ACLO: 22/05/2014 <sup>12</sup>). No obstante, es posible que algunas de las causas reales se encuentren en un diseño “idealista” de los plazos y en la estructura del propio TCP, que no contempló la excesiva carga adicional que supondría la tarea de implementar el Estado Autonómico, además de sus actividades habituales.

Aun así, la elaboración de Normas Institucionales Básicas (Estatutos y Cartas Orgánicas) en los diferentes niveles de gobierno ha proliferado. En alguna medida, ese es un punto a favor para validar el avance del proceso. En todo caso, es probable que el TCP se haya visto saturado por los Controles de una cantidad considerable de proyectos procedentes de diferentes latitudes y niveles territoriales. A esto habrá que sumar el hecho de que el control de constitucionalidad de estos proyectos no es la única actividad que tiene este estrado. Entre muchos otros, debe atender las revisiones de acciones de Libertad y de Amparo Constitucional. Otro argumento, que es expresado también por Exeni (2015) y la Defensoría del Pueblo (2016), es la falta de expertos en la temática indígena y autonómica.

¿Qué pasa con el OEP? Como ya se dijo anteriormente, las objeciones no se dirigen tanto a su desempeño en la supervisión como en la organización de los referendos para aprobar los estatutos que ya cuentan con su DCP de compatibilidad. Conviene tener en cuenta que los demandantes deben enviar su solicitud al OEP, que deberá enviar inmediatamente al TCP la consulta de la constitucionalidad de la pregunta (por tanto, el tiempo que se tome el OEP para remitir la consulta es de entera responsabilidad de esta instancia).

Los datos muestran que en esta subetapa también existen retrasos, aunque en menor medida que los correspondientes al TCP. Veamos solo dos ejemplos: los representantes de Charagua enviaron la solicitud al TSE el 19/03/2014, que se tomó cerca de tres meses para remitir la consulta al TCP (DCP N° 0052/2014 del 11/07/2014). La solicitud de Uru Chipaya para realizar el referendo se registró el 29/04/2015 y la consulta al TCP se registró poco más de once meses después, el 08/04/2016 (DCP N° 0047/2016). Para explicar estos retrasos, particularmente el del último ejemplo, recurrimos a las palabras de la ex ministra de Autonomías, Claudia Peña:

Son temas internos del Tribunal [Supremo Electoral], ya llevan varios meses los pueblos viendo el tema de la pregunta [para el referéndum] y luego del cálculo del presupuesto [para su ejecución], luego también los municipios

tardan su tiempo en aprobar este presupuesto porque es plata municipal la que debe financiar el presupuesto (Erbol Digital: 29/09/2014 <sup>13</sup>).

Hasta el 2015, los procedimientos del OEP presentaban algunos problemas que estarían pesando en estos retrasos<sup>14</sup>. Pero además de ello, como se percibe, la gestión del presupuesto necesario para la realización del referendo supone otro escollo adicional porque se trata de municipios sin recursos abundantes. En este orden de cosas se explica la promulgación de la Ley N° 588, que garantiza la transferencia de recursos económicos para la realización de referendos de aprobación o rechazo de Estatutos IOC que se debe cubrir con recursos municipales a través de sus autoridades (Alcalde y Concejales). Asumimos que esta ley intentaba establecer una prescripción para las autoridades municipales que a menudo percibían la AIOC como una amenaza que los desplazaría y que acortaría su mandato. Esta idea se sustenta en testimonios como el brindado por una persona de Salinas de Garci Mendoza que, refiriéndose a las autoridades municipales, señalaba:

(...) una vez posesionados, a la semana sacan una ordenanza municipal proclamándose ya para los 5 años, siendo que antes de posesionarse decían que solo iban a estar hasta que salga la Autonomía Indígena y que luego se elegirá si siguen o no. Y ahora están cumpliendo los 5 años (citado en Defensoría del Pueblo, 2016: 169).

Otra persona perteneciente a la Nación Chichas afirmaba: “Es porque ellos [los del municipio] no quieren soltar los cargos que asumen (...) Los municipios se oponen; nos hacen creer que no habrá recursos” (*Ibíd.*: 167).

Del balance de esta fase se desprende, como se muestra en la tabla 5, que hasta la fecha se han realizado cinco referendos, de los cuales tres —Charagua, Uru Chipaya y Raqaypampa— han aprobado su Estatuto, mientras que dos —Mojocoya y Totorá Marka— lo han rechazado.

### **Los senderos rumbo a los GAIOC**

Tras transitar lo que hemos denominado como caminos llenos de piedras y de obstáculos, se avizora la constitución de los GAIOC, y con ello el nacimiento de una nueva estructura estatal. Esta luz se vislumbra para aquellos procesos que han obtenido un resultado positivo en el

12 En: <http://aclo.org.bo/bolivia/index.php/historial-aclo-chuquisaca/1200-tribunal-constitucional-plurinacional-admite-retrazo-en-la-revision-de-los-estatutos-y-cartas-organicas-municipales>: 07/01/2017

13 En: [http://www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/29092014/tramites\\_en\\_tse\\_y\\_recursos\\_retrasan\\_autonomia\\_indigena](http://www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/29092014/tramites_en_tse_y_recursos_retrasan_autonomia_indigena): 10/01/2017

14 El 2015 se da el cambio de autoridades del Tribunal Supremo Electoral, con el ingreso de vocales que impulsan la Democracia Comunitaria y con ello dan un respaldo institucional a las AIOC.

referendo de aprobación de Estatutos, pero aquellos que no, se estancan en su avance y no pueden llegar a la cuarta fase. Esto nos lleva a preguntarnos ¿la consolidación de la AIOC quedará congelada?, ¿se reabrirá el tratamiento del Estatuto?

En la cuarta etapa se consuma el proceso de transición que es la antesala al funcionamiento del GAIOC. La LMAD no hace un gran desarrollo con relación a esta etapa, probablemente porque los Estatutos comenzarían a dar las pautas de dicha transición (art. 62.I. 14). En todo caso, se resalta la necesidad de conformar los GAIOC (art. 55). Como criterio personal, y con el fin de ilustrar el proceso, sugiero la existencia de las siguientes subetapas: a) el cierre (para la vía municipal) o desprendimiento de la institucionalidad municipal (para la vía TIOC), a la que se encuentra vinculada el sujeto demandante; b) la elección de autoridades, según las normas propuestas por los Estatutos, y en el marco de la democracia comunitaria. Charagua ha sido el primer municipio en transitar esta etapa, de tal suerte que ha ido abriendo camino y generando normativas necesarias como la Resolución Ministerial N° 1107/2016 del Ministerio de Economía y Finanzas, que regula el proceso de cierre de la institucionalidad municipal.

Finalmente se llega a la quinta fase, que es el inicio de las actividades del GAIOC, y que se concreta con la posesión de las autoridades que conforman el GAIOC y su previa acreditación por el OEP. De aquí en adelante se abre una oportunidad que apunta a no ser un “municipio con poncho”, sino un Gobierno Indígena que podrá aportar una nueva perspectiva a la forma clásica de hacer Estado. Aquí comienza el desafío de gestar una Administración Pública Plurinacional que articule el Estado tradicional con el Estado Indígena.

### **¿Cuál es la situación del camino y sus caminantes? Reflexiones de cierre**

Sin lugar a dudas se puede afirmar que la política de implementación de la AIOC ha sido el resultado de una construcción gradual. La anterior afirmación se corrobora al examinar la producción normativa que fue surgiendo, en varios casos, al compás del avance de los PyNIOC. Por tanto, se puede considerar que Totorá Marka, Charagua y Raqaypampa fueron y son punta de lanza del proceso. Si bien este diseño incremental responde a las necesidades que el proceso demanda, tiene como falencia la falta de previsión de problemas que podrían haber sido advertidos, como por ejemplo la sobrecarga procesal que el TCP tuvo y aún tiene, la falta de recursos humanos especializados en la temática, los diseños institucionales necesarios entre los que podría mencionarse el diseño inicial del Ministerio de Autonomías que carecía de un Viceministerio de AIOC.

Otro asunto que no es menor y que tiene que ver con un diseño integral es el de los recursos económicos. Por una parte, aquellos requeridos para que los PyNIOC puedan generar y debatir su acceso a la AIOC y posteriormente para redactar su Estatuto, las necesidades suman cuando se trata de pensar en el transporte de personas a las Asambleas, los viajes a Sucre y La Paz, la alimentación, la contratación de algún asesoramiento técnico para atender los trámites requeridos; todo esto ha dependido de la voluntad de los propios demandantes y del apoyo, que no siempre existe, de sus autoridades municipales e incluso de organismos de cooperación.

Por otra parte, se apunta la necesidad de recursos para la realización de los referendos. En este punto aflora un problema que se encuentra en la CPE y que está vinculado al acceso por la vía municipal: ¿era necesario plantearse la realización de dos referendos? Uno diría que ya existe una ley que garantiza el débito para financiar el proceso electoral, pero ¿acaso no se trata de municipios que no pueden permitirse esos gastos cuando existen otras necesidades que atender?

Se trata de preguntas controvertidas con diferentes respuestas. Lo que pretendo es poner en debate si el procedimiento vigente facilita o complica el ejercicio del derecho al autogobierno de los PyNIOC y si es que es necesario realizar ajustes.

Lo cierto es que tenemos un nivel central, que en principio, de acuerdo con la filosofía propuesta en la CPE, ha incentivado el inicio de la ruta autonómica. Sin embargo, cuando ha comenzado a delinear el camino ha percibido tramos pedregosos que dificultan el tránsito a los PyNIOC y esta percepción es de los propios demandantes; pero además de ese pensamiento está la constatación de las demoras que se visualizan en la tabla 5: el Control de Constitucionalidad y la Organización del Referendo para aprobar Estatutos demoran mucho.

Posiblemente se justificará estas dificultades aduciendo que era la “primera vez”, “no teníamos jurisprudencia al respecto”, “faltan recursos económicos y humanos”. Cualquiera que sea su explicación, estos retrasos han tenido su impacto en algunos casos, como esquematiza el siguiente testimonio de Totorá Marka:

Después de conocer los resultados preliminares del referendo, el tata Policarpio Ancari expresaba con mucha tristeza a los tata mallkus y tatamis presentes: “el 18 de diciembre de 2011 habíamos terminado de redactar y aprobar el estatuto autonómico. Ese día hemos terminado de cocinar. Han pasado casi cuatro años, la comida se ha enfriado y se ha fermentado, no es posible comer, ahí están los resultados”, luego

**Tabla 5**  
**Referendos para aprobación de proyectos estatutarios IOC realizados hasta 2016**

| Departamento | Provincia           | Municipio/<br>TIOC  | SÍ    |         | NO    |         | Válidos | Nulos | Blancos | Emitidos | Inscritos | Participación | Abstención |
|--------------|---------------------|---------------------|-------|---------|-------|---------|---------|-------|---------|----------|-----------|---------------|------------|
| Chuquisaca   | Zudáñez             | Mojocoya            | 1.012 | 40,64 % | 1.478 | 59,36 % | 2.490   | 86    | 84      | 2.660    | 3.406     | 78,10 %       | 21,90 %    |
| Oruro        | San Pedro de Totora | San Pedro de Totora | 592   | 29,96 % | 1384  | 70,04 % | 1.976   | 92    | 50      | 2.118    |           |               |            |
|              | Atahualpa (Sabaya)  | Chipaya             | 438   | 77,39 % | 128   | 22,61 % | 566     | 8     | 11      | 585      | 915       | 63,93 %       | 36,07 %    |
| Cochabamba   | Mizque              | Raqaypampa (TIOC)   | 2.868 | 91,78 % | 257   | 8,22 %  | 3.125   | 56    | 141     | 3.322    | 3.837     | 86,58 %       | 13,42 %    |
| Santa Cruz   | Cordillera          | Charagua            | 4.043 | 53,25 % | 3.549 | 46,75 % | 7.592   | 222   | 108     | 7.922    |           |               |            |

Fuente: elaboración propia con datos de: <http://www.oep.org.bo/index.php/referendo2015>: 23/09/2015; <http://resultados2016.oep.org.bo/>: 28/12/2016

complementaba diciendo, “hemos perdido tiempo y gastamos dinero” (...) (citado en Guarachi, 2016: 84).

Otro asunto que no es menor y que tiene que ver con un diseño integral es el de los recursos económicos. Por una parte, aquellos requeridos para que los PyNIOC puedan generar y debatir su acceso a la AIOC y posteriormente para redactar su Estatuto. Las necesidades suman cuando se trata de pensar en el transporte de personas a las Asambleas, los viajes a Sucre y La Paz, la alimentación, la contratación de algún asesoramiento técnico para atender los trámites requeridos; todo esto ha dependido de la voluntad de los propios demandantes y del apoyo, que no siempre existe, de sus autoridades municipales e incluso de organismos de cooperación.

Finalmente resta mencionar a los PyNIOC. Como se ha visto, hay procesos que se han estancado por discrepancias internas y no podríamos pedir que las entidades públicas den solución a estos problemas. Corresponde al autogobierno dar solución a estas cuestiones desde los propios actores que componen al sujeto demandante. De otro lado tenemos PyNIOC que pese a todas las dificultades han sabido salir adelante por esa convicción de ser “autónomos”. Ahí tenemos los casos de Charagua, como primer GAIOC constituido, al que siguen Uru Chipaya y Raqaypampa.

Pero no se debe olvidar el impulso que requieren procesos que hoy se encuentran en la incertidumbre. Es el caso de Totorá Marka y Mojocoya que, ante el rechazo de su proyecto estatutario, se han detenido en su avance cuando ya tenían avanzado un trecho considerable.

Al final, no se trata de una carrera para establecer quién llega primero, sino de construir un escenario plural y sobre todo de permitir el ejercicio de los derechos colectivos de los PyNIOC.

## Bibliografía

Bolivia, Ministerio de Autonomías (2016/08). *Situación de las AIOC*. Presentación Power Point.

CONAIOC (2016). *Plan Estratégico Integral*. La Paz: Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas.

Defensoría del Pueblo (2016). *Sin los Pueblos Indígenas no hay Estado Plurinacional. Situación de los Derechos de los Pueblos Indígena Originario Campesinos en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Defensoría del Pueblo.

Exeni Rodríguez, José Luis (2015). *El proceso de autonomías indígenas en Bolivia. La Larga marcha*. La Paz: Stigma.

Guarachi Huanca, Paulino (2016). *¿Por qué perdió el ‘Sí’ en Totorá Marka?* En: OEP. Revista *Andamios* Año 1, N° 1, mayo 2016. La Paz. pp. 81-92.

Ministerio de Autonomías (2012). *Por los caminos de las Autonomías Indígena Originario Campesinas: avances y desafíos*. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Servicio Estatal de Autonomías (SEA) (2016). “Avances del Proceso Autonómico. A 6 años de la promulgación de la LMAD”. Boletín Informativo, julio de 2016. La Paz.

## Abreviaturas y siglas utilizadas

AIOC: Autonomía Indígena Originario Campesina

CPCo: Código Procesal Constitucional

CPE: Constitución Política del Estado

CONAIOC: Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas

DCP: Declaración Constitucional Plurinacional

GAIOC: Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino

IOC: Indígena Originario Campesino

VAIOCyOT: Viceministerio de Autonomía Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial

LMAD: Ley Marco de Autonomías y Descentralización

LOEP: Ley del Órgano Electoral Plurinacional

LRE: Ley de Régimen Electoral

LTCP: Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional

PyNIOC: Pueblos y Naciones Indígena Originario Campesinos

RM: Resolución Ministerial

TCP: Tribunal Constitucional Plurinacional

TIOC: Territorio Indígena Originario Campesino

TSE: Tribunal Supremo Electoral

---

### **Miguel Ángel Foronda**

**Abogado con especialización en Descentralización y Gestión Pública. Fue docente en la Carrera de Derecho de la Universidad Católica Boliviana y del Posgrado de la Universidad Salesiana. Trabajó en el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado y en el Centro de Investigaciones Constitucionales de la Universidad Católica Boliviana. Actualmente es consultor en temas de régimen autonómico.**



# Los conocimientos indígenas: pilar de las Autonomías Indígenas

*María Eugenia Choque Quispe*

La historia de los pueblos indígenas se expresa desde diferentes enfoques y vivencias. Lo que corresponde es reivindicarla sobre la base de la profunda lucha por sus territorios, por la defensa de su identidad, su cultura y su memoria, la misma que está relatada o interpretada desde diferentes manifestaciones de sus conocimientos y saberes. Esa memoria y principios de vida de los pueblos indígenas se reflejan en pinturas, textos, narraciones, textiles, en la transmisión oral de saberes, en la pervivencia de las prácticas y actitudes para con la vida y los seres que la forman. En suma, las luchas históricas por la libre determinación y la autogestión/autogobierno se sustentan, hasta el día de hoy, en los conocimientos y saberes indígenas.

La memoria histórica contiene poemas, cantos tristes o alegorías, relatos que describen la situación a la que fueron sometidos los pueblos y naciones indígenas con la llegada de los españoles. Los indios y las indias, al contemplar su mundo y sus dioses destruidos, lo describían de la siguiente manera:

En los caminos yacen dardos rotos, los cabellos están esparcidos. Destechadas las casas, enrojecidos los muros. Gusanos pululan por calles y plazas, y en las paredes están salpicados los sesos. Rojas están las aguas como teñidas y cuando las bebemos, es como si bebiéramos agua de salitre. Golpeábamos, en tanto los muros de adobe, y era nuestra herencia una red de agujeros. Con los escudos fue su resguardo, pero ni con escudos puede ser sostenida su soledad (León-Portilla, 2007: 10).

Con esta destrucción ciertamente se fue parte de la historia, se perdieron personas portadoras de saberes, de los conocimientos indígenas, pero sus descendientes todavía conservan importantes saberes y prácticas que les ha permitido encarar otras/nuevas formas de autogestión y vida.

La colonización en el Abya Yala (actualmente América), convirtió al continente en dependiente y explotado; los

“extranjeros” se apropiaron de sus riquezas, de sus energías y de su gente. Hoy en día, en muchos casos, continúa la colonización, expresada en una lógica económica de explotación de los recursos naturales de estos territorios.

El colonialismo expresado en la dominación sobre lo económico, político, social, cultural y espiritual ha sido uno de los primeros resultados de la imposición, la desigualdad y la explotación, que luego se reprodujo con la conformación de los Estados-nación. Frente a ello, se desplegó la resistencia de los pueblos indígenas a lo largo de la historia, insistiendo en la construcción de sus procesos autonómicos y en la recuperación de su libre determinación.

Según González Casanova,

la definición del colonialismo interno está originalmente ligada a fenómenos de conquista, en que las poblaciones de nativos no son exterminadas y forman parte del Estado colonizador y después del Estado que adquiere una independencia formal (2013: 3).

Actualmente, los pueblos indígenas de América Latina se encuentran en situación de desigualdad frente a las élites dominantes, las burguesías y oligarquías, ya que no participan en la administración de lo jurídico, político y económico, salvo en condición de asimilados: es este el gran desequilibrio que aún se arrastra.

Así, los pueblos se ven privados de organizar por sí mismos el curso de su historia y de su existencia, por cuanto las leyes y normas las establecen aquellos que los explotan. A pesar de esta imposición, los esfuerzos colectivos permanentes logran avizorar nuevos horizontes de lucha en contra de la subordinación.

Los trabajos del Taller de Historia Oral Andina (THOA) referidos a las luchas reivindicativas de los pueblos indígenas durante el periodo liberal en Bolivia nos muestran su incesante movilización y resistencia, y su tenaz cuestionamiento de las

leyes liberales que señalaban la existencia de dos repúblicas. La de los indígenas era una república aparte; colectivamente hablando, eran los habitantes del espacio conquistado, eran súbditos de un Estado colonial que les privaba de derechos y los sobrecargaba de obligaciones.

Es importante señalar que no todos los gobernantes indígenas o autoridades tradicionales fueron cooptados por las fuerzas gobernantes del colonialismo. Varios de ellos encabezaron formas de resistencia que a lo largo de estos más de 500 años constituyen las bases del resurgimiento de la identidad indígena en todas las esferas.

En la comprensión del proceso de colonialidad es importante desarrollar el tema del derecho y las prácticas jurídicas indígenas, que no podrían entenderse con una única visión del presente, sino en el marco de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas y en Bolivia por la nueva Constitución Política del Estado. Los pueblos indígenas, en esta perspectiva, tienen en su memoria la fuente de sus derechos; la fórmula de solución de sus problemas pasa por el ejercicio de sus derechos fundamentales.

La libre determinación expresada en el autogobierno está mostrando con claridad dos caminos de realización en lo que respecta a administración y gestión pública. El primero referido al reforzamiento de la propia institucionalidad y, de no existir, a restablecerla. El segundo, a la consolidación de las autonomías indígenas

Sin embargo, en el camino de estas reivindicaciones existe la paradoja de la necesidad y búsqueda de “reconocimiento” por parte de los pueblos indígenas en el marco del Estado y el Sistema de las Naciones Unidas; el reconocimiento no debiera ser requisito, sino un derecho, un imperativo que se debe cumplir. A pesar de esta dificultad, no es posible desmarcarse de una historia signada por el colonialismo, la exclusión y el paternalismo de los Estados, entonces sobreviene la obligación de formular demandas, y es en este proceso en el que el conocimiento histórico constituye un fundamento del derecho que debe ser ejercido y eventualmente reconocido.

### **Desde Naciones Unidas, la libre determinación y el autogobierno**

Como parte de las movilizaciones y resistencias indígenas, en 1982 se creó el Grupo de Trabajo Sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) que elaboró la propuesta de Declaración de

los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta declaración, en su artículo 3º, prevé el reconocimiento del derecho a la libre determinación como derecho fundamental.

El artículo 3 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, haciendo justicia por los efectos del colonialismo reconoce que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Es este un derecho fundamental para todos los pueblos y, como dice la Declaración, permite determinar en libertad su condición política y prever en libertad el desarrollo. El ejercicio de este derecho ha dado lugar a los procesos de descolonización e independencia de los países coloniales<sup>1</sup>. En su artículo 4º establece: “tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.

La autonomía supone el desarrollo de instituciones propias, las cuales a su vez deben tener el soporte de la disposición de fondos propios. Esta proyección hacia la autonomía ya había sido establecida en la Convención 169 de la OIT, que incluso señala la obligación de los Estados de asegurar los fondos necesarios para dicho efecto.

Así, el derecho a la libre determinación da lugar a que los pueblos y naciones indígenas puedan “reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales”, que deben producirse en lo interno de los Estados y luego también “participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5 de la Declaración de la NN UU sobre los derechos de los pueblos indígenas).

La libre determinación expresada en el autogobierno está mostrando con claridad dos caminos de realización en lo que respecta a administración y gestión pública. El primero referido al reforzamiento de la propia institucionalidad y, de no existir, a restablecerla. El segundo, a la consolidación de las autonomías indígenas.

Pocos son los casos en que los Estados asumen políticas que favorecen el ejercicio del derecho a la libre determinación, y el Estado Plurinacional de Bolivia es uno de ellos.

.....  
1 Al respecto véase la resolución 1514.

## Consolidación de las autonomías indígenas y la restitución del sistema *ayllu*

Las autonomías indígenas basan su reconocimiento en la territorialidad como elemento fundamental de su funcionamiento, en la pertenencia a un territorio y en la gestión administrativa de sus recursos. Asimismo, la identidad cultural, basada en la lengua originaria y la memoria histórica, en su condición de pueblos indígenas, las formas de organización social, económica y política en relación a la pertenencia de su territorio, con el cumplimiento de ejercicio de cargos y la espiritualidad son las bases de su autogobierno y autogestión.

Desde las cosmovisiones andinas, se reconoce la reconstitución (que es *kutt'aña*, volver a levantar, edificar) y constituir (*utt'aya*), la institucionalidad Qullana que pretendió destruir el colonialismo. Para los pueblos indígenas (principalmente los andinos), esta institucionalidad es su modelo social y político expresado en el *ayllu* que fue la semilla (*jatha*) que originó culturas, naciones y estados en gran parte del continente sudamericano.

El *ayllu* es el modelo sociopolítico que permitió enfrentar con éxito la colonización, defender la tierra y el territorio, que son el sustento de la vida de familias y comunidades. Confrontado con la organización sindical campesina, el *ayllu* se yergue como pilar fundamental que sostiene la sociedad y reconfirma el dominio y soberanía sobre el territorio. El mandato de la reconstitución surgió del seno mismo de las familias y comunidades indígenas.

El sistema del *ayllu*, pese al rigor de la dominación colonial española y a las adversidades del sistema gamonal en Bolivia<sup>2</sup>, sobrevivió hasta vísperas de la Revolución de 1952, aunque confinado a las peores tierras y sus autoridades fuertemente sujetas a la burocracia local. Se mantuvo la posesión y dominio del territorio, el sistema autónomo de autoridad, encargado de la administración de recursos, resolución de conflictos y con alguna capacidad de interacción con el Estado.

Después de la reforma agraria impuesta desde el Estado en 1952 hizo que la tenencia, e incluso el usufructo de la tierra sea individual y fraccionada en parcelas. Un análisis más profundo muestra que el sistema de autoridad fue obligado a despojarse de sus símbolos de poder y mando y colocarse el marbete de secretarios de un directorio sindical. Este fue un intento de desestructuración de las formas de organización y gobierno propio. En algunos *ayllus* y *markas* el despojo fue evidente y real. Sin em-

bargo, en la zona de Machaca y otros *ayllus* de la nación Pakajaqi, los funcionarios sindicales no pudieron concebir nunca el ejercicio del cargo sin los elementos simbólicos y orgánicos de mando.

Las autonomías indígenas basan su reconocimiento en la territorialidad como elemento fundamental de su funcionamiento, en la pertenencia a un territorio y en la gestión administrativa de sus recursos. Asimismo, la identidad cultural, basada en la lengua originaria y la memoria histórica, en su condición de pueblos indígenas, las formas de organización social, económica y política en relación a la pertenencia de su territorio, con el cumplimiento de ejercicio de cargos y la espiritualidad son las bases de su autogobierno y autogestión

La investigación coordinada por Guery Chuquimia (2010) sobre la reconstitución de los *ayllus* en la experiencia de Jacha Suyu Pakajaqi muestra este proceso como una experiencia compartida: la autoridad indígena en Axawiri Marka está establecida por un sistema propio de autoridades, en el que la asunción de los cargos corresponde a hombres y mujeres, que, en su condición de *chacha warmi* (principio de ejercicio de la dualidad), asumen el cargo como responsabilidad y servicio a la comunidad. También se da el caso en que las autoridades pueden ser mujeres acompañadas de un hombre, que puede ser su hijo menor o el hermano, conservando la dualidad del *jaqi* (persona). La representación territorial también está simbolizada en la dualidad parcial (arribeños y abajeños), que simboliza la condición masculina en el caso de los de arriba, y la condición femenina en el caso de los de abajo, lo cual tiene mayor consolidación con el proceso de reconstitución de los *ayllus* en la provincia Pacajes.

El desafío desde un comienzo en la más absoluta confianza de hermandad con las *markas* pioneras de Jesús, San Andrés y Santiago de Machaca, que buscaron con afán los viejos títulos de propiedad comunal de sus tierras, y para su interpretación requirieron los servicios de sus hermanos universitarios, desdeñando los recursos y el poder de entidades asistencialistas enclavadas en su territorio.

El logro colectivo de la reconstitución del *ayllu* en la provincia Ingavi, tras el empuje de Machaca, el año de 1993 se ha constituido en el referente obligatorio en la constelación de organizaciones/movimientos indígena-campesinos, instituciones de gobierno y privadas de desarrollo que trabajan por aliviar la pobreza indígena y, al mismo tiempo, buscar su control.

2 El gamonalismo fue una de las últimas formas de colonización, de apropiación de tierras indígenas y la reducción de sus titulares a la condición de colonos, *punku en aymara*.

En cuanto a los derechos, deberes y obligaciones, es importante el seguimiento del *thakhi*, simbolizado como el camino que deben seguir los y las comunarios/as, que ocupando el cargo desde sus niveles iniciales hasta los de mayor jerarquía van cumpliendo en pareja, junto con actos rituales que simbolizan la espiritualidad y el compromiso que envuelven esta práctica. El cumplimiento del cargo pasa por seguir el *thakhi* en su condición de *chacha warmi*. Sin embargo, durante los años recientes, este acto de ejercicio de derechos ha sido influido por el proceso de migración: muchas autoridades ya no viven en la comunidad y trabajan en las ciudades, lo que influye en la función de la autoridad (Chuquimia, 2010: 71).

### Conocimientos y saberes tradicionales, un pilar para las autonomías indígenas

Los conocimientos tradicionales son parte esencial de la vida de los pueblos indígenas. Desarrollados a lo largo de la historia a pesar del colonialismo, estos conocimientos están estrechamente relacionados con sus formas de gobernanza, cultura, memoria, historia, idioma, espiritualidad, administración de sus recursos en sus territorios, su cosmovisión, basados en formas de sostenibilidad de la vida. Los conocimientos tradicionales son la vida de los pueblos indígenas, donde nacen y se reproducen, en una relación integral con la Madre Tierra.

Las autoridades tradicionales son gestoras y garantes de los sistemas tradicionales en la gestión de ecosistemas, en los que la mujer juega un rol importante en la transmisión de sus saberes indígenas y la espiritualidad (la otra base fundamental), concebidos como integrales e innovadores en su práctica de relación estrecha con sus territorios. Esta administración de los ecosistemas está liderada por las autoridades tradicionales, quienes son los responsables del cumplimiento de la función social, a través de la producción y reproducción de prácticas y actitudes que van cuidando y precautelando los territorios.

Entonces, los conocimientos tradicionales son los que guían la vida, y junto con la experiencia, preservan, conservan e innovan saberes y formas de ver la vida y el desarrollo. Esta experiencia está basada en sus formas de organizarse de manera integral, por ello su proceso debe realizarse de manera autónoma, como eje fundamental del ejercicio del derecho a la libre determinación.

### Concepción de la dualidad en el ejercicio de cargo, elemento para comprender el autogobierno

La lucha reivindicativa por los derechos humanos es universal, como es universal la lucha por el estableci-

miento de relaciones de equidad y justicia para la mujer indígena, y al mismo tiempo es un reto para las mujeres en procesos de autonomía. Su carácter de validez parte de la conceptualización y del ejercicio de los derechos humanos y establece diálogos de mujeres y hombres en condiciones de complementariedad y justicia para todas y todos.

A pesar de que la concepción del *chacha warmi* encubre relaciones de subordinación, como principio conlleva el establecimiento de derechos humanos en condiciones de complementariedad, inclusión y equidad para las mujeres. Una clara interpretación ya se da con la refundación del país que pasa por el reconocimiento de la plurinacionalidad, ya Zavaleta lo mencionaba en 1983: todas las instituciones son formas organizadas de los fracasos humanos, entonces ¿por qué aferrarse a una sociedad en crisis?, es una interrogante que implica un desafío al Estado-nación desde el Estado de la plurinacionalidad.

En todos los casos referidos a sistemas de autoridades originarias (en referencia a tierras altas está presente el principio de la dualidad, fundamentalmente en el ejercicio de cargos, que, bajo la concepción del *chacha warmi*, conlleva un enfoque de ejercicio de autoridad, aunque se refiere a que la participación de la mujer en espacios públicos es reducida. Esto puede notarse en las asambleas o *tantachawis*, donde las mujeres hablan menos. Sin embargo, existen espacios de decisión estratégica privada que subyacen a las comprensiones de la organización y participación política modernas, pues se dan bajo concepciones de valoración de la vida y, por tanto, decisión en pareja<sup>3</sup>.

### Desafíos en los procesos autonómicos indígenas

El reconocimiento constitucional de los derechos de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos en Bolivia conlleva la incorporación de criterios de gestión política y pública en todos los niveles y ámbitos que deberán traducir este mandato en acciones y actitudes de política y práctica pública, particularmente en lo que respecta a la libre determinación y el autogobierno.

El avance en los procesos de Autonomía Indígena significan un desafío del proceso de descolonización incluso en el ámbito interno, desde las mismas poblaciones que demandan su conformación (autonomía) para evitar el sometimiento o subordinación de la gestión territorial indígena, los conocimientos y saberes, así como los prin-

3 Lo cual no pretende invisibilizar las transformaciones en las relaciones entre hombres y mujeres, y obviamente en las relaciones de poder debido a las transformaciones socioeconómicas y políticas.

cipios como muestra de resistencia a un aparato estatal burocrático y excluyente.

El desafío mayor se encuentra en los estamentos estatales, que si realmente quieren incluir el ejercicio pleno de la libre determinación y el autogobierno en la gestión de la cosa pública y avanzar con la restitución y reconstrucción de relaciones de igualdad efectivas, deberían ejercitar las formas de inclusión de las prácticas, conocimientos y saberes de la autogestión territorial en la gestión de las Autonomías Indígenas como entidades territoriales autónomas (ETA), liberándolas de los escarnios burocráticos asociados a la homogenización de procedimientos y normas, sin mecanismos participativos de control social o de toma de decisiones, sin la sabiduría de la rotación del ejercicio de autoridad como servicio a la sociedad.

El avance en los procesos de Autonomía Indígena significan un desafío del proceso de descolonización incluso en el ámbito interno, desde las mismas poblaciones que demandan su conformación para evitar el sometimiento o subordinación de la gestión territorial indígena, los conocimientos y saberes, así como los principios a un aparato estatal burocrático y excluyente.

Las raíces colonizadas de una gestión de la cosa pública perviven aún. Es imposible pensar que más de 500 años de construcción de sus parámetros pueden destruirse de golpe. Sin embargo, se supone que con la aprobación de la Constitución del Estado Plurinacional se asume una conciencia colectiva de desestructuración de las viejas lógicas del ejercicio del poder. Por tanto, es innegable que son los propios principios y procedimientos de los estamentos estatales que buscan la “normalización” o “regulación” genérica los que pueden poner en riesgo la inclusión plena de las formas propias del autogobierno en las Autonomías Indígenas. Este riesgo se puede dar desde las formas de concretar el ejercicio de los derechos políticos, la determinación de acceder y aprobar sus instrumentos de gestión (acceso y estatuto), la conformación de instancias y mecanismos que se desvinculan de las estructuras de gestión territorial, la definición y aceptación “formal” de sus decisiones (referendo), el ejercicio competencial de las autoridades indígenas como parte de una ETA.

La sabiduría de los pueblos nos muestra la ruta de las formas propias de “democracia” y la actuación sobre el poder político. En la práctica, la dualidad y la rotación territorial, se ha traducido en esferas rurales y urbanas, contribuyendo al ejercicio de los derechos políticos en sus

propios formatos pero también en el marco de las leyes republicanas y ahora plurinacionales. Sería de gran importancia saber hasta dónde y en qué momentos se puede aplicar estos principios del ejercicio político.

Finalmente, las raíces del principio del *chacha warmi* se limitan cuando los enfoques y las lecturas pretenden reducirlas al ejercicio del cargo entre hombre y mujer; el verdadero desafío es incorporar esa concepción del poder dual en las diferentes formas y estructuras de ejercicio de derechos políticos, económicos y sociales, sobre todo en las sociedades andinas.

## Bibliografía

Chuquimia, René Guery (2009). *La reconstitución del Jach'a Suyu y la Nación Pakajaqi*. La Paz: PIEB.

Condori Chura, Leandro y Ticona, Esteban (1992). *El escribano de los caciques apoderados: Kasikinakan puriraranakan qillqiripa*. La Paz: HISBOL, THOA.

Dussel, Enrique (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Madrid: Trotta.

González Casanova, Pablo (2003). “Colonialismo Interno (una redefinición)”. En: revista *Rebeldía* 12. México: Universidad Autónoma de México.

León-Portilla, Miguel (2007). *Visión de los vencidos. Relaciones indígenas de la conquista*. México, D. F.: Universidad Autónoma de México.

Mamani, Carlos (1991). *Taraqu 1866-1935: Masacre, guerra y “Renovación” en la biografía de Eduardo L. Nina Quispi*. La Paz: Aruwiwiri.

Naciones Unidas (2007). *Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas* Naciones Unidas, Asamblea General 7 de septiembre de 2007 (Ley N° 3760 de 7 de Noviembre 2007).

——— (s. f.). *Carta Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. En: [tratadoseuropeos.eu/Documentos/Carta\\_Internacional\\_de\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://tratadoseuropeos.eu/Documentos/Carta_Internacional_de_Derechos_Humanos.pdf)

OIT (1991). Convenio N° 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 1989. Aprobada el 27 de junio de 1989, ratificada por Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991.

THOA (1984). *El indio Santos Marka T'ula Cacique principal de los ayllus de Qallpa y Apoderado General de las Comunidades Originarias de la República*. La Paz: THOA.

**María Eugenia Choque**

Aymara, Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Historia Andina y postulante al Doctorado en Ciencias del Desarrollo (Universidad Mayor de San Andrés). Parte de la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe. En 2014, fue seleccionada como miembro experto del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Sus trabajos de investigación abordan temas de género, identidad, historia oral, movimiento indígena, educación indígena y reconstitución de los Ayllus. Es autora de varios artículos referidos a los derechos de los Pueblos Indígenas. Fue docente en la Universidad Pública de El Alto, Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Técnica de Oruro. Es sabia indígena de la Universidad Indígena Intercultural. Actualmente se desempeña como Vocal del Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia.



# Apuntes sobre autonomía indígena de base territorial y los retos de la descolonización en el Estado Plurinacional

*Miguel A. Vargas Delgado*

La demanda por la autonomía indígena sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones de los pueblos indígenas (Díaz Polanco, 1999: 157). El Estado Plurinacional autonómico sintetiza y materializa constitucionalmente esta demanda a través de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) en tres dimensiones o “vías” territoriales: la vía municipal (la conversión de un municipio en AIOC), la vía territorial (la constitución de una autonomía sobre la base de un territorio indígena originario campesino consolidado), y la vía regional (la articulación de varias AIOC en una región indígena originario campesina).

## Autonomía indígena. Entre la vía corta y la vía larga

Luego del referendo de 2009, en el que 12 municipios de Bolivia sometieron a consulta la decisión de transitar a la AIOC, y una vez promulgada la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”, el modelo autonómico indígena —al que José Luis Exeni caracterizó como “la larga marcha” (2015)— comenzó a ralentizar su andar, limitó su mirada y priorizó los procesos de acceso por la vía municipal (vía corta) en desmedro de los procesos de autonomía de base territorial (vía larga).

Esta segunda modalidad de acceso a la autonomía indígena fue bautizada como “vía larga” por los innumerables requisitos formales que el Estado fijó para su materialización. Una de las explicaciones es que esta vía obliga a discutir la “reterritorialización” o redibujo del mapa político administrativo nacional sobre la base de la realidad sociocultural de las naciones y pueblos indígenas, misma que se contrapone a la posición conservadora de no tocar las jurisdicciones republicanas existentes que es representada por la vía municipal para acceder a la autonomía indígena. Por su parte, se bautizó a la vía municipal como la “vía corta” ya que esta representaría una forma más accesible, y con menos obstáculos, al existir ya una estructura municipal que debe ser ajustada para construir la nueva dinámica autonómica indígena.

Esta decisión política expresada en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización significó en cierta medida la exclusión de momentos sustanciales para el movimiento indígena forjados en el curso del proceso autonómico boliviano. Así, encontramos la decisión de mujeres y hombres indígenas de declarar autónomos a sus territorios luego de haber concluido el proceso de reconocimiento formal de sus espacios de vida ancestrales, y en cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por Bolivia a finales de 2007. De esta manera, la historia “oficial” desconoce, por ejemplo, la decisión del territorio de Lomerío en la Chiquitanía cruceña o de Raqaypampa en el valle cochabambino de iniciar la “larga marcha” por la autonomía indígena en medio del escenario de tensión que vivió el país durante el periodo 2008-2009.

El balance del camino recorrido por las AIOC en el periodo 2009-2016 nos muestra que de 13 territorios indígenas que emprendieron el proceso por la “vía larga” (véase el cuadro 1) a partir de la consulta de acceso por normas y procedimientos propios, sólo Raqaypampa cumplió con todos los requisitos para encarar la última etapa del proceso<sup>1</sup>. Entre estos resalta la promulgación de la Ley N° 813 que dispone la creación de la Unidad Territorial del Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa

1 Nos referimos a los once requisitos establecidos en el título IV, capítulo I, de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: 1. Trámite administrativo de conversión de TCO a TIO; 2. Certificado de “territorio ancestral actualmente habitado”; 3. Consulta según normas y procedimientos propios para el acceso a la autonomía; 4. Certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional; 5. La conformación de un Órgano Deliberativo; 6. La creación de la unidad territorial; 7. La aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico por parte del Órgano Deliberativo por normas y procedimientos propios; 8. El control de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico; 9. La convocatoria a referendo para la aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico; 10. Definición del padrón electoral para el referendo; y 11. La conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino.

La democracia comunitaria constituye el mecanismo que tienen las y los comunarias/os de definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida en el marco del pluralismo político y jurídico.

sobre la base de las coordenadas y vértices descritos en el Título Ejecutorial N° TCO-NAL 000065 de 10 de febrero de 2010, además de la convocatoria al referendo de aprobación del proyecto de Estatuto, etapa que superó con un resultado histórico: el 91,78 % de los votos válidos apoyaron la opción por el SÍ, contra un 8,22 % de votos a favor del NO.

A la luz de estos resultados, Raqaypampa será el único territorio que consolidará la primera autonomía indígena de base territorial en el país luego de la elección de las y los representantes y autoridades de su Gobierno Autónomo por normas y procedimientos propios y de acuerdo a lo establecido en su Estatuto. La estructura de gobierno está compuesta por la Asamblea General de Comunidades, el Consejo de Gestión Territorial y la Autoridad Administrativa Autónoma.

El resto de los territorios aún están transitando por los escollos propios de la norma autonómica. Algunos aguardan la Declaración de Constitucionalidad de los proyectos de Estatutos Autonómicos por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, y otros la entrega de los certificados de ancestralidad y/o de viabilidad gubernativa por parte del ya desaparecido Ministerio de Autonomías. Además, otros deben sortear las disputas internas entre las estructuras políticas del ámbito municipal y las de carácter orgánico, que niegan en términos políticos y económicos el avance y la consolidación de estos procesos.

En mejor situación encontramos a los procesos que optaron por la “vía corta” de acceso a la autonomía indígena. Charagua Iyambae, en el departamento de Santa Cruz, luego de la victoria en la aprobación de su Estatuto Autonómico en septiembre de 2015 y de la conformación de su gobierno en septiembre de 2016, ahora constituye el referente en todo el país al ser el primer autogobierno indígena reconocido por el Estado boliviano luego de la posesión de sus 46 nuevas autoridades en enero de 2017.

Asimismo, luego de la aprobación del Estatuto Autonómico de la Nación Originaria de Uru Chipaya (departamento de Oruro), en el que la opción del SÍ alcanzó el 77,39 % de votos a favor frente al 22,61 % de votos por la opción del NO, se espera con gran expectativa y optimismo la elección de autoridades y representantes a las instancias del Gobierno Autónomo: *Chawkh Parla* (Instancia Delibe-

rativa) *Laymis Parla* (Órgano Legislativo) *Lanqšñi Paqh Mä Eph* (Órgano Ejecutivo), (véase el cuadro 1).

### La autonomía de base territorial como instrumento de descolonización

La construcción de un nuevo modelo de Estado exige desmontar el colonialismo en el propio aparato estatal, manifiesto en las prácticas racistas y en el exceso de burocratización de la administración pública y su efecto retardador en las operaciones del aparato público (De Sousa Santos, 2010: 106). Implica también rediscutir la “reterritorialización” o redibujo del mapa político del país sobre la base de la realidad sociocultural contraria a la posición de no tocar las jurisdicciones republicanas existentes (Tamburini, 2013). Significa, además, profundizar el ejercicio de las democracias entendiendo que no existe un modelo único y hegemónico de democracia, sino diferentes concepciones, saberes y prácticas democráticas en permanente disputa e interacción (Exeni Rodríguez, 2015: 39). La democracia comunitaria constituye el mecanismo que tienen las y los comunarias/os de definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida en el marco del pluralismo político y jurídico (Vargas Delgado, 2014: 146) como matriz articuladora en la construcción de la democracia intercultural, en el momento de diálogo con la democracia directa y participativa y la representativa.

Así, si bien el proceso autonómico en sus tres vías se presenta en términos generales como un instrumento descolonizador, es decir, como el medio y no el fin en sí mismo para el ejercicio de la autodeterminación y la consolidación del Estado Plurinacional, la autonomía de base territorial nos lleva a profundizar el debate en una cuestión central: la posibilidad de repensar de manera irrestricta el dibujo de los territorios ancestrales convertidos en unidades territoriales, modificando el rígido esquema republicano de departamentos y municipios ya creados (Tamburini, 2013: 26). Esto, debería partir de retomar el debate en términos de descolonización sobre la posibilidad de construir un nuevo mapa político admi-

Dado el actual momento histórico y político que atraviesan, los territorios indígenas que optaron por la autonomía de base territorial en particular, y las naciones y pueblos indígenas en general, se enfrentan al reto de reposicionar temas pendientes en la agenda nacional: la discusión de la reterritorialización del país, el debate sobre un nuevo modelo de gestión pública intercultural y la profundización de las democracias.

**Cuadro 1**  
**Procesos de autonomías indígenas originarias campesinas con base territorial**

| Nº | TIOC                               | Departamento | Situación actual                                                                                                                                    |
|----|------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Raqaypampa                         | Cochabamba   | Realizará la elección de sus autoridades a los órganos de gobierno de la autonomía indígena entre los meses de marzo y agosto de 2017.              |
| 2  | Lomerío                            | Santa Cruz   | Cuenta con proyecto de Estatuto Autonómico; el mismo se encuentra en el Tribunal Constitucional en la etapa de control de constitucionalidad.       |
| 3  | Territorio Indígena Multiétnico I  | Beni         | Cuenta con Órgano Deliberativo y borrador del proyecto de Estatuto Autonómico; el mismo se aprobará el octubre de la presente gestión.              |
| 4  | Kabineño                           | Beni         | Realizó la consulta de acceso a la autonomía y conformó su Órgano Deliberativo.                                                                     |
| 5  | Yurakare                           | Cochabamba   | En septiembre realizará la consulta de acceso y la conformación de su Órgano Deliberativo.                                                          |
| 6  | Corque Marka                       | Oruro        | Cuenta con Órgano Deliberativo y se encuentra en proceso de aprobación de su proyecto de Estatuto Autonómico.                                       |
| 7  | Monte Verde                        | Santa Cruz   | Cuenta con certificado de ancestralidad y está a la espera de obtener el certificado de viabilidad gubernativa para realizar la consulta de acceso. |
| 8  | Territorio Indígena Multiétnico II | Pando        | Se encuentra en proceso de obtener los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa.                                                      |
| 9  | Distrito de Ch'alla                | Cochabamba   | Se encuentra en proceso de obtener los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa.                                                      |
| 10 | Jatun Ayllu Kirkiawi               | Cochabamba   | Se encuentra en proceso de obtener los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa.                                                      |
| 11 | Jatun Ayllu Yura                   | Potosí       | Se encuentra en proceso de obtener los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa.                                                      |
| 12 | Marka Camata                       | La Paz       | Se encuentra en proceso de obtener los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa.                                                      |
| 13 | Copacabana Antaquilla              | La Paz       | Se encuentra en proceso de obtener los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa.                                                      |

Fuente: elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral y del Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas.

nistrativo en Bolivia, sobre el cual se constituyan nuevas entidades autónomas y se diseñe un nuevo modelo de gestión pública con características que sienten su base en lo plurinacional y comunitario, articulado al ejercicio de sistemas democráticos plurales que aporten en la profundización de nuevas formas de gobierno.

De esta manera, dado el actual momento histórico y político que atraviesan, los territorios indígenas que optaron por la autonomía de base territorial en particular, y las naciones y pueblos indígenas en general, se enfrentan al reto de reposicionar temas pendientes en la agenda nacional: la discusión de la reterritorialización del país, el debate sobre un nuevo modelo de gestión pública intercultural y la profundización de las democracias. Estos son los tres mayores retos en el horizonte de la construcción de las autonomías indígena originario campesinas y de la democracia intercultural en Bolivia.

## Bibliografía

De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural editores.

Díaz Polanco, H. (1999). *Autonomía Regional. La autodeterminación de los Pueblos Indios*. México D. F.: Siglo XXI.

Exeni Rodríguez, J. L. (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia* La Paz: Fundación Rosa Luxemburgo.

Tamburini, L. (2013). "Contexto constitucional y legal de las Autonomías Indígenas". Artículo *Primero*, 22.

Vargas Delgado, M. (2014). *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz* La Paz: PIEB.

**Miguel A. Vargas Delgado**

Estudió Derecho en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). Es autor del libro: *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz* (PIEB, 2014). Coautor del libro: *Lecciones aprendidas sobre consulta previa* (CEJIS, 2010). Fue coordinador de las oficinas Regionales de La Paz y Santa Cruz del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) (2012-2015). Actualmente forma parte de la Sección Observación, Acompañamiento y Supervisión (OAS) del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) en el Tribunal Supremo Electoral (TSE).







DEMOCRACIA INTERCULTURAL

# Comunicación Pública Intercultural.

## Desafío estratégico en la democracia diversa

Karina M. Herrera Miller

**C**iudadano/a significa ser, sentir, formar y tomar parte activa de lo colectivo, de lo público, de aquello que es de todos/as para el bien común. Lo apuntado trasciende el reconocimiento legal-formal, la ciudadanía no puede ser comprendida sino desde la capacidad comunicativa de los sujetos —individuales y colectivos— que hace posible poner en competencia sus sentidos, significaciones y visiones para incidir en la definición de los proyectos actuales y futuros de la convivencia social.

La noción de “ser parte” y “tomar parte” en las decisiones públicas no puede estar separada de la necesidad de acceso y uso de la palabra pública. Vale decir, del ejercicio efectivo del derecho a la comunicación.

Desde 2009, con las transformaciones constitucionales, en Bolivia se reconoce los derechos de comunicación e información y se señala también su implicancia con el ejercicio de otros derechos, entre ellos la participación ciudadana efectiva<sup>1</sup>.

De tal forma, y junto al reconocimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad como principios que guían la acción y gestión públicas, la acción comunicacional se convierte en articuladora fundamental de la construcción de una nueva racionalidad estatal.

En efecto, la gestión comunicacional desde las instancias del Estado, entendida bajo el concepto de comunicación pública intercultural, debe orientarse como estrategia de construcción y fortalecimiento de ciudadanía(s). Esto implica el desafío de alentar una efectiva relación dialógica entre actores sociales diversos e instituciones públicas que, en el marco de sus distintas atribuciones, promuevan

los derechos de participación y decisión fundamentados en procesos de comunicación e información, como ejes primordiales de la vida democrática.

Más aún, en el ámbito de la democracia intercultural —*demodiversidad*, según Boaventura de Sousa Santos—, que se establece como atributo de la convivencia de diversas prácticas y saberes de autoridad compartida, de deliberación, de decisión y de participación ciudadanas, este reto deviene ineludible.

Sin embargo, como asignaturas pendientes para una gestión comunicacional distinta en el marco de una construcción institucional distinta, queda, primero, el desalojar la errónea mirada de la comunicación pública como mecanismo de difusión de informaciones, de propaganda, de relaciones públicas o de posicionamiento corporativo.

Y, segundo, (re)interpretar la comunicación pública intercultural en y para la democracia intercultural como la construcción de procesos de competencia y convivencia de sentidos por la visibilidad, la participación, el diálogo y el reconocimiento de visiones y prácticas de actores diversos, que tengan un efecto positivo en la vida y beneficios colectivos.

Esta (re)construcción del mismo sentido de la comunicación y las democracias —en el horizonte de complementación y articulación de los tres tipos de democracia constitucionalizados en Bolivia: la representativa, la directa y participativa y la comunitaria— permite pensar y hacer comunicación desde la visibilización, la efectiva generación de espacios y mecanismos de difusión de la palabra pública y el encuentro dialógico de lo diverso, desde lenguajes y expresiones plurales que conciben una convivencia articulada, como substancia de la propia democratización, la plurinacionalidad y la interculturalidad que no pueden tener lugar al margen de procesos de comunicación.

Esto supone planificar y gestionar estratégicamente la comunicación y la información desde un enfoque de derechos que construya ciudadanía(s) intercultural(es), principalmente a través de:

- Lograr el acceso de los distintos actores a la información pública.

<sup>1</sup> En el capítulo séptimo de la Constitución, Comunicación Social, artículos 106 y 107, se reconoce el derecho a la comunicación e información. Como derechos civiles de las bolivianas y los bolivianos aparece también en el artículo 21, números 5 y 6. En otros artículos se presenta la relación entre comunicación e información y el ejercicio de otros derechos: artículos 25; 26; 30 inciso II, numerales 8, 9 y 11; 70 numeral 3; 75 numeral 2; 73, II; 103, II; 131, I y II; 242 numeral 4; 298, II numeral 2; 299, II numeral 6.

- Posibilitar la participación plural e informada de los diferentes actores.
- Visibilizar en el espacio público los proyectos, los sentidos y las significaciones en competencia de las distintas formas de democracia, por ejemplo.
- Lograr el reconocimiento y la apropiación públicos de los sentidos y las formas de democracia que conviven en el país.
- Gestionar alianzas y adhesiones para los proyectos y mandatos constitucionales respecto, principalmente, de la democracia intercultural.
- Promover el reconocimiento de la diversidad cultural, social, política, jurídica y lingüística.
- Facilitar el encuentro, los acuerdos entre las propuestas en disputa y la puesta en común de sentidos, dentro de las tres formas de democracia reconocidas en el país.
- Colectivizar sentidos, consensos y disensos, como forma de convivencia democrática.
- Promover el compromiso colectivo para resolver los conflictos por la vía deliberativa.
- Promover la interacción y el intercambio de saberes, de culturas y de lenguajes diversos, no solo los “oficiales”, sino sobre todo los que quedaron como “subalternos”.
- Construir espacios de interacción simbólica, de diálogo, para posibilitar la acción concertada.
- Convocar a la movilización comunitaria.
- Edificar y/o fortalecer el trabajo compartido en redes.
- Promover el acceso, el uso y la apropiación de distintos medios y espacios tecnológicos para informar y comunicar.
- Incidir en las agendas políticas, sociales y mediáticas para de/re construir imaginarios y cultura democráticos.

Estas estrategias apuntan, sin duda, a la profundización de la democracia y la comunicación plurales. Al respecto, el filósofo y comunicólogo español Jesús Martín-Barbero (2007) indica que la gran apuesta de la comunicación es pensar en cómo insertar a la vida política —pero no a la política hecha por los políticos, sino a aquellas otras formas de política hechas desde las organizaciones de base— los movimientos, las asociaciones, las redes; se trata de cómo reubicar en estas nuevas culturas políticas, las sensibilidades, los modos de sentir, de pensar, de organizarse, propuestas que dejan fuera la política oficial y que deben ser capaces de posibilitar que la gente se reencuentre en proyectos de cambio social, en proyectos de transformación, de redefinición de la democracia, de proyectos para hacernos cargo de la heterogeneidad de nuestras sociedades, trabajando las nuevas densidades de los procesos de reconocimiento sociocultural. Lo que la gente busca es el reconocimiento, la visibilidad social, cultural, política. La comunicación debe ser capaz de articular

las sensibilidades, los modos de narrar, los lenguajes locales a los proyectos de país y de proyecto de edificación de la patria grande. Se trata de poner la comunicación al servicio de la construcción de ciudadanos/as más capaces de hacerse cargo de sus sociedades.

La comunicación pública intercultural es, pues, la apuesta de enfoque y acción para fortalecer esta *demodiversidad*, pilar de la soberanía y participación ciudadanas, dentro del Estado Plurinacional.

Por tanto, se entiende que el tejido y la acción comunicacionales traspasan el simple difusionismo (transmisión de mensajes masivos a públicos dispersos y anónimos); la sola instrumentación propagandística (como recurso de persuasión o logro de adherencias); y el sesgado posicionamiento mediático/*marketinista*. Ello no implica desterrar técnicas derivadas de esos campos, sino articularlas bajo un enfoque crítico y direccionado por los principios constitucionales y fundamentalmente por los derechos de la comunicación, la información y la participación del pueblo.

La comunicación pública intercultural es, pues, la apuesta de enfoque y acción para fortalecer esta *demodiversidad*, pilar de la soberanía y participación ciudadanas, dentro del Estado Plurinacional.

#### Referencia:

Martín Barbero, Jesús (2007): “Comunicación y ciudadanía”. Exposición presentada durante el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Comunicación (COMLAC), Loja, Ecuador, 14-19 de octubre de 2007. En: <http://video.google.com/videoplay?docid=-9150981127133285856#docid=8564338340182439988> recuperado el 24 de agosto de 2011

#### Karina Herrera Miller

Doctoranda en el Programa de Ciencias y Humanidades para el Desarrollo Interdisciplinario de la Universidad Autónoma de Coahuila y la UNAM (2014-2017); Docente en Comunicación y Desarrollo por la UASB (La Paz), Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UMSA y cuenta con un Postgrado en el Diplomado Superior en Comunicación para el Desarrollo de la Universidad Andina (La Paz) y del Programa en Gestión Cultural y Comunicación de la FLACSO. Investigadora en el área de comunicación intercultural, planificación de la comunicación y comunicación política. Docente y conferencista de la UMSA, la UASB y otras universidades nacionales y extranjeras. Actualmente es Directora Nacional del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral.

# Cine, memoria y democracia participativa

*Alfonso Gumucio Dagron*

**T**oda democracia es una construcción colectiva. Como la memoria, la cultura y la comunicación, la democracia no es un episodio ocasional sino un proceso permanente cultivado, irrigado, alimentado todos los días para que sus raíces se afirmen, para que su follaje se despliegue vistoso y para que sus frutos puedan ser compartidos.

La edificación del imaginario democrático se parece más al tejido de una red que a la cimentación de una construcción rígida, lineal y menos aún vertical. En el tejido democrático importa más la diversidad de texturas y de colores que la dureza de las líneas o la plomada.

Está equivocado quien confunda un proceso democrático con una sucesión de eventos electorales. Si bien estos tienen que ver con el ejercicio de una opinión vinculante, no garantizan el fortalecimiento de un proceso que solo se consolida en la medida en que suma cotidianamente una multiplicidad de acciones colectivas, de comportamientos ciudadanos que apuntalan un ideal de convivencia con pleno ejercicio de todos los derechos.

La historia muestra que los procesos democráticos se alimentan de acciones cotidianas que consolidan la capacidad asociativa ciudadana con base en la toma de conciencia sobre el papel que cumple cada individuo y cada grupo en el andamiaje de esa casa para todos, cuyos muros son permeables y cuyo techo protege a la colectividad.

Si bien es una responsabilidad del Estado hacer prevalecer la democracia, su ejercicio depende de la participación de todos. La apatía y la abstención solo producen democracias frágiles, mal alimentadas, anoréxicas. Las democracias vigorosas se distinguen por su vitalidad en la opinión pública, en el debate y también en las calles.

La producción cultural, y en particular el cine, puede contribuir de manera eficaz en la construcción de los procesos democráticos porque apela a la memoria, a los sentidos y a la afectividad. Incluso el cine de ficción, como sucede en el género literario de la novela, puede representar la historia y la realidad con una fuerza que a veces supera la mirada documental y descriptiva.

Más allá de la militancia política que fue común en el cine de los años 1960 y 1970, y que en algunos casos fue desestimada como panfletaria, el cine tiene la capacidad de revelar el silencio y de sacar a la luz aquello que los ciudadanos quieren olvidar demasiado pronto, cuando no

La historia muestra que los procesos democráticos se alimentan de acciones cotidianas que consolidan la capacidad asociativa ciudadana con base en la toma de conciencia sobre el papel que cumple cada individuo y cada grupo en el andamiaje de esa casa para todos cuyos muros son permeables y cuyo techo protege a la colectividad.



han cerrado aún las heridas y no se han reconstituido los tejidos sociales rotos.

La fuerza del cine radica no tanto en el discurso de la voz que explicita como en el discurso de las imágenes que sugieren. La construcción del discurso cinematográfico es más eficiente a través de miradas internas desde los sujetos que de las externas desde los cineastas. El cineasta propone una versión que en cada espectador se enriquece y se completa a partir de la experiencia propia y del conocimiento que se genera en el diálogo entre la propuesta fílmica y las necesidades individuales y colectivas de los espectadores.

### Un ciclo para pensar

Las apretadas reflexiones anteriores parten de la experiencia de coordinación en octubre de 2016 del ciclo “Cine de las democracias” que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) promovió en alianza con la Cinemateca Boliviana y la Universidad Pública de El Alto (UPEA). Era la primera vez que se organizaba un evento de esa naturaleza y por tanto constituía un desafío seleccionar cinco películas que fueran representativas del tema desde varios ángulos relacionados al ejercicio y a la conquista de la democracia.

Para ofrecer una mirada comparativa y a la vez diversa y significativa de lo que sucede más allá de las fronteras nacionales, se decidió incluir en el ciclo una película boliviana, otra latinoamericana, otra de Estados Unidos, una de Europa y finalmente una producida en Asia. El ciclo se mantuvo en cartelera de la Cinemateca Boliviana durante una semana y en un auditorio de la carrera de Sociología en la Universidad Pública de El Alto (UPEA) la semana siguiente.

La muestra se inició con la película boliviana *El coraje del pueblo* (1971) de Jorge Sanjinés, uno de los cineastas bolivianos con mayor trayectoria internacional, que asistió a la inauguración del ciclo para presentar su obra. La mayor parte de la audiencia no conocía la película de Sanjinés, nunca la había visto. Y los que seguimos de cerca la evolución del cine boliviano desde hace varias décadas, no la habíamos vuelto a ver en más de 20 años. Antonio Eguino, que fue el jefe de fotografía en ese importante trabajo que retrata la “masacre de San Juan”, durante la dictadura del General Barrientos, tampoco la había visto en varias décadas.

Para los espectadores, nacidos durante los últimos 34 años de vida democrática que dejaron atrás cruentos golpes militares y privaciones de libertades, *El coraje del pueblo* representa otro tipo de “golpe”, un golpe de memoria, una manera de que la audiencia llegue a la conclusión de que no debe olvidar aquellos años que se vivió bajo dictaduras militares. Quienes fuimos perseguidos o empujados al exilio, no lo olvidamos, pero la gente más

joven, salvo excepciones, parece que ha sido neutralizada con un baño de amnesia.

No es necesario haber vivido en carne propia ese tipo de eventos para tener memoria sobre ellos. El cine nos ayuda a conocerlos, a incorporarlos en nuestro registro como un filtro que nos permite darle un valor a las representaciones que forman nuestra identidad, nuestra cultura y nuestro conocimiento. Y no hay conocimiento propio si no se construye con base en valores y derechos.

Las otras películas de este ciclo de Cine de las democracias cumplían también una función memoriosa fundamental con una audiencia paradójicamente poco informada, aunque debido a la innovación tecnológica está mucho más conectada a canales múltiples de información de los que no disponíamos hace cuatro o cinco décadas.

Por ello, elegimos el largometraje chileno *No* (2012) de Pablo Larraín, que muestra las condiciones en las que se desarrolló el plebiscito que puso fin a la dictadura de Pinochet. Cuando las probabilidades indicaban que Pinochet iba a conseguir un triunfo que le permitiría permanecer aún más tiempo en el poder, el NO que expresó la población chilena, sobre todo los más jóvenes, permitió el retorno de la democracia.

Si en la película de Sanjinés veíamos la lucha de los mineros bolivianos por la democracia y la represión violenta de que fueron objeto, el largometraje de Pablo Larraín es una demostración de que hay otras formas, como el voto, que permiten fortalecer procesos de participación y construcción democrática.

Lo propio sucede con otras dos producciones. Una de ellas, *Milk* (2008) de Gus van Sant, narra cómo a través del voto se logró en California (Estados Unidos) en los años setenta, un candidato homosexual lograría ejercer un puesto en la administración pública y representar de esa manera a miles de ciudadanos que eran discriminados por su orientación sexual.

En la otra cinta, *Sufragistas* (2015) de Sarah Gavron, se muestra algo similar que sucedió en la Inglaterra de principios del siglo pasado, cuando las mujeres conquistaron su derecho a votar y terminaron de esa manera con una discriminación que había perdurado durante siglos. Para esas mujeres obreras el camino no fue fácil, porque para conquistar el derecho a votar tuvieron a veces que tomar acciones violentas que les permitían llamar la atención sobre sus derechos ciudadanos.

La democracia constituye el mismo horizonte en todos los ejemplos anteriores, aunque los métodos de lucha difieran. Lo importante es el ejercicio libre de la vida democrática, a

la que todos aspiramos en sociedades de Bolivia, Europa o de Asia.

El cine puede constituirse en el guardián de la memoria porque incluso la ficción, como sucede con la novela, puede representar la historia y la realidad con una fuerza notable. Pero además de preservar la memoria el cine es un disparador de la acción colectiva.

Si *El coraje del pueblo* está a medio camino entre la ficción y el testimonio, la última película presentada en el ciclo, *El acto de matar* (2012) de Joshua Oppenheimer, es íntegramente un documental testimonial, realizado en un estilo inédito en la historia del cine, sobre un tema no resuelto, de manera que no es una representación del pasado, sino del presente. El documental muestra de manera descarnada los testimonios de los torturadores y asesinos que luego del golpe militar de Indonesia en 1965, aniquilaron a millones de personas con sus propias manos.

### Lecciones aprendidas

El ciclo dejó una valiosa experiencia de la que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) debiera sacar ciertas lecciones.

Preocupa el poco interés de la gente joven por un cine que reflexiona, que ejercita la memoria y toca fibras sensibles del compromiso social. Ese desinterés se manifestó en la apatía de los estudiantes de la UPEA, a pesar de que el ciclo era gratuito y fue publicitado ampliamente a través de carteles con la información sobre las proyecciones. Apatía en dos sentidos: poca asistencia y poca participación en los debates.

No se podía argüir falta de conocimiento sobre el ciclo, ni conflicto con horarios de clases o con otros eventos. Sencillamente falta de interés, apatía por temas vinculados a los derechos humanos. Así lo expresaron abiertamente algunos estudiantes cuando dijeron que para ellos el cine era distracción y espectáculo.

En cambio, fueron mucho más interesantes las discusiones con estudiantes de secundaria de colegios de la red Fe y Alegría que fueron convocados por la OEP junto a sus profesores. Tanto en la Cinemateca Boliviana como en la UPEA, estos estudiantes de 4º, 5º y 6º de secundaria mostraron interés y compromisos con los temas tratados por las películas.

Las características de una juventud extremadamente imbuida de las tecnologías de la información y la comunicación provocan un distanciamiento preocupante de la

realidad social. Al decir de Dominique Wolton<sup>2</sup>: “El exceso de información no genera mayor comunicación”.

Hay una incapacidad creciente en los jóvenes de procesar la información cada vez más abundante para incorporarla como conocimiento propio que pueda llevar a la acción colectiva.

La contradicción entre un mundo cada vez más conectado por la tecnología pero a la vez más individualista se traduce en una suerte de autismo colectivo, como lo he denominado para denotar el espejismo de las redes virtuales frente a la imposibilidad de construir relaciones sociales verdaderas en el “espacio carne”, como diría un colega, John Perry Barlow. Un espacio concreto, físico y táctil.

Lo otro es el modo de consumo del audiovisual. El consumo de cine está hoy más cerca del circo que del séptimo arte. En el imaginario colectivo, sobre todo en generaciones más jóvenes, el cine ha sido devaluado en espectáculo y ha abandonado su condición de séptimo arte.

Sin embargo, el consumo de audiovisual es creciente en las nuevas generaciones que olvidan la escritura como principal medio de registro o de intercambio. Por ello, hay que seguir apostando a los “lectores audiovisuales” para llegar a ellos con mensajes apropiados sobre procesos democráticos.

Bolivia tiene una larga historia de lucha por la democracia porque la legitimidad de sus gobiernos ha estado reñida con la legalidad de las urnas. La participación en elecciones es masiva porque es obligatoria y porque se ha convertido en una responsabilidad incorporada a la “dieta” democrática, pero lo cierto es que sigue siendo frágil, manipulable y maleable, como se puede constatar ayer y hoy.

La vigencia de un órgano electoral independiente, descentralizado y transparente es una condición esencial para que los ciudadanos se sientan acuerpados en sus objetivos de vivir su vida cotidiana asumiendo responsabilidades y obligaciones colectivas con la certeza de que ello es una garantía para un desarrollo social, cultural y económico armónico y una convivencia pacífica que permita construir antes que destruir.

### Cine comunitario

Una experiencia anterior sugiere otro camino en el uso del audiovisual para apoyar la construcción de procesos

.....  
2 Wolton, Dominique (2009). *Informar no es comunicar*. París: CNRS Editions.

democráticos y la toma de conciencia sobre la importancia de estos entre la juventud.

Bolivia tiene una larga historia de lucha por lo democracia porque la legitimidad de sus gobiernos ha estado reñida con la legalidad de las urnas. La participación en elecciones es masiva porque es obligatoria y porque se ha convertido en una responsabilidad incorporada a la “dieta” democrática, pero lo cierto es que sigue siendo frágil, manipulable y maleable, como se puede constatar ayer y hoy.

Entre 2011 y 2012 coordiné una investigación regional sobre el audiovisual comunitario en América Latina y el Caribe, auspiciada por la Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano (FNCL) con el apoyo del Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco. Con un grupo de seis investigadores logramos abarcar catorce países para revelar un continente hasta entonces desconocido: el de un cine realizado por las propias comunidades urbanas o rurales y utilizado como un instrumento de identidad, recuperación de valores, y defensa de la cultura y de la democracia. Los resultados de la investigación fueron publicados en el libro *Cine comunitario en América Latina y El Caribe* (2012), que posteriormente tuvo una segunda edición en Ecuador y una tercera en Colombia.

El desafío de investigar algo que por su propia naturaleza permanece escondido y marginado permitió sin embargo reconocer en las 55 experiencias seleccionados ciertos valores que podrían aplicarse a una propuesta renovada de uso del audiovisual en la sensibilización y la capacitación de jóvenes sobre temas de democracia y participación.

En tanto que arte e industria, el cine latinoamericano sufre una situación de indefensión de cara al cine comercial que se promueve desde los grandes centros mundiales de producción y distribución. La primera desventaja del cine latinoamericano es su escasa presencia en las pantallas comerciales, más aún aquel cine que proviene de países considerados “menores” en cuanto a su industria cinematográfica.

El segundo filtro es el que separa el cine de ficción del cine documental, en detrimento de este último. Y el tercero es aquel que discrimina al cortometraje y a toda película de una duración que no se adapte a las normas de las salas comerciales de cine o de los tiempos de televisión. Lo anterior tiene que ver con una estructura económica que privilegia a un cine de largometraje de ficción y con vocación comercial.

Si pasamos revista de los filtros y discriminaciones mencionados anteriormente, el cine comunitario en América Latina y el Caribe padece de todos ellos y de otro más: al ser un cine hecho por cineastas no profesionales, sobre temáticas que interesan a grupos y comunidades específicas, está también en desventaja frente al cine “de autor”.

Este es un cine que tiene como eje el derecho a la comunicación. Su referente principal no es la industria cinematográfica, sino la comunicación como reivindicación de los excluidos y silenciados. Es una expresión de comunicación, una expresión artística y una expresión política. Nace en la mayoría de los casos de la necesidad de comunicar sin intermediarios, de hacerlo en un lenguaje propio que no ha sido predeterminado por otros ya existentes, y pretende cumplir en la sociedad la función de representar políticamente a colectividades marginadas, poco representadas o sencillamente ignoradas.

La ausencia de una información veraz y la invisibilización de la problemática que afecta a grandes sectores de la sociedad que son marginados y discriminados por la desinformación y por las políticas sociales de los Estados hace que las propias comunidades, además de exigir transparencia a los medios masivos, reivindiquen su derecho a la comunicación y lo ejerciten a través de múltiples medios, incluido el audiovisual. El audiovisual comunitario, menos estudiado que la radio comunitaria cuya trascendencia es incontestable, forma parte de ese mismo caudal de iniciativas que reivindican el derecho a la comunicación.

La eclosión de nuevas tecnologías digitales abarató los costos y simplificó el manejo de los aparatos, de tal manera que puso al alcance de todos la posibilidad de filmar o grabar imágenes y sonidos. La tecnología es, entonces, un trampolín que permite el salto de un cine de individuos a un cine de comunidades, pero no es en sí un instrumento de transformación, sino que depende del valor de uso. La mitificación excesiva de la tecnología oscurece el análisis de las verdaderas motivaciones, causas y efectos. Gracias a la accesibilidad que permiten los medios digitales, hay experiencias donde la propia comunidad interviene en el proceso de producción, por lo que ya puede hablarse de un audiovisual comunitario propiamente dicho. Esa participación se da desde el momento de la elección del tema y en la toma de decisiones sobre la forma de abordarlo, así como en el establecimiento del equipo humano de producción, en la atribución de tareas y en la definición de los modos de difusión.

Los medios de información masivos y los investigadores de la comunicación se han ocupado sobre todo de las películas que se estrenan en salas de cine y no del “otro” cine, aquel que eclosiona como un proceso de comunicación participativa, incluyente y sensible a la diversidad cultural.

Un indicador importante es el que distingue *productos de procesos*. Mientras que con frecuencia la literatura sobre el cine se ocupa de las películas, en el cine comunitario son más interesantes los espacios y los procesos de organización, producción y difusión, cuyas finalidades son comunitarias desde una perspectiva social incluyente.

Los alcances de los procesos de cine y video comunitarios se refieren, en primer lugar, al impacto en el interior de las comunidades (individuos, familias, grupos sociales, barrio, localidad), y, en segunda instancia, al conjunto de la sociedad. Para ello se toman en cuenta:

- Las prácticas y acciones instrumentales asociadas a la transformación de los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización.
- La organización política y normativa asociada al ejercicio del poder (el control de jerarquías, la propiedad, desigualdades y contradicciones estructurales).
- El eje valorativo y horizontal asociado a las normas de la asociación y a los procesos de lucha por la legitimación social.
- La dimensión espacial-temporal, es decir, la construcción de la vida social como realidad simbólica y material (autorepresentaciones sociales, sentido histórico, proyección hacia el futuro).
- La dimensión de vínculos de asociación afectiva, la voluntad y el deseo de transformar objetos y seres humanos en función de anhelos de cambio.
- La dimensión imaginaria y mítica de las narraciones y prácticas colectivas de la comunidad analizada.

### Producción propia y ejercicio democrático

Quizá más allá de “mostrar” ejemplos de un cine que habla de la democracia en sus diferentes facetas, sea importante que las generaciones jóvenes urbanas y rurales tengan oportunidades de convertirse en productores y difusores de sus propios mensajes sobre la democracia, para pasar de un papel de consumidores a uno de actores colectivos.

El énfasis debería entonces ponerse en la capacitación de grupos de jóvenes, quienes atraídos por la idea de convertirse en productores audiovisuales, podrían desarrollar procesos de participación para aprehender de manera crítica la sustancia de los procesos democráticos a través de ejercicios audiovisuales.

Los efectos benéficos de este tipo de enfoque serían sin duda multiplicadores, porque cada colectivo productor de mensajes audiovisuales sobre temas de democracia y participación tendría influencia no solamente en su comunidad, sino en un entorno más amplio.

Incluso desde una perspectiva de sostenibilidad las oportunidades serían mayores, ya que una vez que los colectivos audiovisuales estén constituidos, capacitados y hayan probado su potencial de elaborar productos audiovisuales, podrían continuar su tarea con un apoyo mínimo. El financiamiento para el registro y realización de documentales muchas veces ha salido de las mismas organizaciones sociales, a partir de sus propias necesidades de registro y difusión.

En una nueva fase el ciclo de Cine de las democracias podría convertirse en un movimiento de base de grupos de jóvenes que con recursos mínimos (sus propios teléfonos celulares) tenga capacidad de intervenir en la realidad social que los rodea para interrogarla sobre la democracia, cuestionar los procesos democráticos, elaborar propuestas audiovisuales y difundirlas a través de los canales que ahora están a disposición de manera libre y gratuita (YouTube, Vimeo, Dially Motion, entre otros).

Sería un paso creativo e innovador para el Órgano Electoral Plurinacional apoyar este tipo de experiencias interculturales a través de dos mecanismos: a) la capacitación de los grupos y b) un concurso que sirva de estímulo para los mejores.

---

### Alfonso Gumucio Dagrón

Es especialista en comunicación para el desarrollo, participación comunitaria, medio ambiente, derechos humanos, salud, gobernabilidad de base y en cine y comunicación para el cambio social. También es escritor, poeta, cineasta y fotógrafo. Ha dirigido más de diez películas documentales y publicado 16 libros de ensayos, cuento y poesía. Su testimonio *La máscara del gorila* obtuvo en 1982 el Premio Nacional de Literatura del Instituto Nacional de Bellas Artes en México. Fue miembro de la redacción del Semanario *Aquí*, es autor de la primera *Historia del Cine en Bolivia* (1983) y del estudio biográfico *Luis Espinal y el Cine* (1986). Varias de sus obras han sido publicadas en francés e inglés: *Bolivie* (1981), *Les Cinemas d'Amérique Latine* (1981) y *Popular theatre* (1995). También es autor de los libros *Haciendo olas: Comunicación participativa para el cambio social* (2001) y *Antología de Comunicación para el Cambio Social* (2008).



# Autonomía regional del Gran Chaco: desafíos y avances<sup>1</sup>

*Amilcar J. Taboada Arnold*

## Introducción

Con la aprobación del Estatuto de la Autonomía Regional del Chaco en el Referendo del 20 de noviembre de 2016, con el 72,41 %, se inicia un nuevo periodo para la singular Autonomía de la Provincia Gran Chaco de Tarija. Esto es el resultado de un proceso incremental de gestión que se inició a finales de los años setenta, cuando se reivindicaba desconcentración y mayores recursos y que continuó, secuencialmente, a partir de los años 2000, con la búsqueda de una mayor descentralización, autonomía provincial y finalmente autonomía regional.

Los hechos más destacados de este proceso se dieron en los años 2000, cuando el país se debatía entre dos agendas, no incompatibles, pero sí en pugna: la llamada Agenda de Octubre, que demandaba una Asamblea Constituyente y un consiguiente nuevo pacto social, y la Agenda de Enero, que apuntaba a la transición hacia un Estado con autonomías. Entre estas agendas se insertó el Chaco, con un discurso radical y de diferenciación que fue bien acogido por el nivel nacional.

En el ámbito departamental se logró la aprobación de normas institucionales para la redistribución de los ingresos y del poder, como la asignación del 45 % de las regalías por hidrocarburos a la región productora. La Autonomía Provincial fue incluida en el Libro V del Estatuto Departamental de Autonomía, que incorporaba, además, la elección por voto popular y directo de Ejecutivos Seccionales de Desarrollo, aspectos que más tarde serían las bases fundamentales para concretar un camino sin retorno.

Luego vendrían diversas leyes nacionales que impulsaron y viabilizaron rápidamente el camino de la Autonomía Regional del Chaco, desencadenando una serie de hechos políticos e institucionales de carácter estratégico como el Referendo Provincial por la Autonomía del año 2009, el débito automático del 45 % de las regalías departamentales, la Elección de Asambleístas Regionales y de Ejecutivos Seccionales en 2010, y la transferencia de 32 competencias a los gobiernos subregionales.

Así, hoy por hoy, luego de la aprobación del Estatuto, se abre una nueva etapa para la Autonomía Regional del Gran Chaco, que vislumbra para el futuro una región más desarrollada y con cohesión social, con una institucionalidad más firme basada en el desarrollo. Para ello se requiere un gran trabajo de cambio institucional que no opera solo por las leyes, sino con un cambio en los hábitos y el comportamiento de los políticos y la sociedad, necesario para una autonomía que llega sobrecargada de expectativas.

Como en todo proceso, hay obstáculos que vencer, y más aún por la naturaleza parcelada del Chaco y sus tres municipios —Yacuiba, Caraparí y Villa Montes—, con contradicciones internas entre sí, con disputas permanentes por los recursos económicos, la representación, la toma de decisiones y la localización de los proyectos. Contradicciones, finalmente, que están dadas por la intensa confrontación de intereses que ha limitado el desarrollo de proyectos, programas u obras de carácter provincial, al primar una visión localista, a pesar de los distintos proyectos municipales concurrentes que tuvieron lugar por la obligatoriedad de la transferencia de recursos.

Por supuesto que falta mucho por hacer todavía para que la región chaqueña sea una verdadera unión de progreso, en la que autoridades y sociedad civil apunten al mismo desarrollo económico sostenible que garantice el bienestar para toda la población, sacándola del rentismo, de la dependencia de los ingresos por hidrocarburos y también de la informalidad (comercio/contrabando).

1 Las opiniones de este artículo son únicamente responsabilidad del autor y están sustentadas en la investigación realizada el Estudio de Caso de la Autonomía Regional del Gran Chaco, encargada por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral en 2016, para lo cual se entrevistó a 20 actores de las tres secciones municipales, dos actores departamentales y dirigentes chaqueños de base. Se revisó además una gran cantidad de fuentes de información.

Por supuesto que falta mucho por hacer todavía para que la región chaqueña sea una verdadera unión de progreso, en la que autoridades y sociedad civil apunten al mismo desarrollo económico sostenible que garantice el bienestar para toda la población, sacándola del rentismo, de la dependencia de los ingresos por hidrocarburos y también de la informalidad (comercio/contrabando).

### Antecedentes históricos de la Autonomía Regional

La autonomía es una variante y en parte fruto del proceso de la descentralización que empezó hace más de 20 años en el país con la Ley de Participación Popular y continuó luego con la Ley de Descentralización Administrativa que entró en vigencia en 1996. Por otro lado, la Autonomía del Gran Chaco está estrechamente vinculada con la lucha por el desarrollo, la toma de decisiones y la participación en el manejo de los recursos de la renta hidrocarburífera.

La reivindicación de las regalías es de larga data, fue enarbolada como bandera por los departamentos de Santa Cruz y Tarija, encabezados por sus Comités Cívicos, antes de los años cincuenta del siglo pasado. En 1959 se vieron los primeros frutos de esta lucha, gracias al reconocimiento de los derechos para los departamentos productores de hidrocarburos con la otorgación del 11 % de las regalías, aspecto crucial que se mantiene inalterable hasta hoy.

Por otra parte, ya desde finales de los años setenta en el Gran Chaco se sentía que los recursos y el desarrollo no llegaban adecuadamente a la provincia. Por ello primero exigieron mayor desconcentración, nombramientos de autoridades locales y mayores recursos. El primer movimiento reivindicativo que marcó un hito histórico se produjo en 1982, cuando se planteó la tesis del 45 % de las regalías departamentales para el Chaco. En esa oportunidad se realizó una movilización y un paro prolongado de 30 días, que obligó a la extinta Corporación Regional de Desarrollo (CODETAR) a asumir esa demanda. Sin embargo, el Chaco recibió dicho porcentaje solo el primer año. En 1996, la descentralización administrativa trajo la creación del Consejo Departamental, con representación de todas las secciones provinciales/municipios. A través de esta instancia, los consejeros provinciales influían en las decisiones y también conocían en detalle los proyectos y los montos que se ejecutaban en cada una de las provincias por medio de las subprefecturas y corregimientos.

Después del movimiento reivindicativo de 1982, hubo un periodo de tranquilidad relativa, en la que se formaba una nueva camada de dirigentes que retornaba de estudiar

de la capital departamental y de forjarse como dirigentes cívicos y políticos, quienes replantearon nuevamente la exigencia del 45 % de las regalías para el Chaco.

En este contexto, en abril de 2001, el municipio de Yacuiba decidió entrar en un paro general e iniciar un bloqueo de caminos, forzando al Consejo Departamental a reconocer el derecho al 45 % de las regalías para la provincia Gran Chaco, generando un derecho exigible. El segundo hecho se dio el año 2002, en un contexto altamente polarizado en el que se reclamaba, a través de un paro general de 10 días en la provincia, la transferencia exacta de los fondos del 45 % a la subprefectura de Yacuiba. En esta movilización participaron Villa Montes, Caraparí y Yacuiba, previo acuerdo de dividir el 45 % en partes iguales entre las tres secciones municipales. De esta forma, el 12 de diciembre de 2002, la resolución N° 132/02 del Consejo Departamental ordenaba la transferencia de los recursos, cumpliendo con el 15 % para cada una.

Este último fue un hecho trascendental no solo para la ruta autonómica, sino también para la dinámica de gestión que asumiría la provincia: a partir de esa determinación el Chaco deja de ser uno solo y se convierte en tres Chacos, donde impera el porcentaje del 15 % para cada uno de ellos, lo cual cimentaría una nueva institucionalidad y una gobernabilidad de tres secciones provinciales.

A partir del año 2006, el Chaco se inserta con su agenda tanto en el proceso constituyente como en el autonómico, desarrollando la idea de una mayor autonomía. Al mismo tiempo, durante la concertación y aprobación del Estatuto de Tarija, los líderes y representantes del Chaco proponen y negocian la Autonomía Provincial, la cual fue incluida en el Libro V del Estatuto Departamental de Autonomía, que se aprobó en Tarija por consenso abierto y posteriormente fue ratificada en el Referéndum Departamental; autonomía que muchos califican de mayor alcance y en la que también se incluye la elección de autoridades subregionales por voto popular y directo.

Para apuntalar su agenda, el Chaco se movía en alianza con el partido del Gobierno central, que en el contexto de alta conflictividad y polarización que vivió el país en el segundo lustro del nuevo siglo, veía con buenos ojos el distanciamiento político de la provincia del Chaco respecto de Tarija, departamento fuertemente opositor. Por otra parte, en el año 2007 empieza a cuajar la idea de la autonomía regional, que terminó en el escenario de la Asamblea Constituyente (y las negociaciones regionales y parlamentarias posteriores), para introducirse, definitivamente, en la redacción de la nueva Constitución Política del Estado.

La nueva Constitución se aprobó en el Referendo de enero de 2009 y se promulgó el 7 de febrero de ese año. Inmediatamente después se convocó a elecciones mediante la Ley N° 4021, que incluía en el artículo 76 la convocatoria a Referendo por la Autonomía en la provincia del Gran Chaco. El 6 de diciembre de 2009 se celebró el Referendo Autonomico y ganó el SÍ con el 80,45 % de los votos. Otro hecho importante fue la emisión del Decreto Supremo 331, del 15 de octubre de 2009, en el que se dispone que el Gobierno Nacional transfiera de forma directa los recursos del 45 % asignados al Gran Chaco a las cuentas de los ejecutivos seccionales, ahora subgobernadores de cada municipio.

Con las autoridades subregionales y municipales elegidas en Yacuiba, Villa Montes y Caraparí, además de los asambleístas regionales, en 2010 se instala la primera Asamblea Regional del Chaco para elaborar el estatuto. Pero la Asamblea Regional no tenía competencia alguna, por lo que se realizan gestiones ante el Gobierno Nacional y en la Ley N° 017, de Transición de las Prefecturas a Gobernaciones, se introducen cuatro artículos en los que se explicita la potestad de la Asamblea Regional para la elaboración del estatuto.

### La elaboración y socialización del Estatuto Regional del Gran Chaco

La elaboración del estatuto trajo consigo una serie de críticas y cuestionamientos. Una de las más recurrentes fue que la Asamblea no hubiera dedicado el tiempo suficiente a la redacción del mismo, concentrándose en otras tareas y dejando relegada la función principal para la que fue elegida. También se cuestionó que el trabajo de elaboración del estatuto no contara con una buena metodología, lo que habría complejizado todo el proceso de redacción.

Para la elaboración del estatuto se realizaron eventos de socialización, de consulta y de levantamiento de demandas en los tres municipios del Gran Chaco, con diferentes sectores e instituciones. Sin embargo, mucha de la información recogida estaba enfocada en la satisfacción de necesidades inmediatas antes que en la construcción del diseño institucional y normativo de la futura autonomía.

Algunos actores involucrados en la elaboración del estatuto señalan que la participación fue selectiva, mientras que otros sostienen la opinión contraria. Sea como fuere, la búsqueda de consensos fue difícil. Se realizaron tres eventos de concertación en Yacuiba, en la población de Caiza y finalmente en Caraparí. Sin embargo, estas iniciativas no lograron los resultados esperados y produjeron un desgaste del proceso. Los temas más complicados para el consenso fueron la representación en la Asamblea

Regional, el número de asambleístas, la distribución de los recursos económicos entre las tres entidades, la definición de las sedes de los órganos del ejecutivo y del legislativo regionales, así como la definición de la elección del futuro gobernador y máxima autoridad ejecutiva del Gran Chaco.

Una vez concluido, el Estatuto Regional superó el control de constitucionalidad sin mayores observaciones, a pesar de sus evidentes contradicciones con la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y el Estatuto Departamental. Posteriormente, se realizaron los pasos requeridos para someter ese estatuto a Referendo, lo que sucedió el 20 de noviembre de 2016.

Con el estatuto constitucionalizado, los líderes del Chaco se preocuparon por buscar los recursos y las normas para llevarlo a referendo; hubo disputas sobre quién podría brindar los recursos económicos y finalmente fueron las tres subgobernaciones las que pusieron los recursos en alcúotas de un millón de bolivianos.

El inicio del proceso de socialización del proyecto de estatuto se vio complicado por los cuestionamientos en torno al mismo, pero finalmente primó la visión de sacar adelante la autonomía y aprobar el estatuto con la intención de modificarlo más adelante. Es importante señalar que una de las críticas más importantes recibidas durante el proceso de socialización provenía de Yacuiba, pues sus habitantes sentían que éste no los representaba poblacionalmente y cuestionaban la distribución de los recursos en tres partes iguales (a 15 % cada una) y el hecho de no contar con un subgobernador. Por otra parte, según algunos actores consultados, en un primer momento hubo mucha desinformación, el proceso no despertaba el entusiasmo esperado en la población y había incertidumbre sobre cómo afectaría la aprobación del estatuto a la vigencia de los mandatos de las autoridades subnacionales.

Tres meses antes de la votación del estatuto, el mismo tenía una aprobación del 29 % (intención de voto). Los números más negativos estaban en Villa Montes y Caraparí, donde el apoyo apenas alcanzaba el 22 %. Esto hacía que muchos actores no participen de manera abierta en su socialización. Luego, en septiembre de 2015, la aprobación del Estatuto alcanzaba el 45 % y finalmente, en octubre, llegaba al 55 %.

A pesar de todas las dificultades, el Chaco votó mayoritariamente por el SÍ a la aprobación del estatuto, opción que obtuvo el 77,40 % en Villa Montes, el 77,22 % en Caraparí y el 69,35 % en Yacuiba, para hacer un total general de 72,41 %, (49.932 votos). Al contrario, el NO obtuvo el 27,59 % de la votación (19.026 votos) y el porcentaje



de participación llegó al 73,40 %, con un total de 74.007 votos emitidos.

### Evaluación de la implementación de la Autonomía

Después de un largo proceso de lucha y conflictos por conseguir un porcentaje de las regalías obtenidas visionariamente por el departamento de Tarija, con la decisión de repartir el 45 % de regalías del Chaco en tres partes iguales para cada uno de los tres municipios, con el impulso previo del proceso de descentralización en

los niveles departamental y municipal (en el cuadro de la Ley de Participación Popular en 1994 y en el de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en 1996) y los procesos estatuyente y constituyente, en junio de 2010 empezó la implementación de la autonomía del Chaco tarijeño. Se inició con la instalación de la Asamblea Regional, la elección de los tres ejecutivos seccionales y un amplio paquete normativo y competencial prácticamente equivalente a la autonomía departamental.

Con seis años y medio de vida en autonomía como “Gobierno Autónomo Regional del Chaco Tarijeño-Sección X”, el esquema transitorio dispuso de cantidades de dinero inimaginables para la región, que significaron un presupuesto de 13.567.811.537 bolivianos entre 2010 y 2016, que ascendería a un total de 18.119.192.044 de bolivianos si le sumamos el presupuesto de los años 2006 al 2009, cifra que implica casi 870 millones por municipio, de acuerdo a los datos proporcionados por el asambleísta Mauricio Lea Plaza. Sin embargo, la ejecución de esa cantidad de recursos privilegió la infraestructura, dejando en segundo plano el desarrollo económico productivo y el desarrollo humano.

Hoy el Chaco atraviesa una crisis económica derivada de la caída de los precios internacionales de las materias primas, que repercute en todos los sectores: afecta fuertemente al empleo, a las oportunidades y a la calidad de vida. En los tres municipios se siente la ausencia de una base productiva empresarial y microempresarial que impulse la economía. En el último periodo también se hacen evidentes la ausencia de propuestas políticas con sentido de región, y es que desde 2002, cuando se implementó el reparto del 15 % para cada sección, se ejecutaron obras, programas, proyectos de carácter seccional, y se ha privilegiado la mirada local antes que un verdadero sentido de provincia o región. La Asamblea Regional también cayó en la trampa del divisionismo, porque se construyeron tres oficinas, una en cada sección, con equipos técnicos, vehículos, recursos también seccionados, quedando lo regional prácticamente a un lado.

Por ello mismo, resulta urgente que se empiece a trabajar para que la Asamblea y el nuevo Ejecutivo Regional se conviertan en un instrumento para el desarrollo de la región en coordinación con los tres gobiernos municipales. De actuarse de esta forma, las perspectivas de recursos son todavía interesantes para crear, generar e implementar el verdadero proceso de desarrollo sostenible económico-productivo de base amplia, con cadenas productivas y sectores estratégicos que generen empleo y crecimiento económico.

Pero para avanzar en esta senda también es urgente el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

porque ellas tienen que fiscalizar y controlar, pero también demandar, proponer, exigir y, en caso de ser necesario, “castigar” a sus autoridades; la sociedad civil de la nueva Autonomía es aún demasiado pasiva y no ejerce las competencias que le otorga el proceso de autonomía.

Asimismo, la autonomía regional debería tomar en cuenta que el distanciamiento entre el Chaco y el resto del departamento se está haciendo cada vez más grande; aunque algunos soslayan este problema, ambas regiones son absolutamente interdependientes y el éxito de una depende de la otra y viceversa, lo que supone la necesidad de generar una nueva relación que impulse una dinámica virtuosa para el desarrollo. Sería un error creer que la región del Gran Chaco es una isla y abandonar la idea de que el desarrollo de la región va en paralelo con el del resto del departamento. La planificación de la región del Gran Chaco tiene que estar en el marco mayor de la planificación del departamento de Tarija, y ésta a su vez en el marco general del Estado Plurinacional.

Entre los desafíos destacan:

1. Poner en marcha la autonomía regional y completar el desarrollo normativo que se requiere para tal efecto, con la convicción firme de que este es un proceso que va más allá de las leyes y normas y que en definitiva debe entenderse como un proceso de cambio institucional, social y productivo.
2. Generar una visión compartida de Región Autónoma, dejando a un lado la visión municipal que operó el desarrollo en los últimos diez años, basada únicamente en los municipios de la provincia.
3. Unir los tres municipios del Gran Chaco, Yacuibá, Caraparí y Villa Montes, en el marco de un proyecto político y un proyecto de desarrollo de la Autonomía Regional hoy inexistente, reconociendo su interdependencia con la Autonomía del departamento de Tarija y también con el Estado Plurinacional y los gobiernos municipales del Chaco.
4. Elaborar y encarar un modelo de desarrollo auténtico y acorde con la realidad económica y social del Gran Chaco, estimulando y promoviendo un proceso de desarrollo económico y productivo para salir de la dependencia de los hidrocarburos, así como diversificar la economía regional y hacerla sostenible.
5. Volver a los proyectos de base amplia y con impacto, aunque resulten económicamente pequeños en su inversión, pues en el último periodo solamente los proyectos millonarios parecían atractivos, viables y aplicables.
6. Identificar, a través del trabajo técnico y de la concertación, la ruta crítica de la implementación de la Autonomía Regional y, de la misma manera, establecer el desarrollo del bloque normativo para su implementación.
7. Elaborar el Reglamento del Estatuto Autonómico de manera transparente y con la participación de los actores municipales, comunicando sus avances y alcances a la población de forma consensuada y participativa; ya no en una perspectiva de escenarios únicamente municipales, sino apostando a la Región del Gran Chaco como tal.
8. Desarrollar un programa para capacitar principalmente al personal técnico de la Asamblea Regional, a los asambleístas y al personal técnico de las subgobernaciones del Chaco, sobre todo para lograr el desarrollo normativo y el inicio de la gestión dentro del nuevo marco institucional.
9. Evitar la sobrepolitización del proceso de la autonomía regional y las disputas por los espacios de poder, pues esto puede comprometer severamente el establecimiento de una autonomía que resuelva efectivamente los problemas sociales.
10. Establecer mecanismos más eficientes para dotar de transparencia, tanto a las gestiones del desarrollo como al cumplimiento de sus objetivos, promoviendo un mayor compromiso con los objetivos de la región.
11. Es necesario fortalecer los tres tipos de democracia de la ciudadanía, así como evaluar la calidad de la misma, que también se refleja en el sistema político e institucional.
12. Se requiere estimular la participación y la inclusión de nuevos grupos y sectores sociales en el proceso autonómico regional, con una mayor inclusión de las mujeres, de los pueblos indígenas y de las personas jóvenes.
13. Resulta imprescindible implementar un fuerte programa democrático para motivar el interés de los jóvenes en la autonomía regional y sus desempeños, que al mismo tiempo capacite a futuros líderes y fortalezca el tejido institucional de organizaciones, habilitando los canales para su participación libre y eficaz en el desarrollo político,

económico y social del Chaco y de la autonomía regional.

14. Además de todo ello, es necesario promover un cambio de habitus de la ciudadanía y de los políticos, pues, como sabemos, el cambio institucional no opera por decreto o por la aprobación de las leyes, sino que se produce fundamentalmente por un cambio en la sociedad.

Entre las recomendaciones destacan:

1. Superar los conflictos existentes entre los tres municipios en lo referente a los límites territoriales y también en cuanto a la distribución de recursos, la representación en la toma de decisiones, la ubicación de las sedes de los órganos de gobierno y la localización de los proyectos estratégicos.
2. Estabilizar la relación con las autoridades de la Gobernación de Tarija y las autoridades de las demás subgobernaciones del departamento, en el marco de una relación de equilibrio con todas ellas, por ejemplo, con las provincias productoras Arce y O'Connor.
3. Reconocer que la autonomía regional viene sobrecargada de expectativas de la población sobre la resolución de demandas y déficit de desarrollo, que no se resolvieron en el periodo de bonanza reciente, lo que a su vez implica crear los mecanismos que ayuden a satisfacer estas demandas.
4. Desarrollar un programa de información con contenidos claros y comprensibles para lograr un mayor apoyo de la población chaqueña al proceso de implementación de la Autonomía con el nuevo Estatuto.
5. Generar un gobierno regional que tenga gobernanza democrática como atributo en su capacidad relacional de interacción para la búsqueda compartida, corresponsable y colaborativa con los diferentes niveles de gobierno y con la sociedad civil para encarar y resolver los desafíos.
6. Asumir los principios y generar políticas de gobierno abierto como un nuevo paradigma para el desarrollo del Chaco y de la autonomía regional.

---

**Amilcar J. Taboada Arnold**

**Es abogado con especialidades en gobernabilidad, democracia, desarrollo y construcción de escenarios prospectivos. Es director del Instituto de Gobernabilidad y Desarrollo para la Democracia. Fundador y director de las revistas *Reporte Chaco* y *Tarija 2000*.**

de  
mo  
di  
ver  
si  
dad



# El rostro femenino en los procesos de Autonomía Indígena Originario Campesina<sup>1</sup>

La investigación denominada “Participación de las mujeres en los procesos de autonomía indígena originario campesina” sistematizó el trabajo de campo realizado en cuatro estudios de caso: Raqaypampa, Corque Marka en tierras altas y Charagua Iyambae y Lomerío en tierras bajas, con el propósito de identificar y analizar las principales características de la participación de las mujeres indígenas en espacios de deliberación y niveles de toma de decisión, poniendo particular énfasis en los relativos a la construcción de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Las similitudes y diferencias encontradas abonaron una rica reflexión que dio paso a un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer y ampliar la actoría política de las mujeres indígenas dentro y fuera de sus territorios. En el presente artículo se comparten los hallazgos y propuestas más relevantes.

El trabajo de campo y la revisión de fuentes secundarias permitió establecer, desde una perspectiva de género, algunos rasgos reveladores del contexto de los territorios indígenas mencionados, destacándose que la brecha de género más significativa es la relativa a la lectoescritura en castellano y en su idioma materno, que afecta a un tercio de las mujeres (33 %) en Raqaypampa y aproximadamente al 15 % de las mujeres adultas en los tres estudios de caso restantes, lo que incide negativamente en sus posibilidades de acceso y participación en los espacios de deliberación, representación y toma de decisiones de sus comunidades y territorios, además de representar una limitación en su acceso a la información.

Otro factor común importante es el relativo a las múltiples y variadas responsabilidades asumidas por las mujeres, que abarcan tareas vinculadas a la producción de alimentos, al cuidado de animales y la comercialización, pero simultáneamente un conjunto de labores en el ámbito de la reproducción, que implican la preparación de alimentos, la limpieza, el lavado de ropa, el cuidado de los hijos/as, etc., lo que se traduce en jornadas laborales que sobrepasan las 15 horas diarias, trabajo que suele ser insuficientemente valorado y/o naturalizado, sobre todo el vinculado a las tareas domésticas y de cuidado en el hogar, a pesar del reconocimiento constitucional de su valor económico (CPE, art. 338). Este es un factor clave por el que muchas mujeres no participan en actividades vinculadas a la vida organizativa de la comunidad y el territorio, y si lo hacen, enfrentan mayores dificultades, sumando a sus numerosas actividades cotidianas las que conlleva ejercer plenamente su derecho a la participación y representación social y política.

En relación a la vida organizativa y política, hallamos que Raqaypampa encarna un modelo eminentemente masculino, en el que las mujeres tienen presencia e incidencia muy limitadas. Corque Marka asienta su estructura organizativa en la figura dual de *chacha warmi*, que, si bien asegura una mayor representación femenina, tiende a limitarse a la presencia y no a una participación afectiva. El modelo organizativo mixto que caracteriza a Charagua Iyambae y Lomerío conlleva la dificultad de encapsular la participación de las mujeres en las carteras de género y dificultar su acceso a los niveles máximos de representación, pero, a la vez, la ventaja de transformar mentalidades machistas, cuando sus liderazgos son reconocidos y llegan a los máximos niveles de representación en sus territorios. Sin embargo, más allá de las características particulares, la insuficiente participación de las mujeres en las instancias de deliberación y consulta, así como en los espacios de representación y toma de decisiones, es una constante. Este hecho apunta a que las barreras que impiden una presencia activa de las mujeres

1 El presente artículo resume los principales hallazgos de la investigación “Participación de las mujeres en los procesos de autonomía indígena originario campesina”, encargada en 2016 por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral (TSE) a un equipo compuesto por Cecilia Estrada P. (coordinadora) y Karen Pomier y Rosse Mary Camacho (investigadoras de campo).

tienen un carácter estructural vinculado a sus múltiples roles, pero también son fruto de prácticas y creencias que muchas veces, a título de normas y procedimientos propios (usos y costumbres), encubren y legitiman una participación femenina subordinada.

Respecto a la gestión local, y bajo la premisa de que el fortalecimiento y profundización de la democracia no solo pasa por la representación paritaria de las mujeres en los diferentes órganos de gobierno, sino que es indispensable que esta presencia esté además acompañada de una genuina voluntad política para encarar y resolver las brechas y desigualdades de género que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos, se analizó la asignación y ejecución presupuestaria destinada a promover la equidad e igualdad de género en el nivel municipal. La información obtenida muestra con meridiana claridad la escasa o casi inexistente asignación presupuestaria, que en ninguno de los municipios llega siquiera al 1 % del presupuesto programado. San Antonio de Lomerío tiene en términos porcentuales el 0,7 % aunque en números absolutos, el monto mayor corresponde a Charagua. A ello hay que añadir que la ejecución presupuestaria de tan escasos recursos no es de las más óptimas (oscila en torno al 75 %), salvo en Charagua, municipio en el que se ejecutó prácticamente el 100 % de los recursos programados.

### La autonomía en el horizonte de las entidades indígenas

El proceso autonómico en curso en el país tiene como uno de sus componentes clave el de las autonomías indígenas, por lo que resulta particularmente relevante la investigación desarrollada en torno a los cuatro casos mencionados, y pone en evidencia las raíces históricas de la voluntad autonómica expresada por naciones y pueblos que apuestan por la autonomía indígena: la Nación Chuy de los quechua de Raqaypampa, los Jach'a Carangas del pueblo aymara de Corque Marka, el guaraní de Charagua y los monkoxi de la nación chiquitana en Lomerío, así como el asedio a estos pueblos por parte de las diferentes estructuras de poder a lo largo de la historia, que no han logrado doblegar la vocación autonómica expresada en la decisión de sus integrantes de defender y preservar su identidad cultural, hasta lograr no solo su pleno reconocimiento, sino también su legítimo derecho al autogobierno en el marco de sus normas, formas y procedimientos propios.

De igual manera, se debe subrayar su firme decisión política para avanzar en este proceso, expresada en su decidido respaldo al proceso constituyente boliviano, que dio origen al texto constitucional que sienta las bases para la construcción del Estado Plurinacional y autonómico, además de su

perseverancia para enfrentar las adversidades burocráticas y el insuficiente compromiso de este mismo Estado para viabilizar las AIOC por la vía territorial. Los procesos de Raqaypampa, Corque Marka y Lomerío son un buen ejemplo de ello, aunque cada uno con sus particularidades. Charagua Iyambae ha demostrado, por su parte, que es viable avanzar en el ejercicio de la democracia intercultural, que implica, entre otras cosas, la combinación de formas democráticas comunitarias y representativas.

De los cuatro casos de este estudio, tres optaron por la conversión vía territorial (Raqaypampa, Corque Marka y Lomerío) y Charagua lo hizo por la vía municipal, siendo además la única que ha concluido todo el proceso y la primera autonomía indígena originario campesina de Bolivia que entró en vigencia desde principios de enero de este año, mediante la posesión oficial de sus autoridades. En dicho acto, el Capitán grande de Charagua Norte, Ronald Andrés, señaló en un emotivo discurso:

Esta autonomía no responde a ningún color político; es de los pueblos indígenas, la esencia es el respeto a la naturaleza y a los pueblos indígenas, eso es lo que busca Charagua [...] Todos los guaraníes recordamos que “logramos alcanzar la autonomía gracias a la lucha de los ancestros, quienes perdieron su vida durante el proceso” (*Página Siete*, 9 de enero de 2017).

Raqaypampa es la segunda más avanzada, puesto que logró la aprobación de su estatuto en el referendo autonómico del 20 de noviembre de 2016 con prácticamente el 87 % de participación de votantes habilitados, el SÍ obtuvo una victoria del 91,78 % (2,868), frente al 8,22 % (257) que votaron por el NO. Sigue Corque Marka en Oruro, cuyo Consejo de Estatuyentes aprobó por aclamación el Proyecto de Estatuto Autonómico Indígena durante el *Tunkapaqalquni tantachawi* que se realizó el sábado 27 de noviembre del 2016. Por último, está Lomerío que debe entregar su estatuto y la documentación solicitada, subsanando las observaciones realizadas por Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para el visto bueno final que dé paso al referendo. En líneas generales y como promedio, este proceso tomó alrededor de cinco o seis años en las tres primeras, y es posible que en este lapso se reduzca significativamente Corque Marka, siempre y cuando no se presenten inconvenientes significativos en lo que resta de su recorrido autonómico.

No han logrado doblegar la vocación autonómica expresada en la decisión de sus integrantes de defender y preservar su identidad cultural, hasta lograr no solo su pleno reconocimiento, sino también su legítimo derecho al autogobierno en el marco de sus normas, formas y procedimientos propios

## Participación de las mujeres en el territorio y en la conformación de las autonomías indígenas

La plena participación de las mujeres en el proceso autonómico es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y para ello es ineludible entender las condiciones que posibilitan o limitan el ejercicio de su ciudadanía. En ese marco, las reflexiones y testimonios recogidos a lo largo de la investigación plantean la necesidad de abordar de manera simultánea e integral los ámbitos familiar/reproductivo, productivo y comunal para eludir el error bastante frecuente de concentrarse únicamente en la dimensión comunal/territorial para promover, ampliar y fortalecer la participación efectiva de las mujeres y su liderazgo en espacios de decisión de la comunidad y el territorio, sin tener en cuenta que ello pasa por un reparto más equitativo en las responsabilidades familiares y comunitarias respecto a la producción y reproducción de los bienes y servicios que conllevan las tareas domésticas y de cuidado, así como las actividades productivas.

De igual manera, se ha identificado modalidades y tendencias distintas de participación en los dos escenarios: el comunal y el territorial. En el nivel comunal se evidencia un alto grado de participación efectiva y directa debido a la confianza generada por el uso del idioma propio, en el que se expresan de forma fluida, y también por su mayor confianza, gracias a su trato cotidiano con las y los integrantes de la comunidad y al conocimiento pleno que tienen de los principales problemas y necesidades de su territorio. En el nivel de los espacios de decisión territorial, muchas de ellas se sienten cohibidas para participar y se incrementan sus temores, desconfianza y timidez, lo que se traduce en el despliegue de los mecanismos informales para expresar sus opiniones, que en algunos casos suelen ser efectivos. Sin embargo, cabe cuestionarse a propósito de lo que implican estos mecanismos indirectos de participación, es decir, sobre las representaciones culturales que alientan o reproducen estas modalidades en lugar de una participación directa, para comprender en qué medida son o no un obstáculo que limita una *participación efectiva* de las mujeres y que tienen su origen en las asimetrías de género existentes en un contexto patriarcal, reforzándolas a la vez, en una suerte de círculo vicioso de opresión de género.

Respecto a la existencia de mecanismos explícitos de inclusión, la investigación da cuenta de particularidades y resultados también diferentes. En Raqaypampa, la participación de mujeres es muy reducida y se percibe escasa voluntad para revertir esta situación porque no existen mecanismos específicos para ello. En Corque Marka, la participación femenina es mayor porque la convocatoria señala de manera explícita que la participación debe ser de hombres y mujeres, bajo la figura del *chacha warmi*. En

Los obstáculos y barreras socioculturales que limitan la participación de las mujeres tienen carácter estructural, y limitan el desarrollo personal y la participación política de las mujeres en este escenario o en cualquier otro

Charagua se recomienda explícitamente tener en cuenta criterios de equidad de género, pero no se establecen mecanismos que aseguren su cumplimiento. Por último, en Lomerío, el uso de un lenguaje inclusivo en las convocatorias parece ser suficientemente motivador para alentar una mayor participación de las mujeres.

Otro nivel muy importante de análisis es el referido a los obstáculos y barreras socioculturales que limitan la participación de las mujeres y que no se circunscriben únicamente al ámbito de las AIOC, puesto que tienen carácter estructural, y limitan el desarrollo personal y la participación política de las mujeres en este escenario o en cualquier otro. Además de factores formales vinculados a las dificultades de horario, de transporte, de acceso a las reuniones y/o limitaciones económicas, que pueden modificarse y/o adecuarse en función de recomendaciones puntuales, hay que mencionar los de carácter subjetivo que responden a un conjunto de representaciones ideológicas y culturales que orientan y definen el accionar y la conducta individual y colectiva, y que en el tema investigado juegan un papel fundamental, puesto que naturalizan y/o refuerzan las asimetrías de género, con efectos negativos en la participación social y política efectiva de las mujeres.

Otro elemento estructural clave es el vinculado a la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres múltiples responsabilidades que abarcan tareas domésticas y de cuidado, pero también las productivas, que se traducen en largas jornadas laborales y en un sinnúmero de actividades. Esto implica una sobrecarga de trabajo que limita de manera significativa sus posibilidades de una mayor participación, y aquellas que, a pesar de ello, asumen roles dirigenciales o de participación más activa, lo hacen a costa de un sacrificio personal muy grande, puesto que muy pocas cuentan con el apoyo de sus parejas o de sus comunidades. Otras participan sobre todo en términos de presencia y realizando un seguimiento más distante a las decisiones de sus territorios, y están también aquellas que permanecen confinadas en sus hogares y sometidas a la autoridad de sus maridos.

El factor educativo ha sido identificado también como relevante en dos sentidos, el primero relacionado a la transmisión de ideas y creencias dentro de la familia, que desvalorizan a las mujeres al reforzar visiones tradicionales a propósito de los roles que les corresponde desempeñar. El segundo está relacionado a las mayores



dificultades que enfrentan las mujeres para lograr niveles superiores de educación y formación.

Asimismo, hay que subrayar el peso de algunos “mandatos sociales” que se expresan en duras críticas y prejuicios que afloran frente a los liderazgos femeninos, orientados a descalificarlos o el temor al “qué dirán”. Pero, sin duda, la expresión más elocuente de la resistencia a compartir el poder en los diferentes niveles y espacios, es la del acoso político, que se ha explicitado y ejemplificado en tierras bajas, siendo una tarea pendiente indagar específicamente sobre esta situación en tierras altas.

### Proceso autonómico y derechos de las mujeres

Gran parte de la investigación se concentró en el análisis del ejercicio de derechos de las mujeres considerando las etapas del proceso autonómico indígena: definición del acceso a la AIOC, conformación del órgano deliberativo, elaboración del estatuto autonómico y constitución del gobierno de la AIOC en cada una de las entidades territoriales estudiadas, teniendo en cuenta la asistencia,

participación efectiva, acceso a información adecuada, paridad en la conformación del órgano deliberativo y del gobierno de la AIOC, así como en las comisiones de elaboración del estatuto autonómico.

Sobre la base de esos criterios se pudo establecer que una característica constante en Raqaypampa fue la escasa presencia de las mujeres, así como su mínima participación efectiva, tanto en la definición de acceso a la AIOC y la conformación de su órgano deliberativo como en la redacción de su estatuto. Pese a ello, se han incorporado en su contenido los principios de paridad y alternancia, más por evitar observaciones del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que por voluntad política genuina sobre la importancia de la participación de las mujeres y, por tanto, la conformación de su gobierno autonómico tendrá que ajustarse a estos criterios. Sin embargo, considerando la insuficiente apropiación de las mujeres de este proceso y su debilidad orgánica en términos organizativos, hay un margen de duda razonable respecto al cumplimiento cabal de lo señalado en el estatuto en relación a la equidad e igualdad de género; uno

de los retos principales el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres y de sus organizaciones.

En cambio, en Corque Marka se pudo evidenciar la importancia de la representación dual a través de la figura *chacha warmi*, que aseguró una presencia prácticamente paritaria en la decisión de conversión del municipio en autonomía indígena, pero en términos de participación efectiva, ésta disminuyó notablemente y en la conformación del órgano deliberativo se redujo al 30 %, porcentaje que en todo caso es significativo. Igualmente destacable es la activa participación de las mujeres en los talleres comunitarios denominados *muyu* mediante aportes y propuestas para el estatuto. Con relación a su estructura de gobierno, existe una marcada tendencia por definirla en base al *chacha warmi*, lo que supondría poner en debate la necesidad de transitar de la representación paritaria “formal” que esta modalidad conlleva, a una representación efectiva y con mayor protagonismo de parte de las mujeres.

Por su parte, el proceso autonómico en Charagua contó con un 30 % de participación femenina en la conformación del órgano deliberativo, pero más allá del porcentaje, en varias entrevistas se destacan como importantes logros la participación activa y propositiva de mujeres en distintos niveles y espacios, junto al surgimiento de liderazgos femeninos a lo largo del proceso. Respecto al estatuto, un aspecto importante es que la composición de la comisión redactora fue definida bajo criterios de equilibrio y representación democrática considerando factores de género, generacionales y étnicos, orientados a velar por la representación de mujeres, hombres, jóvenes y mayores (sabios), guaraníes y personas del pueblo, de modo tal que su contenido exprese la diversidad de visiones y aspiraciones del pueblo guaraní en su conjunto. Otra característica para tener en cuenta es que se optó por incorporar el enfoque de género de manera transversal en el estatuto autonómico.

Por último, en Lomerío es donde se da la mayor participación de mujeres en el órgano deliberativo denominado Consejo Consultivo Autonómico, ya que alcanzó una proporción casi paritaria (47 %), instancia además presidida por una mujer. El proceso de elaboración del estatuto supuso un amplio proceso de consulta y recojo de propuestas mediante la realización de numerosos talleres, a los que asistieron muchas mujeres, pero no todas participaron haciendo uso de la palabra, aspecto que pone en evidencia una participación todavía insuficiente. Con relación al contenido del estatuto, se ha trabajado un régimen específico y algunas propuestas adicionales que buscan garantizar la presencia equitativa de las mujeres en los órganos de gobierno y atender otras problemáticas.

Sintetizando, podemos concluir que, de los cuatro procesos autonómicos analizados en base a la información de campo relevada, la mayor participación efectiva de las mujeres en las distintas fases del proceso autonómico se ha producido en los dos territorios de tierras bajas, y el de Lomerío es el estatuto más completo en términos de contenido de equidad e igualdad de género. En tierras altas, Corque Marka cuenta también con una importante participación de las mujeres, aunque más formal que activa. Si bien se constata un cierto nivel de involucramiento de las mujeres en el proceso autonómico, Raqaypampa es el territorio en el que menos participación de las mujeres se ha dado, lo que también se evidencia en los contenidos incluidos en su estatuto, limitados a cumplir con lo establecido en la Constitución.

En cuanto al contenido de los estatutos autonómicos con relación a la equidad e igualdad de género, se pudo verificar que los cuatro estatutos asumen los derechos y deberes consignados en la Constitución Política del Estado (CPE). Reconocen de igual manera los principios de equidad, paridad y alternancia en la elección de autoridades y conformación de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno autónomo indígena, unos de manera más precisa que otros. Dos de ellos explicitan principios de equidad e igualdad de género, los dos restantes recuperan de manera general el principio de equidad. También se constata que recuperan el uso de un lenguaje inclusivo, aunque unos de manera parcial y otros más completa.

De igual modo se evidencia la existencia de temas “duros” que generan resistencias y que son precisamente los que dan cuenta del nivel de voluntad política existente en relación a la necesidad de comprometerse con la igualdad de género, más allá del reconocimiento meramente formal de principios y derechos.

La mayor participación efectiva de las mujeres en las distintas fases del proceso autonómico se ha producido en los territorios de tierras bajas

El primero de ellos tiene que ver con la transversalización del enfoque de género en las competencias asumidas por las autonomías indígenas en diversos ámbitos y temáticas: educación, salud, desarrollo productivo, rural, seguridad alimentaria, turismo y otros, y se percibe un acatamiento rígido de lo dispuesto en la CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), lo que impide un mayor desarrollo de iniciativas y propuestas orientadas a ampliar y favorecer un enfoque integral y estratégico de género en los estatutos. Hay que destacar, sin embargo, que se han incluido algunas competencias de manera transversal, como el tema educativo en Charagua

y el económico productivo en las cuatro autonomías analizadas.

El segundo es el relativo a la consideración de presupuestos orientados a sustentar políticas de equidad e igualdad de género, que se conocen como presupuestos sensibles al género, aspecto clave y estratégico que no se toma en cuenta, con los consiguientes efectos negativos en la generación de condiciones que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, como pudo evidenciarse en la mínima asignación presupuestaria orientada con este propósito en los tres gobiernos municipales.

### **Recomendaciones y lineamientos estratégicos para fortalecer la actoría política de las mujeres indígenas en las AIOC y en la democracia intercultural <sup>2</sup>**

La investigación concluyó con un conjunto de propuestas que se comparten a continuación y que fueron elaboradas bajo la premisa de que fortalecer el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres indígenas es un reto que demanda la confluencia de voluntades y acciones no solo del Estado Plurinacional, sino también de la sociedad civil en su conjunto. Por ese motivo, se ordenaron de la siguiente manera: en primera instancia se hace recomendaciones generales al OEP con el objetivo de asegurar una participación femenina efectiva a lo largo del proceso y en las diferentes fases de las AIOC; luego, un conjunto de propuestas dirigidas a las organizaciones indígenas y/o sindicales, de mujeres y a las instituciones de apoyo en los territorios con similar propósito. Por último, teniendo en cuenta las atribuciones y competencias del TSE y específicamente las funciones del SIFDE, se propone algunos lineamientos estratégicos de política pública, en el marco del ejercicio de la democracia intercultural y paritaria en las tres formas de la democracia reconocidas por la Constitución.

### **Al Órgano Electoral Plurinacional como garante de los derechos políticos de las mujeres**

Asegurar condiciones básicas para el ejercicio de los derechos políticos en las AIOC

- Promover la carnetización y actualización de los documentos de identidad de las mujeres, en el marco de las competencias del SEGIP.
- Contar con una caracterización georeferenciada y so-

2 Sección elaborada sobre la base a las propuestas planteadas en los cuatro estudios de caso realizados por las investigadoras de campo, y complementada con recomendaciones y lineamientos estratégicos definidos en la reunión sostenida con el equipo, GIZ y OAS.

ciodemográfica de la población, y en particular de las mujeres, en los procesos de democracia comunitaria, a cargo de la Unidad de Geografía y Logística Electoral del TSE.

- Implementar, en el marco de convenios interinstitucionales, un Programa de formación en procesos AIOC y gestión pública.
- Consolidar el mecanismo institucional de cogestión entre la CONAIOC y el SIFDE TSE para avanzar y acompañar los procesos de autonomías indígenas originario campesinas, asegurando la participación efectiva de las mujeres.
- Consolidar la mesa técnica de trabajo y coordinación entre el Viceministerio de Autonomías Originarias Campesino y Organización Territorial<sup>3</sup> y el SIFDE TSE.
- Elaborar una directriz para potenciar y visibilizar el rol político de lideresas y representantes mujeres en los procesos AIOC y en la elaboración del estatuto.
- Propiciar espacios de encuentro con el TCP para avanzar en la comprensión del proceso de despatriarcalización y sus implicaciones, en la perspectiva de garantizar la inclusión de los Derechos de las Mujeres en los estatutos de las autonomías IOC.

### **En las diferentes fases de las AIOC**

- Identificar y considerar de manera transversal no solo los factores objetivos o formales que limitan la participación de las mujeres, sino también los elementos subjetivos que condicionan la conducta de los diferentes actores.
- Contribuir al cumplimiento del mandato constitucional del OEP de garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos y la democracia en sus diferentes formas: representativa, directa y comunitaria.
- Coordinar con las distritales de educación la implementación de contenidos sobre las AIOC, en el marco del currículo regionalizado, con énfasis en el rol y participación de las mujeres.
- Diseñar e implementar una estrategia de capacitación, difusión y comunicación desde un enfoque de género, para garantizar derechos de participación política, y el ejercicio pleno democrático de las mujeres en las diferentes fases de la AIOC.

3 Actual Dirección de Autonomía Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial.

### **A las organizaciones indígenas, sindicales e instituciones de apoyo para avanzar en la construcción de una democracia comunitaria con plena participación de las mujeres<sup>4</sup>**

- Coordinación con las dirigentas y/o autoridades mujeres y con la debida anticipación para el desarrollo de las actividades previstas.
- Convocatoria dirigida a todas las mujeres del territorio sin excepción, y no únicamente a las dirigentas o autoridades, aspecto que debe quedar claramente señalado en las convocatorias y recogido en las actas.
- Definición de días y horarios de las asambleas y/o cabildos generales en función de la disponibilidad de tiempo de las mujeres, vale decir, los fines de semana y durante el día, como una muestra efectiva de corresponsabilidad y valoración comunitaria frente a las múltiples tareas desarrolladas por la población femenina.
- Utilización del idioma nativo en todas las reuniones<sup>5</sup> para facilitar la comprensión y participación, sobre todo de las adultas mayores que utilizan únicamente su idioma, y como una forma de revalorizar ante las y los jóvenes el uso del idioma originario, avanzando además en los retos que nos plantea la descolonización. Esto implica también que las instituciones de apoyo deberán contar con personal que domine el idioma nativo de cada territorio, para desarrollar sus actividades.
- Desconcentración de las reuniones y procesos capacitación considerando las comunidades alejadas y con la finalidad de facilitar la participación de una mayor cantidad de mujeres en el nivel territorial, pero también para articular y sentar presencia organizativa en todo el territorio indígena.
- Presupuestos sensibles al género en las organizaciones, entidades públicas y organismos no gubernamentales destinados a solventar la asistencia y alimentación de hijos/as pequeños/as de las mujeres, así como una persona responsable de cuidarlos para garantizar su mayor y mejor participación, y también para la contratación de transporte para los eventos claves de toma de decisión, que posibiliten la presencia de las mujeres y hombres de comunidades alejadas.

.....  
4 Varias de las recomendaciones que a continuación se plantean pueden ser monitoreadas por el SIFDE o promovidas en el marco de convenios de cooperación interinstitucional según lo estipulado en la Ley 018 del OEP, art. 82, I, 1.

5 Ley 018, art. 82, II.

- Uso de un lenguaje inclusivo y accesible que nombre y visibilice a las mujeres. Por ejemplo: bienvenidas y bienvenido, todas y todos, dirigentas y dirigentes, etc., evitando el lenguaje excluyente y sexista que generaliza el uso de términos masculinos para referirse a todas las personas y que sea sencillo y fácil de entender, evitando en lo posible la utilización de términos técnicos que dificulten la comprensión de los asuntos tratados.
- Motivar la participación y confianza de las mujeres a partir de la identificación de temas de su interés, relacionándolos con las cuestiones abordadas y utilizando ejemplos locales. El trato durante el desarrollo de los eventos debe ser respetuoso y cordial, acogiendo y escuchando con atención las opiniones de las mujeres.
- Desarrollar espacios de formación y deliberación solo de mujeres (reuniones, talleres, asambleas, etc.), sin violentar sus estructuras orgánicas y en consenso con las autoridades originarias, con el objetivo de fortalecer su participación y la definición de su posición y propuestas, para que luego confluyan en un espacio común mixto en el que transmitan sus planteamientos y conclusiones.
- Respaldar el recorrido de las y los dirigentes por las comunidades realizando visitas “casa por casa” a las familias para conversar con las parejas y sensibilizarlas sobre la importancia de que las mujeres participen en la vida organizativa del territorio.
- Analizar y consensuar la creación de una instancia de género —secretarías o carteras de género—, en las estructuras organizativas comunales y territoriales (en el caso de que éstas no existan), con el claro mandato de impulsar la igualdad y equidad de género, motivando la participación de las mujeres al interior de la organización, integrarlas al debate, discusión y toma de decisiones en los diferentes temas abordados e incrementar la proporción de mujeres que ejercen liderazgo.
- Constituir un espacio exclusivo de mujeres asambleístas de las autonomías indígenas originarias campesinas<sup>6</sup> que les permita compartir experiencias y aprendizajes entre mujeres indígenas de tierras altas y bajas, promover su empoderamiento y autonomía política<sup>7</sup>, además de mejorar sus posibilidades de incidencia.

.....  
6 Recuperando el modelo asociativo de las concejales y asambleístas departamentales que opera simultáneamente en los niveles subnacional y nacional (ACOBOL y AMADBOL).

7 Entendida no solo como el acceso a espacios de representación, sino como el ejercicio efectivo de poder político en los espacios de deliberación y órganos de gobierno de cada autonomía indígena.

### Al SIFDE TSE como impulsor de la democracia paritaria e intercultural

La superación de las barreras socioculturales identificadas, sobre todo las vinculadas o a la persistencia de creencias y prejuicios machistas que impiden y/o limitan la participación efectiva de las mujeres, demandan procesos de sensibilización, formativos y comunicativos sostenidos para lograr la transformación de imaginarios socioculturales patriarcales. Por ello, el TSE —a través del SIFDE— desempeña un papel fundamental al promover y velar por el ejercicio de la democracia intercultural, vale decir, la representativa, la directa y la comunitaria, garantizando la equidad de género y las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas en las AIOC en proceso de construcción y consolidación, a través de un conjunto de lineamientos estratégicos de política pública indispensables para desmontar los obstáculos identificados e impulsar el pleno ejercicio de ciudadanía de las mujeres, organizados en el marco de las funciones asignadas a esta instancia por el art. 81 de la Ley N° 018.

### Educación democrática intercultural

Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento del liderazgo de las mujeres indígenas, que contemple los siguientes lineamientos y acciones:

- Apoyar y/o promover procesos de capacitación e información con mujeres de base sobre el amplio marco normativo nacional e internacional relativo a los derechos de las mujeres, de las mujeres indígenas en particular y de los pueblos indígenas, y partir de estas temáticas, desarrollar espacios prácticos de apropiación de tales derechos y en los que se ejercite en el uso de la palabra y otras habilidades de liderazgo.
- Impulsar espacios de diálogo y reflexión con dirigentes hombres para promover el genuino reconocimiento de que la participación política y social efectiva de las mujeres es crucial para la democracia intercultural en su conjunto (comunitaria, directa, representativa, intercultural y paritaria), así como para el desarrollo territorial.
- Propiciar espacios de encuentro entre mujeres indígenas de cada territorio, en los que compartan, reconozcan y valoren sus conocimientos, saberes y múltiples roles, como una forma efectiva de fortalecer su autoestima, condición necesaria para lograr mayor seguridad, autonomía y capacidad de decisión.
- Priorizar la participación de jóvenes en estos espacios formativos y fomentar el diálogo intergeneracional,

de modo que, junto al interaprendizaje, se establezca una sólida alianza entre mujeres jóvenes, adultas y adultas mayores en los territorios indígenas.

- Propiciar talleres de análisis y reflexión con las y los integrantes de las familias en los territorios, sobre los prejuicios y creencias que sostienen la inferioridad de las mujeres, abordando temas relativos a:
  - Los efectos negativos que una rígida división sexual del trabajo con el consiguiente reparto inequitativo de responsabilidades domésticas tiene en las mujeres, en su desarrollo personal y en sus posibilidades de una mayor participación social y política.
  - La formación y educación de las y los hijos dentro de los hogares y en la comunidad sobre la base de valores y principios de complementariedad horizontal, solidaridad, igualdad, equidad, valoración y respeto mutuo en la pareja.
  - La importancia de asegurar el acceso, permanencia y conclusión de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes de los diferentes ciclos de la educación formal, en el entendido de que ello mejora sustancialmente sus posibilidades de desempeño como futuras líderes y dirigentas, además de su aporte a la comunidad.

### Formación y capacitación

- Contar con personal sensibilizado, con conocimientos sobre la problemática de género e interculturalidad y dominio de los idiomas nativos para desarrollar procesos de capacitación, impulsar actividades que promuevan la participación activa de las mujeres, cuestionar las asimetrías de género existentes en el territorio y proponer alternativas de relacionamiento horizontal, equitativo y solidario, en base a la visión y principios culturales de las naciones y pueblos indígena originarios
- Avanzar hacia una nueva cultura política e institucional que articule la democracia intercultural y paritaria con principios fundamentales de los pueblos indígenas en relación al ejercicio del poder, tales como: la representación entendida como servicio, la rotación en los cargos de representación, la transparencia y horizontalidad, la participación y la búsqueda de consensos en la toma de decisiones, así como la rendición de cuentas, que, resignificados desde un enfoque de género, constituyen un valioso modelo de ejercicio de liderazgo y representación política y social, que debería ser ampliado y profundizado a

través de procesos de capacitación, sensibilización e información, impulsados por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)<sup>8</sup>, dirigidos a:

- Autoridades y funcionarios/as del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los Tribunales Electorales Departamentales (TED).
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones políticas, Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.
- Medios de comunicación, y en particular periodistas, para sensibilizarnos sobre los obstáculos particulares que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y sobre la necesidad de combatir la violencia y el acoso político.
- Establecer un convenio con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) para el diseño e implementación de procesos semi presenciales de capacitación en gestión pública y gestión territorial a mujeres indígenas asambleístas y líderes.

### **Campañas de comunicación e informativas<sup>9</sup>**

- Implementar campañas de información y sensibilización con pertinencia cultural, a través de los medios de comunicación con presencia en el territorio, en torno a:
  - El derecho de las mujeres indígenas a participar en la vida política y social, combatiendo los prejuicios machistas y difundiendo las normas que favorecen los derechos políticos de las mujeres en general y de las indígenas en particular.
  - Los alcances de la Ley 243 Contra la Violencia y el Acoso Político y la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (Nº 348).
  - La corresponsabilidad familiar y comunitaria frente a las labores domésticas y de cuidado (preparación de alimentos, limpieza, cuidado de las y los hijos) entre mujeres y hombres, con los hijos e hijas mayores y la comunidad.

8 Cada TED tiene una persona responsable de coordinar acciones con el SIFDE del TSE.

9 Bajo responsabilidad de la Sección de Comunicación e Información del SIFDE del TSE.



### **Investigaciones y estadísticas electorales**

- Poner en funcionamiento un Observatorio Nacional sobre la participación de las mujeres indígenas en espacios territoriales de representación y toma de decisiones, así como en los órganos de gobierno de las AIOC y sobre la aplicación de la Ley 243 en relación a los casos de acoso y violencia política que pudieran presentarse.

### **Supervisión y acompañamiento<sup>10</sup>**

- Gestionar y hacer seguimiento a la reglamentación y definición de protocolos de atención y canalización de las denuncias y casos de acoso y violencia política contra las mujeres ocurridos en las Entidades Territoriales Autónomas (ETA)

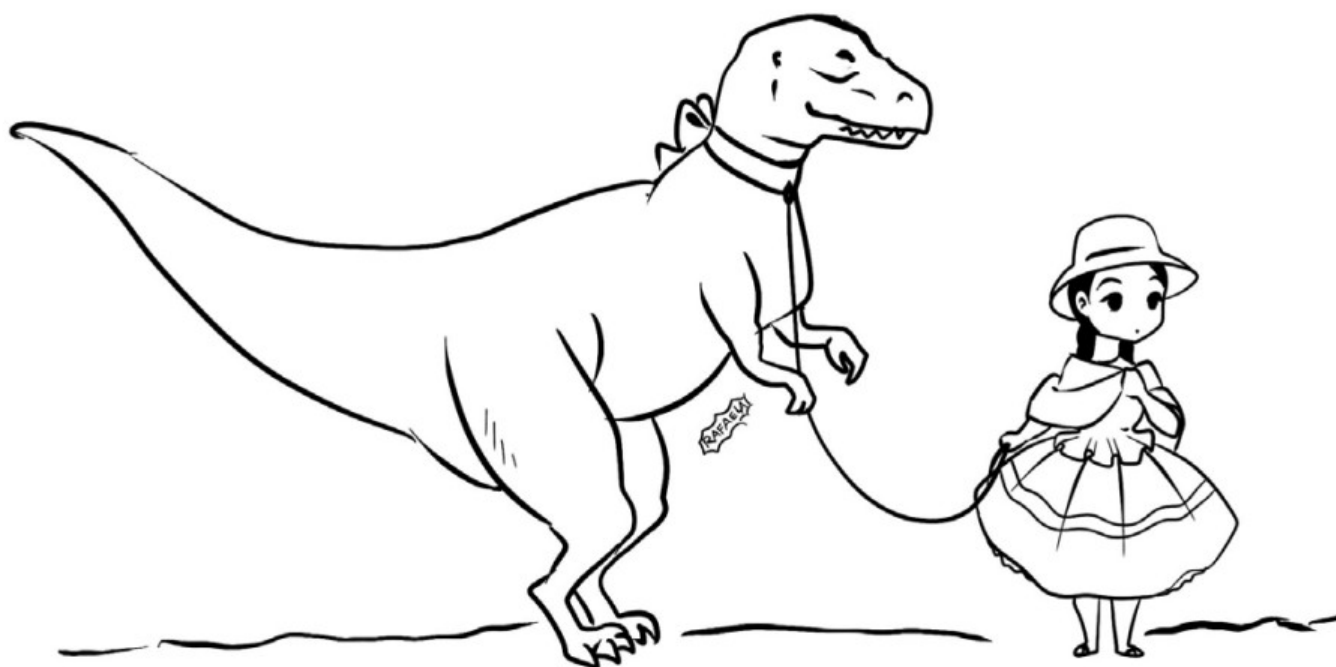
10 Competencia establecida en la Ley Nº 018 e implementada a través de la sección de Observación, Acompañamiento y Supervisión (OAS) del SIFDE, que en el art. 6, inciso 3 señala: “Observación y acompañamiento de las asambleas y cabildos”; y el inciso 4: “Supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección, designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidaturas, en las instancias que corresponda”.

- Realizar el acompañamiento y seguimiento a la efectivización de los derechos de las mujeres establecidos en los estatutos autonómicos indígenas.
- Velar por el respeto la paridad de género en la conformación de los directorios en los diferentes niveles territoriales de las AIOC y que los cargos máximos de representación cumplan la alternancia de género en su ejercicio.
- Identificar y concertar mecanismos que hagan efectivo el ejercicio del *chacha warmi* por parte de las mujeres en los territorios que responden a esta modalidad organizativa originaria.

---

### Cecilia Estrada (Coordinadora)

**Socióloga con estudios de especialización en Género, Desarrollo y Planificación. Docente universitaria en el programa de Antropología de la Universidad Mayor de San Simón. Activista del movimiento de mujeres y feminista, con amplia experiencia en temas vinculados al desarrollo local y autonomías, participación política de las mujeres, transversalización del enfoque de género en organizaciones y políticas públicas y estrategias de lucha contra la violencia de género. Ha realizado varias investigaciones, consultorías y ponencia en el ámbito nacional e internacional.**



# Jóvenes y democracias en la construcción de las autonomías indígena originario campesinas<sup>1</sup>

**E**l presente artículo resume los hallazgos más importantes de una investigación realizada entre los meses de abril y julio de 2016<sup>2</sup> con el objetivo de describir y analizar las características de la participación política de las y los jóvenes de Charagua Iyambae (Santa Cruz), Totora Marka (Oruro), Mojocoya (Chuquisaca) y Raqaypampa (Cochabamba) en el proceso de conversión hacia las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC)<sup>3</sup>.

El estudio incluyó procesos de revisión documental y de trabajo de campo. A través de entrevistas y grupos de discusión se escucharon y sistematizaron las voces de los actores locales en relación con la participación de las y los jóvenes en la política, identificando cómo ejercen las distintas formas de democracia y viendo en qué medida ello va delineando prácticas de democracia intercultural. Se conversó con autoridades y dirigentes indígenas hombres y mujeres, con ex miembros jóvenes y adultos de los órganos deliberativos que tuvieron a su cargo la elaboración de los estatutos autonómicos locales y con jóvenes no necesariamente vinculados/as con la actividad política. Además, se entrevistó a miembros del sector educativo formal y alternativo (docentes y estudiantes) y miembros de ONG que acompañaron el proceso, a representantes de

los SIFDE<sup>4</sup> de los Tribunales Electorales Departamentales y, finalmente, a actores clave del nivel nacional<sup>5</sup>.

## Introducción y aproximaciones conceptuales

A partir de 2009, año en que entró en vigencia en Bolivia una nueva Constitución Política del Estado (CPE), se inauguró una fase de rediseño institucional que tuvo entre sus pilares la puesta en marcha de un Estado descentralizado con autonomías. Se reconoció la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, validando su derecho a administrar sus recursos y a autogobernarse (entre otras prerrogativas), es decir, la posibilidad de regirse de acuerdo a normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios. La conversión de un determinado territorio<sup>6</sup> en una AIOC es voluntaria, y, una vez que ocurre, se constituye en una entidad territorial autónoma (ETA) que se incorpora a la institucionalidad estatal.

La autonomía indígena es uno de los pilares fundamentales del Estado Plurinacional y uno de los mecanismos que, teóricamente, permiten llevar a la práctica la denominada democracia intercultural, entendida en las normas bolivianas como el ejercicio complementario de los tres tipos de democracia reconocidos en la CPE: la directa y participativa, la representativa y la comunitaria. Si bien las

1 El equipo de investigación estuvo conformado por Jimena Avejera Udaeta (Coord.), Rubén Pinto López y Andrea Rojas Camargo (investigadores de campo).

2 La investigación fue encargada por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia e IDEA Internacional, a través del SIFDE del TSE, en 2016.

3 En el momento de elaborar esta investigación, los municipios de Charagua, Totora Marka y Mojocoya estaban próximos a someter a referendo aprobatorio sus estatutos de acceso a la AIOC. Por su parte, Raqaypampa —que recientemente había dejado de ser un distrito municipal indígena para constituirse en Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)— también se encontraba en vísperas de someter a referendo la aprobación de su estatuto AIOC.

4 Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, dependiente del Tribunal Supremo Electoral.

5 Se realizaron entrevistas a 24 jóvenes de ambos sexos, 23 adultos mujeres y hombres y a 17 autoridades y miembros de diferentes instituciones. Además, se organizaron 7 grupos de discusión con jóvenes en los que participaron 89 mujeres y 107 hombres.

6 Vía territorio indígena originario campesino (TIOC), municipio o región, de acuerdo con lo establecido en la CPE.

AIOC suponen un nivel de autogobierno y sus habitantes están facultados para ejercer plenamente la democracia comunitaria, según sus normas y procedimientos propios, el proceso de autonomía también implica la puesta en práctica de la democracia directa y participativa y la representativa. La conversión en AIOC aplica una serie de procedimientos de distinta naturaleza y constituye un ejercicio de democracia intercultural en el sentido institucional propuesto en la normativa boliviana.

Los procesos AIOC han despertado el interés de investigadores/as y de distintas instituciones que se han encargado de reflejar las experiencias y opiniones de sus protagonistas. No obstante, la mayoría de los estudios se concentra en la población adulta, o bien se incluye a los jóvenes en grupos poblacionales más amplios sin observar particularmente sus voces, prácticas, intereses y aspiraciones. Por otra parte, las miradas de los estudios que sí toman en cuenta a las y los jóvenes se concentran sobre quienes habitan en las áreas urbanas. Por tanto, se cuenta con poca información sobre las prácticas políticas de jóvenes indígena originario campesinos, y esto es aún más notorio en el marco de los procesos AIOC. El urbanocentrismo y el adultocentrismo continúan caracterizando a la investigación sociopolítica boliviana (y también latinoamericana). En este sentido es relevante preguntarse ¿cómo piensan las y los jóvenes sobre los procesos autonómicos de sus territorios?, ¿qué papel asumen en el tránsito hacia la formalización de las autonomías?, ¿cómo participan?

Por otra parte, la teorización en torno a las posibilidades de concebir y practicar diferentes formas de democracia, y además, de manera complementaria y/o articulada, es reciente; por tanto, la democracia intercultural no tiene un sentido unívoco ni acabado. Desde un punto de vista conceptual, en esta investigación se la entiende como la coexistencia y el conflicto de las democracias representativa, participativa-directa y comunitaria, teniendo como variables transversales la diversidad étnica,

Los procesos AIOC han despertado el interés de investigadores/as y de distintas instituciones que se han encargado de reflejar las experiencias y opiniones de sus protagonistas. No obstante, la mayoría de los estudios se concentra en la población adulta, o bien se incluye a los jóvenes en grupos poblacionales más amplios sin observar particularmente sus voces, prácticas, intereses y aspiraciones. Por otra parte, las miradas de los estudios que sí toman en cuenta a las y los jóvenes se concentran sobre quienes habitan en las áreas urbanas.

de género y generacional y los derechos individuales y colectivos. La definición operativa de las democracias es la propuesta por las normas bolivianas, es decir a través de los mecanismos a partir de los cuales se ejercen tales democracias. También se toma en cuenta la definición y comprensión que tienen sobre ellas sus protagonistas.

### **Jóvenes en las AIOC desde una perspectiva formal/legal**

#### ***Democracia intercultural y jóvenes de las AIOC en las normas nacionales***

La Constitución no menciona explícitamente a la democracia intercultural, pero sí se refiere a la interculturalidad como pilar constitutivo del Estado (art. 1), como parte de sus principios, valores y fines (art. 10), y, en suma, como eje transversal de los diferentes postulados que la conforman. En su artículo 11, la CPE reconoce tres tipos de democracia:

1. Democracia directa y participativa. Se ejerce por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.
2. Democracia representativa. Se ejerce por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.
3. Democracia comunitaria. Se ejerce por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

Las leyes del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) y del Régimen Electoral sí definen explícitamente la democracia intercultural. La primera señala, en su artículo 4, que el OEP promueve la democracia intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria, entendidas en el mismo sentido que el expresado en la CPE. Por su parte, la Ley de Régimen Electoral la define en los mismos términos (artículo 1), y señala que tiene los siguientes principios (artículo 2): soberanía popular, interculturalidad, complementariedad, igualdad de derechos políticos individuales y colectivos, participación y control social, representación, pluralismo político, mayoría y proporcionalidad, preclusión y, por último, publicidad y transparencia.

Por su parte, la puesta en marcha de las AIOC se encuentra delimitada por una serie de instrumentos legales

internacionales y nacionales, entre los que sobresalen el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y las prerrogativas conexas de orden político, social, económico y cultural. En el nivel nacional, las principales normas que regulan la implementación de las AIOC son la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley de Régimen Electoral. Por su parte, la Ley de Deslinde Jurisdiccional norma los asuntos relativos a la justicia indígena originario campesina.

En ninguno de los instrumentos anteriormente mencionados se visibiliza específicamente a las y los jóvenes de las AIOC. La única norma que se ocupa de ellos es la Ley de la Juventud N° 342, que tiene por objeto garantizar a las y los jóvenes el ejercicio pleno de sus derechos y deberes. Dicha ley tiene entre sus valores principales a la plurinacionalidad y la interculturalidad (“interrelación e interacción de conocimientos, saberes y prácticas que fortalecen la identidad de las jóvenes y los/las jóvenes, desarrollando actitudes de valoración, convivencia y diálogo intra e intergeneracional entre diversas culturas”). Hace referencia a derechos y obligaciones individuales y colectivos, y al respeto a las identidades. Entre los derechos políticos (artículo 10) se encuentra la participación de acuerdo a normas y procedimientos propios; entre los deberes (artículo 12) figura “conocer, valorar, respetar y promover los conocimientos ancestrales de las NPIOC y afrobolivianos”. En el artículo 16 se establece que el Consejo Plurinacional de la Juventud está conformado por representantes juveniles de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) interculturales y afrobolivianos. En el artículo 26 se señala que las organizaciones políticas, incluyendo las indígena originario campesinas, deben garantizar la participación de los/las jóvenes en sus estructuras. También se menciona la garantía del acceso a la tierra para los y las jóvenes de las NPIOC (artículo 35) y el deber del Estado de promover los derechos de las y los/las jóvenes de las NPIOC, comunidades interculturales y afrobolivianas. En el artículo 42 se establece el derecho a una educación intercultural y bilingüe para los jóvenes de las NPIOC.

Así, con excepción de la Constitución y la Ley de la Juventud, las principales normas bolivianas relacionadas con la puesta en marcha de las AIOC invisibilizan a las/los jóvenes de dichos territorios. En lo que respecta a las normas y otros documentos locales relacionados con el proceso de conversión formal a las AIOC (convocatorias y mecanismos para la elección de representantes para el órgano deliberativo, reglamentos de debates), se evidenció que las y los jóvenes en las comunidades analizadas tampoco están visibilizados ni existen mecanismos explícitos

En lo que respecta a las normas y otros documentos locales relacionados con el proceso de conversión formal a las AIOC (convocatorias y mecanismos para la elección de representantes para el órgano deliberativo, reglamentos de debates), se evidenció que las y los jóvenes en las comunidades analizadas tampoco están visibilizados ni existen mecanismos explícitos para asegurar su participación. Asimismo, la democracia intercultural tampoco figura literalmente en ninguno de los estatutos analizados, es decir, esta noción aún no forma parte del lenguaje político local.

para asegurar su participación. Asimismo, la democracia intercultural tampoco figura literalmente en ninguno de los estatutos analizados, es decir, esta noción aún no forma parte del lenguaje político local, lo que dificulta lograr avances en su asimilación conceptual y en su ejercicio práctico, sobre todo en lo que respecta a sectores que continúan excluidos de la toma de decisiones.

### ***Jóvenes en los procesos de construcción formal de las autonomías***

En la investigación se dio una mirada a la construcción de las AIOC a partir de los documentos escritos remitidos al OEP relacionados con etapas clave del proceso deliberativo autonómico: las convocatorias y criterios para la elección de miembros de los órganos deliberativos que tuvieron a su cargo la elaboración de estatutos, la composición de dichos órganos, sus reglamentos de debate y los estatutos. A partir de las directrices nacionales, las AIOC aplicaron sus normas y procedimientos propios en cada hito del proceso.

#### ***Charagua Iyambae, Santa Cruz***

En Charagua Iyambae se instaló una asamblea zonal en cada Capitanía para la elección de representantes para el órgano deliberativo según normas y procedimientos propios; así, fueron convocados a participar delegadas y delegados de cada una de las comunidades de la zona “debiendo en lo posible garantizar criterios de equidad de género”. Los requisitos para ser elegido fueron “ser postulado por su comunidad o por la asamblea zonal; no tener antecedentes con la justicia; tener conocimiento del proceso de lucha y logros para la reivindicación de los derechos de la nación guaraní; contar con documentación personal; y otros que determine la asamblea zonal”. Se establecieron cupos fijos por cada capitanía: 11 asambleístas para Parapitiguasu; 13 para Charagua Norte; 11 para

Alto Isoso y 10 para Bajo Isoso. Además, 14 asambleístas para la población minoritaria no guaraní (siete de Estación Charagua, siete de Centro Charagua) elegidos por normas y procedimientos propios (finalmente no participaron en el órgano deliberativo). Según consta en las actas de las asambleas, en cada una de ellas la comunidad postuló candidatos que fueron elegidos de acuerdo con los criterios precedentes.

### **Totora Marka, Oruro**

En el reglamento de debates de Totora Marka se especifican los criterios genéricos para la elección de miembros del Órgano Deliberativo (Consejo de Estatuyentes) que, según se pudo observar, responden tanto a una lógica territorial como funcional: se convocó a elegir dos estatuyentes de cada uno de los nueve *ayllus* (18 representantes en total); un representante del sector salud; cuatro representantes del sector educación (dos estudiantes, uno de nivel secundario y otro de nivel superior; un representante de la dirección distrital de educación y un docente de educación superior); un representante del concejo municipal; un representante del ejecutivo municipal; un representante de los residentes y un representante delegado provincial. Después de emitidas las convocatorias, estas personas fueron electas en los *tantachawis* (máximas instancias de reunión y decisión) de sus *ayllus* y consagrados por el Consejo de Autoridades Originarias. A la lista de asambleístas elegidos se suman las esposas de las autoridades originarias, que pueden acompañar a sus cónyuges en los espacios de toma de decisiones<sup>7</sup> de acuerdo con la figura del *chacha warmi*.

### **Mojocoya**

En Mojocoya los criterios generales para la elección de representantes fueron tanto territoriales (por comunidad) como funcionales (por sector/organización). Se convocó a la elección de dos representantes del gobierno municipal de Mojocoya; dos miembros de la Subcentral de Mojocoya; dos miembros del Comité de Vigilancia del Municipio de Mojocoya; dos miembros de la organización de mujeres; dos representantes de la mesa directiva de cada comunidad; dos representantes del sector educación (director distrital y un representante de la junta distrital); dos del sector salud (jefe médico y un representante de DILOS); un representante del comité Cívico de Redención Pampa; un representante del Comité Cívico de Mojocoya; un representante del Directorio de Organización Económi-

7 Al respecto, uno de los entrevistados señaló, refiriéndose a las autoridades originarias hombres: “ellos nos decían que las autoridades originarias sí o sí estarían con sus esposas porque era dualidad, pero al momento de participar las mujeres no hablaban” (entrevista a un joven exestatuyente).

ca Campesina (OECA); un representante de Asociación de Desarrollo Integral Campesino (ADIC); dos representantes del sistema de comunicación y radio comunitaria Mojocoya (el director de la radio y un miembro de la directiva); un representante de la directiva de reporteros populares; un representante de la comisión municipal de salud. El resto son representantes de las comunidades del municipio, sumando un total de 79, de acuerdo con la lista oficial de la Asamblea Autonómica Indígena Originaria de Mojocoya presentada al OEP. En cuanto a los procedimientos de elección, los diferentes sectores y comunidades eligieron sus representantes en sus reuniones ordinarias. Para ambos se solicitó el respeto a la equidad de género, nominando a un delegado hombre y a una mujer.

### **Raqaypampa**

La elaboración del estatuto autonómico fue encabezada por la Central Regional Sindical Única de Campesinos e Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR) bajo mandato de los diferentes niveles de decisión que conforman su estructura organizativa. Se conformó un equipo base compuesto por representantes de la CRSUCIR, de la Subalcaldía de Mizque, del Consejo Regional de Educación de las Alturas (CREA), del Centro de Formación Alternativa (CEFOA), de la Radio Originaria de Raqaypampa, además de un equipo técnico. Aproximadamente 12 personas conforman dicha instancia, todas electas por sus respectivos sectores. Entre los requisitos para ser asambleísta no figuran edades mínimas ni cupos para jóvenes. El requisito fundamental es gozar de la confianza de la comunidad/sector al que se representa; sin embargo, la capacidad de dialogar, el empeño, la predisposición a cumplir con el mandato asignado y la experiencia son otros criterios que se toman en cuenta.

En cuanto a la participación de jóvenes en el proceso deliberativo, cada unidad territorial tuvo sus propias características, que se sintetizan en el cuadro 1. No se incluye a Raqaypampa dado que no se pudo tener acceso a datos exactos como en el resto de los casos.

Como se puede ver, la participación de jóvenes en los órganos deliberativos fue variable, tanto en términos agregados como considerando el equilibrio de género: 28 % del total en Charagua Iyambae (6 hombres y 6 mujeres), 9 % en Mojocoya (5 hombres y 2 mujeres) y 4 % en Totora Marka (2 hombres). En el caso de Raqaypampa, las fuentes consultadas señalaron que hubo una amplia participación de jóvenes de ambos sexos. En Charagua Iyambae y Mojocoya, además, hubo jóvenes que participaron en la directiva, máxima instancia de toma de decisiones.

En general, los y las jóvenes sí son mencionados/as en los estatutos autonómicos, aunque poco; aparecen como

**Cuadro 1**  
**Jóvenes en la composición de los Órganos Deliberativos**

| Unidad territorial                                                                 | Charagua Iyambae                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Totora Marka                                                                                  | Mojocoya                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nombre del Órgano Deliberativo                                                     | Asamblea Autónoma Guaraní en Charagua                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Consejo Autónomo Indígena Originario Campesino de Totora Marka                                | Asamblea Constituyente Orgánica de la Autonomía Indígena Originaria Campesina del Municipio de Mojocoya      |
| Total de miembros del Órgano Deliberativo*                                         | 43                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 45                                                                                            | 90                                                                                                           |
| Total de jóvenes** en el Órgano Deliberativo hasta la finalización de las sesiones | 12 (28 % del total)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 0. En la última etapa se incorporaron dos hombres jóvenes menores de 28 años (4 % del total). | 7 (9 % del total)                                                                                            |
| Total de hombres jóvenes                                                           | 6                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2                                                                                             | 5                                                                                                            |
| Total de mujeres jóvenes                                                           | 6                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 0                                                                                             | 2                                                                                                            |
| Total de jóvenes que participan de la directiva                                    | 2 (1 hombre como tercer secretario y 1 mujer como segunda secretaria)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 0                                                                                             | 3 (dos hombres, uno como secretario de comunicación y otro como vocal, y una mujer como secretaria de actas) |
| Motivos de la elección de jóvenes                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Demuestra responsabilidad y puntualidad”.</li> <li>• “Demuestra buena conducta”.</li> <li>• “Tiene buenos antecedentes en la comunidad”.</li> <li>• “Tiene capacidad de liderazgo”.</li> <li>• “Es un profesor comprometido con la comunidad y tiene conocimiento sobre el tema”.</li> <li>• “Demuestra compromiso con su organización”.</li> </ul> | No se especifican los motivos                                                                 | “Por su experiencia en el municipio” (en un solo caso; en el resto no se especifican los motivos).           |

\* Cifras obtenidas de los documentos oficiales remitidos al OEP.

\*\* 16 y 28 años cumplidos.

Fuente: elaboración propia.

sujetos de derechos sociales (educación, salud) y/o como un segmento vulnerable de la población al cual hay que proteger. Sin dejar de destacar la importancia de garantizar tales derechos, esto ratifica que prevalece una mirada sobre las y los jóvenes como seres pasivos, en transición, y no como constructores ni corresponsables de su futuro.

Por otra parte, en la mayoría de los casos no hay diferenciación entre jóvenes hombres y jóvenes mujeres, lo que invisibiliza las problemáticas diferenciadas que tienen estos subsectores y, por ende, impide la definición de políticas pertinentes y ajustadas a necesidades específicas. Tampoco se incluyen mecanismos para que puedan involucrarse en la vida política de sus comunidades. En síntesis, no existe ningún tipo de mecanismo que, desde lo formal/legal, promueva directamente la participación de jóvenes en espacios de decisión.

### Jóvenes, democracias y democracia intercultural

Desde un punto de vista comparado se puede percibir que, a pesar de las grandes distancias geográficas, culturales, políticas y sociales que separan a las cuatro unidades territoriales estudiadas, también existen importantes coincidencias. Elementos como la pobreza, que se manifiesta en niveles elevados en todos los casos analizados<sup>8</sup>; actividades agrícolas fuertemente vulnerables a los efectos cada vez más devastadores del cambio climático; migraciones juveniles masivas (la mayoría son multiresidentes, es decir, desarrollan sus actividades en más de un lugar a la vez) que marcan fuertemente el imaginario de adultos y jóvenes, son algunos de los denominadores comunes contextuales que ayudan a comprender las visiones de y sobre las/los jóvenes, además de sus prácticas políticas.

8 Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (INE 2012), en Charagua Iyambae, el porcentaje de pobreza llega al 70,4 %; en Totora Marka, alcanza el 92,9 %; en Mojocoya, llega al 76,5 %; y, en Raqaypampa, llega al 84,5 % del total de la población.



Debido a que la juventud es una construcción sociocultural que varía según el contexto —es decir, no existe un consenso definitivo sobre los rangos etarios dentro de los que una persona puede considerarse joven<sup>9</sup>—, se vio por conveniente indagar en primera instancia los imaginarios sobre las y los jóvenes, sus roles y sus identidades, que marcan de manera decisiva las prácticas políticas en el seno de las comunidades analizadas.

¿Qué es ser joven?, ¿cuándo se inicia la juventud? Ante estas preguntas se pudo evidenciar miradas diversas en las cuatro comunidades estudiadas, y entre diferentes grupos dentro de ellas. Sin embargo, existen coincidencias en Charagua Iyambae, Totora Marka y Raqaypampa en torno a un aspecto clave: cuándo concluye la juventud. De acuerdo a las opiniones recabadas, el final de esta etapa llega cuando se contrae matrimonio y se tiene hijos, es decir, cuando se asumen nuevas y mayores res-

pensabilidades. Asimismo, se evidenció en los cuatro casos la presencia del parámetro de corte occidental que sitúa los 18 años como el hito que marca el final de una etapa y el inicio de otra.

Por otro lado, la idea de la juventud como etapa de transición y formación, y de las y los jóvenes como “el futuro”, fue muy evidente en los cuatro lugares analizados, tanto entre los adultos como entre los propios jóvenes. Estas visiones responden al paradigma de la juventud como período preparatorio para la adultez, identificada como la etapa de consagración de la vida; tal es la esencia del adultocentrismo. Asimismo, las y los jóvenes están fuertemente asociados con la educación, transversalizando imaginarios y prácticas políticas: en dos de los territorios se incluyó a jóvenes en el proceso deliberativo desde su pertenencia al sector educación y las propuestas elevadas por jóvenes para los estatutos fueron sobre todo en este rubro. Este panorama da cuenta del creciente acceso a la educación

de las nuevas generaciones de las NPIOC, pero también refuerza la idea de juventud como transición y preparación para el futuro. Otro rasgo importante es que muy pocos jóvenes que participaron en las entrevistas y en los grupos focales se autoidentificaron como líderes, o sujetos que en el presente pueden aportar decisivamente en el desarrollo de sus comunidades. Igualmente, pocos adultos los identificaron como tales.

En cuanto a las identidades étnico-culturales, se evidenció que en Charagua Iyambae, Totora Marka y Raqaypampa las y los jóvenes se autoidentifican como guaraníes, aymaras/totoreños/as y quechuas. Mientras que en el caso de Mojocoya, la identidad principal apuntada por las y los jóvenes es la campesina. Otro aspecto que se evidenció es que las identidades son flexibles: se manifiestan varias identidades a la vez en una sola persona, sin que esto resulte excluyente, y pueden cambiar en función del momento o el lugar. Esto resulta relevante en términos de construcción de la democracia intercultural. Sin embargo, esta flexibilidad se relacionó en algunos casos con connotaciones negativas sobre lo indígena originario campesino;

9 Para esta investigación se considera que los adolescentes y jóvenes están comprendidos entre los 14 y los 28 años de edad, siendo este el límite establecido en la normativa boliviana.

algunos jóvenes manifestaron sentirse identificados como indígenas solo en sus comunidades de origen y no en las ciudades. En algunos casos, los adultos consideran que está en curso un proceso de pérdida de identidad cultural, idea que no es compartida por los jóvenes.

En cuanto a la percepción sobre derechos y obligaciones, las y los jóvenes fueron muy genéricos cuando se les consultó al respecto, y esencialmente se refirieron al catálogo de derechos universales, particularmente civiles, políticos, económicos y sociales, la gran mayoría de carácter individual<sup>10</sup>. Es notorio que las y los jóvenes consultados no hayan hecho referencia a derechos colectivos vinculados con los procesos autonómicos en curso ni con la realidad de sus territorios. Asimismo, se observaron identidades de género parcialmente visibilizadas, con índices de reproducción de roles de género culturalmente asignados. Varias de las personas consultadas afirmaron que no existen diferencias sustanciales entre ser hombre joven y mujer joven, y que la mujer está siendo incorporada de manera efectiva en espacios de decisión, a diferencia de lo que ocurría hasta hace pocos años.

Otros aspectos para destacar son que existe una brecha entre lo que piensan las y los jóvenes y los adultos, lo que torna urgente la necesidad de promover diálogos intergeneracionales. Asimismo, las identidades político-partidarias no se hicieron visibles de manera espontánea ni relevante en ninguno de los casos, lo que representa una oportunidad para trabajar con jóvenes en el horizonte de la democracia intercultural. Finalmente, es necesario señalar que el desafío de construir interculturalidad entre las y los jóvenes es mayor en Charagua Iyambae que en los otros tres lugares debido a la diversidad cultural existente en el municipio y la tendencia a que se repliquen las brechas étnicas que se perciben entre la población adulta.

En lo que respecta específicamente al proceso autonómico, se evidenció la existencia de un clima de opinión favorable a las autonomías en general entre las y los jóvenes, con excepción de Totorá Marka, donde las opiniones estuvieron divididas. Empero, entre los más jóvenes y entre quienes no están vinculados con la actividad política, se percibe un desconocimiento mayor sobre los procesos en curso.

### **Democracia participativa**

En términos del ejercicio de la democracia participativa, en lo que respecta al referendo de aprobación de estatutos autonómicos de 2015 en Totorá Marka y Charagua Iyambae, se puede extraer tres conclusiones comunes a

los dos municipios: la participación de las y los jóvenes fue relativamente baja en comparación con la participación general; los más jóvenes (de entre 18 y 25 años) fueron los que menos participaron, y las mujeres jóvenes participaron más que los hombres jóvenes. Los dos factores principales que ayudarían a entender el limitado desempeño electoral de las y los jóvenes son la poca información que reciben sobre el proceso autonómico —quizá sumada a un posible bajo interés por parte de los potenciales votantes— y la migración que, como se sabe, es muy elevada en el seno de la población juvenil. En el caso de Totorá Marka, podría haber influido igualmente el casi inexistente involucramiento de las y los jóvenes a lo largo de todo el proceso de construcción de la autonomía.

Además, parecería que los propios instrumentos de la democracia participativa no están del todo asimilados por los jóvenes: muchos de los consultados sobre su concurrencia a los referendos se mostraron confundidos y no supieron qué responder. En cuanto a la mayor participación de mujeres, la migración parece ser nuevamente un factor relevante: más hombres que mujeres han migrado de estos dos territorios. La concurrencia al cuartel de los hombres más jóvenes también puede ser otro motivo por considerar, aunque sin duda es importante indagar con mayor profundidad sobre este hallazgo.

### **Democracia representativa**

Las tendencias apuntadas anteriormente se replican al explorar el ámbito de la democracia representativa. Se analizaron datos de las elecciones subnacionales de 2015 en las cuatro unidades territoriales y, nuevamente, el promedio de la participación de jóvenes es inferior al promedio de la participación general. Por un lado, los más jóvenes son los que menos participan y, por el otro, las jóvenes participan más que los jóvenes. No obstante, los niveles de participación en estos comicios, tanto en general como en lo que respecta a jóvenes, fueron sustancialmente mayores que en los referendos autonómicos. Esto refuerza las siguientes hipótesis: desde la instauración del municipalismo en Bolivia, las elecciones subnacionales se realizan periódicamente y en gran medida han sido asimiladas por las culturas políticas locales, mientras que los referendos son herramientas democráticas de más reciente incorporación, más aún aplicadas en el marco de las nacientes autonomías indígenas. Además, al desconocimiento se suma el desinterés: es posible que las elecciones de autoridades susciten mayor interés en los votantes, haciendo incluso que jóvenes migrantes regresen a sus lugares de origen para participar de los comicios.

Cómo se decide el voto es un asunto relevante tanto para la democracia participativa como para la representativa; al

10 El derecho a la educación fue el más mencionado en las consultas.

ser consultados al respecto, jóvenes de los cuatro territorios reconocieron el peso que tiene la comunidad en el momento de tomar la decisión de por quién o por qué opción votar. Sin embargo, mientras muchos señalan haber votado orgánicamente, otros reivindican la importancia del voto individual y secreto y dicen llevar estos principios a la práctica. En todo caso, éste es otro de los ámbitos en los que se reflejan las tensiones entre lo individual y lo colectivo en las comunidades estudiadas.

### **Democracia comunitaria**

En cuanto al ejercicio de normas y procedimientos propios que la ley reconoce como democracia comunitaria, se pudo constatar que existen diferencias entre jóvenes en general y jóvenes líderes que han participado en calidad de asambleístas en los órganos deliberativos de sus AIOC o que forman parte activa de las estructuras orgánicas locales. Los primeros son quienes participan en espacios de decisión acompañando a sus familias, representando a sus padres en caso de que éstos no puedan asistir, o ejerciendo los derechos que les da el haber contraído matrimonio. En estos casos, varios/as de los/as entrevistados/as dijeron sentir que con frecuencia sus opiniones no son tomadas en cuenta. Muchos/as otros/as no participan, sobre todo los/las más jóvenes, dedicados/as principalmente a estudiar y a apoyar a sus familias, más aún si se trata de mujeres, quienes enfrentan desafíos adicionales. Una porción relevante de estos/as jóvenes no está necesariamente involucrada en la organización matriz de sus comunidades, no está al tanto de los procesos autonómicos en curso y reclama mayor participación.

Los relatos de quienes sí participaron en el proceso deliberativo o tienen algún rol en su organización matriz muestran lazos sumamente fuertes con la comunidad/organización a la que pertenecen, y a la vez expresan que no es fácil para ellos/as ejercer dichos roles, dado que sus opiniones no siempre son tomadas en cuenta bajo el argumento de la falta de experiencia. No obstante, otros/as señalaron que sí consideran que son respetados por los adultos. Las mujeres jóvenes señalan que para ellas es aún más complejo el escenario, dado que estos espacios se encuentran todavía reservados para los hombres adultos (este tema fue mencionado en Mojocoya y Raqaypampa). Además, la maternidad temprana hace que se enfrenten desde muy jóvenes al desafío de tener que conciliar el rol reproductivo socialmente asignado y el involucramiento en la política.

En términos de propuestas planteadas por jóvenes en las asambleas deliberativas, se evidenció que la mayor parte fueron ideas para la comunidad en su conjunto y no para sí mismos como segmento específico de la población. Sin embargo, hay dos importantes excepciones. La primera es

común a los cuatro territorios: las y los jóvenes presentaron propuestas en el ámbito de la educación, temática que les atinge de manera directa, lo que se reflejó en los estatutos. De hecho, los artículos sobre este asunto se encuentran entre los pocos que visibilizan expresamente a las y los jóvenes. Según muestran los registros obtenidos en el curso de la investigación, la inclusión de planteamientos en este ámbito no generó mayores debates con adultos, lo que no resulta sorprendente tomando en cuenta la asimilación directa que existe entre educación y jóvenes. No sucedió lo mismo con la segunda excepción, referida a los requisitos para acceder a cargos públicos, tema que generó amplias polémicas intergeneracionales en Charagua Iyambae, Totorá Marka y Mojocoya por considerar que las propuestas de los adultos excluían a los jóvenes. Estos elementos ponen en debate qué se entiende por participación de calidad de las y los jóvenes en las AIOC. ¿Propuestas de los jóvenes para el conjunto de la comunidad, dado que sus fronteras como sector se diluyen en perspectiva de una pertenencia más amplia? ¿O propuestas desde las/los jóvenes para las/los jóvenes, con el fin de posicionar necesidades y demandas particulares, no necesariamente compartidas por el resto de la comunidad?

En el fondo, estas miradas no son excluyentes entre sí, y más allá de un deber ser, las y los jóvenes sí llegaron a plantear propuestas en cuestiones que les atañen directamente. Estos elementos también muestran que, si bien en general la identidad juvenil no ha prevalecido en el momento de discutir la mayoría de los temas, sí afloró en asuntos que afectan de manera directa a este sector poblacional. En cuanto a los procesos de socialización de estatutos, las y los jóvenes fueron ampliamente tomados en cuenta, tanto en su condición de difusores de información como de asistentes oyentes, sobre todo en los casos de Charagua Iyambae y Raqaypampa.

### **Democracia intercultural**

En general, la democracia intercultural es un concepto abstracto para varios de los actores que participaron de la investigación. Sin embargo, fue interesante ver que algunos jóvenes de los cuatro territorios tienen nociones de democracia intercultural cercanas a los elementos que la componen en teoría: se habló de interculturalidad como integración de culturas; respeto a las personas de diferentes culturas; participación de todas las etnias y culturas; núcleos comunes entre diferentes culturas; participación de mujeres y de indígenas, entre otras características. Esto muestra que, si bien existe mucho camino por avanzar en términos de la apropiación de los significados y contenidos de la democracia intercultural, existen ciertas bases en las y los jóvenes que se constituyen en excelentes oportunidades para trabajar hacia adelante.

Por otro lado, más allá de estas visiones sobre democracia intercultural, y aunque de manera parcial, las y los jóvenes la ejercen y practican. El proceso de construcción formal de las autonomías es un escenario en el que se han articulado, pero también han entrado en conflicto, las tres formas de democracia. A la par de la participación en la toma de decisiones de acuerdo con lo que establecen las normas y procedimientos propios de sus comunidades, las y los jóvenes de Charagua Iyambae, Totorá Marka y Mojocoya concurrieron a las urnas y ejercieron su derecho al voto universal, individual y secreto para decidir sobre sus autonomías, aunque en ocasiones el voto fue definido orgánicamente. Dependiendo del punto de vista, este fenómeno puede ser interpretado como complementariedad o como conflicto entre formas de democracia. En los procesos de socialización previos a los referendos, en los que las y los jóvenes participaron intensamente, se combinaron campañas políticas inherentes a la democracia representativa con mecanismos propios de difusión de información, aprovechando espacios tradicionales de ejercicio de la democracia comunitaria.

Las discusiones sobre los requisitos y mecanismos para optar a cargos públicos entre jóvenes y adultos en los órganos deliberativos muestran cómo se instalaron debates que buscaron síntesis entre lógicas meritocráticas —introducidas por jóvenes, criterio importante en el ámbito de la democracia representativa— y las que privilegian la experiencia y la confianza, fundamental en las normas y procedimientos propios comunales (ocurrió en Mojocoya); entre visiones que defienden el acceso a cargos a través del sufragio universal —pilar de la democracia representativa, elemento introducido por jóvenes— y entre quienes abogan por la rotación, mecanismo central en las prácticas políticas comunitarias andinas (como sucedió en Totorá Marka). Esto muestra también cómo se lleva a la práctica la democracia intercultural. Las y los jóvenes participaron respetando su pertenencia al colectivo mayor, haciendo planteamientos desde los jóvenes para la comunidad en su conjunto (en los cuatro territorios), pero plantearon también propuestas sobre temas que les afectan directamente como sector, desde ellos y para ellos (Charagua Iyambae, Totorá Marka y Mojocoya). Asimismo, algunos jóvenes señalan que es posible tener identidad indígena sin usar vestimenta típica (Totorá Marka); otros tienen una fuerte pertenencia a su comunidad, se entienden y actúan en tanto miembros de sus colectivos y respetan profundamente sus prácticas, pero cuestionan figuras como el *chacha warmi*, reclamando más espacios para las mujeres (Totorá Marka). Por otro lado, esto nuevamente pone en evidencia la tensión entre el individuo y la comunidad, entre derechos individuales y colectivos, clásico desafío que enfrenta teórica y prácticamente el esquema de la democracia intercultural.

Los elementos precedentes muestran que las prácticas (y no sólo políticas) de las y los jóvenes se mueven entre la reproducción de las normas y procedimientos propios, base de la llamada democracia comunitaria, y nuevas lógicas, con elementos, valores y prácticas de las otras formas de democracia, lo que puede representar una oportunidad en términos de renovación del ejercicio político y de la construcción de la democracia intercultural. Asimismo, los estatutos autonómicos son un reflejo de las maneras en que puede existir complementariedad entre democracias: dos de ellos incluyen mecanismos explícitos de articulación entre las democracias participativa y comunitaria (Charagua Iyambae), por un lado, y representativa y comunitaria (Mojocoya), por el otro. Además, independientemente del proceso autonómico, en los cuatro territorios se viene practicando de distintas maneras la democracia intercultural, a través de la participación en las elecciones locales, departamentales y nacionales y el ejercicio permanente de las normas y procedimientos propios.

### Obstáculos y oportunidades para la participación juvenil local

Si bien las y los jóvenes están ejerciendo en la práctica diferentes tipos de democracia, todavía existen factores que limitan su participación. Se preguntó a los protagonistas cuáles son los principales obstáculos y oportunidades



para la participación juvenil local; los obstáculos económicos fueron los más mencionados, pero también se hizo referencia a factores socioculturales y formales/legales.

Entre los primeros, se habló de la falta de oportunidades de trabajo y estudio que se les ofrece a las/los jóvenes en las comunidades; esta realidad les obliga a concentrarse en necesidades de subsistencia y la participación política pasa a un plano secundario, tanto para ellos como para sus familias. Además, por la falta de oportunidades, muchos jóvenes migran, y aunque el lazo con sus comunidades de origen se mantiene en la mayoría de los casos, la participación es más improbable, empezando por el factor de la distancia física. Otro tipo de obstáculo económico mencionado fue la participación política como actividad no remunerada y que, por el contrario, genera gastos (transporte y estadía, por ejemplo). Esta realidad afecta en mayor medida a las mujeres jóvenes, dado que ellas deben cumplir, además, con su rol reproductivo dentro de la familia, más aún si son madres. En cuanto a los obstáculos socioculturales, se hizo referencia a la discriminación generacional y de género como dos de los principales obstáculos para la participación juvenil. Las barreras legales son mayormente la invisibilización/inclusión parcial de los jóvenes en las normas nacionales y locales y las costumbres relacionadas con la participación de los más jóvenes. Las oportunidades mencionadas fueron pocas y la mayoría se refirió a la educación. La elaboración de reglamentos posterior a la aprobación de los estatutos, en los lugares en los que ocurra, puede ser una importante oportunidad formal para visibilizar a las y los jóvenes.

## Conclusiones y recomendaciones

La investigación muestra el amplio potencial del proceso de conversión a las autonomías para reflexionar en torno al ejercicio de las democracias actualmente reconocidas en la CPE. En lo que respecta a las y los jóvenes, este ejercicio es parcial: sus niveles de concurrencia a las urnas están por debajo de los porcentajes de la participación general y su involucramiento efectivo en los espacios de deliberación y decisión comunitaria es limitado, por lo que terminan desempeñando roles secundarios. Salvando algunos hallazgos que merecen ser estudiados con mayor profundidad, esta situación es aún más evidente entre las mujeres jóvenes, mostrando que, aunque hay avances, las brechas de género continúan reproduciéndose.

Existe una visión predominante (entre adultos y jóvenes) de la juventud como etapa de transición hacia la adultez futura, sin roles ni potencialidades en el presente, elemento que ayuda a comprender el panorama descrito. Asimismo, la invisibilización de este sector poblacional en el ámbito

formal/legal (tanto en el nivel nacional como el local) y la falta de medidas orientadas a promover la participación de las y los jóvenes —como se lo hizo en el caso de las mujeres— es sin duda otro factor de relevancia. La única norma que los toma en cuenta es la Ley de la Juventud N° 342 pero sus mandatos distan de aplicarse. No hay lineamientos explícitos para la inclusión de jóvenes en el proceso de construcción de las autonomías ni en los instrumentos normativos que deberán elaborarse en dicho marco, lo que se replica en el ámbito local en la normativa de las AIOC.

Por otro lado, la desinformación y el desinterés de las y los jóvenes sobre los procesos en curso, pero también en torno a los mecanismos existentes para participar (el referendo, por ejemplo), son también cuestiones a tomar en cuenta, sobre todo entre las personas de menor edad. La migración parece ser otra variable que incide, impactando visiblemente en las estadísticas electorales. Los factores económicos también tienen peso: en lugares todavía fuertemente azotados por la pobreza, la participación política no suele ser una prioridad, peor aún cuando se trata de una actividad que representa costos, sobre todo en contextos de amplias extensiones territoriales y de multiresidencia.

En lo que respecta particularmente a las y los jóvenes activamente involucrados en los procesos autonómicos de sus comunidades<sup>11</sup>, las características de su participación varían entre los territorios analizados, en términos de estadísticas generales, de equilibrios de género y también en términos cualitativos. No obstante, sobre todo en lo que respecta a lo último, se encontraron coincidencias: quizás la más relevante sea que, aunque la identidad generacional parece no haber tenido protagonismo en muchas de las etapas del proceso, sí se hizo evidente cuando en la elaboración de los estatutos se abordaron asuntos que atañen de manera directa a las y los jóvenes.

Otros rasgos de las y los jóvenes de los territorios seleccionados que se puede mencionar son los siguientes: las identidades indígena y campesina (dependiendo del caso) están fuertemente asentadas, aunque están también marcadas por connotaciones negativas relacionadas con la discriminación; los adultos consideran que hay una pérdida de identidad cultural en curso. Las identidades de género están parcialmente visibilizadas, con índices de permanencia de roles culturalmente asignados. Fue interesante observar que no se manifestaron con énfasis identidades político partidarias; este hallazgo, junto con las evidencias de flexibilidad identitaria en las y los jóvenes, representa una oportunidad para la construcción

.....  
11 Por haber sido electos asambleístas o tener algún otro rol en su organización matriz.

de una democracia intercultural. No obstante, también se observaron puntos de conflicto.

Aunque la identidad colectiva se expresa con fuerza en muchos de los momentos y escenarios de participación y de toma de decisiones, también se ponen de manifiesto tensiones entre el individuo y la comunidad, entre derechos individuales y derechos colectivos. Durante la investigación esto se hizo evidente sobre todo entre los más jóvenes, entre quienes no tienen una vida orgánica activa, entre los multiresidentes y entre las mujeres. Estas últimas manifestaron las dificultades para su participación en estructuras con roles de género muy marcados.

La participación parcial de las y los jóvenes en ámbitos de decisión obstaculiza la formulación de políticas adecuadas a sus necesidades específicas y no favorece la promoción de una verdadera democracia intercultural, que no puede existir como tal sin el involucramiento activo y efectivo de este sector poblacional. Sin embargo, a la par de las dificultades, se ha podido identificar también la existencia de visiones y ejercicios políticos que de alguna manera van dando forma a dicha democracia intercultural —aunque de manera embrionaria— y se constituyen en oportunidades para avanzar en esa dirección. Existen nociones de democracia intercultural en las y los jóvenes; sus prácticas políticas mezclan normas y procedimientos propios con elementos provenientes de otras lógicas de democracia, muchas veces alentadas por las migraciones y el acceso a las nuevas tecnologías. Así, la juventud es la etapa, y las y los jóvenes los actores de la democracia intercultural. Aunque estas combinaciones se manifiestan muchas veces de manera conflictiva y tienden a exacerbar las brechas generacionales, expresando tensiones entre visiones, valores y prácticas provenientes de matrices culturales diferentes, su canalización constructiva puede enriquecer los procesos de autogobierno. En esto resulta indispensable aprovechar las grandes potencialidades que ofrecen los jóvenes en comparación con las generaciones anteriores, como el conocimiento técnico que van adquiriendo gracias a un mayor acceso a la educación.

Sobre la base de los hallazgos de la investigación se realizaron algunas recomendaciones orientadas a fortalecer la participación política de jóvenes de las autonomías indígenas originario campesinas, entendiendo participación como fin y como medio, y teniendo en cuenta las atribuciones del órgano electoral. Fortalecer la participación política como fin implica incrementar la cantidad de jóvenes que concurren a las urnas para votar por representantes (democracia representativa) o para decidir algún tema de interés público local, departamental o nacional (democracia participativa). También implica aumentar su presencia numérica en espacios de deliberación y decisión de sus comunidades. Sobre todo en el último caso, insertar en

la normativa vigente mecanismos de acción afirmativa podría ser una medida efectiva.

En lo que respecta a la participación de jóvenes como medio para contribuir a su propio desarrollo y al de sus comunidades, es pertinente analizar qué se entiende por participación de calidad (posicionamiento de demandas y necesidades propias y del resto frente a la mirada de “todo para todos”). No es pretensión de este trabajo resolver la tensión entre las dos miradas; sin embargo, se puede tender algunos puentes a partir del reconocimiento del rol de las y los jóvenes como constructores de su desarrollo y del desarrollo colectivo, y de la existencia de necesidades, potencialidades y demandas diferentes a las de otros sectores poblacionales (esto implica que su voz no puede ser reemplazada por la de los adultos). Una potencialidad mencionada de manera transversal por la mayoría de los entrevistados es el conocimiento, logrado gracias a un mayor acceso a la educación. En el caso de los jóvenes que estudian fuera de sus comunidades, es además un conocimiento alimentado por nuevas experiencias de vida y nuevas ideas que pueden enriquecer el autogobierno. En el caso de las democracias representativa y participativa, una participación de calidad implica promover un ejercicio de voto consciente e informado, lo que pasa por más intensas y directas campañas de información que tengan como destinatarios específicos a jóvenes y la promoción de discusiones en torno a las opciones electorales existentes.

Paralelamente, se propone trabajar en torno a tres ejes: sensibilización/capacitación, cambios normativos y generación de espacios dirigidos a jóvenes. En cuanto al primero, se sugiere incorporar al menos temas de derechos, democracia intercultural y autonomías. Además, es importante que los mismos jóvenes expresen cuáles son sus prioridades de formación, para asegurar un mayor compromiso e involucramiento de su parte. En cuanto a los enfoques, es importante que los procesos de información, capacitación y sensibilización no estén desconectados de las realidades locales. Será muy importante en todos los casos tener en cuenta temas identitarios, lo que, además de reforzar sentidos de pertenencia (muy relevante en términos de fortalecimiento de ciudadanía), contribuirá a una mayor asimilación de los conceptos que se busque transmitir. Será además necesario promover la utilización de métodos innovadores para llegar a todos los sectores en dos sentidos fundamentales: métodos que se apropien un poco más de las normas y procedimientos propios y los aprovechen, y métodos dinámicos propios para públicos jóvenes. Existen espacios de formación local que el Órgano Electoral debe utilizar y aprovechar para desarrollar estos procesos.

Por otra parte, uno de los mecanismos más utilizados para promover la participación de determinados sectores en la toma de decisiones tiene que ver con su visibilización en las normas e incorporación de mecanismos de acción afirmativa como medios transitorios para superar desequilibrios de poder. Otro aspecto relevante para la participación es la creación de espacios de deliberación y propuesta exclusivas para jóvenes, demanda expresada por las y los jóvenes de los cuatro territorios. Esto se puede llevar a la práctica en el marco de los canales orgánicos existentes para promover y reforzar una visión compartida sobre el proceso autonómico y otros aspectos relevantes para la vida comunitaria.

Es importante apuntar que las visiones, prácticas, necesidades y demandas de las y los jóvenes varían de acuerdo al lugar, género, subsegmento etario (jóvenes menores de 18 años y mayores de esta edad) y ocupación/relación con el ámbito político (líderes y no líderes políticos), por mencionar las diferencias más relevantes. Por tanto, se requiere tomar en cuenta estas variables en el momento de emprender acciones orientadas a promover la participación de jóvenes, ya sean las mencionadas en la investigación u otras.

Por último, es necesario trabajar en la generación de políticas interinstitucionales e intersectoriales para el trabajo con jóvenes como sujetos de derechos; profundizar el conocimiento y estudio de las normas y procedimientos propios y su relación con poblaciones en situación de vulnerabilidad para fomentar y cualificar el desarrollo de los procesos autonómicos, y priorizar la ejecución de diferentes proyectos de apoyo a la participación de las y los jóvenes en los diferentes territorios. Finalmente, es recomendable que en cualquier esfuerzo destinado a promover la participación política de las y los jóvenes se visibilice la variable de género y se promueva activamente la participación de mujeres. De igual manera, en las numerosas iniciativas destinadas a mujeres, es indispensable tomar en cuenta la variable generacional.

### Referencias utilizadas en el artículo

Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) (2010). *Procedimiento de elección de los Asambleístas miembros del órgano deliberativo de la autonomía guaraní en Charagua* convocatorias y actas de asambleas zonales y comunales

Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) (s. f.). Convocatorias y actas de asambleas zonales y comunales.

Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) (2011). Datos de asambleístas del órgano deliberativo remitidos al OEP.

Es necesario trabajar en la generación de políticas interinstitucionales e intersectoriales para el trabajo con jóvenes como sujetos de derechos; profundizar el conocimiento y estudio de las normas y procedimientos propios y su relación con poblaciones en situación de vulnerabilidad para fomentar y cualificar el desarrollo de los procesos autonómicos, y priorizar la ejecución de diferentes proyectos de apoyo a la participación de las y los jóvenes en los diferentes territorios. Finalmente, es recomendable que en cualquier esfuerzo destinado a promover la participación política de las y los jóvenes se visibilice la variable de género y se promueva activamente la participación de mujeres.

——— (2010). *Voto resolutivo para la participación de minorías en el órgano deliberativo*.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2010a). *Ley de Deslinde Jurisdiccional*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2010b). *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* Andrés Ibáñez. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2010c). *Ley del Órgano Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2010d). *Ley de Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado

——— (2013). *Ley de la Juventud*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

Gobierno Municipal de Villa Mojocoya (2010). Reglamento de debates de la Asamblea Constituyente Orgánica de la Autonomía Indígena Originaria Campesina del Municipio de Mojocoya.

Instituto Nacional de Estadística (2012). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda. Fichas resumen Censo de Población y Vivienda 2012* en <http://censosbolivia.ine.gob.bo/censofichacomunidad/>, fecha de consulta: 2/6/16.

——— (2016). <http://webine.ine.gob.bo/ine/article/junio-de-2015-bolivia-tendr%C3%ADa-10825000-habitantes>, fecha de consulta: 2/6/16.

- Ministerio de Autonomías (2011). Reglamento interno de debates y funcionamiento de estatuyentes autonómico originario de “Totora Awki Marka”.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Ginebra: OIT.
- Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*
- Órgano Electoral Plurinacional (OEP) de Bolivia (2016). *Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa*. La Paz: TSE.
- Órgano Electoral Plurinacional (OEP) de Bolivia (2015). *Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*. La Paz: TSE.
- Órgano Electoral Plurinacional (OEP) de Bolivia (2016). *Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina de Mojocoya*. La Paz: TSE.
- Subcentral Única de Trabajadores Campesinos de Mojocoya y Gobierno Municipal de Villa Mojocoya (s.f.). Actas de reuniones sobre el proceso autonómico remitidas al OEP.
- Subcentral Única de Trabajadores Campesinos de Mojocoya y Gobierno Municipal de Villa Mojocoya (2009). Convocatorias para la elección de asambleístas remitidas al OEP.
- Subcentral Única de Trabajadores Campesinos de Mojocoya y Gobierno Municipal de Villa Mojocoya (2010). Datos de asambleístas del órgano deliberativo remitidos al OEP.
- Totora Marka (2013). *Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka*. La Paz: Fundación Tierra y Oxfam Bolivia.
- Totora Marka (s. f.). Convocatorias y actas de reuniones relacionadas con el proceso autonómico remitidas al OEP.
- Totora Marka (2011). Listas de miembros del órgano deliberativo remitidas al OEP.

#### **Jimena Avejera Udaeta (Coordinadora)**

**Licenciada y Máster en Ciencia Política. Ha trabajado para diferentes organizaciones de los sectores público, no gubernamental y académico, y cuenta con publicaciones en temas de jóvenes, interculturalidad, conflictividad sociopolítica y ciudadanía, entre otros.**



# Conversaciones



# Conversaciones

## Autogobierno indígena de Charagua Iyambae: miradas, diálogos y opiniones

La conformación de la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) de Charagua Iyambae es producto de muchos años de lucha por el derecho a la libre determinación. Inicialmente los guaraníes demandaron tierra y territorio para gestionar su desarrollo según su cosmovisión, prácticas, condiciones y necesidades, pero también nuevas aspiraciones de modernidad y el desarrollo con identidad propia.

La Nación Guaraní, permanentemente ha ido reflexionando y generando acciones para la consecución de condiciones de autogobierno y autonomía. Su coraje y organización se fortalecieron a pesar de las diferentes presiones territoriales y políticas por las que atravesó, bajo la determinación de la reconstitución territorial.

Luego de la promulgación de la Constitución Política del Estado, que incluye el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos como marco fundamental para la consolidación de un Estado Plurinacional, las diferentes territorialidades de la Nación Guaraní emprenden el camino de la conformación de las Autonomías Indígenas como paso previo a la constitución de la Región Autónoma Guaraní. Charagua es desde un inicio la vanguardia de esta decisión.

En este proceso se ven comprometidos los distintos poderes del Estado, sobre todo los órganos Ejecutivo y Electoral. La conformación e implementación de las AIOC contienen diferentes momentos de actos democráticos y ejercicio de derechos políticos, entre procedimientos y formas propias que hacen a la democracia comunitaria, procedimientos electorales de la democracia representativa y hasta espacios de deliberación y determinación que son parte de la democracia directa y participativa. Por tanto, el papel del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es fundamental en el acompañamiento en todas las etapas de este primer proceso como experiencia institucional, pero sobre todo como proceso de construcción del Estado Plurinacional en el horizonte de la Democracia Intercultural.

A lo largo de esta amplia sección, ofrecemos fragmentos de diversas opiniones, diálogos y sentires, en clave de polifonía, entre diversos actores e impulsores de la autonomía de Charagua Iyambae. Los mismos están organizados según las diferentes etapas del proceso autonómico y se manifestaron en diferentes espacios y momentos: primero se refieren a la conversión vía municipio a través del referendo; luego se enfocan en el proceso de elaboración del estatuto hasta su aprobación en referendo; seguidamente se refieren a la conformación del autogobierno indígena y, finalmente, reflejan los principales desafíos de la Autonomía Charagua Iyambae. En todos los casos se recoge la mirada de autoridades del Órgano Electoral Plurinacional desde la perspectiva del acompañamiento institucional realizado en cada una de las etapas del proceso.

## 1. La conversión vía municipio a través del Referendo



**Conversación con Enrique Camargo, líder histórico guaraní, sabio indígena de la Universidad Indígena Intercultural (UII), y docente de la Universidad Indígena Boliviana Guaraní**

### *¿Cuáles son los temas que movilizaron a los guaraníes para el cambio y conversión en AIOC?*

El primer tema es la reconstitución de los territorios originarios. Tanto en nuestra historia cercana como en nuestra historia remota, los territorios han sido fragmentados, pero en este último tiempo hay muchas formas para pensar la reconstitución.

El segundo es el posicionamiento de todo lo que implica una gestión y un gobierno propios. Es muy fácil que un sistema autonómico copie el modelo de otro, pero nosotros vamos a procurar que el nuestro sea un gobierno propio, lo cual llevará un tiempo. A partir de la fuerza de Charagua, con la continuación de Gutiérrez y de otras naciones/territorios (guaraníes) vamos a construir una autonomía que abarque un gran espacio territorial, que en el pasado llamábamos la región autonómica del Chaco. Lo que nosotros buscamos es la unidad de la gran nación guaraní a partir de sus territorios ancestrales.

El tercero es el ámbito económico-productivo, en el que es muy importante retomar lo que es nuestro porque los pueblos fortalecen su economía a partir de lo que mejor saben hacer. Se va a dar prioridad a la producción de maíz y sus derivados, pero también aprovechar otros conocimientos y de la ciencia del mundo. Planteamos una especie de ensamblaje entre nuestros conocimientos y otros para aprovechar de la mejor forma nuestros recursos y potencialidades.

Un tema relevante es la educación; si trabajamos en ese campo los resultados y beneficios no será solo para nuestra comunidad, sino para el pueblo guaraní en su conjunto. Por ejemplo, concretamente nunca se ha trabajado un calendario [escolar] propio guaraní. ¿Cómo se explica esta contradicción? Nosotros estamos muy bien con la Ley Avelino Siñani, pero en el ejercicio mismo del

calendario educativo los jóvenes inician el colegio en la época de siembra que es cuando se los necesita para esas tareas. Se podría comenzar por intentar compatibilizar el calendario educativo y el calendario productivo de la nación guaraní.

Otro tema importante en el ámbito económico-administrativo es la elaboración de los Programas Operativos Anuales municipales, que normalmente se hacen entre septiembre y octubre. Hay que analizar si esa es la mejor época para hacerlos o en qué momento se deberían elaborar en nuestra región. La autonomía, en ese sentido, te puede dar mayor margen de planificación y maniobra. Con relación a los recursos estratégicos, hace años nosotros planteamos que allí de donde se extraen debería existir algún privilegio para la inversión pública. Entonces, sin ser mezquinos, una autonomía significa pensar en ti mismo pero, al mismo tiempo, ser solidario con los demás. Aquí en el Chaco boliviano, por ejemplo, hay más cañerías para gas y petróleo, pero no hay cañerías para agua. Entonces, ¿cómo se explica esta situación? Son cuestiones como estas las que al ser autónomos vamos a tener mayor capacidad para enfrentarlas y gestionarlas.

**Conversación con Pamela Cartagena, Directora Ejecutiva del CIPCA<sup>1</sup>**



### *¿Cómo ha sido el proceso en el momento de la conversión en AIOC Charagua?*

El logro de la Autonomía Indígena Charagua lyambae data de hace casi 30 años. Cuando se analiza con la organización del pueblo guaraní su situación en términos del ejercicio de derechos económicos, sociales y políticos. En ese marco se prioriza el acceso a la tierra como parte de su agenda, fueron casi 20 años de lucha para lograr el reconocimiento de derechos sobre la tierra y el territorio (en 1996 se logra el reconocimiento de Territorios Comunitarios de Origen, y años después se consolida el derecho propietario de varias TCO en el Chaco).

Para el año 2009, a partir de propuestas de la Asamblea del Pueblo Guaraní y asambleístas de tierras bajas, en la nueva CPE se incluye la posibilidad de conformación de las autonomías indígenas como ETA. Ese mismo año Charagua aprueba vía referendo su conversión de municipio en autonomía indígena.

<sup>1</sup> CIPCA: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

**¿Cuáles fueron los factores favorables o desfavorables?**

El factor fundamental que favoreció el logro de la primera autonomía indígena es que este proceso deriva de una decisión orgánica del pueblo guaraní, como parte de su agenda estratégica y que tiene una perspectiva de reconstitución territorial.

Son varios los factores que han dificultado el proceso: desde aspectos internos que implican visiones diferentes respecto a la autonomía por los diversos actores, ya que Charagua es un territorio multicultural, hasta aspectos externos como la excesiva burocratización del proceso, indicios de intromisión política y excesivo protagonismo de actores externos una vez avanzado el proceso.



**Conversación con Marcial Arunbari, ex Capitán de la Asamblea del Pueblo Guaraní cuando se realizó el referendo de acceso**

**¿Qué les hizo tomar la decisión de ir al referendo de acceso por la Autonomía Indígena Charagua Iyambae?**

La búsqueda de la autonomía viene desde hace mucho tiempo. Las cosas van cambiando, las comunidades antes no estaban organizadas y nos dimos cuenta de esto, por lo que nos organizamos para llevar nuestra autonomía adelante. Desde 2007 estuvimos a la cabeza de la organización y desde allí vimos la necesidad de llevar nuestra historia adelante. Lo municipal era muy político, no se podía hacer nada porque eran pocos los que la manejaban, por eso decidimos ir por la autonomía y hacer los cambios que se han dado hasta ahora.

Había mucha oposición y no querían que Charagua logre su autonomía. Había grupos que tenían poder e influían en la gente, ellos eran los que se oponían. La gente muchas veces se hacía comprar con un kilo de azúcar o de arroz. Eso ha ido cambiando poco a poco, hablando con la gente, explicándoles lo que significaba la autonomía, pero siempre hubo trancas en ese sentido. Yo he estado peleando con todo esto durante varios años. En el nivel del Estado no hubo obstáculos; cuando íbamos a La Paz nos ayudaban y explicaban qué teníamos que hacer. En cambio, en el nivel departamental no hubo tanto apoyo, más bien encontrábamos oposición.

**2. La conformación de la AIOC, el proceso estatuyente hasta la aprobación en Referendo**



**Conversación con Marcelo Alberto Quelca, Director de Arakuaarendá**

**Como técnico que acompañó la constitución de la AIOC, díganos ¿cómo fue el proceso de conformación del Órgano Deliberativo y la elaboración del Estatuto de Charagua Iyambae?**

Después de 2009, la cuestión fue cómo organizarnos para elaborar el estatuto. Nos organizamos en tres niveles de asambleas y se recurrió al apoyo del Ministerio de Autonomías<sup>2</sup>. Se creó una hoja de ruta con los pasos críticos que se debían seguir para la formulación del estatuto autonómico indígena. Todo fue que trabajó altamente participativo, inclusive para definir cuántos asambleístas o estatuyentes trabajarían, cuántos tendríamos en cada zona de representación para elaborar el estatuto. Fue un escenario complicado, pero finalmente, con el tiempo, se logró consensuar.

Ya después se llamó a la Asamblea, en la que cada zona tuvo su representación de entre 10 a 14 personas. En total, si no me equivoco, se definieron 54 escaños entre urbanos y rurales. Lastimosamente, el área urbana de Charagua Centro decidió no participar pese a nuestras invitaciones. Desde 2010 hasta 2012, se construyó la norma en asambleas ordinarias, reuniones, audiencias públicas y mesas técnicas con la participación de instituciones y grupos sociales que defendieron la inclusión de sus derechos.



**Gonzalo Vargas, ex viceministro de Autonomías Indígenas**

**¿Qué elementos fueron los más relevantes en la conformación del Órgano Deliberativo de Charagua? ¿Cuáles fueron los hitos más importantes en este proceso?**

Desde el espíritu y la cosmovisión de nuestros pueblos indígena originario campesinos, no existe un futuro si no hay una retrospcción y una reflexión sobre lo que se anduvo, y creo que se está consolidando una larga añoranza de nuestros pueblos indígenas, en particular del pueblo guaraní, de restablecer su territorio.

<sup>2</sup> Desde enero de 2017, Viceministerio de Autonomías, dependiente del Ministerio de la Presidencia.

La herramienta para restablecer el territorio es la conversión del municipio. En el caso de Charagua, pese a una serie de vicisitudes y obstáculos que se presentaron, pese a una fuerte presencia en su territorio de lo que ellos denominan “karai” (no indígenas), se lograron remontar las dificultades insidiosas de ciertos intereses políticos y de otras instancias territoriales que buscaban desgastar y generar confusión. Pese a ello, el pueblo guaraní se remangó la camisa y se propuso implementar su autonomía.

**¿Cuáles fueron los factores movilizadores en el funcionamiento del Órgano Deliberativo de Charagua?**

Yo creo que se debe a una combinación entre la fuerza de las y los jóvenes, la sabiduría, la constancia y la experiencia de las personas mayores, los *Mburuvichas*, personas de mucha trayectoria en el territorio. He visto llorar a las personas de impotencia frente a la demora del proceso. Y, en la medida que se demoraba, los líderes jóvenes querían hacer aguas y dudaron, pero justo en ese momento vino la fortaleza, la experiencia, la sapiencia de los líderes viejos que pudieron insuflar energía para que esto vaya adelante. Es importante recordar que cuando la población se enteró de los resultados de la aprobación del estatuto autonómico, fue realmente un festejo entre lágrimas de alegría por haber consolidado un esfuerzo delegado por su gente de construir una norma que permita regular cómo va a funcionar y cómo va a estar estructurada esta institución autónoma.

Es importante destacar, que en el marco de una equidistancia entre lo comunitario y lo estatal exista esa articulación entre los dos niveles, entre lo estatal y lo comunitario, porque los guaraníes siempre se han considerado autónomos y quieren seguir siendo autónomos, pero al mismo tiempo quieren tener una instancia que les permita una intermediación con el Estado, además de interactuar con todas las instituciones y la sociedad boliviana en su conjunto, con toda la diversidad social que tenemos en el país.



**Belarmino Solano, ex  
Alcalde de Charagua**

*Como ex Alcalde de Charagua, pero también como parte del equipo impulsor de la conformación de la AIOC, ¿cómo describiría el proceso de aprobación del Estatuto de Charagua Iyambae?*

El 24 de diciembre de 2011 tuvimos el primer borrador del estatuto, resultado de un trabajo consensuado con las cuatro Capitanías y el equipo técnico que nos acompañó desde un inicio. La presentación del estatuto se hizo en la plaza principal de Charagua, donde se entregó una copia a la Ministra de Autonomías.

Después regresamos a las bases para conocer el espíritu autonómico y las demandas de cada una de las comunidades y así comenzar a reunir observaciones para enriquecer el estatuto con la participación de todos los actores del municipio de Charagua.

Entonces fue un trabajo de ida y vuelta con la sociedad, y eso permitió que el estatuto recoja el verdadero espíritu de todos los habitantes.



**Karina Herrera Miller,  
Directora Nacional del  
SIFDE**

*¿Cómo se desarrolló el proceso de acompañamiento institucional en la etapa de elaboración de los estatutos de la AIOC Charagua?*

El proceso de Charagua constituyó un punto de inflexión para el acompañamiento desde el OEP, tanto en el horizonte histórico-político de la construcción de las autonomías en el país como en el plano de lo técnico-jurídico.

La memoria larga de la lucha de los pueblos por la reconquista de su autodeterminación corre en paralelo a la experiencia de Charagua. Así, tras la victoria del Sí en el Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas de septiembre de 2015, cuando se lanzaron dos apuestas —una en tierras altas con Totorá Marka (Oruro) y la otra en tierras bajas con Charagua (Santa Cruz)—, la autonomía guaraní pasó a convertirse en “punta de lanza” para encarnar ese proyecto histórico de la plurinacionalidad y de la interculturalidad en el singular modelo de democracia boliviano.

En el marco de esta lectura, el Órgano Electoral Plurinacional, a través de sus distintas instancias, pero fundamentalmente desde el Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz y el SIFDE nacional, se empeñó en acompañar el proceso, no solo desde la lectura fría de la formalidad, sino desde la apuesta fundacional de construir y fortalecer esa democracia intercultural.

Lo técnico y lo jurídico tuvieron que ser revisados a la luz de este protagonismo del pueblo guaraní en Charagua y de las dinámicas que legitimen y viabilicen la constitución del primer autogobierno indígena de Bolivia.

*¿Cuáles son los desafíos y fortalezas para el acompañamiento a este tipo de procesos democráticos en la etapa estatuyente?*

La principal fortaleza desde el OEP fue tener una línea institucional clara de apoyo al fortalecimiento de estas experiencias vivas y dinámicas de democracia intercultural —donde se expresan, se hibridan y se reconfiguran

en movimiento los tres tipos de democracia—, además de resguardar y hacer efectivos los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

El equipo que acompañó este proceso ha asumido muchos desafíos en lo que tocó a la autonomía de Charagua y la constitución de su autogobierno, como el de leer las normas y procedimientos técnicos y jurídicos a la luz de este acontecimiento y, dentro del marco de la leyes, ensanchar las miradas que permitan la viabilidad del mismo. Otra apuesta firme ha sido entender a la comunicación como una herramienta y espacio para visibilizar a las y los actores de este proceso que han apostado al triunfo de esta experiencia. Esta dinámica ha posibilitado el intercambio, la consulta, el respeto y el diálogo permanente con las organizaciones y los representantes de Charagua Iyambae.



**Martín Uravis, Capitán del Alto Isozo y miembro del equipo estatuyente**

*¿Qué destacaría del proceso de elaboración del Estatuto de Charagua Iyambae? ¿Es verdad que fue más un trabajo de técnicos externos?*

Hemos invertido mucha dedicación y tiempo en recoger las propuestas de las comunidades y también en la redacción de las mismas.

Muchos comentan que los técnicos externos han trabajado en la elaboración del Estatuto, lo cual no es cierto porque somos nosotros quienes conocemos la comunidad y hemos trabajado en su elaboración, recogiendo casa por casa las propuestas para, posteriormente, incluirlas en el Estatuto.

**Ramiro Valle, vocal del TED Santa Cruz**

*¿Qué aspectos puede destacar del proceso de acompañamiento a las etapas de deliberación y aprobación del Estatuto de Charagua Iyambae?*



Pese a las dificultades de carácter político, social, territorial y jurídico, se logró alcanzar la meta prevista con buenos resultados respecto a la administración, dirección y ejecución transparente de las actividades, entre las que se destacan: 1) participación masiva de la población en el Referendo, que alcanzó un 75,5 % del electorado, mostrando un elevado civismo y compromiso

con la democracia directa y participativa que contribuye al fortalecimiento de la democracia intercultural; 2) trabajo responsable, comprometido e impecable de las y los jurados, notarios, fiscales, jueces y guías electorales; 3) la estrecha colaboración entre todas las áreas del Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz y el TSE permitió administrar de manera eficaz y eficiente todas las etapas del proceso electoral, lográndose un cómputo del 100 % de las actas en menos de 24 horas y sin la necesidad de repetir la votación en ninguna mesa; 4) el alto espíritu democrático y cívico demostrado por las organizaciones políticas, organizaciones no gubernamentales, juntas vecinales y las cuatro Capitanías Zonales del Pueblo Guaraní, que llevaron adelante una campaña electoral enmarcada en el respeto a las leyes electorales y reglamentos del Órgano Electoral Plurinacional.

### 3. Conformación del Gobierno Indígena Guaraní de Charagua Iyambae

**Ambrosio Choquini, Capitán del Bajo Isozo**

*¿Qué puede resaltar de la elección de autoridades de acuerdo a sus procedimientos propios?*



Hoy estamos entrando a la elección de nuevas autoridades para el gobierno autónomo de la Capitanía del Alto Isozo. Sobre la modalidad de elección, han recibido sus credenciales los delegados que van a votar en nombre de las comunidades. Votarán cuatro delegados por cada una de las 29 comunidades. Esa es la modalidad de votación que hemos decidido realizar. Estoy contento con mi pueblo y por estar como dirigente, cerca de los jóvenes que van asumiendo cargos. Entre todos vamos a construir y trabajar para que así podamos lograr el objetivo que tenemos: más que todo el desarrollo y la eliminación de la pobreza del pueblo.

**Eulogio Núñez, presidente del Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz**

*¿Cómo se desarrolló el proceso de elección de autoridades del Gobierno de Charagua Iyambae? ¿Cuál es la valoración institucional de la primera experiencia de acompañamiento a un proceso de ejercicio de la democracia comunitaria?*



El proceso se desarrolló tal como estaba previsto, en el marco del calendario que tiene la autonomía Charagua Iyambae.

Lo más importante que queremos resaltar como OEP, bajo la misión de supervisar este proceso eleccionario, es que han elegido en consenso a sus siete autoridades; este es un hito en el ejercicio de la democracia comunitaria y ahora tienen sus autoridades electas según sus formas propias.

Se va consolidando el primer autogobierno de Bolivia que es Charagua Iyambae. Queremos felicitar a todas las autoridades presentes. Ha sido muy grato para nosotros como Órgano Electoral estar en sus Asambleas y espacios propios para la conformación del primer autogobierno de la autonomía indígena Charagua Iyambae.



**José Fernando Menacho,**  
Ejecutivo Zonal, Charagua  
Centro

*Como autoridad electa y acreditada, ¿qué papel desempeña en el Gobierno de Charagua Iyambae? ¿Cuáles son sus expectativas?*

Mis funciones y competencias son ejecutar planes, proyectos y administrar los recursos de mi zona. Estos cinco años estaré, junto a mi equipo, en la parte administrativa y logística que comprende mi zona, Charagua Centro.

La expectativa es que se pueda ejecutar sin mucha burocracia, que podamos realizar y concretar obras. Sabemos que en un principio este nuevo sistema de gobierno nos va a llevar tiempo, pero también creemos que no es imposible ponernos de acuerdo y trabajar para lograr objetivos comunes entre las seis zonas y desarrollar, a la vez, individualmente cada una su zona.

#### **Dunia Sandóval, vocal del TSE**

*¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó el OEP en el acompañamiento a la elección y acreditación de las autoridades electas de la AIOC Charagua Iyambae?*



El OEP cumplió la importante tarea de acompañamiento al proceso de elección y acreditación de las autoridades electas de la Autonomía Indígena Guaraní de Charagua, respondiendo al mandato constitucional de creación del Estado Plurinacional. Si bien en septiembre de 2015 se dio

paso a la primera autonomía indígena con la aprobación de su Estatuto en Charagua, quedaba el desafío de organizar la elección de autoridades y la organización del autogobierno. El OEP, a través del SIFDE y con la conformación de una mesa técnica, apoyó a los titulares de la Autonomía Indígena Guaraní Charagua Iyambae para elegir a sus autoridades en las seis zonas en las que está organizado el territorio. Este acompañamiento fue estratégico y sentó un precedente para el OEP.

La elección de autoridades por normas y procedimientos propios expresó la interculturalidad, junto con el voto secreto e individual en las localidades urbanas de Charagua Pueblo y Charagua Estación. La posesión de las autoridades electas fue un precedente mundial de un autogobierno indígena inclusivo, en el marco de la Democracia Intercultural.

#### **4. Desafíos de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae**

##### **Ronald Andrés Caraica,** Capitán Grande de la Asamblea del Pueblo Guaraní

*Extracto de su discurso el día de la posesión de autoridades de Charagua Iyambae (7 de enero de 2017).*



Charagua es un claro ejemplo de que otra realidad, otra alternativa para el país es posible, esa alternativa se llama Autonomía Indígena Charagua Iyambae. Tiene que quedar muy claro para el Estado y para todas las instancias estatales nacionales, departamentales y regionales que la autonomía indígena no responde a ningún partido ni color político, es del Pueblo Guaraní, es de los movimientos sociales, es de los pueblos indígenas del mundo. La esencia de esta autodeterminación, que buscan los movimientos indígenas del mundo y Charagua, es el respeto a la naturaleza, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo a la consulta previa en casos de afectación de la naturaleza. Muchas de las leyes nacionales tienen que consultarse a Charagua antes de su promulgación, se tiene que preguntar si afecta o no a los derechos de Charagua y si es así tienen que adecuarse, porque eso significa la autodeterminación de los pueblos.

Esta autonomía se ha dado gracias al compromiso y la voluntad de cada una de las comunidades, de los líderes, gracias también a los aliados estratégicos que se tiene, a las instituciones. Mencionar también que Charagua ha estado alzando la voz al mundo y claro ejemplo que Charagua ha alzado la voz de la autodeterminación, de la autonomía indígena, se dio en el seno de las Naciones Unidas y esto se tiene que volver a repetir año tras año, explicándoles

que en los pueblos indígenas son una alternativa para el desarrollo del país y de toda una sociedad.



**Maria Nela Baldelomar,**  
Miembro del Órgano  
de Decisión Colectiva,  
Representante de la juventud  
charagüeña

*Como charagüeña, joven y mujer,  
¿qué cree que lograrán con la  
Autonomía Indígena Charagua  
Iyambae?*

Me siento orgullosa por elevar la voz de la juventud, por ser representante del área urbana, por ser mujer y por estar ahí para representar a las mujeres, a la juventud, y demostrar que con este proceso la juventud está presente.

Esto es lo que nos da este proceso de la autonomía, una integración de culturas y de generaciones, una integración de hombres y mujeres; tenemos personas de la tercera edad, tenemos personas adultas y parte (de la población) es la juventud.

**Belarmino Solano,**  
Coordinador de la Autonomía  
Indígena, del *Tëtarembiokuai*  
*Reta Imborika* (TRI), instancia  
ejecutiva del Gobierno de  
Charagua Iyambae



*¿Cuáles son los retos de la Autonomía Indígena de Charagua Iyambae? ¿Cuál es su principal responsabilidad como ejecutivo del TRI?*

El gran reto que tenemos como Charagua hoy en día es el de trabajar en unidad con todas las autoridades electas, y también una de las grandes prioridades es empezar y dar buenos pasos para que posteriores autonomías sigan a Charagua. Para nosotros es un gran desafío, un gran reto, ser la primera autonomía indígena de Bolivia. No podemos equivocarnos, tenemos que trabajar por el bienestar y la colectividad de todos quienes habitan en esta nueva entidad territorial autónoma.

Una de las grandes responsabilidades que voy a tener de aquí en adelante, como coordinador del gobierno indígena, es canalizar convenios, proyectos, programas, y definir de qué manera podemos jalar, desde diferentes niveles de gobierno el apoyo necesario; pero también gestionar algunas cooperaciones desde afuera para que cada una de las zonas pueda beneficiarse; pensar por las seis zonas es una gran responsabilidad. Pero para ello me van a tener a mí, para que sea un nexo para salir afuera.

**Conversación con**  
**José Luis Exeni, vocal**  
**del TSE**



*¿Cuál es la importancia  
de la entrega de cre-  
denciales a las nuevas  
autoridades de Charagua  
Iyambae? ¿Por qué con-  
sidera que es un momen-  
to fundacional?*

Los actos oficiales de entrega de credenciales y la posesión de las 46 autoridades del Autogobierno Guaraní Charagua Iyambae constituyen un hito fundacional por varias razones. Destaco tres. La primera porque está demostrando que las autonomías indígenas, pese a su complejidad y dificultades, son posibles. La segunda razón porque muestra que el Estado Plurinacional, todavía esquivo y contradictorio, se está construyendo. Y la tercera porque ha comprobado que la interculturalidad de la democracia no solo es un horizonte normativo, sino una realidad concreta. En síntesis, los días 7 y 8 de enero celebramos un momento fundacional en la larga marcha de las autonomías indígenas; un camino sembrado de obstáculos, candados, incomprensiones e indiferencias, pero por supuesto también del vigor e ímpetu de los pueblos indígenas, como el de la Nación Guaraní.

*¿Cuáles fueron los momentos más importantes en el  
acompañamiento a la Autonomía Indígena de Charagua  
por parte del Órgano Electoral Plurinacional?*

Menciono cinco momentos. El primero fue el referéndum de conversión en diciembre de 2009 cuando el entonces municipio de Charagua decide por votación mayoritaria convertirse en Autonomía Indígena Originario Campesina. Luego acompañamos el proceso de conformación del Órgano Deliberativo y la elaboración del estatuto autonómico. El tercer momento fue la aprobación del estatuto por decisión unánime de sus asambleístas. Posteriormente se dio un paréntesis muy difícil mientras se aguardaba la declaración de constitucionalidad del estatuto. No logro sacar de mi memoria las palabras del diputado Avilio Vaca cuando decía: “hemos llorado sangre” peregrinando al Tribunal Constitucional durante 14 meses para que salga la declaración, y después otros 11 meses en el Tribunal Supremo Electoral para que se convoque al referendo aprobatorio. El cuarto momento fue precisamente el referendo en septiembre de 2015, cuando por votación mayoritaria se aprobó el estatuto y su puesta en vigencia. Finalmente, el último momento llegó el año pasado con la elección, en las seis zonas y en la asamblea interzonal, de las 46 autoridades y representantes del nuevo autogobierno indígena de Charagua Iyambae.

**¿Cuáles son los principales retos del nuevo autogobierno de Charagua lyambae?**

El Autogobierno Guaraní de Charagua lyambae tiene varios retos. Me gustaría señalar algunos de ellos. El primero es de la gestión pública: demostrar que el autogobierno indígena será diferente, y mejor, que el gobierno municipal. El segundo es de diversidad, pues en Charagua lyambae conviven en ejercicio las tres formas de democracia reconocidas en la Constitución. El tercer reto es de pluralismo jurídico, toda vez que en el territorio de la autonomía se administrará, de manera simultánea y complementaria, la justicia indígena en las cuatro zonas guaraníes y la justicia ordinaria en los dos centros poblados. El cuarto es del modelo de desarrollo, pues Charagua lyambae tiene mucho que decir sobre los buenos vivires (*Yeiko Kave Pave, Ñandereko, Ivi Maraei*), así como respecto a la economía comunitaria, los derechos de la Naturaleza y la exigencia del respeto al derecho a la consulta previa. Finalmente, como condición de posibilidad de los anteriores, está el reto de la unidad a fin de articular la diversidad intercultural, junto con los diferentes saberes, pareceres, sentires y visiones que existen entre los habitantes de las seis zonas de Charagua lyambae.

**¿Qué impacto y expectativas genera esta fase del proceso en Charagua lyambae para las otras autonomías indígenas del país?**

Celebro que Charagua lyambae sea la vanguardia del proceso de autonomías indígenas, lo cual significa que los ojos de los otros procesos están puestos en ella, así como los ojos del país, de la comunidad internacional y de otros pueblos indígenas de Abya Yala. Pero ser vanguardia implica una enorme responsabilidad, que es abrir la senda con convicción y señalar el camino con resultados. Esperamos que el camino emprendido por Charagua lyambae en solitario pronto sea acompañado por otros autogobiernos indígenas: Uru Chipaya en Oruro y Raqaypampa en Cochabamba, que hace poco aprobaron sus estatutos autonómicos. Cuando uno llega a Charagua encuentra un letrero que indica que es el municipio más grande de Bolivia, con sus más de 64.000 km<sup>2</sup>. A esta inmensidad geográfica, aunada a la densidad demográfica, ahora debemos añadir la intensidad autonómica. Por ello, celebramos el autogobierno indígena de Charagua lyambae, tierra sin dueños ni patrones, Tierra sin Mal.



Desde/con  
el Sur





DEMOCRACIAS

# Colombia entre la paz neoliberal y la paz democrática\*

*Boaventura de Sousa Santos*

**E**n el momento en que escribo estas líneas (enero de 2017), el proceso de paz en Colombia entra en período de implementación después de que la nueva versión del acuerdo entre el Gobierno y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) fuera refrendada por el Congreso. Están abiertas también las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Es un tiempo de oportunidades y de bloqueos, de aspiraciones y de frustraciones; un tiempo de esperanza y de miedo. En suma, un caso paradigmático de incertidumbre, que he definido como característica principal de nuestra época. En este hago algunas breves reflexiones, todas centradas en las relaciones entre la democracia y la paz, y en el modo en que los desarrollos del posacuerdo pueden contribuir a democratizar la sociedad colombiana.

## Democracia y condiciones de la democracia

Las teorías de la democracia hasta los años ochenta eran unánimes al considerar que la democracia requería de ciertas condiciones sociales, económicas e institucionales que la hicieran posible. Entre tales condiciones se hablaba de la relación campo-ciudad, de la reforma agraria, de la presencia de las clases medias, de la alfabetización, etc. La ausencia de esas condiciones explicaba que tan pocos países del mundo tuvieran regímenes democráticos. Alrededor de esa fecha ocurrió una auténtica revolución en la teoría democrática, una revolución que, sin embargo, casi no fue percibida. A partir de entonces se invirtió la ecuación y llegó a considerarse que en lugar de que la democracia dependa de condiciones, la democracia era la condición para todo lo demás. Y así el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional pasaron a incluir la existencia de regímenes democráticos como una condición de la ayuda para el desarrollo.

\* Este texto forma parte del libro *Democracia y Transformación Social*, que publicará editorial Siglo del Hombre, de Bogotá, en abril de 2017.

Cuarenta años después, y observando la situación de las democracias realmente existentes en el mundo, tanto en los países más desarrollados como en los restantes, que continúan siendo la gran mayoría, es fácil llegar a la conclusión de que dicha revolución fue mucho menos benéfica de lo que en ese momento se pensaba. Aquella pretendía promover democracias de baja intensidad, basadas en criterios mínimos de pluralismo político y con tendencia a estar vaciadas de contenido social, esto es, de los derechos económicos y sociales y de las instituciones estatales que antes aseguraban los servicios públicos en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social. La democracia fue así promovida por ser la forma más legítima de gobierno débil, la que más dócilmente aceptaría la ortodoxia neoliberal de la liberalización de los mercados, de las privatizaciones, del fin de la tributación progresiva, de la promiscuidad entre élites políticas y económicas; en fin, un gobierno al servicio de la globalización neoliberal.

La crisis del neoliberalismo es hoy evidente. No sé si murió, como algunos proclaman, pero por lo menos está dando origen a las perversidades que declaró combatir: los nacionalismos, los movimientos fascistas, el proteccionismo, el crecimiento de la extrema derecha, etc. El capitalismo neoliberal promovió una democracia de tan baja intensidad que hoy tiene poca fuerza para

La crisis del neoliberalismo es hoy evidente. No sé si murió, como algunos proclaman, pero por lo menos está dando origen a las perversidades que declaró combatir: los nacionalismos, los movimientos fascistas, el proteccionismo, el crecimiento de la extrema derecha, etc. El capitalismo neoliberal promovió una democracia de tan baja intensidad que hoy tiene poca fuerza para defenderse de los poderes antidemocráticos que la han venido cercando.

defenderse de los poderes antidemocráticos que la han venido cercando. El problema es saber si para garantizar la continuidad de la acumulación del capital, ahora totalmente dominada por el capital financiero, el capitalismo global está ante emplazada a revelar su verdadera cara, la de que es incompatible con la democracia, incluso con la de baja intensidad.

El posconflicto colombiano está surgiendo en un período de crisis del neoliberalismo y solo tendrá alguna viabilidad para transformarse en un genuino proceso de paz si, contra la corriente, es orientado a consolidar y ampliar la democracia, esto es, a imprimir más intensidad a la convivencia democrática de baja intensidad actualmente vigente. Después de la farsa de la narrativa neoliberal —una farsa trágica para la mayoría de la población mundial— de que la democracia no tiene condiciones, el posconflicto solo se transformará en un proceso de paz si acepta discutir creativa y participativamente la cuestión de las condiciones sociales, económicas y culturales de la democracia. La esperanza es que Colombia sea la afirmación inaugural de un nuevo período basado en la idea de que no hay democracia sin condiciones que la hagan posible. El temor es que revele precisamente eso, pero como negación.

### Democracia y violencia

Incluso sin salir del marco liberal de la teoría democrática, la democracia es incompatible con la violencia política porque la única violencia legítima es la del Estado. La violencia del Estado es legítima en un doble sentido: porque el Estado tiene un mandato constitucional exclusivo para ejercerla y porque solo lo puede hacer cumpliendo procedimientos, reglas y leyes preexistentes. También a este respecto Colombia es el caso dramático de una democracia desfigurada por la convivencia fatal, durante más de un siglo (de manera interrumpida desde el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948), con la violencia política ejercida por poderes paralelos al Estado y por el propio Estado desdoblado en un Estado paralelo, del cual el paramilitarismo es la expresión más visible, pero de ningún modo la única. Basta leer la contundente historia del conflicto armado de Alfredo Molano (2015)<sup>1</sup> para que concluyamos que, si el posconflicto no es osado en su ambición, correrá el riesgo de ser un episodio más, entre muchos otros, de una historia de violencia; un posconflicto que mañana será conocido como preconflicto, es decir, como el evento político que dio origen a una oleada más de conflictos violentos.

### Democracia y paz

Toda democracia es pacífica pero no toda paz es democrática. Hay dos tipos de paz: la paz neoliberal y la paz democrática. La paz neoliberal es una falsa paz, que consiste en continuar la violencia política por la vía de una violencia pretendidamente no política. De la criminalidad política hacia la criminalidad común combinada con la criminalización de la política. Orientado hacia la paz neoliberal, el posconflicto colombiano será un proceso rápido y relativamente poco exigente en el nivel institucional, pero abrirá un período de violencia que, por ser aparentemente despolitizada, será todavía más caótica y menos controlable que aquella a la que puso fin. Por las frustraciones que puede generar, la paz neoliberal no solo no contribuirá a consolidar la democracia en un nivel más inclusivo, sino que puede debilitar todavía más la democracia de baja intensidad que la hizo posible.

La paz democrática, en cambio, busca la pacificación de las relaciones sociales en el sentido más amplio del término y por eso pretende eliminar activamente las condiciones que llevaron a la violencia política. La paz democrática se basa en la idea de que los procesos de reconciliación nunca conducen a sociedades reconciliadas a no ser que la reconciliación incluya la justicia social y cultural. Sin justicia no hay cohesión social, el sentimiento mínimo de pertenencia sin el cual la suma de las diferencias de ideas se transforma fácilmente en suma de cadáveres. El posconflicto orientado hacia la paz democrática será seguramente un proceso largo y su éxito se medirá menos por los resultados triunfalistas que por el hecho de que los conflictos a que seguramente dé lugar sean administrados y resueltos pacífica y democráticamente.

En Colombia, la paz democrática tiene ante sí dos desafíos adicionales. En primer lugar, el actual proceso de paz carga consigo el peso (y también el fantasma) de los muchos procesos de paz fracasados que lo antecedieron; un fracaso que trágicamente implicó muchas veces

Orientado hacia la paz neoliberal, el posconflicto colombiano será un proceso rápido y relativamente poco exigente en el nivel institucional, pero abrirá un período de violencia que, por ser aparentemente despolitizada, será todavía más caótica y menos controlable que aquella a la que puso fin. Por las frustraciones que puede generar, la paz neoliberal no solo no contribuirá a consolidar la democracia en un nivel más inclusivo, sino que puede debilitar todavía más la democracia de baja intensidad que la hizo posible.

.....  
1 Véase también Moreno (2015).

La paz democrática, en cambio, busca la pacificación de las relaciones sociales en el sentido más amplio del término y por eso pretende eliminar activamente las condiciones que llevaron a la violencia política. La paz democrática se basa en la idea de que los procesos de reconciliación nunca conducen a sociedades reconciliadas a no ser que la reconciliación incluya la justicia social y cultural. Sin justicia no hay cohesión social, el sentimiento mínimo de pertenencia sin el cual la suma de las diferencias de ideas se transforma fácilmente en suma de cáveres.

la eliminación de los combatientes rebeldes y de las fuerzas políticas que les eran cercanas. La eliminación física de los dirigentes de la Unión Patriótica quedará para la historia como una de las manifestaciones más siniestras y grotescas de la democracia desfigurada por la violencia. En segundo lugar, el actual proceso de paz tiene que significar una ruptura con el pre-posconflicto constituido por la desmovilización del paramilitarismo en los gobiernos de Álvaro Uribe. En el mejor de los casos, tal desmovilización buscó una paz neoliberal y ocurrió con hostilidad manifiesta hacia la idea de una paz democrática. Considerar que el paramilitarismo es una cosa del pasado es uno de los más peligrosos disfraces de la actual situación<sup>2</sup>.

## Democracia y religión

Una de las características del largo conflicto armado que Colombia ha vivido es la fuerte implicación de la religión en su desarrollo. Inicialmente se trató de la implicación de la Iglesia católica, pero hoy militan a su lado las iglesias evangélicas. En el caso de la Iglesia católica, la implicación es contradictoria y tiene dos fases incompatibles. Por un lado, en la tradición de Camilo Torres y de la teología de la liberación, las comunidades eclesiales de base que emergieron después del Concilio Vaticano II han desempeñado un papel importante en las organizaciones comunitarias que luchan contra la concentración de la tierra, la injusticia social y la violencia. Muchos de los clérigos y laicos que estuvieron al lado de la lucha de los oprimidos por la tierra y por la dignidad han pagado caro, con el

sacrificio de la propia vida, su compromiso y generosidad<sup>3</sup>; por otro lado, la jerarquía de la Iglesia católica se ha alineado casi siempre con las fuerzas conservadoras, con las oligarquías terratenientes, bendiciendo sus arbitrariedades e incluso sus violencias. Y hoy aparece muchas veces unida a las iglesias evangélicas, en un siniestro y perverso pacto ecuménico para bloquear la esperanza de una Colombia democrática. De hecho, la religión conservadora cuenta hoy con un número importante y cada vez mayor de iglesias evangélicas, y la gran mayoría de ellas jugó un papel crucial en la victoria del NO en el referendo del 2 de octubre de 2016<sup>4</sup>. Es de prever que este proselitismo sea un obstáculo activo para la construcción de una paz democrática. Seguramente actuará en conjunción con otras fuerzas conservadoras, nacionales y extranjeras, que tienen sus propios intereses en boicotear el proceso de paz. Todavía falta saber hasta qué punto las agendas conservadoras convergerán. Mientras más converjan, mayor será el riesgo para la paz democrática.

## Democracia y participación

La incógnita principal que enfrenta la paz democrática es la de saber qué fuerzas sociales y políticas están dispuestas a defenderla y con qué grado de activismo. Los referendos son un instrumento importante de democracia participativa, pero solo cuando son promovidos a partir de la sociedad a través de grupos de ciudadanos, y no cuando son promovidos por partidos y líderes políticos. En este último caso, como ocurrió recientemente en Inglaterra con el voto por la salida de la Unión Europea (Brexit), y como pudo haber ocurrido en parte en el referendo colombiano, el resultado tiende a estar contaminado por el juicio sobre el líder político que promovió la consulta. El caso colombiano tiene alguna especificidad al respecto, porque verdaderamente solo hubo campaña a favor del NO. Este hecho debería suscitar una profunda reflexión, porque parece revelar una desconexión peligrosa entre los partidos progresistas, las organizaciones de derechos

2 Un disfraz tanto más peligroso por cuanto podríamos estar frente a un desdoblamiento del paramilitarismo en dos tipos de paramilitarismo: el paramilitarismo legal, vinculado a compañías privadas de seguridad y otras empresas de apoyo de las Fuerzas Armadas; y el paramilitarismo ilegal, en la línea que lo ha sido tradicionalmente.

3 Menciono solamente el brillante análisis del teólogo colombiano Javier Giraldo Moreno S. J., en su tesis de grado defendida en la Facultad de Teología de la Universidad Javeriana en 1977, *La teología frente a otra concepción del conocer*.

4 César Castellanos, el pastor-vedette de la Misión Carismática Internacional, la megaiglesia que más rápidamente crece en Colombia, habló así recientemente a una multitud entusiasta en Pasadena, California: «we, nosotros, we saved Colombia from being handed over to communists! We saved Colombia from the destructive power of the spirits of homosexuality. We saved the traditional family. We saved Colombia from the ideology of Homo-Castro-Chavismo». Véase Rebecca Bartel (2016).

humanos y los movimientos sociales, por un lado, y la Colombia profunda, por el otro.

Este hecho parece indicar que la paz democrática va a necesitar mucha energía participativa, mucho más allá de los procesos electorales, que en Colombia han sido históricamente excluyentes. He ahí, por lo demás, una de las razones que llevó a la creación de la guerrilla del período más reciente. Parece evidente que el proceso de paz democrática exigirá una articulación entre democracia representativa y democracia participativa. Tal articulación es hoy necesaria en todos los países democráticos para redimir a la misma democracia representativa que, por sí sola, no parece capaz de defenderse de sus enemigos. En el caso de Colombia tal articulación es una condición del éxito de la paz democrática. Ésta tiene que transformarse en una agenda práctica y cotidiana de las familias, de las comunidades, de los barrios, de los sindicatos, de las organizaciones y movimientos sociales. Tiene pues razón Rodrigo Uprimny cuando, el 3 de diciembre de 2016, sostenía en su columna de El Espectador que:

la refrendación e implementación de la paz no es algo que se resuelve en un solo instante, sino que es un proceso complejo y progresivo, que puede incorporar diversos mecanismos en distintos momentos. Propongo entonces algunos mecanismos, que tienen diverso grado de institucionalización y gozan de diversas fortalezas y debilidades: i) los cabildos abiertos, que pueden usarse para avalar el acuerdo a nivel local y regional, y para debatir participativamente medidas locales de implementación; ii) iniciativas populares legislativas para algunas de las medidas de implementación [...]; iv) las mesas de víctimas en las regiones y los comités de justicia transicional, que permitirían apoyar y afinar localmente las medidas de verdad y reparación; v) los consejos territoriales de paz, que podrían usarse para apoyar y debatir otras medidas locales de paz; vi) la movilización social en las calles; y sigue un largo etcétera, pues esta lista no pretende ser exhaustiva.

Estas propuestas<sup>5</sup> se refieren solo al primer período del posconflicto, el período inmediato. Muchas otras tendrán que ser pensadas creativamente y puestas en práctica cuando se trate de discutir las cuestiones estructurales que la paz democrática pondrá necesariamente en la agenda política, tales como la reforma del sistema político, las zonas de reserva campesina, la sustitución de cultivos ilícitos que no implique el regreso a la miseria de muchos campesinos, el lugar del neoextractivismo (explotación sin precedentes de los recursos naturales) en el nuevo modelo de desarrollo, la reforma de los medios de comunicación de modo que garanticen la mayor democratización de la opinión pública, la no criminalización de la protesta política, etc. Como el principio de no repetición

de la violencia es tan central para el acuerdo de paz, me pregunto si, desde la perspectiva de las víctimas, no sería recomendable que parte de los recursos financieros para la reparación fuera canalizada para financiar y fomentar amplios debates e instrumentos participativos nacionales sobre las diferentes cuestiones que el proceso de paz va a poner de relieve en el transcurso de los próximos años. Tales debates y eventos participativos deben servir también para revelar, y eventualmente poner en la agenda política, los vacíos del acuerdo.

Al respecto, el hecho de que las negociaciones de paz con las FARC hayan adoptado el modelo irlandés, es decir, el

La paz democrática va a necesitar mucha energía participativa, mucho más allá de los procesos electorales, que en Colombia han sido históricamente excluyentes. He ahí, por lo demás, una de las razones que llevó a la creación de la guerrilla del período más reciente. Parece evidente que el proceso de paz democrática exigirá una articulación entre democracia representativa y democracia participativa. Tal articulación es hoy necesaria en todos los países democráticos para redimir a la misma democracia representativa que, por sí sola, no parece capaz de defenderse de sus enemigos.

de mantener las negociaciones secretas hasta la obtención de resultados que apuntaran hacia el éxito de las negociaciones, no fue tal vez una buena medida. Se comprende que el secretismo haya sido adoptado en función de la realidad de la comunicación social colombiana, en la que los grandes medios están dominados por fuerzas conservadoras y poderosos sectores económicos vinculados a la continuación de la guerra o solo dispuestos a una paz raquíica que sirva exclusivamente a sus intereses. En cualquier caso, las negociaciones duraron muchos años y La Habana estaba lejos. Con el tiempo, las negociaciones se convirtieron en un archivo provisional de la Colombia del pasado. Mientras que los negociadores se ocupaban del futuro de Colombia, la opinión pública los iba jalando hacia el pasado.

En el momento en que escribo se inician las negociaciones de paz con el ELN. He sabido que este grupo guerrillero tiene una visión diferente de las negociaciones e insiste en que éstas sean acompañadas paso a paso por la sociedad colombiana. Esperemos que tengan la fuerza política y argumentativa para imponer la razón que sin

.....  
5 Eliminó algunas propuestas por haber perdido actualidad.

duda tienen. Por otro lado, el ELN ha insistido en subrayar la importancia y la autonomía de las organizaciones sociales populares. Serán las comunidades y los pueblos los que decidan las formas de participación popular. Esta es, además, una de las condiciones de la autonomía de la democracia participativa, y a partir de esa autonomía se establecerán las articulaciones con la democracia representativa (partidos y líderes políticos).

## Democracia e imperialismo

Cuando analizamos la historia del conflicto armado en Colombia se hace evidente la interferencia constante del imperialismo estadounidense y siempre en el sentido de defender los intereses económicos de sus empresas (piénsese en la tristemente célebre United Fruit Company), los intereses geoestratégicos de su dominio continental y, obviamente, los intereses de las oligarquías colombianas que son sus aliadas, unas más dóciles que otras. Con la Revolución Cubana el desafío geoestratégico aumentó exponencialmente y la necesidad de aislar a Cuba se convirtió en la gran prioridad imperialista en el continente a inicios de los años sesenta. Por su posición continental, Colombia era un blanco primordial y un aliado especial. Finalmente, ¿no fue Colombia el único país latinoamericano que envió tropas a combatir al lado de los estadounidenses en la Guerra de Corea? Al respecto sostiene Molano (2015), en el texto que vengo citando:

El rumbo que tomó la revolución en Cuba, que obligó a Estados Unidos a crear la Alianza para el Progreso como antídoto contra el contagio comunista, le dio un aire nuevo a la reforma agraria. No en vano Kennedy visitó Colombia en la misma semana en que se firmó la Ley de Reforma Agraria. Así, pues, la Doctrina de Seguridad Nacional y la Alianza para el Progreso fueron dos caras de la misma moneda o, si se quiere, la combinación de todas las formas de lucha de Estados Unidos para mantener el statu quo y aislar al mismo tiempo a Cuba.

Colombia dio la mayor prueba de este alineamiento en 1961 cuando, en la Conferencia de Punta del Este, promovió la expulsión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos. El eslogan del “aliado regional más fuerte” asumió entonces una nueva justificación. El Plan Colombia, firmado por Bill Clinton en julio de 2000, transformó a Colombia en el tercer país del mundo en recibir más ayuda militar de Estados Unidos (después de Israel y Egipto) y en el país con más ayuda para entrenamiento militar directo por parte de Estados Unidos. El ataque a las Torres Gemelas en Nueva York permitió convertir la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla en una dimensión de la “lucha global contra el terror”. De ahí solo había un paso hacia la adopción de la versión colombiana de la nueva doctrina

de seguridad nacional de Estados Unidos, la mal llamada “seguridad democrática” del presidente Álvaro Uribe.

Sabemos que durante la primera década del tercer milenio, el *big brother* no estuvo muy presente en el continente —exceptuando, claro, el Plan Colombia—, pues se ahogó en el pantano de Irak y del Medio Oriente que él mismo había creado. Tal vez esto ayude a explicar, en parte, la elección de gobiernos populares con discurso antimperialista, de Argentina a Venezuela y de Ecuador a Bolivia. La agresividad de la presencia imperial volvió a sentirse en el golpe de Honduras contra el presidente electo Manuel Zelaya (2007), y no quedan hoy muchas dudas sobre su injerencia en el golpe institucional que llevó al *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff en Brasil (2016). ¿Cómo va a reaccionar frente al proceso de paz en Colombia? Todo lleva a creer que las élites políticas estadounidenses están en este momento relativamente divididas. Prueba de esto sean quizá los editoriales diametralmente opuestos de los dos periódicos más influyentes, el *New York Times* y el *Wall Street Journal*. El primero saludó la adjudicación del Premio Nobel de la Paz al presidente Juan Manuel Santos; el segundo sostuvo que quien merecía el premio era el gran protagonista del NO en el referendo, el expresidente Álvaro Uribe. Es bueno, sin embargo, tener en cuenta que esta división es muy relativa. Cualquiera que sea la posición del presidente Santos, para Estados Unidos él es un defensor de la paz neoliberal, la paz que va a liberar mucho territorio colombiano en favor de la explotación de los recursos naturales, en donde seguramente estarán muy presentes las empresas estadounidenses. El máximo de consciencia posible del imperialismo estadounidense es la paz neoliberal. Por eso, la paz democrática contará con la resistencia del imperialismo estadounidense, y su éxito depende del modo en que se articule con las fuerzas económicas y políticas colombianas que defienden también la paz neoliberal. Como esta paz es falsa y está lejos de contribuir al fortalecimiento de la democracia, los demócratas colombianos no van a tener el camino tan fácil como el fin del conflicto podría sugerir.

## Democracia y derechos humanos

Para quien no defienda la idea de la “guerra justa”, los conflictos armados son por naturaleza una violación de los derechos humanos. De cualquier modo, los conflictos armados son fuente de violaciones de derechos humanos cuando en ellos se cometen actos de violencia y crueldades contra víctimas inocentes, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, etc. Las guerras civiles e internacionales de los últimos 150 años fueron particularmente violentas. Para no hablar de las dos guerras mundiales sino solamente de las guerras civiles, la más violenta fue la Guerra Civil Americana, que duró solo cinco

años y provocó más de un millón de víctimas (el 3 % de la población) con cerca de 700.000 muertes. Por esta razón, poner fin a la guerra se considera un bien jurídico y político superior al bien de lograr una justicia integral y castigar a todos los autores de violaciones de derechos humanos como si no hubiese habido guerra.

No se trata necesariamente de no castigar (como sucedió en la Guerra Civil Americana), sino de encontrar formas de salvaguardar el juicio público y negativo sobre los actos cometidos sin poner en peligro el bien jurídico y político superior de la paz. Uno de los casos más notorios de las últimas décadas fue la negociación del fin del *apartheid* en Sudáfrica, que implicó desconocer (mediante acuerdo) el carácter criminal del *apartheid* en cuanto régimen, a pesar de ser considerado como tal por las Naciones Unidas, y permitir que los autores de violaciones graves de derechos humanos no fueran juzgados y castigados siempre y cuando confesaran públicamente sus crímenes. El acuerdo de paz en Colombia va más lejos, pero incluso así los seguidores del NO encontraron en ese terreno un motivo para sostener su posición y consiguieron transmitir ese mensaje a la opinión pública gracias a su connivencia con los grandes medios de comunicación y mediante mentiras, como luego lo reconocieron (*Revista Semana*, 2016). Estas fuerzas conservadoras tuvieron en *Human Rights Watch* y en la persona de uno de sus directores, José Miguel Vivanco, un aliado valioso. Vivanco desempeñó con ridícula desenvoltura el papel de idiota útil de las fuerzas que más violaciones de derechos humanos cometieron en la historia del país. Este servicio prestado a estas fuerzas, y al ala más reaccionaria del imperialismo estadounidense, constituyó el grado cero de la credibilidad de la lucha por los derechos humanos por parte de esta organización estadounidense y constituyó un insulto cruel a tantos activistas de los derechos humanos que han pagado con su vida el coraje de defenderlos en los frentes de lucha social, bien lejos de la comodidad de los escritorios de Nueva York.

### Democracia y diferencia etnocultural

Colombia es uno de los países latinoamericanos en el que, sobre todo después de la Constitución de 1991, se hicieron progresos significativos en el reconocimiento de la diversidad y de la diferencia etnocultural. A eso contribuyó la fuerza organizativa de los pueblos indígenas y afrocolombianos. La jurisprudencia intercultural producida por la corte constitucional en la última década del siglo XX llegaría a transformarse en un modelo para otros países. Lamentablemente, tal como ocurrió en otros países, la elevada concentración de la tierra y el modelo de desarrollo neoextractivista hicieron que los ataques contra las poblaciones indígenas y afrocolombianas continuaran

y hasta se agravaran en los últimos tiempos. A pesar del protagonismo político del movimiento indígena y afrocolombiano, en las últimas décadas estos movimientos no tuvieron la participación que sería de esperar en las negociaciones de paz. De ahí la importancia de dar a conocer su reclamo de participar activamente en la construcción de la paz democrática, en el proceso que ahora se inicia.

Así, las organizaciones indígenas reunidas en Bosa (territorio ancestral del pueblo muisca), en octubre de 2016, aprobaron una declaración notable que, por su amplitud, merece una cita parcial:

#### Resoluciones IX Congreso Nacional de Pueblos Indígenas:

- REAFIRMAMOS nuestra vocación y apuesta de construcción de Paz. En ejercicio del derecho a la Autonomía y Libre Determinación, con fundamento en las Leyes de Origen y los principios que nos rigen.
- ADOPTAMOS el Acuerdo Final de Paz de La Habana en nuestros territorios, y los declaramos Territorios de Paz.
- REAFIRMAMOS la Movilización Indígena y Social como estrategia de resistencia para propiciar el diálogo y las transformaciones sociales y políticas requeridas con el propósito de volver a llenar de esperanza al país y allanar el camino para construir una sociedad incluyente y con justicia social.
- EXIGIMOS la participación del Movimiento Indígena en el Pacto Nacional propuesto por el Gobierno, para defender, conjuntamente con las grandes mayorías que hemos sido víctimas del conflicto armado, las luchas históricas que como Pueblos hemos emprendido por los cambios sociales y políticos, así como por la pacificación de nuestros territorios. Los pactos de élites, en otrora, han generado mayor violencia, perpetuando las estructuras de poder dominantes.
- RETOMAMOS el Consejo Nacional Indígena de Paz, CONIP, como instancia propia de los Pueblos Indígenas para ejercer la incidencia en los temas relacionados con la Paz, en los temas específicos a las naciones indígenas.
- POSICIONAMOS a la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, como instancia autónoma y de autorrepresentación de los Pueblos Étnicos, para liderar los temas relacionados con la Paz y EXIGIMOS la conformación de la instancia especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final, conforme se estableció en el Capítulo Étnico.

- CELEBRAMOS el anuncio de la fase pública de los diálogos entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional, ELN, confiados en que estos permitirán consolidar la Paz completa, estable y duradera que clama nuestro País. Al tiempo, EXIGIMOS la participación directa de la Comisión Étnica en este proceso. (ONIC, 2016).

Al respecto pienso que es necesario hacer la siguiente advertencia: en el subcontinente, y muy particularmente en Colombia, el reconocimiento de la diferencia etnocultural es una dimensión de la justicia territorial, y ésta, por su parte, es una dimensión de la justicia histórica. No se trata de un problema exclusivamente cultural, se trata de un problema de economía política. En ese sentido, después de la Constitución de 1991 se promulgó una legislación que concedía territorios (resguardos) a los pueblos indígenas y afrocolombianos. En un país con una concentración de tierra tan elevada y en un contexto en el que la explotación de los recursos naturales se volvió tan central para el modelo de desarrollo (tal vez sería mejor hablar de modelo de crecimiento) es de prever que las cuestiones de la justicia territorial asuman una conflictividad elevada. Dos temas alcanzarán probablemente una agudeza especial. El primero tiene que ver con los conflictos de tierra actuales. Al contrario de lo que se podría pensar, tales conflictos no se dan solo entre grandes propietarios/empresas multinacionales y campesinos; ocurren también entre campesinos pobres y mestizos, pueblos indígenas y pueblos afrocolombianos. En este último caso estamos ante “contradicciones en el seno del pueblo”, que exigirán formas fuertes de democracia participativa para que no se transformen en conflictos violentos o sean aprovechados por los grandes propietarios o por el gobierno para bloquear la legítima reivindicación de la justicia territorial.

El segundo tema tiene que ver con el hecho de que las negociaciones de paz hayan abordado también cuestiones de impacto en la justicia territorial, como por ejemplo la reforma agraria y las zonas de reserva campesinas. Estas cuestiones acabarán por estar ligadas a las que suscite el primer tema y también aquí la democracia participativa desempeñará un papel importante sobre todo debido a su carácter descentralizado y, por tanto, a su flexibilidad para adaptarse a la inmensa diversidad territorial, agrícola y cultural de Colombia.

### Democracia y diferencia sexual

Los movimientos de mujeres también consiguieron victorias importantes en las últimas décadas, pero la violencia sexual continúa; y además, las mujeres fueron durante mucho tiempo víctimas de la violencia, tanto en las zonas de conflicto como fuera de ellas. Su interés en el

proceso de construcción de una paz democrática debe ser debidamente tenido en cuenta.

Con este objetivo cito el amplio Manifiesto Político Mujeres por la Paz, del 22 de septiembre de 2016, que contiene la siguiente declaración en uno de sus pasajes:

Nosotras, mujeres diversas, participantes en la II Cumbre de Mujeres y paz, manifestamos:

- Nuestro compromiso en la construcción de un país donde todas las personas, sin distinción alguna, podamos gozar de nuestros derechos, de nuestra autonomía, opinando en completa libertad, sin el temor de ser violentadas ni vivir bajo la zozobra de un país en conflicto.
- Nuestra voluntad de contribuir a un presente y un futuro en paz, que deje atrás los hechos de violencia, aunando esfuerzos para que niñas y niños, mujeres y hombres adolescentes y jóvenes crezcan en la paz y no en el dolor de la guerra.
- Nuestro reconocimiento de los saberes creativos de las jóvenes y sus aportes a la implementación de los acuerdos y la transformación en las dinámicas de la paz reconociendo su voz y su actuar en la construcción de país.
- Que es tiempo de sanar las heridas, de transformar el odio y la venganza en verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, de cambiar la indiferencia por el compromiso con la justicia y la paz, de superar las diferencias que nos distancian no para negarlas sino para fortalecer la convivencia democrática. Es tiempo de cerrar la página de la guerra, no para el olvido sino para darle paso a la vida y a la libertad.
- Nuestra objeción de conciencia al uso de la fuerza para la negación del otro y de la otra y nuestro apoyo al desarme universal, desterrando la violencia y la militarización como forma de tramitación de los conflictos públicos y privados, con especial énfasis en la violencia sexual y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres.
- Nuestro rechazo a cualquier negación, discriminación, señalamiento a las mujeres por ejercer sus derechos, su autonomía económica, afectiva, reproductiva, sexual, cultural, étnica y política.
- Nuestra voluntad decidida y compromiso político de ser pactantes y no pactadas, de participar y decidir en la implementación y en el cumplimiento del Acuerdo Final.
- Velar por los derechos de las mujeres en las regiones y la defensa de la integridad ambiental y cul-

tural de sus territorios, propendiendo por un modelo económico sostenible y respetuoso de los derechos de la naturaleza y el buen vivir de las comunidades<sup>6</sup>.

La importancia de las declaraciones de los movimientos sociales, sean ellos de indígenas, afrocolombianos, campesinos pobres, mujeres, poblaciones urbanas marginalizadas, es que asumen una posición inequívoca en favor de la paz democrática y en contra de la paz neoliberal. Los grupos sociales más excluidos y discriminados saben que serían ellos los más duramente golpeados por las agresiones que resultarían de la paz neoliberal<sup>7</sup>.

### Democracia y modelo de desarrollo

En las últimas décadas volvió a ser dominante en el continente un modelo de desarrollo capitalista basado en la explotación de los recursos naturales. Digo “volvió” porque este fue el modelo que se fortaleció durante todo el período colonial. Pero no se trata del regreso al pasado. El modelo actual es nuevo por la intensidad sin precedentes de la explotación de los recursos y por la diversidad de esa explotación, que incluye minerales, petróleo, madera y agricultura industrial, megaproyectos hidroeléctricos y otros. En vista de su relativa novedad ha sido denominado neoextractivismo. Su aparición es el resultado del enorme impulso provocado por el crecimiento de China y por la especulación financiera sobre los commodities. Este modelo fue tan consensuado entre las élites políticas del subcontinente durante la primera década del milenio

6 La diversidad interna de los movimientos de mujeres, tantas veces poco valorada, está muy presente en el elenco de las organizaciones firmantes: “En el marco de la Segunda Cumbre Nacional de Mujeres y paz suscribimos: mujeres afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras, indígenas, rom, mestizas, campesinas, rurales, urbanas, jóvenes, adultas, excombatientes de la insurgencia, lesbianas, bisexuales, trans, artistas, feministas, docentes y académicas, líderes sociales, comunitarias y políticas, exiliadas, refugiadas y migrantes, víctimas, con limitaciones físicas diversas, sindicalistas, ambientalistas, defensoras de derechos humanos, mujeres en situación de prostitución, comunales y mujeres de todos los credos”. Véase Segunda Cumbre de Mujeres y Paz (2016).

7 Véase la inquietante experiencia comparada en Javier Giraldo (2004). En el momento en que escribo este texto recibo un perturbador comunicado de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) –que ilustra perfectamente las trampas de la paz neoliberal–, en el que con el título “¡Afrocolombianos seguimos poniendo muertos!”, se denuncia el asesinato de un padre y su hijo por un grupo paramilitar, y se exige que dichos crímenes no queden impunes, además de que las autoridades tomen acciones concretas para proteger a la población civil.

que fue adoptado por virtualmente todos los gobiernos, incluso por aquellos que surgían de las luchas populares y asumían una postura nacionalista de perfil más o menos marcadamente antimperialista.

En el mejor de los casos este modelo posibilitó un alivio significativo de la pobreza, pero tuvo enormes costos sociales y ambientales: acaparamiento de tierras, expulsión de campesinos, pueblos indígenas y afrodescendientes de sus territorios ancestrales, eliminación física de líderes de la resistencia, contaminación de aguas y tierras, alarmantes aumentos en los índices de cáncer en las poblaciones rurales... fueron y son algunos de los efectos más negativos del neoextractivismo. Además, este modelo se reveló insostenible y, a partir de la crisis financiera de 2008 y de la desaceleración del crecimiento de China, comenzó a dar señales de agotamiento y la crisis se instaló en todos los gobiernos de la región que lo adoptaron. Pero las consecuencias sociales y ambientales serán difícilmente reversibles. Los países de desarrollo intermedio, como es el caso de Brasil, abandonaron el dinamismo de su sector industrial, se desindustrializaron, y difícilmente podrán retomar el camino de la industrialización ecológicamente sostenible.

Hasta ahora no han sido puestas en práctica las alternativas que fueron propuestas por importantes sectores y movimientos sociales. Por el contrario, los gobiernos buscan jugar con la diferenciación interna del modelo, por ejemplo, dando prioridad a la agricultura industrial en caso de que se mantengan bajos los precios del petróleo. Por otro lado, abandonan el elemento nacionalista y redistributivo del período anterior y entregan la explotación de los recursos a las empresas multinacionales y la dirección de la economía a los ejecutivos de las grandes empresas, sobre todo del capital financiero (especialmente Goldman Sachs).

La paz neoliberal se inserta en este contexto y busca darle más dinamismo, por ejemplo, liberando más tierras para la explotación multinacional. Por el contrario, la paz democrática parte del supuesto de que la elevada concentración de la tierra fue siempre una de las razones centrales de la violencia en Colombia y que por eso será imposible reconciliar a la sociedad en el posconflicto si el modelo de desarrollo no se transforma y si no se abre camino hacia un proceso de mayor justicia territorial, como condición previa para una mayor justicia social, histórica, etnocultural, sexual y ecológica.

Esta sea tal vez la disyuntiva más problemática a la cual se enfrenta el proceso de paz colombiano y las señales no son muy alentadoras. Colombia es ya uno de los países del mundo con mayor concentración de tierras. Según los datos disponibles, actualmente el 77 % de la tierra está

en manos del 13 % de los propietarios, pero el 3,6 % de estos posee el 30 % de la tierra. El 80 % de los pequeños campesinos tiene menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir, son microfundistas. A pesar de la falta de acceso a la tierra, el 70 % de alimentos que se producen en el país proviene de pequeños campesinos (Revista Semana 2012). Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2011: “Para el año 2009 el Gini de tierras fue de 0,86. Esto indica que si se compara con el de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas tasas de desigualdad en la propiedad rural en América Latina y el mundo”.

Según Danilo Urrea y Lyda Forero (2016), la paz hacia la que apunta el Gobierno del presidente Santos es una paz neoliberal y no una paz democrática:

Las iniciativas legislativas del gobierno Santos, y sus respectivas figuras y mecanismos de despojo son una clara prueba de esta realidad. Por ejemplo, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES, permiten la entrega, sin límite de extensión, de tierras baldías a personas jurídicas nacionales o extranjeras, a quienes se les otorga el control sobre el uso del territorio —principalmente en la altillanura o en el Magdalena Medio— [...]. Una alternativa basada en el gran capital, respetando el modelo hacendista, existente desde tiempos coloniales, pero incorporando al juego al capital transnacional, para lo que se presume necesaria la pacificación de territorios como garantía para atraer la inversión extranjera del aparato corporativo. Se implementa un modelo en el que incluso se le puede otorgar al campesinado la propiedad de la tierra, pero su uso, administración y control están en función de la cadena de producción definida por las transnacionales, lo que finalmente determina la acumulación de capital e implica la pérdida de derechos sobre el territorio desde nuevas formas e instrumentos de profundización del despojo. En esta forma de territorialización del capital juega un papel protagónico el modelo de financiarización del campo a través de las llamadas bolsas agrícolas y la recolonización rural vía crédito.

Los datos han sido lanzados. Las fuerzas políticas y sociales que se mueven por el objetivo de la paz democrática saben cuál es la hoja de ruta. Está pendiente saber si tendrán la fuerza política para guiarse por ella.

### Democracia y diferencia ética

Uno de los temas más complejos de un conflicto armado es la naturaleza ética de los crímenes cometidos. No me refiero a la intensidad o a la cantidad de crímenes cometidos. Todas las cifras publicadas sobre la violencia

son unánimes en reconocer que la mayoría de los hechos de violencia (asesinatos y masacres) fueron cometidos por los paramilitares y por el ejército y los más atroces y crueles fueron cometidos por los paramilitares. Me refiero más bien a la cualidad ética de la motivación que está detrás de la violencia. En las negociaciones que condujeron al fin del apartheid, la superioridad ética del Congreso Nacional Africano (ANC) de Nelson Mandela (que en cierto momento optó por la violencia) en relación con el gobierno del apartheid fue reconocida. En el caso de Colombia, la cuestión de la diferencia ética se puede poner sobre todo en la comparación entre las acciones de los guerrilleros y las acciones de los paramilitares, de los empresarios criminales o de los mercenarios. La vía de la lucha armada para construir mediante la violencia la sociedad socialista está hoy desacreditada y con buenas razones. En consecuencia, hoy es fácil condenar a los jóvenes y a las jóvenes que a partir de los años sesenta partieron al monte y se unieron a la guerrilla, animados por el ideal de luchar por una sociedad más justa. Esta facilidad es engañosa, porque, en tiempos de individualismo y de desertificación ideológica, lleva a la conclusión de que toda la violencia debe ser igualmente condenada o absuelta y que no hay diferencia ética entre los agentes violentos. Si no hay diferencia ética, no hay diferencia política y, por tanto, en última instancia, estamos frente a la violencia común. Esta idea de la despolitización de las violencias ha tenido en Colombia un argumento a su favor, la idea generalizada en la opinión pública de que, con el tiempo, los guerrilleros perdieron la ideología y se transformaron en narcotraficantes comunes. En una entrevista a la revista virtual La Silla Vacía, el 4 de enero de 2017, Alfredo Molano comenta al respecto:

La opinión pública se engaña al pensar que las FARC manejan el negocio de los cultivos ilícitos de cabo a rabo, desde la parcela hasta una calle del Bronx. La función de las FARC como movimiento político está centrada en el cobro de impuestos a los cultivadores y a los intermediarios locales. No exportan, no entran en el mercado internacional. Tampoco menudean en Colombia. El mismo Acuerdo de La Habana así lo acepta<sup>8</sup>.

La cuestión de fondo es esta: ¿hay o no una diferencia ética entre el rebelde que comete un acto de violencia con una motivación altruista en nombre de un ideal colectivo de justicia, aunque equivocado, y el mercenario que comete el acto de violencia por dinero? La importancia de la respuesta a esta pregunta tiene menos que ver con la naturaleza del ajuste de cuentas con el pasado que con la construcción de una sociedad más inclusiva en el futuro.

8 Véase <http://lasillavacia.com/historia/si-las-farc-insisten-en-los-viejos-esquemas-los-habran-emboscado-59215>

## Democracia y renovación política

Una de las más promisorias facetas del Acuerdo de Paz colombiano es el camino que abre para la conversión de los guerrilleros en actores políticos. A mi entender, esta puede ser una ocasión para renovar el sistema político, haciéndolo más diverso y más inclusivo. Para eso, sin embargo, es necesario que se cumplan tres condiciones: la primera es una profunda reforma del sistema político y electoral que permita dar voz y peso a las ventajas de la diversidad y de la inclusión. La segunda es que los guerrilleros se den cuenta de que el mundo ha cambiado mucho desde que se fueron al monte; muchas de las razones que les llevaron a tomar esa decisión están lamentablemente vigentes aún hoy, pero las estrategias, los discursos, los mecanismos, los medios y las alianzas para luchar por su erradicación son hoy muy diferentes y no menos complejos; será necesario mucho desaprendizaje para abrir espacio a los nuevos aprendizajes. La tercera condición es que los nuevos actores políticos sean reconocidos por la sociedad colombiana como actores políticos con pleno derecho; para eso es fundamental que no sean vistos como criminales comunes arrepentidos; de ahí la necesidad de que se reconozca fuertemente tanto su equivocación como el hecho de que lo hicieron por amor de lo que juzgaban ser el ideal del bien común de los colombianos.

He afirmado que Colombia puede ser el único país latinoamericano que le dé una buena noticia al mundo en la segunda década del nuevo milenio: la noticia de que es posible resolver pacíficamente los conflictos sociales y políticos, incluso los de más larga duración, y de que de tal resolución puede emerger una sociedad más justa y más democrática. Se trata al final de una apuesta cuyo desenlace está en las manos de los colombianos y de las colombianas.

## Referencias

Bartel, Rebecca (2016). “*Underestimating the force of the New Evangelicals in the public sphere: Lessons from Colombia, South America*”, en <http://blogs.ssrc.org/tif/2016/11/15/underestimating-the-force-of-the-new-evangelicals-in-the-public-sphere-lessons-from-colombia-south-america/> (consultado el 7 de enero de 2017).

Molano, Alfredo (2015). “*Fragments de la historia del conflicto armado (1920-2010)*”. Mesa de Conversaciones para el Acuerdo de Paz, Bogotá.

Moreno, Javier Giraldo, S. J. (2004). *Búsqueda de verdad y justicia: seis experiencias en posconflicto*. Bogotá: CINEP.

——— (2015). “*Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos*”, en <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comision-Paz2015/GiraldoJavier.pdf> (consultado el 7 de enero de 2017).

Colombia puede ser el único país latinoamericano que le dé una buena noticia al mundo en la segunda década del nuevo milenio: la noticia de que es posible resolver pacíficamente los conflictos sociales y políticos, incluso los de más larga duración, y de que de tal resolución puede emerger una sociedad más justa y más democrática.

ONIC (2016). “Declaración Política: IX Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)”, Bosa, 14 de octubre de 2016, en <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1523-declaracion-politica-ix-congreso-nacional-de-los-pueblos-indigenas-de-la-organizacion-nacional-indigena-de-colombia-onic> (consultado el 19 de enero de 2017).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD.

Revista Semana (2012). “Así es Colombia rural”, en <http://www.semana.com/especiales/articulo/asi-colombia-rural/255114-3> (consultado el 19 de enero de 2017).

Uprimny, Rodrigo (2016). “Refrendación progresiva (II)”, *El Espectador*, 3 de diciembre.

Urrea, Danilo y Lyda Forero (2016). *Paz territorial y acaparamiento en Colombia*, en <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/paz-territorial-y-acaparamiento-en-colombia> (consultado el 7 de enero de 2017).

## Boaventura de Sousa Santos

Es profesor emérito de la Facultad de Economía de la Universidad de Coímbra (Portugal), Académico Distinguido de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos) y Académico Global en la Universidad de Warwick (Inglaterra). También es Director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra. Actualmente dirige el proyecto ALICE: “Espejos extraños, lecciones insospechadas: definiendo para Europa una nueva forma de compartir las experiencias del mundo”, financiado por el Consejo Europeo de Investigación (CEI). Ha publicado numerosos trabajos sobre globalización, sociología del derecho, epistemología y democracia y derechos humanos. Sus obras han sido traducidas a numerosos idiomas del mundo.





## PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL .....

Órgano Electoral Plurinacional (2016): *Andamios, nueva época, año 1, N° 2 septiembre. Referendo Constitucional 2016: redes, enredos y democracia directa*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, pp. 86.

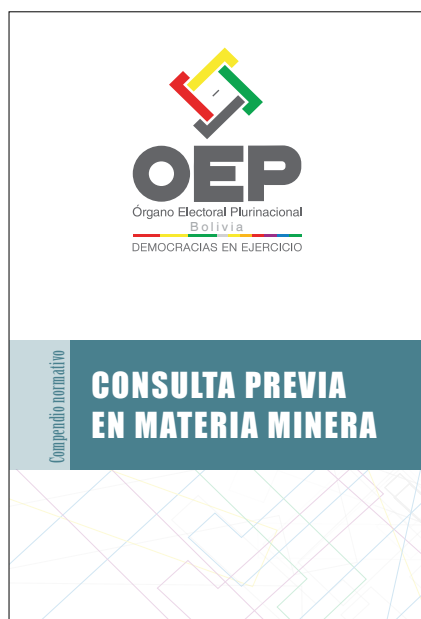


El 21 de febrero de 2016, las y los bolivianos fuimos convocados a las urnas para decidir directamente sobre la modificación de las reglas del juego político. El balance de dicha consulta es el tema central del segundo número de *Andamios*. En la sección principal, *Con/textos*, se analizan los usos de las redes sociales en la campaña, los efectos políticos del Referendo y las líneas que marcaron la consulta entre la continuidad del proceso de cambio y el desafío de la renovación de liderazgos, tanto en el oficialismo como en la oposición.

En la sección *Demodiversidad* se presenta una lectura de la recién aprobada Ley de Identidad de Género, y en *Electoralía* un análisis de los desafíos del fortalecimiento de la democracia intercultural y paritaria en Bolivia. En *Conversaciones*, dos especialistas en redes sociales nos brindan su lectura sobre cómo éstas alteran y amplían el campo político a la luz de la experiencia del Referendo Constitucional. Finalmente, en la sección *Desde/con el Sur*, un necesario artículo sobre Brasil y las perspectivas de la democracia con la llegada del presidente Temer al gobierno, alimenta el debate sobre el rumbo político en América Latina.

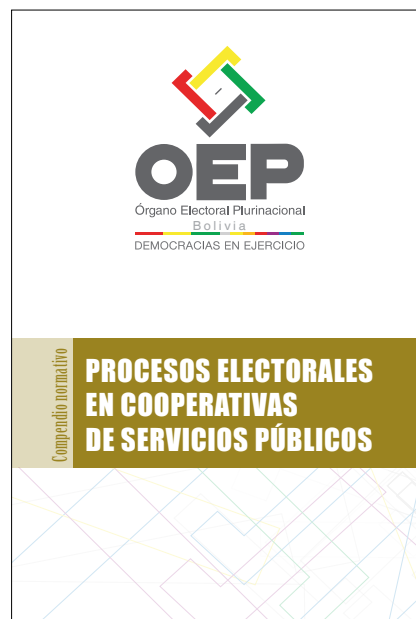
Órgano Electoral Plurinacional (2016): *Compendio normativo. Procesos electorales en Cooperativas de Servicios Públicos*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, pp. 361.

El documento contiene las leyes y reglamentos fundamentales que rigen los procesos electorales de las cooperativas de servicios públicos. Esta herramienta tiene el propósito de coadyuvar a las instituciones del sector en los niveles nacional y departamental en el desarrollo de los procesos electorales de autoridades, supervisados y administrados por los Tribunales Electorales Departamentales.

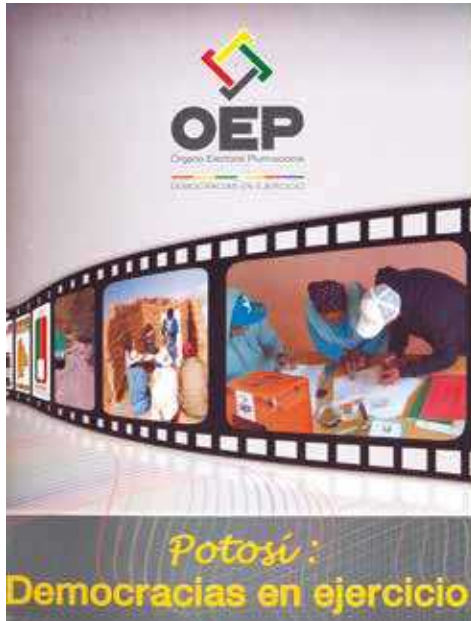


Órgano Electoral Plurinacional (2016): *Compendio normativo. Consulta previa en materia minera*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, pp. 424.

Este compendio está integrado por ocho normas, internacionales y nacionales, vinculadas a la cuestión minera. Es un documento de apoyo para llevar adelante procesos de consulta previa en todo el territorio nacional, pero también es una herramienta de trabajo para todas las personas que trabajan en el rubro o estén interesadas en conocer sobre la materia de minería.



Pillco, Grover Alejandro (2016): *Potosí: Democracias en ejercicio*. Potosí: Tribunal Electoral Departamental de Potosí, pp. 99.



El libro refleja el ejercicio de los tres tipos de democracia, que hacen a la Democracia Intercultural, en el departamento de Potosí entre el 2015 y 2016. En el capítulo referido a la Democracia Directa y Participativa se presentan los resultados del Referendo Aprobatorio del Estatuto Autonómico Departamental de Potosí (llevado a cabo en septiembre de 2015) junto a los resultados de una encuesta aplicada en 13 municipios del departamento que refleja el grado de información que se generó sobre esta consulta, sobre el documento que fue sometido a votación, sobre los medios a través de los cuales se conoció el documento y sobre las motivaciones de las y los habitantes para votar.

Asimismo, se presentan los resultados del Referendo Constitucional 2016 y las experiencias de vida de las y los facilitadores y capacitadores electorales que recorrieron el extenso territorio potosino para el desarrollo de estas consultas. En el capítulo referido a la Democracia Representativa, el libro refleja el trabajo encarado por el TED Potosí en las Elecciones Subnacionales de 2015. En el capítulo relacionado con la Democracia Comunitaria, se analizan las formas propias de elección de autoridades, los requisitos para ocupar cargos, las competencias de las autoridades y los niveles de decisión en varios ayllus

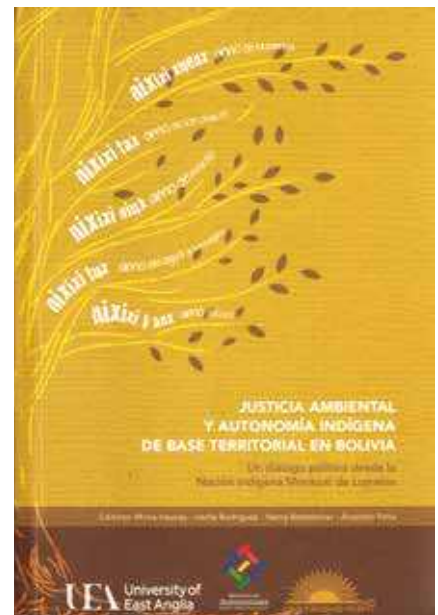
pertenecientes al Concejo de Ayllus Originarios de Potosí (CAOP) y a la Federación de Ayllus Originarios de Norte de Potosí (FAOI-NP). Finalmente, el libro incluye un capítulo relacionado con las acciones educativas y comunicacionales desplegadas desde el SIFDE-TED Potosí en todos los procesos electorales antes descritos.

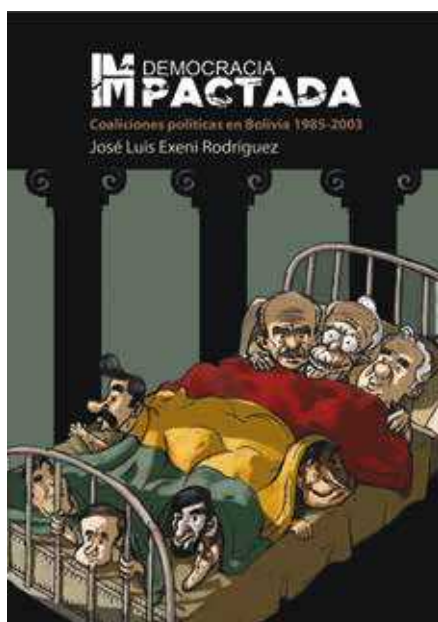
## PUBLICACIONES NACIONALES .....

Inturias, Mirna; Rodríguez Iokiñe; Balderomar, Henry y Peña, Anacleto (eds.) (2016): *Justicia ambiental y autonomía de base territorial en Bolivia. Un diálogo político desde la Nación indígena Monkoxi de Lomerío*. Bolivia: Ministerio de Autonomías, University of East Anglia, Universidad NUR, pp. 260.

El libro muestra los resultados del proyecto en el que participaron investigadores de la UEA, de la universidad NUR de Santa Cruz y de la CICOL, miembros del Ministerio de Autonomías y del pueblo Monkoxi de Lomerío. El objetivo del proyecto era lograr una mayor comprensión de la relación entre la conservación de los bosques, las presiones del mercado y los conflictos e injusticias por los que atraviesan las comunidades en la gestión y uso sustentable de sus recursos forestales.

El documento está dividido en dos partes. La primera brinda un marco conceptual y de contexto en relación a dos cuestiones: justicia ambiental y autonomías indígenas y políticas forestales y autonomías en Bolivia. La segunda parte está dedicada al caso concreto de Lomerío. Se narra el recorrido histórico del proceso de Lomerío por lograr la autonomía y también se muestran las intervenciones y opiniones generadas en la investigación enfocadas en temas como la situación de la demanda por la autonomía de Lomerío, los desafíos para la consolidación de las autonomías en Bolivia, los desafíos de una gestión sustentable de bosques en territorios indígenas y las tensiones entre jurisdicciones indígenas y las jurisdicciones ambientales en el marco de la legislación boliviana.



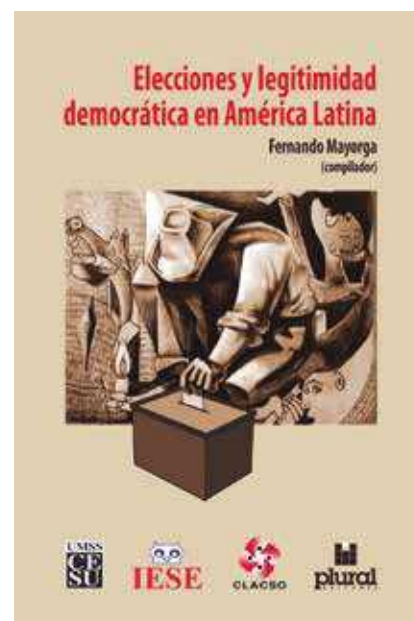


Exeni, José Luis (2016): *Democracia (im)Pactada. Coaliciones políticas en Bolivia (1987-2003)*. La Paz: CLACSO, IDEA Internacional y Plural editores, pp. 325.

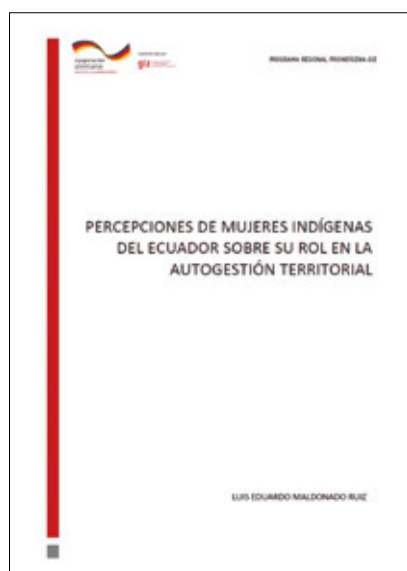
Como evoca su título, en el libro se exponen casi veinte años de democracia en Bolivia (1985-2003) y se evalúa un modelo político que, visto en retrospectiva con la distancia y la frialdad necesarias, tuvo sus luces y de una u otra forma garantizó cierto grado de gobernabilidad y certidumbre. Por supuesto, el libro también es claro y contundente a la hora de evaluar los porqués de su agotamiento y resulta una sabrosa lectura no sólo por la carga histórica contenida, sino también por la minuciosa revista que se hace al debate teórico alrededor del modelo presidencialista boliviano. El libro provo ca debates hart o actuales: la vigencia del modelo presidencialista parlamentarizado, el tipo de sistema de partidos emergente, dados los cambios en las reglas de juego; y, sin duda, el posible retorno de la democracia pactada en un eventual contexto de gobierno minoritario.

Mayorga, Fernando (comp.) (2016): *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. La Paz: CLACSO y Plural editores, pp. 390

El libro es una compilación de ensayos de varios autores sobre la democracia y los procesos electorales en América Latina prestando atención a sus diversas facetas y mutaciones, la representación política, la participación ciudadana en constante transformación y los eventos/hitos que ponen en evidencia sus límites y potencialidades. En ese marco, se analizan las elecciones y sus efectos político-institucionales, y los procesos de modificación del vínculo entre Estado y sociedad en sus diversas facetas. Así, en la primera parte se analizan los casos de México, Chile, Uruguay y Brasil, que se distinguen nítidamente del carácter que asumen las elecciones en Ecuador, Venezuela y Bolivia por los rasgos refundacionales de los procesos político en estos países. Finalmente, se analiza la situación particular de la política en Costa Rica y Perú.



## PUBLICACIONES INTERNACIONALES .....

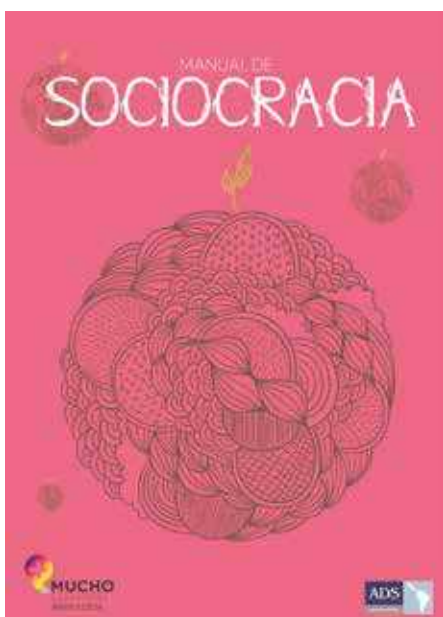


Maldonado, Luis (2016). *Percepciones de mujeres indígenas del Ecuador sobre su rol en la Autogestión Territorial*. Quito: PROINDIGENA GIZ.

El autor nos permite contar con nuevos insumos sobre los roles de las mujeres indígenas en la autogestión territorial pero desde las percepciones de las propias actoras.

El análisis nos ayuda a identificar las transformaciones en las relaciones de poder y toma de decisiones entre hombres y mujeres indígenas, vinculadas a las esferas de la autogestión territorial. También permite identificar las transformaciones socioculturales por las nuevas tendencias en las estrategias de vida de la población indígena y cómo esto influye en las condiciones de las mujeres indígenas.

Este texto se constituye en un insumo relevante para conocer los nuevos escenarios en los cuales se desenvuelven las mujeres indígenas y las condiciones para el ejercicio de sus derechos.



Freitas, Henry (2016): *Manual de Sociocracia. Nuevas formas de democracia en América Latina*. Herramienta de Alto impacto a Bajo costo de Mucho con Poco, un proyecto de Asuntos del Sur, pp. 51. <http://www.muchoconpoco.org/herramientas/sociocracia-una-herramienta-para-repensar-nuestras-democracias>

En el libro se exponen los fundamentos básicos de la sociocracia, entendida como una herramienta de gobernanza de la ingeniería social contemporánea para la autogestión de organizaciones sociales, comunidades intencionales, redes e instituciones afines. “Socio” viene del latín *socius*, que significa compañero, asociado, aliado. “Cracia” proviene del griego *kratos*, que se refiere al “poder, fuerza, resistencia”. En ese marco, el “poder compañero”, la “fuerza asociada” y/o la “resistencia aliada” son parte constitutiva de un tipo de gobernanza participativa en el que todas y todos participan de y son influenciados por una decisión.

La estructura sociocrática ayuda a establecer la equivalencia fundamental entre los individuos; así, la autogestión supone priorizar la calidad de los argumentos y la inteligencia colectiva sobre la base de la visión y la misión que todos y todas compartan. En el libro se explica la importancia de la eficacia, la transparencia y la equidad como pilares fundamentales de la sociocracia, en una búsqueda por aumentar la capacidad de lograr acuerdos y resultados ágiles, eficientes, participativos y abiertos a través del consentimiento, la equivalencia, la responsabilidad, el empirismo y la búsqueda de una mejoría colectiva continua.

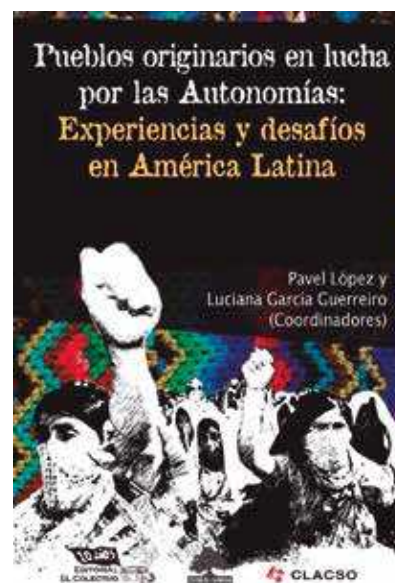
Además de la discusión conceptual, el libro se adentra en la explicación de dinámicas participativas de gobernanza como la organización circular, el doble enlace, la elección sin candidato y la toma de decisiones por consentimiento, entre otros.

López, Pavel y Lucía García (Cordindores)(2016). *Pueblos originarios en lucha por las Autonomías. Experiencias y desafíos en América Latina*. México, D. F.: CLACSO.

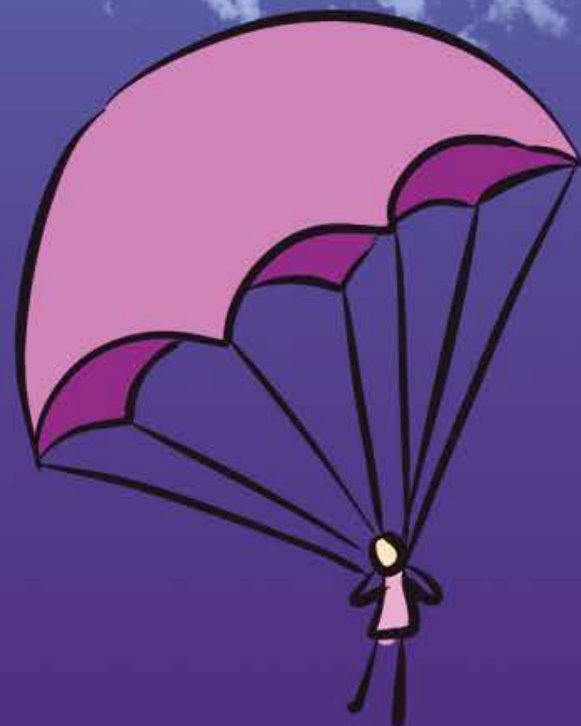
El libro cuenta con el aporte de diversos autores y autoras de Latinoamérica, quienes abordan la retórica del análisis de los avances en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el autogobierno y la libre determinación. Las perspectivas son presentadas a partir de casos concretos.

El análisis privilegia la autogestión territorial indígena como base fundamental de la sobrevivencia de las formas de vida y la resistencia a las vulneraciones. La mayoría de los casos muestra aspectos fundamentales que hacen al avance de la autogestión y el autogobierno, con importantes experiencias como la de Chiapas, Colchaquíes y del Pueblo Kamsá. Sin embargo, no deja de cobrar relevancia el análisis crítico que se realiza desde las formas de implementación de modelos de desarrollo y políticas públicas con formatos que dan cuenta de aspectos que están vinculados a la colonialidad y el indianismo.

Las perspectivas describen y problematizan las diferentes formas de posicionamiento de la autonomía indígena, ya sea a partir del horizonte de la toma del poder, del ejercicio de los derechos territoriales, y de los paradigmas como el Vivir Bien o Buen Vivir.







# Rafaela Rada Herrera

Artista autodidacta de cómic, ilustradora *freelance*, diseñadora gráfica. Pionera en el arte del manga a nivel profesional, comienza su vida artística de forma tardía. Actualmente la única editora de cómic nacional, con más de 61 publicaciones, trabajos independientes tanto locales como internacionales. Egresada de la Academia Nacional de Bellas Artes Hernando Siles en la Mención de Grabado, también estudió arquitectura y ahora completa sus estudios en Diseño Gráfico. Más de doce años de experiencia laboral en el área de cómic, tanto para empresas estatales, ONG, multinacionales, proyectos independientes y su propia editorial.



# Fuente Directa

PERIÓDICO DIGITAL DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

**Información sobre el OEP  
transparente, oportuna y sin intermediación**



**[fuentedirecta.oep.org.bo](http://fuentedirecta.oep.org.bo)**



@TSEBolivia



Tribunal Supremo Electoral de Bolivia



[www.youtube.com/OEPTSEBolivia](http://www.youtube.com/OEPTSEBolivia)



[fuentedirecta.oep.org.bo](http://fuentedirecta.oep.org.bo)  
(periódico digital del OEP)

[www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)

Estado Plurinacional de Bolivia

Distribución gratuita