TERRITORIOS INDÍGENAS, GOBIERNO LOCAL Y PILARES NECESARIOS UNA VISIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE JESÚS DE MACHACA DE BOLIVIA*

Gonzalo Colque F.
Regional Altiplano – Fundación TIERRA
Noviembre de 2005

1. Introducción

En el escenario regional, las reivindicaciones de derechos de los indígenas y originarios surgen con mayor fuerza en la década del 90 ante la recordación de los 500 años de colonización europea y los planteamientos de corrientes indigenistas de retorno a las formas originarias de organización social, territorial y política. Hasta entonces, la población indígena boliviana mantenía su existencia subalterna refugiada en el paradigma de la modernización del agro y del sindicalismo agrario, establecidos después de la Reforma Agraria de 1953, que entregó las tierras de las haciendas a los colonos y abolió la servidumbre del sistema semifeudal vigente hasta entonces.

Los años 90 se convierten en el escenario favorable para que el derecho y las leyes bolivianas avancen en el reconocimiento de los derechos políticos y sociales de los pueblos indígenas entrecruzados con demandas territoriales que incluso abarcan otras posibilidades de pensar esta temática en términos de autonomía territorial y política (Paz, 2005). Adicionalmente, la constatación de que Bolivia es mayoritariamente indígena con predominancia de quechuas y aymaras y, a la vez, es una nación gobernada por mestizos y criollos minoritarios, eleva aún más los postulados étnicos que, poco a poco, van centralizándose en el discurso de tierra y territorio en sus dos corrientes claramente distinguibles. Una, proveniente de las tierras altas del lado andino de los indígenas aymaras y quechuas que tiene una larga tradición de lucha que deviene desde la época colonial y, otra de las tierras bajas del oriente quienes tuvieron un protagonismo importante a partir 1990 cuando encabezaron la marcha "Por el Territorio y la Dignidad" (Contreras, 1994), suceso que fue trascendental para la introducción del concepto de territorio dentro de las reivindicaciones de los indígenas de Bolivia.

Así se configura el escenario que dejó el siglo XX. A la democracia recuperada, a principios de los ochenta, sobrevinieron profundas reformas estructurales en el plano productivo e institucional, pero sin modificar seriamente las mediaciones clientelares entre el Estado y la sociedad (Calderón, 1999). La nueva política económica, de 1985, abrió la era de libre mercado que produjo la liberalización y apertura de la economía y la reducción de la intervención estatal en la promoción de actividades productivas hasta en los sectores estratégicos. La Constitución Política del Estado fue modificada introduciéndose el reconocimiento explícito de que Bolivia es una nación multicultural y plurilingüe. Acompañan a estos principios dos leyes que promueven ese carácter de nación al incluir un proceso de descentralización municipalista con participación ciudadana directa (Urioste, s/f) mediante la

---

* Presentada en el Seminario internacional: "El camino recorrido y los desafíos pendientes entre pueblos indígenas y sociedades andinas".Panel: Caminos por recorrer: Autoridades y Gestión Propias.

Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 y la Ley de Tierras o Ley INRA de 1996 que reconoce las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Desde luego, estas medidas no fueron suficientes, la persistencia de la exclusión y pobreza derivó inevitablemente en el fortalecimiento y lucha de los movimientos campesinos e indígenas.

En esa perspectiva, se pretende esbozar una aproximación a los elementos centrales que necesitan desarrollarse y fortalecerse en cuanto a formación de autoridades y gobiernos propios a partir de la puesta en práctica de los avances en el reconocimiento de derechos indígenas a modo de retroalimentar la reflexión sobre el devenir de los pueblos indígenas. Por sus características, el tema se aborda a partir de la experiencia de municipalización en Bolivia y de las prácticas de una colectividad rural en concreto como es Jesús de Machaca.

2. Los avances en los derechos indígenas y la municipalización

El autoreconocimiento explícito de Bolivia como una nación con importante presencia de pueblos indígenas se produce en 1994. La Constitución Política del Estado reformada se inscribe dentro del marco de una renovación general, cuyas vertientes conductoras son la profundización de la democracia directa y participativa, la descentralización, la ampliación de la ciudadanía (disminuyendo, por ejemplo, la edad de voto de 21 a 18 años), y la extensión de los derechos sociales a discapacitados u otras personas con desventajas económico-culturales. Se admite el origen multiétnico de la Nación (Art. 1), el carácter histórico de las comunidades indígenas a través de sus *tierras comunitarias de origen* (Art. 171) y su conformación en "pueblos". Con relación a los derechos judiciales la fuente legal boliviana permite que *las autoridades naturales de las comunidades indígenas puedan ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias*, por lo cual se introduce el derecho consuetudinario en el derecho nacional dentro de un marco de autonomía algo difusa (Art. 171). (Barié, 2004)

Es innegable que el gobierno de Bolivia ha mostrado interés por plasmar la compleja realidad de una nación con más de 36 pueblos indígenas reconociendo los lineamientos básicos de la política indígena en leyes como la de Participación Popular, de Reforma Educativa, del Servicio Nacional de la Reforma Agraria o Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Esto es la participación de las comunidades campesinas en la gestión municipal, educación intercultural y bilingüe según la heterogeneidad socio cultural del país, derechos colectivos sobre tierras en función de la etnicidad, y participación política de los pueblos indígenas, entre otros. De entre ellos, quizá por su impacto el que más sobresale es la LPP, al respecto uno de sus impulsores señala:

> *Comparado con los procesos de otros países que impulsan programas de descentralización desde hace décadas, o incluso siglos, los avances de la descentralización municipal en Bolivia son impresionantes. Desde 1994, el camino de la descentralización ha avanzado mucho. Se han creado municipios, se han llevado a cabo elecciones municipales, la Participación Popular se ha incrementado y se ha desarrollado un sistema de transferencia de recursos* (Urioste, cit. En Barié, 2004.).

Los gobiernos municipales bolivianos tienen una historia accidentada según los vaivenes de los procesos electorales y políticos. En el periodo de gobiernos dictatoriales (desde fines de

los años 1960 hasta 1982), los golpes de estado se encargaban de la designación de presidentes de la República quienes, a su vez, designaban alcaldes sin mandato real debido a que no contaban con recursos sobre todo en el sector rural del país. Con la recuperación de la democracia, en 1982, se institucionalizó la elección municipal para elegir alcaldes y concejales cada dos años, pero sólo tenía importancia en las grandes ciudades del país. En el área rural, pocos se interesaban por el municipio ya que este órgano no contaba con recursos públicos ni tenía capacidad de generar recursos propios, dada la situación de pobreza de sus pobladores. Los gobiernos departamentales y nacionales estaban a cargo de la inversión pública, modelo criticado por su alto centralismo.

El quiebre se produce con la Ley de Participación Popular (LPP), de 1994, que crea municipios en todo el país, responsabilizados del desarrollo local y con recursos públicos provenientes de las recaudaciones tributarias nacionales. En total se crean 314 municipios en todo el país cuyos límites territoriales coinciden con las Secciones de Provincia. Del modelo municipal implementado ha llamado más atención la incorporación de la sociedad civil en calidad de vigilantes del cumplimiento de la ley y como actores con poder de participación en las decisiones de inversión. Las organizaciones locales han sido reconocidas como “organizaciones territoriales de base" (OTBs) las cuales conforman, a su vez, el comité de vigilancia (CV) para participar en el gobierno municipal. Las comunidades bajo el reconocimiento jurídico de (OTBs) participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Adicionalmente, el periodo municipal se amplió de dos a cuatro años en la primera gestión (1995-1999) y luego a cinco años. La municipalización promovió la radical descentralización de la inversión pública.

La Ley de Participación Popular crea nuevas autoridades y territorios pero sin borrar las instituciones del pasado, de modo que es aún más confuso el ordenamiento territorial ya sea desde la perspectiva de la administración estatal o a partir de la visión e institucionalidad de las comunidades campesinas existiendo sobreposición de autoridades, territorios y falta de complementariedad entre las leyes formales y consuetudinarias.

3. Las prácticas de participación municipal

La LPP tiene más de diez años de vigencia desde su instauración en 1994. En este lapso de tiempo las organizaciones comunales campesinas fueron reconocidas con personerías jurídicas para que ejerzan los derechos de control o vigilancia social en la gestión municipal. De hecho, la faceta interesante fue que el sistema municipal cuente con el control o vigilancia social de estas organizaciones comunales y mayor participación en las distintas fases de inversión pública y precisamente es el punto que más cuestionamientos ha recibido, ya sea desde los estudiosos de la temática o desde los mismos beneficiarios.

En primer lugar, autores indigenistas como Ricardo Calla o Xavier Albó han cuestionado la debilidad o forzada inclusión de lo participativo en la LPP. Calla (Cit. Albó, 2001) deja explícito que los Comités de Vigilancia "han sido en su gran mayoría un rotundo fracaso", por la ambigüedad con que se les asignaron competencias (p. 157). En cuanto al reconocimiento de personería jurídica a los ayllus andinos y pueblos indígenas y la creación de "distritos municipales indígenas", piensa que estas medidas podrían abrir la puerta a procesos más significativos de fortalecimiento étnico, aunque se queja de la lentitud con que se hacen efectivas y de que con frecuencia se trata también de sólo "instituciones de papel" (p. 159).

Por todo ello este autor teme que, si no se hace algo al respecto, "el núcleo duro de la LPP terminará imponiéndose definitivamente en contra de su núcleo débil" (p. 163). Por su lado Albó ratifica que la ley en sí tiene poco de "vigilancia" popular y más de “municipalización”.

En la práctica, los municipios rurales han mostrado más deficiencias que avances. No han sido pocos los municipios con más de un gobierno municipal paralelos, unos bajo el manto de la ley, otros nombrados por el Concejo Municipal además de otro alcalde nombrado por aclamación de la gente. Estos gobiernos paralelos han explicitado una inmensa falta de institucionalización del municipio y divergencias en cuanto al control social. Las comunidades se quejan porque no tienen información suficiente acerca de la gestión municipal y porque los Comités de Vigilancia han sido cooptados por las autoridades municipales, de modo que perciben que no tienen ninguna capacidad real de participación en las decisiones municipales.

Otro factor que impide mayor gobernabilidad es que los municipios se han convertido es espacios de disputa de los partidos políticos. La lógica comunal de elegir autoridades según su valoración por prestaciones comunales ha sido superada por la lógica partidaria de postulación libre. Una muestra de ello es que en cada elección municipal se han multiplicado el número de postulantes. En consecuencia, se producen fragmentaciones de votos y territorios, enfrentamientos políticos, tráfico de votos y cuoteo político de los cargos municipales.
Así, la formación de un gobierno local municipalista con prácticas perversas, dejó en segundo plano la formación o revitalización de los sistemas de autoridad y gestión propias sustentadas en la lógica de la comunidad andina, es decir, que ser autoridad significa servicio social, que debe tener equilibrio territorial y tiene que ser rotativo para no crear una casta social gobernante. También quedó atrás la práctica de consensuar antes que votar para que los representantes adquieran toda la legitimidad y respaldo social. De esa manera, si bien la LPP ha creado las condiciones legales para modernizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil así como las bases institucionales nuevas para la administración estatal; constituye un impedimento para avances reales en una democracia participativa que rescate y se sustente en las reglas de juego propias contenidas en las leyes consuetudinarias de las sociedades colectivistas como son los pueblos indígenas.

4. La experiencia de Jesús de Machaca

El caso de la reciente municipalización de Jesús de Machaca puede dar pautas sobre posibles caminos por recorrer en la formación de gobiernos locales en territorios indígenas.

En primer lugar, hay que mencionar que Jesús de Machaca se distingue en el escenario indígena boliviano por la fortaleza de su organización sociopolítica que, en el pasado, evitó la instauración de un gobierno local manejado por la minoría criolla-mestiza y que en los últimos 10 años posibilitó la municipalización de esta región con intenciones de profundizar la participación de la gente en la toma de decisiones para el desarrollo local. El resultado de este esfuerzo es un avance significativo en la ampliación de la participación política de las comunidades, en el uso de normas consuetudinarias para construir acuerdos y consensos necesarios para la gobernabilidad y, en definitiva, para la gobernanza ambiental de tipo municipal.

El punto de arranque de la experiencia se sitúa en 1990 cuando el escenario nacional y latinoamericano se llena de corrientes indigenistas que plantearon el retorno a formas originarias de organización social, ante la cercanía de la recordación de los 500 años de colonización europea. Jesús de Machaca denominada Central Agraria Campesina de Jesús de Machaca (CACJMA) fue paulatinamente renunciando a su condición de organización campesina para convertirse en una organización sociopolítica indígena que buscaba la reconstrucción de un sistema propio de autoridades y organización territorial de las sociedades precoloniales. El cambio sirvió para articular, más estrechamente, a un poco más de setenta comunidades y fortalecer el imaginario de unidad entre los machaqueños.

En el año 1998, se consolidó el Cabildo de Mallkus[1] como entidad aglutinadora y fue ganando legitimidad hasta constituirse en la instancia de decisiones centrales de donde derivan resoluciones e instrucciones hacia los ayllus y comunidades. Esta integración territorial y sociopolítica alcanzada en Jesús de Machaca es ampliamente reconocida en el escenario regional e indígena aymara. Su Cabildo ganó legitimidad convirtiéndose en la expresión del poder político local con capacidad de nombrar colectivamente a representantes o servidores públicos para las instancias municipales, departamentales y hasta nacionales. Con ello, en el ámbito regional, Jesús de Machaca se constituyó en una unidad diferenciada y claramente delimitada de los otros. Esta cuestión fue sin duda el principio del reconocimiento de su propio territorio como una nueva unidad municipal.

Para Jesús de Machaca, la LPP llegó poco después de la reconversión del sindicalismo agrario a la organización originaria (1992). En ese entonces, era parte del municipio de Viacha, uno de los más grandes del altiplano en términos de extensión (3.000 Km2) y en términos poblacionales (64.000 habitantes en 1992). En ese marco y por la unidad territorial alcanzada, esta región tenía sobradas razones históricas, estructurales y circunstanciales para demandar al Estado su constitución como nuevo municipio, gestión que se inicia en 1995. Esta demanda significaba mayor posibilidad de autogobernarse, aspiración construida desde la época colonial como reacción ante el abuso del poder de los criollo-mestizos y del gobierno nacional; objetivo que fue logrado el 7 de mayo de 2002 con la Ley 2351 que autorizaba la puesta en marcha desde el año 2004. El siguiente reto era superar la crisis de gobernabilidad que caracteriza a los municipios rurales y su dependencia de partidos políticos y sistemas clientelares. El periodo municipal 2000-2004 dejaba una amplia gama de casos de alcaldes encarcelados por corrupción, acefalías en los cargos ediles por disputas políticas y hasta un caso de linchamiento de un alcalde bajo el argumento de justicia comunitaria. Se requería construir un amplio consenso social para conformar el primer gobierno municipal para el periodo 2005-2009.

El Cabildo optó por conformar una organización política bajo la categoría de Pueblo Indígena, recientemente reconocida para procesos electorales. Es así que, previo a las elecciones municipales, dividieron el territorio en cinco espacios, cada uno conformado con similar número de habitantes. En cada espacio se realizaron elecciones internas, primero por comunidad hasta alcanzar una definitiva por cada espacio territorial. Esta fórmula obtuvo en las elecciones oficiales el 64% de votos, menos de lo esperado, ya que, supuestamente, la asistencia a las urnas era sólo un mero trámite formal en vista de que las elecciones ya se

[1] El Cabildo de Mallkus es la reunión de todas las autoridades de las comunidades y ayllus y es la máxima instancia de decisión de Jesús de Machaca.

habían celebrado de acuerdo a las disposiciones del Cabildo, pero fue superior a otros municipios rurales donde los votos se dispersaron en promedio de 10 frentes.

Podría concluirse afirmando que el movimiento social y político de Jesús de Machaca permitió un avance en cuanto a las formas de conciliar intereses, en la elección de representantes según sus usos y costumbres, en la ampliación cualitativa de la participación y, en definitiva, en la institucionalización territorial con fundamentos indígenas de orden histórico.

5. Los desafíos pendientes

Si queremos pensar en procesos efectivos de reconocimiento de derechos indígenas como parte de un hecho histórico que no olvide ni el pasado sociopolítico y cultural ni niegue nuevos procesos y contextos, son necesarias varias iniciativas:

1. Los indígenas, por diversas razones históricas, hoy viven en pequeñas comunidades o colectividades (marka, ayllu, comunidad) que tienen una institucionalidad cristalizada con claros dominios territoriales, sistemas de autoridades propias y normas consuetudinarias. Estas institucionalidades han sido reconocidas marginalmente por el Estado sin que sus sistemas sociopolíticos sirvan de base para la construcción de gobiernos locales más amplios y participativos.
2. Las leyes como la LPP que crean gobiernos locales necesitan ingresar en una segunda etapa de implementación para corregir los errores en la participación popular e introducir formas eleccionarias diferenciadas del sistema liberal y más acordes con las prácticas comunales. En esta perspectiva, el gobierno municipal puede constituirse en una primera instancia en mancomunidad real de comunidades que en el fondo es la reconstrucción de territorios indígenas más amplios a partir de la práctica.
3. Es necesario concordar los avances existentes en el reconocimiento de los distintos derechos de los pueblos indígenas. Así por ejemplo, la LPP complementada con los derechos de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) esclarecerían mejor la formación de territorios y gobiernos locales y podrían permitir avanzar hacia la figura de “municipios indígenas” o “gobiernos indígenas”.
4. Los avances en la desmonopilización del sistema de representación política deberían complementarse con el reconocimiento de sistemas electorales diferenciados para territorios con claras características de tipo sociopolítico diferentes.
5. Existen otros desafíos relacionados con los mismos actores locales. La falta de revitalización del sistema comunal debido a la pobreza o la migración debe encararse de manera más explícita y desde distintos escenarios. La experiencia concreta de Jesús de Machaca muestra que si no existe debida atención a la organización local (comunidad y mancomunidades) las capacidades de gestión local pueden estar seriamente limitadas.

Las comunidades campesinas e indígenas están ante el reto de constituir gobiernos locales que sean capaces de sintetizar los principios sociopolíticos indígenas y los avances de una democracia multiétnica y pluricultural. Están dados importantes espacios de inclusión indígena pero son insuficientes de acuerdo a la experiencia de los diez años y existen posibilidades de profundizar como plantea el caso de Jesús de Machaca.

BIBLIOGRAFIA CITADA

Albó, Xavier
2001 "El reto de la diversidad" leído para Bolivia. En http://www.uasb.edu.ec/padh/revista2/articulos/xavieralbo.htm

Barié, Cletus Gregor
2004 Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. 2da edición. Versión electrónica.

Calderón, Fernando
1999 Un siglo de luchas sociales. En: Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea. La Paz: Harvard Club de Bolivia

Contreras, Alex
1994 La marcha histórica. Cochabamba: CEDIB

Paz, Sarela
2005 Propuesta base para pensar las autonomías originarias en Bolivia. Cochabamba:CENDA.

Urioste, Miguel
s/f Bolivia: Descentralización municipal y participación popular. (ms.)