

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

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

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

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

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Metodología

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

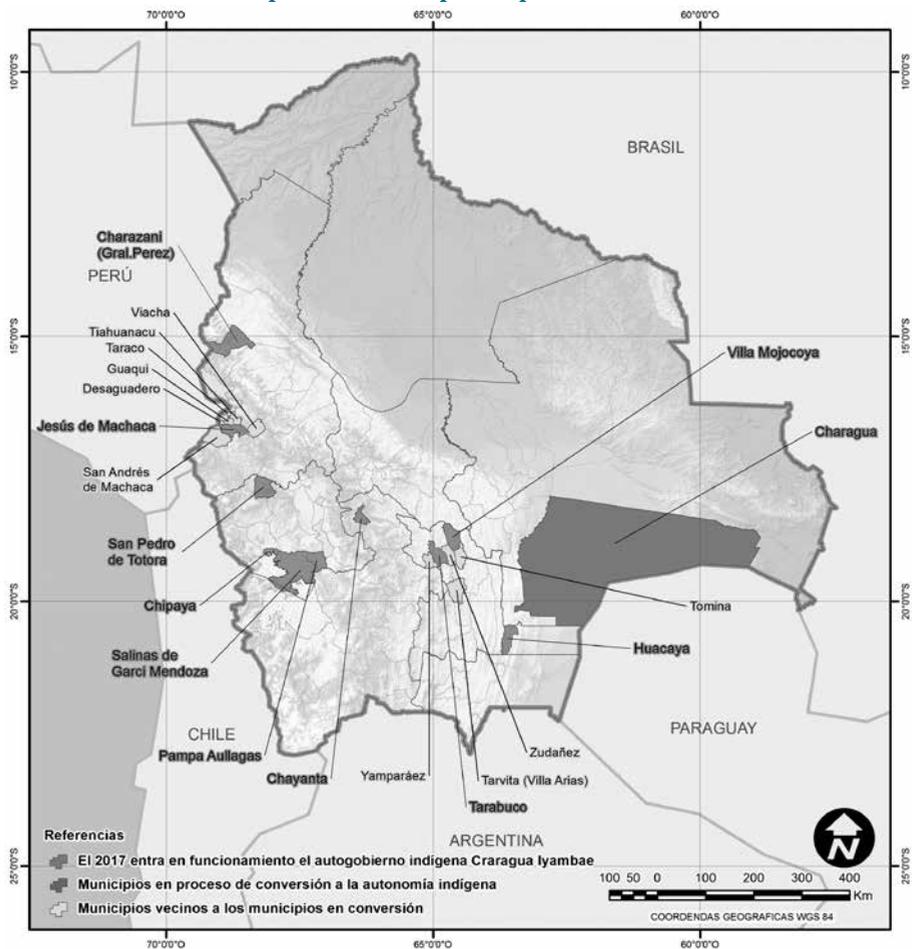
Este documento se basa principalmente en la investigación realizada en dos conjuntos de municipios (ver Mapa 1). El primer conjunto incluye a seis de los 11 municipios que votaron formalmente en referendos realizados en 2009 para adquirir el estatus AIOC: Tarabuco y Mojocoya en Chuquisaca; Jesús de Machaca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

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

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

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

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



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

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

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

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

## Cuadro 2

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

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

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

## Cuadro 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Hibridez institucional y estrategia política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. La identidad indígena y la autonomía indígena

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7. Conclusión

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

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

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

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

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

## Referencias

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

- Avilés, D. (2010). *Descentralización y poder local en Chuquisaca*. La Paz: Fundación TIERRA, Plural.
- Bolpress. (29 de enero de 2013). *Indígenas del MAS intentan fracturar al Conamaq*. Obtenido de Bolpress: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013012906>
- Burman, A. (2014). 'Now we are Indígenas': Hegemony and Indigeneity in the Bolivian Andes. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 9(3), 247-271.
- Cameron, J. (2009a). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Boulder, CO: Lynne Rienner / First Forum Press.
- Cameron, J. (2009b). Hacia la Alcaldía: The Municipalization of Peasant Politics in the Andes. *Latin American Perspectives*, 36(4), 64-82.
- Cameron, J. (2013). Bolivia's Contentious Politics of 'Normas y Procedimientos Propios'. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 179-201.
- Cameron, J. (2015). Auto-gouvernance autochtone dans les Andes: les contradictions des institutions politiques hybrides. En N. Thede (Ed.), *Hybridité et résistances: Trajectoires inattendues de la démocratie locale* (págs. 223-273). París: Karthala.
- Canessa, A. (2012). *Intimate Indigeneities: Race, Sex and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham and London: Duke University Press.
- Colloredo-Mansfeld, R. (2007). The Power of Ecuador's Indigenous Communities in an Era of Cultural Pluralism. *Social Analysis*, 51(2), 86-106.
- Colque, G. (2009). *Autonomías Indígenas en las Tierras Altas: Breve Mapeo para la Implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Colque, G. (29 de septiembre de 2015). *El punto de quiebre de las autonomías indígenas*. Obtenido de Fundación TIERRA: <http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/619-el-punto-de-quiebre-de-las-autonomias-indigenas>
- Colque, G., y Cameron, J. (2010). El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En J. Chumacero (coord.), *Informe 2009: Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (págs. 173-208). La Paz: Fundación TIERRA.
- Corz, C. (20 de diciembre de 2013). *Gobierno expulsa de Bolivia a la ONG IBIS por injerencia política*. Obtenido de [http://www.la-razon.com/nacional/Gobierno-Bolivia-ONG-IBIS-injerencia\\_0\\_1964803571.html](http://www.la-razon.com/nacional/Gobierno-Bolivia-ONG-IBIS-injerencia_0_1964803571.html)
- Farthing, L., y Kohl, B. (2014). *Evo's Bolivia: Continuity and Change*. Austin: University of Texas Press.
- Fundación TIERRA. (2011). *Proceso autonómico municipal o indígena (Documento interno)*. La Paz.
- Fundación TIERRA. (2012). *Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA. (4 de junio de 2013). *Marka Camata debe resolver dos problemas para cumplir su sueño de ser autónoma*. Obtenido de <http://www.ftierra.org/index.php/pueblos-y-autonomias-indigenas/75-marka-camata-debe-resolver-dos-problemas-para-cumplir-su-sueno-de-ser-auto>
- Garcés, F. (2011). The Domestication of Indigenous Autonomies in Bolivia: From the Pact of Unity to the New Constitution. En B. Gustafson, y N. Fabricant (Edits.), *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State* (págs. 46-67). Santa Fe: School for Advanced Research Press.
- García Canclini, N. (1990). *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Global Post. (20 de diciembre de 2013). *Bolivia expels Danish NGO for meddling*. Obtenido de <http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/131220/bolivia-expels-danish-ngo-meddling-1>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Ormachea (2015, 174).

<sup>a</sup> datos preliminares.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. Conclusión

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

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

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

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

## Agradecimientos

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

## Referencias

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

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

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

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



