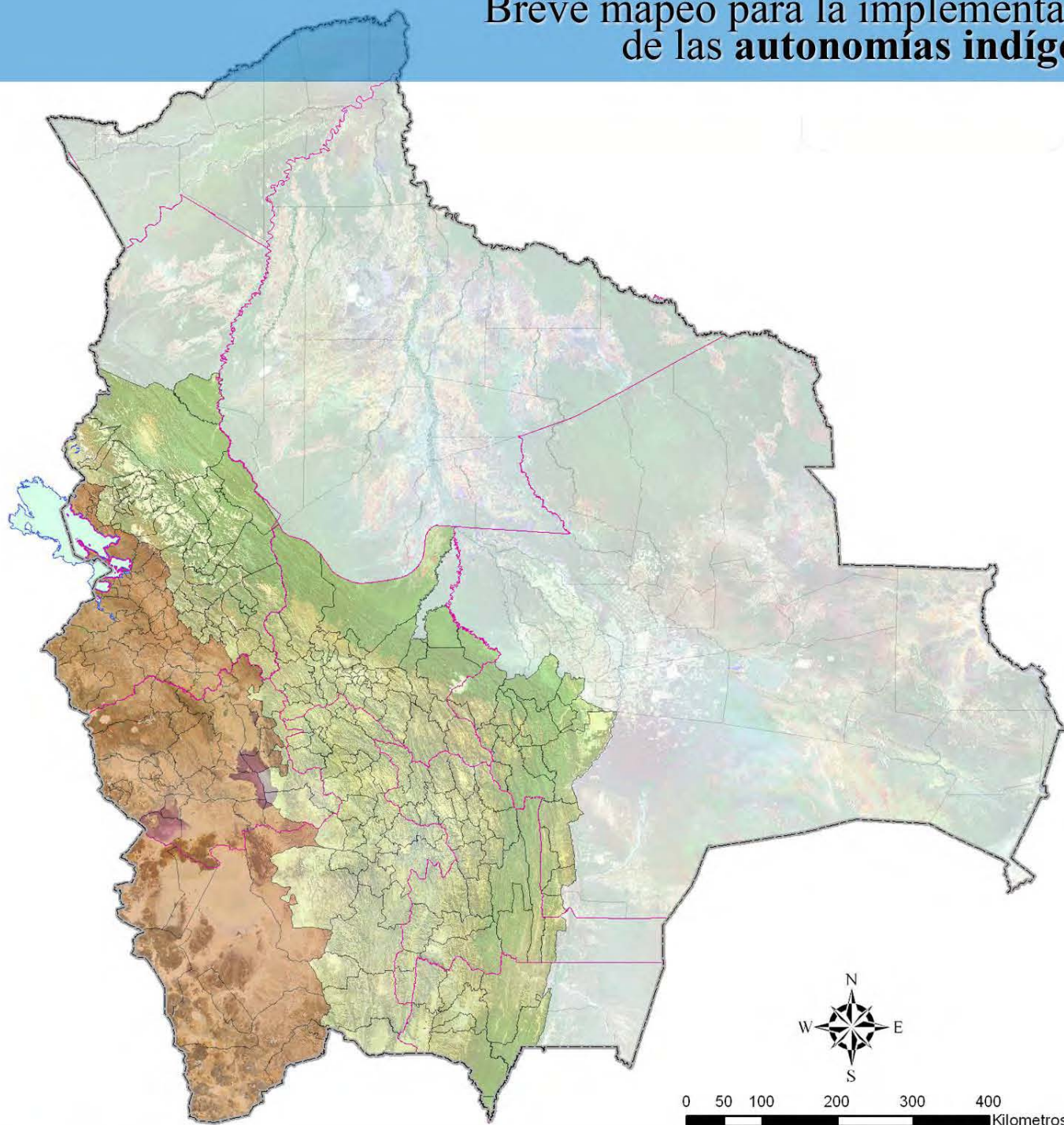


Gonzalo Colque

Municipios de las tierras altas

Breve mapeo para la implementación
de las **autonomías indígenas**



Primera parte

Serie de publicaciones electrónicas

FUNDACION
tierra

Promover el
acceso pacífico
y equitativo a la tierra



Municipios de las tierras altas

Breve mapeo para la implementación
de las **autonomías indígenas**
(Primera parte)

Gonzalo Colque

marzo de 2009

CONTENIDO

Introducción	3
1. Caracterización de tierras altas	4
2. Caracterización de los municipios de tierras altas	8
2.1. Los municipios más pequeños en extensión territorial.....	8
2.2. Los municipios más grandes en extensión territorial.....	9
2.3. Municipios con menor población.....	11
2.4. Municipios con mayor población.....	13
3. Municipios y población indígena.....	14
3.1. Municipios mayoritariamente indígenas.....	14
3.2. ¿Autonomías aymaras o quechuas?	19
3.3. Autonomías indígenas urbanas	22
Textos consultados:.....	24

Introducción

Entre los cambios más importantes incorporados en la nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 07 de febrero de este año, está el tema de Autonomías, específicamente de cuatro tipos: Autonomía Departamental, Autonomía Regional, Autonomía Municipal y la Autonomía Indígena Originaria Campesina (Art. 297). Su puesta en marcha está sujeta a la aprobación de la Ley Marco de Autonomías.

De estas cuatro figuras autonómicas de la nueva Constitución, una es diferente a las demás. Para empezar su nombre está compuesto por tres palabras: Autonomía *indígena originaria campesina*. Si bien esta denominación quiere expresar la diversa realidad rural, debe entenderse que su principal característica que marca la diferencia con las otras es que es la única cuya base territorial puede constituirse desde cero sin necesidad de sujetarse a ninguna división política y administrativa del Estado. La demanda indígena de reconstituir sus territorios está admitida en el Capítulo Séptimo de la Constitución (Art. 289 al 296).

Por ese motivo y dado que hace falta conocer la realidad de los territorios municipios rurales para pensar en la implementación de las autonomías indígenas, se revisó y generó datos estadísticos, geográficos, poblacionales, características étnicas, etc., en este caso, referidos al territorio de tierras altas. Los principales puntos trabajados fueron:

- Delimitación geográfica de la región de tierras altas (altiplano y valles).
- Identificación de los municipios de las tierras altas y cuantificación del espacio geográfico, población, según la división urbana/rural e indígena/no indígena.
- Primeras aproximaciones de identificación de tipologías de municipios como territorios de las autonomías indígenas.
- Identificación de territorios quechuas, territorios aymaras y territorios quechua-aymaras en tierras altas.
- Generación de mapas temáticos de tierras altas.
- Análisis y sistematización de los resultados de la elección municipal del 2004 por municipios y según Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, ante todo para identificar las características de la participación de los Pueblos Indígenas.

En esta entrega ponemos a disposición de nuestros lectores la primera parte de este trabajo. Con ello, nuestro propósito es promover una discusión e implementación responsable de las autonomías indígenas.

1. Caracterización de tierras altas

En términos generales, en Bolivia se considera como tierras altas o territorio andino aquel espacio físicamente dominado por la cordillera de los Andes. Básicamente es la región occidental del país conformada a su vez por la ecorregión del altiplano y valles aunque en su interior existen subcoregiones. La región de tierras altas se caracteriza por su gran variedad de pisos ecológicos y climas, aspectos que la hacen diversa y atractiva desde distintos puntos de vista.

Pero Bolivia no sólo tiene tierras altas, su mayor extensión territorial se encuentra en el oriente, caracterizada por condiciones medioambientales propias de la selva y la amazonía sudamericana. Esta región, conocida como tierras bajas, en los últimos años pasó de ser una región poco integrada a constituirse en una región con alta presencia e incidencia en la realidad social, económica y política del país.

En términos de extensión territorial y población, las tierras altas (altiplano y valles) se caracterizan porque ocupan menos de la mitad del espacio territorial de Bolivia pero en ella viven la mayoría de los bolivianos. En cifras, las tierras altas representan el 37% del territorio nacional pero la habita el 72% de la población boliviana (urbana y rural). Esta realidad no es extraña para nadie y, al contrario, es sabido que Bolivia nació como un país inminentemente andino y permaneció así hasta la Reforma Agraria de 1953. Esta situación cambió en los últimos 50 años debido a las políticas estatales de fomento de la integración del oriente para el desarrollo agroindustrial y de ese modo reducir la alta dependencia de la importación de alimentos, especialmente de azúcar y arroz.

Según el Censo del año 1950, el oriente boliviano apenas tenía 332.000 habitantes que en ese entonces significaba el 12% de la población total. Esta situación ha cambiado en los últimos años al grado que la ciudad de Santa Cruz tuvo una de las tasas más altas de crecimiento poblacional (4,29% frente al 2,74% nacional en el periodo 1992-2001) y prácticamente igualó en población a las ciudades de La Paz y El Alto juntas.

A pesar de estas características, las tierras altas siguen teniendo un papel muy importante para entender la realidad boliviana por su peso histórico en la formación social nacional. Y este peso histórico está directamente relacionado con dos pueblos indígenas que la habitan y que son demográficamente mayoritarios dentro de los 36 pueblos indígenas identificados en Bolivia. Estamos haciendo referencia a los pueblos quechua y aymara. Existen otros tres pueblos identificados en esta región: los Urus, los Afrobolivianos que habitan en algunas subregiones de los yungas y los Guaranés que habitan en la zona oriental de las tierras altas que limita con las tierras bajas.

Los quechuas y los aymaras son pueblos cuya vida e historia están estrechamente vinculadas al ecosistema andino. A los quechuas se los suele asociar con los valles y con toda razón ya que la mayoría de ellos viven en esa región, mientras que los aymaras mayoritariamente viven en la parte altiplánica. Sin embargo, ambos grupos comparten básicamente la misma cultura -la cultura andina- con muchos elementos comunes de ambas lenguas y todavía se pueden encontrar comunidades bilingües (quechua-aymara) en muchas zonas. Esta cercanía sería casi imposible de encontrar en el caso de un pueblo de las tierras altas con uno de las tierras bajas.

En términos geográficos es común asociar las tierras altas con los tres departamentos del altiplano boliviano: La Paz, Potosí y Oruro; los valles con los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija; para finalmente pensar en tierras bajas cuando se hace referencia a los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Pero en términos mucho más precisos y según la clasificación geográfica realizada para este trabajo, la realidad es diferente. Esta regla de tres departamentos por cada ecorregión se cumple sólo en el caso del altiplano que efectivamente está conformado por los tres departamentos mencionados aunque no en su integridad. En el caso del departamento de La Paz, sólo la porción sur es parte del altiplano, Oruro es mayoritariamente altiplano pero tiene una parte de valles y Potosí está entre altiplano y valles. El departamento de La Paz tiene municipios clasificados como valles y otros que forman parte de las tierras bajas en la amazonía.

La región de valles abarca nada menos que siete de los nueve departamentos sobre la base de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija y tomando parte de La Paz, Oruro, Potosí e incluso Santa Cruz. También es la región que concentra más del 53% de la población boliviana aunque espacialmente sólo ocupa el 24% del territorio nacional.

De forma casi similar, la región de tierras bajas o el oriente está conformada por la integridad de los departamentos de Beni y Pando, gran parte de Santa Cruz y tomando algunas porciones de La Paz, Chuquisaca y Tarija. Territorialmente el Departamento de Santa Cruz es el que tiene más peso en el oriente por su gran extensión, abarca el 34% de la superficie nacional.

En resumen, las tierras altas ocupan el 37% del territorio nacional pero la habita el 72% de la población total boliviana. En términos de población rural, en las tierras altas vive el 83% de los bolivianos. En cuanto a número de municipios las cifras muestran la misma tendencia, 252 municipios (77%) pertenecen a tierras altas de los 327 existentes.

El siguiente cuadro y mapa muestran los resultados de esta caracterización necesaria para entender la realidad de las tierras altas y el análisis con respecto a las autonomías indígenas.

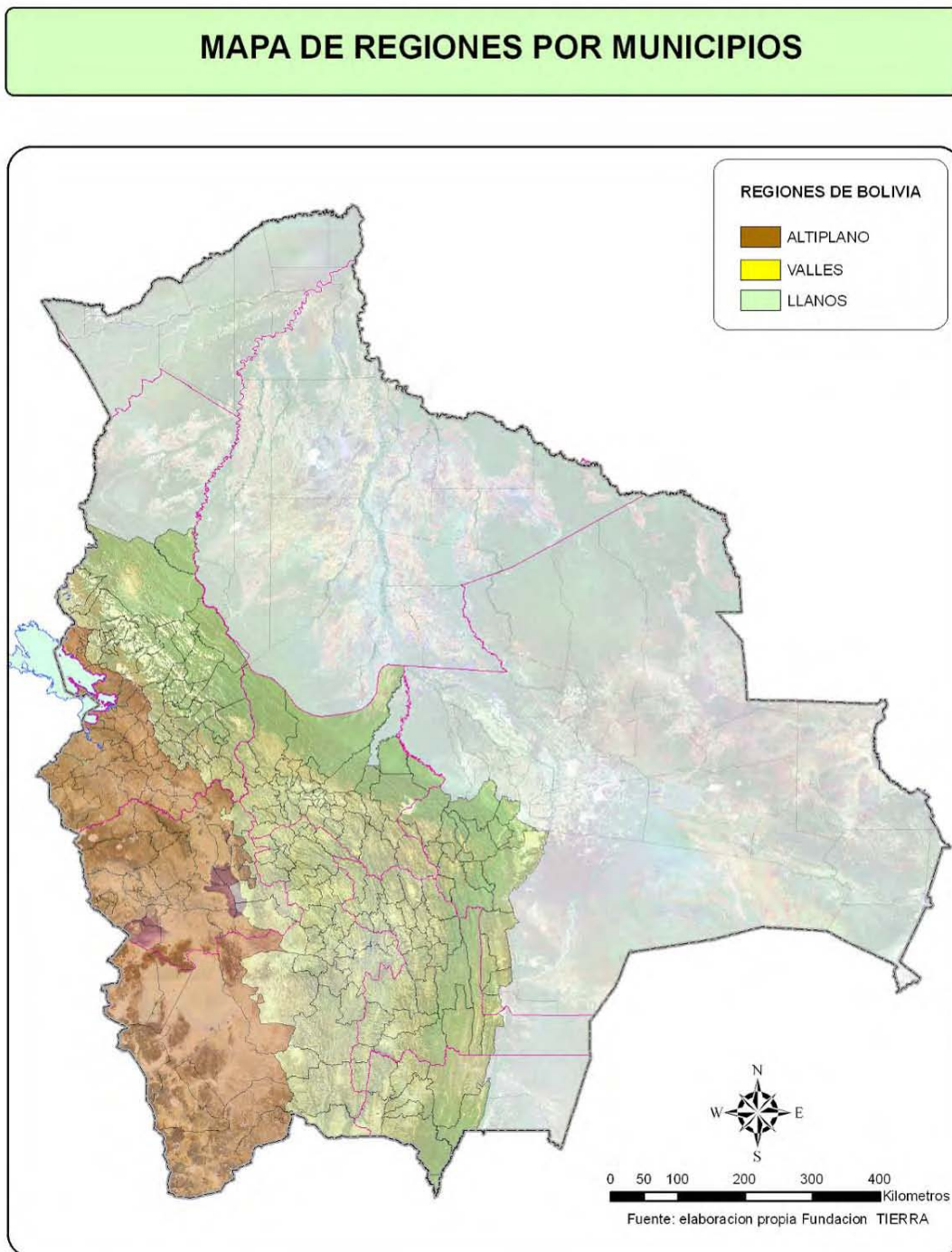
Cuadro 1. Características generales de las tierras altas y tierras bajas de Bolivia

REGION	SUPERFICIE km2	Nº MUNICIPIOS	POBLACION TOTAL	POBLACION URBANA	POBLACION RURAL	DENSIDAD
ALTIPLANO	140.083	80	1.523.266	942.202	581.064	10,87
La Paz	30.424	41	1.154.471	718.330	436.141	37,95
Oruro	44.099	30	328.018	213.321	114.697	7,44
Potosí	65.560	9	40.777	10.551	30.226	0,62
VALLES	270.667	172	4.421.016	2.423.469	1.997.547	16,33
Chuquisaca	43.361	27	524.136	218.126	306.010	12,09
Cbba.	51.633	44	1.440.447	852.535	587.912	27,90
La Paz	60.568	38	1.189.789	833.816	355.973	19,64
Oruro	7.569	5	64.433	22.789	41.644	8,51
Potosí	54.021	29	668.236	228.532	439.704	12,37
Santa Cruz	30.948	20	250.032	100.659	149.373	8,08
Tarija	22.564	9	283.943	167.012	116.931	12,58
LLANOS	677.911	75	2.330.043	1.799.559	530.484	3,44
Beni	212.938	19	362.521	249.152	113.369	1,70
Chuquisaca	7.797	1	7.386	-	7.386	0,95
Cbba.	2.763	1	15.264	3.874	11.390	5,52
La Paz	37.857	1	5.625	-	5.625	0,15
Pando	204	15	52.525	20.820	31.705	0,83
Santa Cruz	338.363	36	1.779.439	1.444.989	334.450	5,26
Tarija	4.986	2	107.283	80.724	26.559	7,16
Total general	1.088.662 ⁽¹⁾	327	8.274.325	5.165.230	3.109.095	7,60

(1) Bolivia según los datos oficiales tiene 1.098.581 Km2. La diferencia es 0,9% y puede ser atribuible a varias razones pero es un margen muy reducido.

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales del Censo 2001, Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

Mapa 1. Regiones ecológicas según municipios

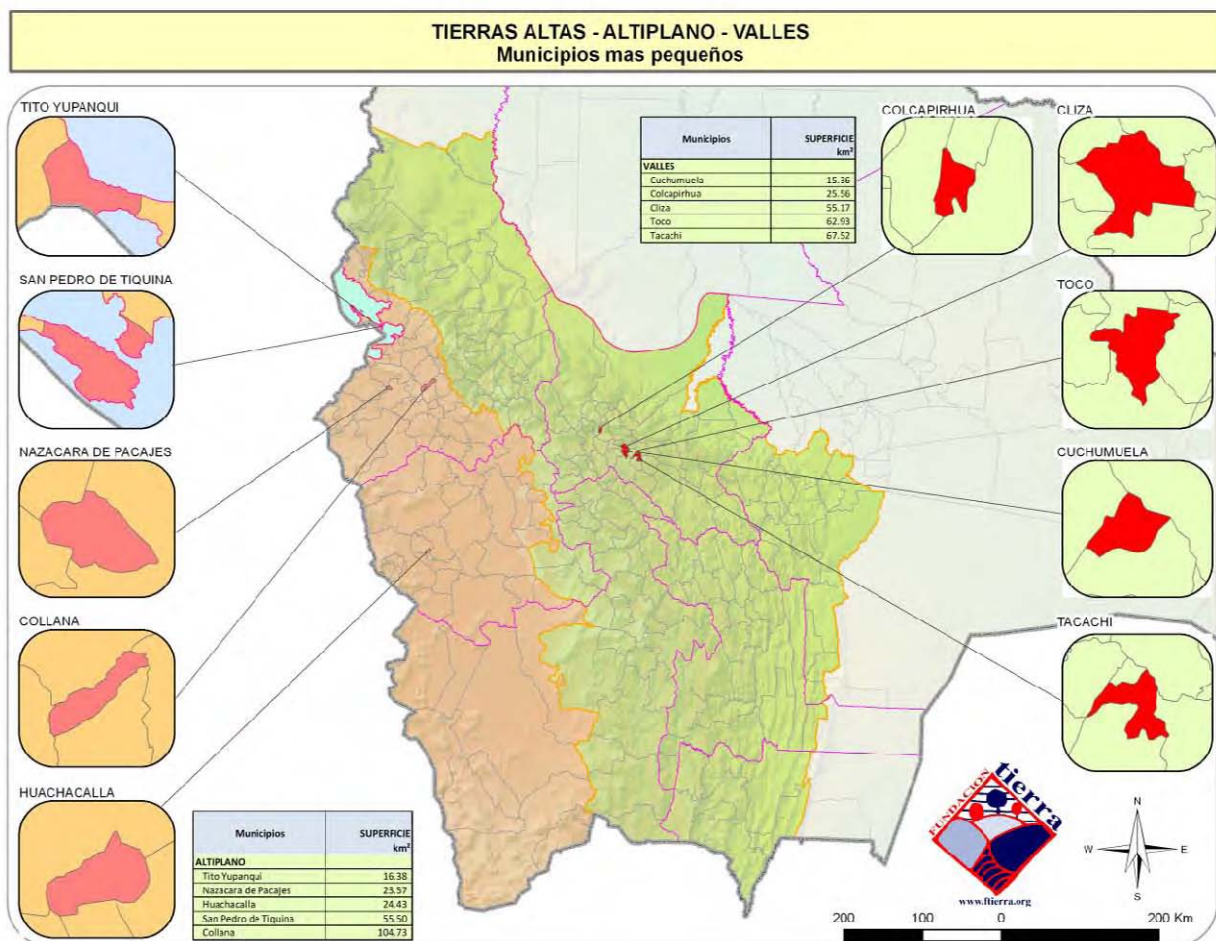


FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

2. Caracterización de los municipios de tierras altas

2.1. Los municipios más pequeños en extensión territorial

Mapa 2. Municipios más pequeños en extensión territorial de las tierras altas



FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

Hablar de los municipios de tierras altas es hablar de los municipios más pequeños del país. De entre los primeros 100 municipios más pequeños en extensión territorial del país, 92 pertenecen a las tierras altas y sólo 8 son parte de las tierras bajas. Esto es comprensible tomando en cuenta que el 77% (252 de los 327 municipios) están ubicados en las tierras altas que – contradictoriamente- ocupan sólo la tercera parte del territorio nacional.

En el altiplano, el municipio más pequeño es Tito Yupanqui con 16,38 Km² equivalente a 1.638 hectáreas de extensión. Este municipio, ubicado a las orillas del lago Titicaca en la Provincia Manco Capac del Departamento de La Paz, es equivalente en territorio a cualquier comunidad promedio de la región del altiplano o valles aunque en términos de población no se puede decir lo mismo ya que tiene 2.213 habitantes registrados según el Censo del 2001. Otros municipios que le siguen según tamaño territorial son Nazacara de Pacajes, Huachacalla, San Pedro de Tiquina y Collana; todos del departamento de La Paz a excepción de Huachacalla que es parte del

departamento de Oruro. Tito Yunpanqui es un pequeño enclave en la frontera con Perú rodeado de cerros y del lago y con gran dinámica comercial con el país vecino. Cerca de ahí también se encuentra el municipio de San Pedro de Tiquina cuya población está fuertemente vinculada a los servicios de transporte de autos y viajeros en barcaza y el comercio en el estrecho de Tiquina por donde se produce un alto tráfico de vehículos La Paz-Copacabana. Mientras que Huachacalla y Nazacara de Pacajes son municipios más vinculados con la dinámica de ferias locales y anuales.

En los valles el municipio más pequeño es Cuchumuela con 15.36 Km² que además ostenta el título del municipio con menor extensión territorial no sólo de tierras altas sino de Bolivia. Este Municipio está ubicado en la provincia Punata en el departamento de Cochabamba y tiene 1.808 habitantes (Censo 2001). Comparte las cinco primeras ubicaciones con los Municipios de Colcapirhua, Cliza, Toco y Tacachi, todos con población por encima de 1.210 habitantes (Tacachi). El fenómeno de municipios fragmentados de los valles más bien está estrechamente relacionado con la ciudad de Cochabamba de modo que forman parte de un espacio territorial integrado a esa dinámica y al alto grado de densidad poblacional de la zona de valle alto a donde precisamente pertenece el Municipio más pequeño de Bolivia: Cuchumuela.

En todo caso, los municipios más pequeños son municipios eminentemente rurales por tanto se trata de un fenómeno rural, muy vinculado a las microdinámicas de las comunidades que los componen o que influyen dentro de la microregión. Esto puede ser debido a factores medioambientales que provocan concentración de población en pequeños territorios o cuencas como es el caso de los valles pero también a divisiones y pugnas entre comunidades. En parte la existencia de municipios chicos también obedece a la influencia de los centros urbanos, la integración caminera, comercios o ferias locales e historia de larga data de los pueblos.

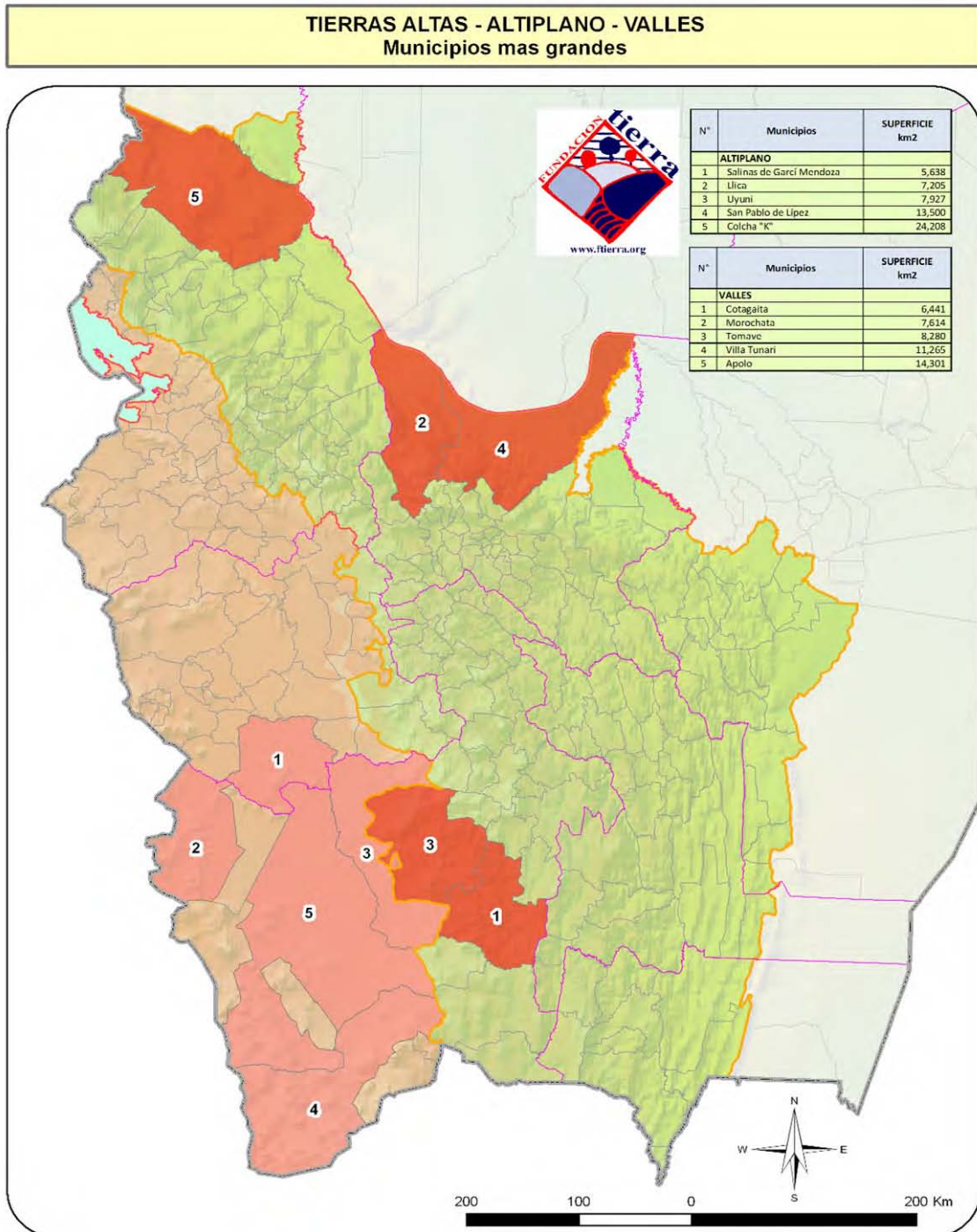
2.2. Los municipios más grandes en extensión territorial

Desde luego, si los municipios más pequeños están en tierras altas, los municipios más grandes están en tierras bajas. El municipio de mayor extensión territorial es Charagua en el departamento de Santa Cruz con 73.223 Km², es decir tres veces más que el municipio más grande de tierras altas (Colcha "K") ubicado en el departamento de Potosí.

Limitándonos a las tierras altas debemos mencionar que los cinco municipios más grandes del altiplano son cuatro de Potosí y uno de Oruro (Salinas de Garci Mendoza). Coincidentemente, la zona altiplánica de Potosí es la región con menor densidad demográfica y tierras con poco uso agrícola (0.62 hab/Km²), donde aún prevalecen antiguas comunidades y ayllus. Los municipios del departamento de La Paz clasificados como parte del altiplano no aparecen dentro de los primeros cinco más grandes a excepción de Apolo que abarca 14.301 Km² pero que por sus características geográficas pertenece a la región de los valles y en parte a la amazonía.

Aparte del municipio de Apolo, los otros cuatro municipios que completan la lista de los cinco más grandes de los valles son Villa Tunari, Tomave, Morochata y Cotagaita que se encuentran en un rango de 6.000 a 10.000 Km².

Mapa 3. Municipios más grandes en extensión territorial de las tierras altas

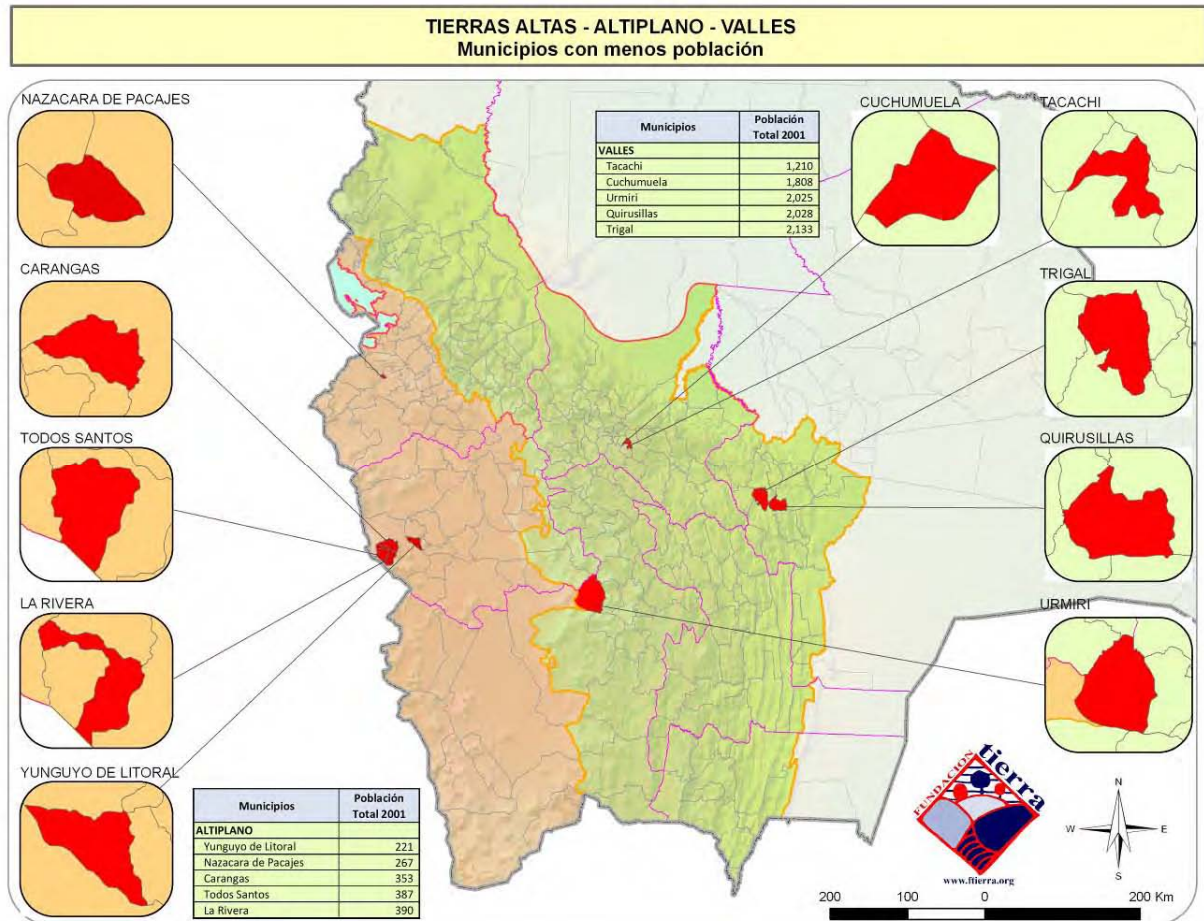


FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el INE.

Esta clasificación de los municipios con mayor extensión territorial no influye en el trabajo de determinación de tipologías de autonomías indígenas pero es un dato muy útil sobre todo para visibilizar regiones como el sur de Potosí con mucha extensión territorial pero con poca población y con poca tierra de vocación agrícola.

2.3. Municipios con menor población

Mapa 4. Municipios con menor población de las tierras altas



FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Político Administrativos y el INE.

El departamento de Oruro alberga al municipio con menos población de Bolivia aunque su territorio no está entre los cinco primeros más pequeños. Éste es el municipio de Yunguyo de Litoral que según el Censo de 2001 apenas tiene 221 habitantes que serían como 50 familias. Esto evidentemente contrasta por ejemplo con la normativa vigente que establece un mínimo de población de 5.000 habitantes para la creación de todo municipio nuevo¹ y prácticamente es equivalente a una comunidad campesina promedio en cuanto a población.

Los otros municipios de menor población del altiplano son Nazacara de Pacajes, Carangas, Todos Santos y La Rivera. Ninguno de los cinco sobrepasa los 400 habitantes. La situación de estos municipios frente a los de los valles es bastante diferenciada ya que el municipio con menor población de esta región es Tacachi con 1.210 habitantes que, por ejemplo, triplica al municipio de la Rivera ubicado en quinto lugar del altiplano.

El único municipio que aparece simultáneamente en las listas de los más pequeños en extensión territorial y con menor población es Nazacara de Pacajes que prácticamente, por estas

¹ Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas del 20 de noviembre de 2000.

características, es una comunidad campesina. Se parece a cualquiera de las comunidades de tierras altas en cuanto a población y territorio y por tanto es un caso ejemplar para preguntarnos, por ejemplo, si una sola comunidad puede convertirse automáticamente en Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Tanto Nazacara de Pacajes como Yunguyo de Litoral del Departamento de Oruro sirven para ejemplificar un caso hipotético de la complejidad del funcionamiento de la autonomía indígena a nivel de una sola comunidad campesina u originaria. Veamos el caso. El techo presupuestario de Yunguyo de Litoral asignado por el gobierno central para el año 2008 es 223.900 Bolivianos, algo así como 32.000 dólares americanos por año que provienen de la Coparticipación Tributaria, Coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y de la cuenta especial Diálogo Nacional 2.000 (HIPC II). En términos de asignación per cápita, ese presupuesto significa cerca de 1.000 Bs. por habitante o 5.000 Bs. por una familia de cinco miembros al año. Sin embargo el gobierno municipal funciona actualmente con cinco concejales y 1 alcalde, quienes no pueden usar más del 25% del total de recursos para gastos de funcionamiento. Esto es cerca de 56.000 Bolivianos por año para pagar sueldos y salarios al personal, honorarios a las autoridades ediles y otros gastos administrativos.

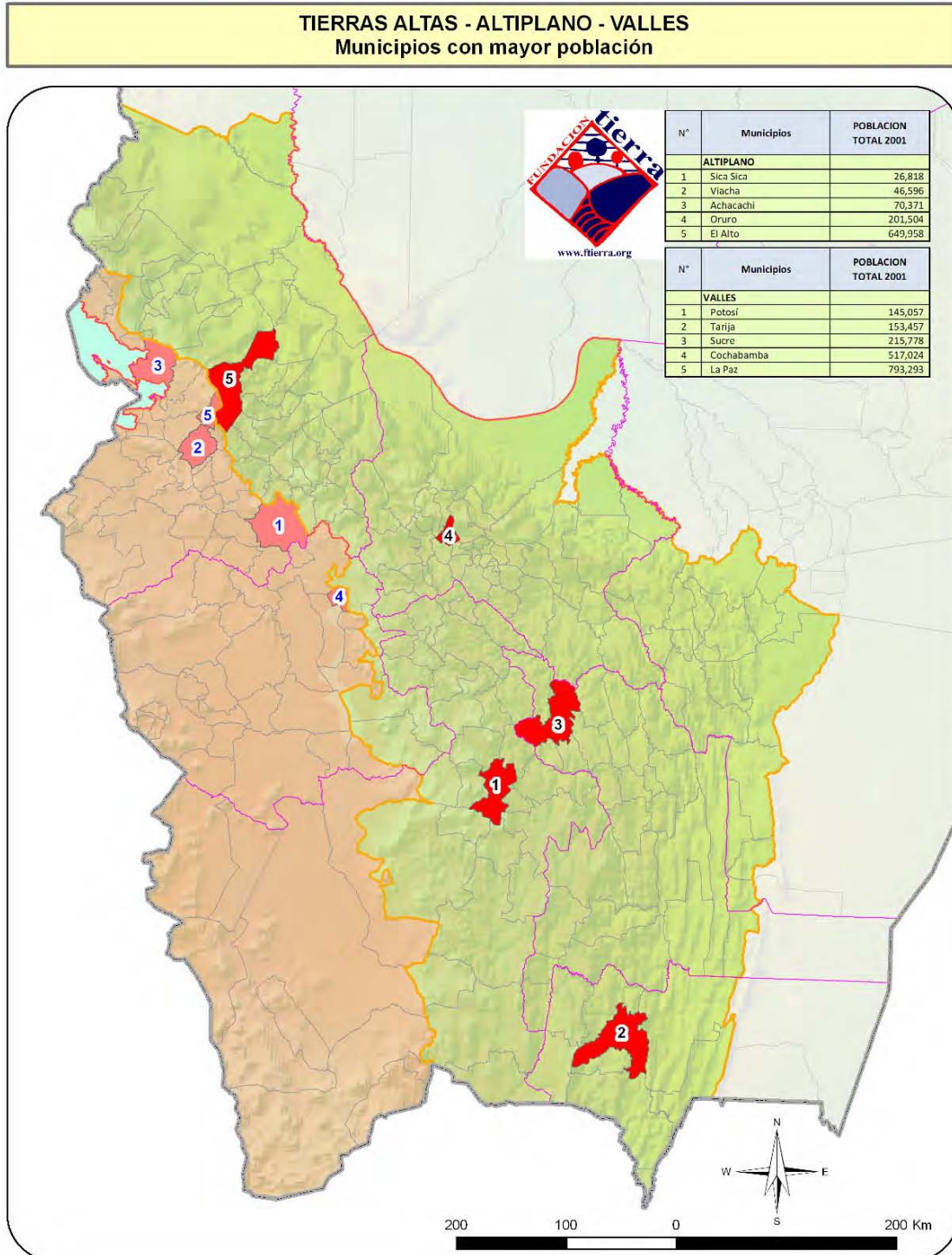
Esta situación queda bien ejemplificada según el informe de la Fundación Pueblo en el sitio web de PADEP (www.padep.org.bo) que indica que para el año 2006 “la situación más dramática la vive el municipio paceño de Nazacara de Pacajes, donde el alcalde percibe un sueldo mensual de 250 bolivianos, casi la mitad de un salario mínimo nacional, seguido de los municipios de Yunguyo de Litoral, Todos Santos, La Rivera y Coipasa de Oruro; Mojinete y San Agustín de Potosí; y Cuchumuela de Cochabamba”.

El principal problema es que si bien existen recursos para el desarrollo de estos territorios, por cuestión de escala no es posible su funcionamiento con autoridades y funcionarios que trabajen con dedicación y a tiempo completo. Una autoridad natural generalmente ejerce funciones a cambio de la tierra y con recursos propios a modo de servicio civil, pero es evidente que ningún comunario podría ejercer tales funciones por más de un año como es el caso de los alcaldes y concejales de los municipios con poca población.

En otros países como Colombia, Panamá o Estados Unidos, los pueblos indígenas son minoritarios en población y tienen una legislación favorable (discriminación positiva) que hace posible su funcionamiento como unidades autónomas sin que su existencia esté sujeta a una base demográfica mínima sino únicamente a criterios de etnicidad. Pero en el caso nuestro y en tierras altas, los municipios son predominantemente indígenas y homogéneos (o bien aymaras o bien quechuas) como veremos más adelante. Por esta razón, al menos desde el punto de vista de criterios étnicos, no se justifica la existencia de municipios (susceptibles de convertirse en autonomías indígenas) con una población mínima que no hace posible su viabilidad en términos de gestión pública, eficiencia de uso de recursos y de escala óptima. Cualquiera de los diez municipios con menor población está rodeado por comunidades y población del mismo grupo étnico. Por tanto, un criterio que podría adoptarse para la formación de territorios indígena originario campesinos, es que los municipios con poca población (inferior a los 5.000 habitantes) necesariamente tengan que fusionarse hacia arriba con más comunidades o municipios aunque así no lleguen a completar la base demográfica mínima exigida por la Ley de Unidades Político Administrativas (Ley N° 2150).

2.4. Municipios con mayor población

Mapa 5. Municipios con mayor población de las tierras altas



FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el INE. Como es obvio, los municipios con mayor población son los urbanos, casi en su integridad en todo el país. En la región del altiplano entre los cinco municipios con más población están las ciudades

de El Alto y Oruro junto con ciudades intermedias dentro de los municipios de Achacachi, Sica Sica y Viacha. En la región de los valles son las ciudades de Cochabamba, La Paz, Potosí, Sucre y Tarija.

En el caso del altiplano, Achacachi es un municipio con 89% de población rural pero 7.540 personas viven en la parte urbana. Al igual que en los otros dos municipios rurales con mayor población (Sica Sica y Viacha), la población de Achacachi vive desarrollando actividades vinculadas al comercio, transporte y servicios junto con la actividad agropecuaria. El municipio de Sica Sica es 75% rural y su parte urbana tiene una población casi como la de Achacachi (6.817 habitantes) que desarrolla su principal actividad económica alrededor del movimiento que genera la vía caminera La Paz-Oruro. En cambio Viacha es mayoritariamente urbano (62%) con un importante núcleo concentrado en la capital del municipio, muy vinculado a la ciudad de El Alto y La Paz. Su parte rural está integrada por 63 comunidades originarias las cuales a su vez participan en la vida municipal mediante sus propias instancias de representación y autoridades naturales, es decir actúan bajo la lógica comunitaria.

De aquí podemos concluir que si bien estos municipios son mayoritariamente indígenas y rurales, existen casos relevantes en los que la población urbana es importante y que a la hora de pensar en autonomías indígenas hay que buscar algún mecanismo de integración de lo comunitario y lo urbano, de la lógica comunal y lo urbano indígena. Resulta más factible pensar en un sistema de representación política cuando un municipio está solamente integrado por comunidades rurales pero el asunto se vuelve más complejo a medida que cobra más fuerza el factor urbano. Viacha tuvo y aún tiene conflictos debido a la confrontación y pugna entre los que viven en la parte urbana y los que viven en las comunidades debido a distintas aspiraciones en cuanto a proyectos de desarrollo y a la distribución del presupuesto, en un caso más vinculado al desarrollo urbano y en otro al desarrollo productivo y proyectos comunitarios.

Si el factor urbano cobra mayor fuerza en un municipio grande como es el caso de El Alto, la representación política según la lógica comunitaria cambia o se diluye debido sencillamente a que la representación por territorios y organizaciones comunitarias no se reproduce automáticamente. En una comunidad una persona –siempre que esté registrada o afiliada a la comunidad- no tiene problemas de representarse mediante la organización comunal y sus autoridades naturales porque está adscrita a un territorio conocido y delimitado del resto de las comunidades, con prácticas vivas de decisión y representación colectiva mediante asambleas o cabildos comunales. Esta figura desaparece en la ciudad a pesar de que cada barrio pueda tener una junta de vecinos u otras instancias colectivas. Cualquier persona o familia en la ciudad de El Alto es libre de vivir en cualquiera de los barrios sin que exista una cohesión o adscripción con un colectivo y territorio.

Un municipio como Viacha podría por su mayoría indígena convertirse en Autonomía Indígena Originaria Campesina y hasta optar finalmente por cuotas de participación entre la parte urbana y rural, dejando que en éste último sector se elijan representantes según usos y costumbres y por voto individual en la parte urbana. Pero una ciudad como El Alto, ¿qué camino podría seguir? Intentaremos responder a esta cuestión en la siguiente entrega.

3. Municipios y población indígena

3.1. Municipios mayoritariamente indígenas

El Censo del 2001 incorpora por primera vez la pregunta de autoidentificación con algún pueblo indígena. Es la adscripción voluntaria de la gente según sus percepciones subjetivas con alguno de

los pueblos indígenas existentes en Bolivia, también existía la opción de “ninguno” para aquellas personas que no se sentían parte de ninguno de los pueblos indígenas. El resultado a nivel nacional es que los indígenas alcanzaron la espectacular cifra del 63%. Es decir salía a la luz pública y se hacía oficial lo que todos ya sabíamos: Bolivia es un país mayoritariamente indígena.

Cuadro 2. Autoidentificación con pueblos originarios e indígenas de la población de 15 años o más de edad según área y grupo de edad

ÁREA Y GRUPO DE EDAD	POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS	QUECHUA	AYMARA	GUARANÍ	CHIQUITANO	MOJEÑO	OTRO NATIVO	NINGUNO
TOTAL	5.064.992	1.555.641	1.277.881	78.359	112.216	43.303	75.237	1.922.355
ÁREA								
Urbana	3.268.660	790.436	761.712	43.008	76.806	32.675	41.792	1.522.231
Rural	1.796.332	765.205	516.169	35.351	35.410	10.628	33.445	400.124
GRUPO DE EDAD								
Adolescentes (15 - 18)	709.817	195.561	155.167	9.584	16.012	5.603	10.430	317.460
Jóvenes (19 - 25)	1.080.838	307.293	257.029	17.033	25.603	9.399	15.791	448.690
Adultos (26 - 44)	1.872.328	571.685	481.447	31.278	44.268	17.478	29.394	696.778
Adultos (45 - 64)	989.905	331.351	267.274	15.352	19.629	8.234	14.459	333.606
Adultos mayores (65 o más)	412.104	149.751	116.964	5.112	6.704	2.589	5.163	125.821

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2001.

Recientemente Ramiro Molina y Xavier Albó trabajaron el Sistema de Información Geográfica Étnico Lingüística o SIGEL asociando información a diversos niveles y utilizando más variables étnicas del Censo del 2001 como lengua indígena de una persona, si aprendió en la niñez y el manejo del idioma español. Esta información ayuda a comprender la gama *étnica lingüística de la población boliviana* para profundizar el análisis de lo indígena en Bolivia².

A continuación y reconociendo que existe información para analizar a profundidad el tema indígena, vamos a limitarnos a revisar cuán indígenas son o no los municipios de las tierras altas considerando solamente la información de autoidentificación.

Para caracterizar a los municipios de tierras altas hay un dato muy revelador: 215 de 252 son municipios con población indígena mayor al 50% más 1, esto representa más del 85% de municipios de tierras altas y el 66% del total a nivel nacional. Ya dentro de las tierras altas, la totalidad de los municipios altiplánicos (80 municipios) tienen población mayoritariamente indígena. No sólo eso sino que es la región donde la mayoría indígena no decrece tan rápidamente en comparación a los valles a medida que se exige mayores niveles de “indigenidad” (mayor peso de la población indígena sobre el total). Por ejemplo, 76 de los 80 municipios tienen 80% de población indígena, es decir, cuanto más alto porcentaje de población indígena se exige, la cantidad de municipios baja pero se resiste a una baja rápida.

² Molina, Ramiro y Albó, Xavier en “Gama étnica y lingüística de la población boliviana. PNUD, 2006.

Cuadro 3. Número de municipios por grado de indigenidad según regiones

REGIÓN POR DEPARTAMENTOS	GRADO DE INDIGENIDAD						
	50%	60%	70%	80%	90%	95%	97%
ALTIPLANO	80	77	77	76	66	37	19
La Paz	41	41	41	41	39	22	10
Oruro	30	28	28	28	22	13	8
Potosí	9	8	8	7	5	2	1
VALLES	135	131	122	109	77	36	7
Chuquisaca	18	16	13	13	9	6	
Cochabamba	43	43	41	37	22	10	1
La Paz	38	37	35	29	21	8	2
Oruro	5	5	5	4	2	1	
Potosí	29	28	27	25	23	11	4
Santa Cruz	2	2	1	1			
Tarija							
LLANOS	23	21	12	5	2	0	0
Beni	3	3	1	1			
Chuquisaca							
Cochabamba	1	1	1				
La Paz							
Pando							
Santa Cruz	19	17	10	4	2		
Subtotal de tierras altas	215	208	199	185	143	73	26
Total general	238	229	211	190	145	73	26

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

En el caso de los valles la situación es similar en cierta medida pero con una reducción más rápida si se exige a los municipios mayor grado de "indigenidad". Si bien en el altiplano el número de municipios baja sólo en cuatro municipios cuando la exigencia del peso indígena aumenta de 50% al 80%, en el caso de valles quedan fuera 26 municipios. Es decir, los municipios vallunos (quechuas) no son tan fuertes como los altiplánicos (aymaras) en cuanto a homogeneidad indígena.

¿Existen municipios que sean prácticamente homogéneos en cuanto a población indígena?, es decir, ¿Hay municipios con 100% de población indígena en tierras altas? Esta pregunta cobra especial atención para desarrollar e incluir políticas interculturales para la población minoritaria no indígena en la perspectiva de la interculturalidad. Una primera respuesta es que sí existe, es el municipio de Nazacara de Pacajes, pero es el único de los 252 existentes en las tierras altas. Hasta los profesores de la escuela (si es que estaban ahí el día del Censo) se declararon aymaras. Ya hemos destacado a este municipio por ser uno de los municipios más pequeños en extensión territorial pero también por ser uno de los municipios con menor población (267 habitantes).

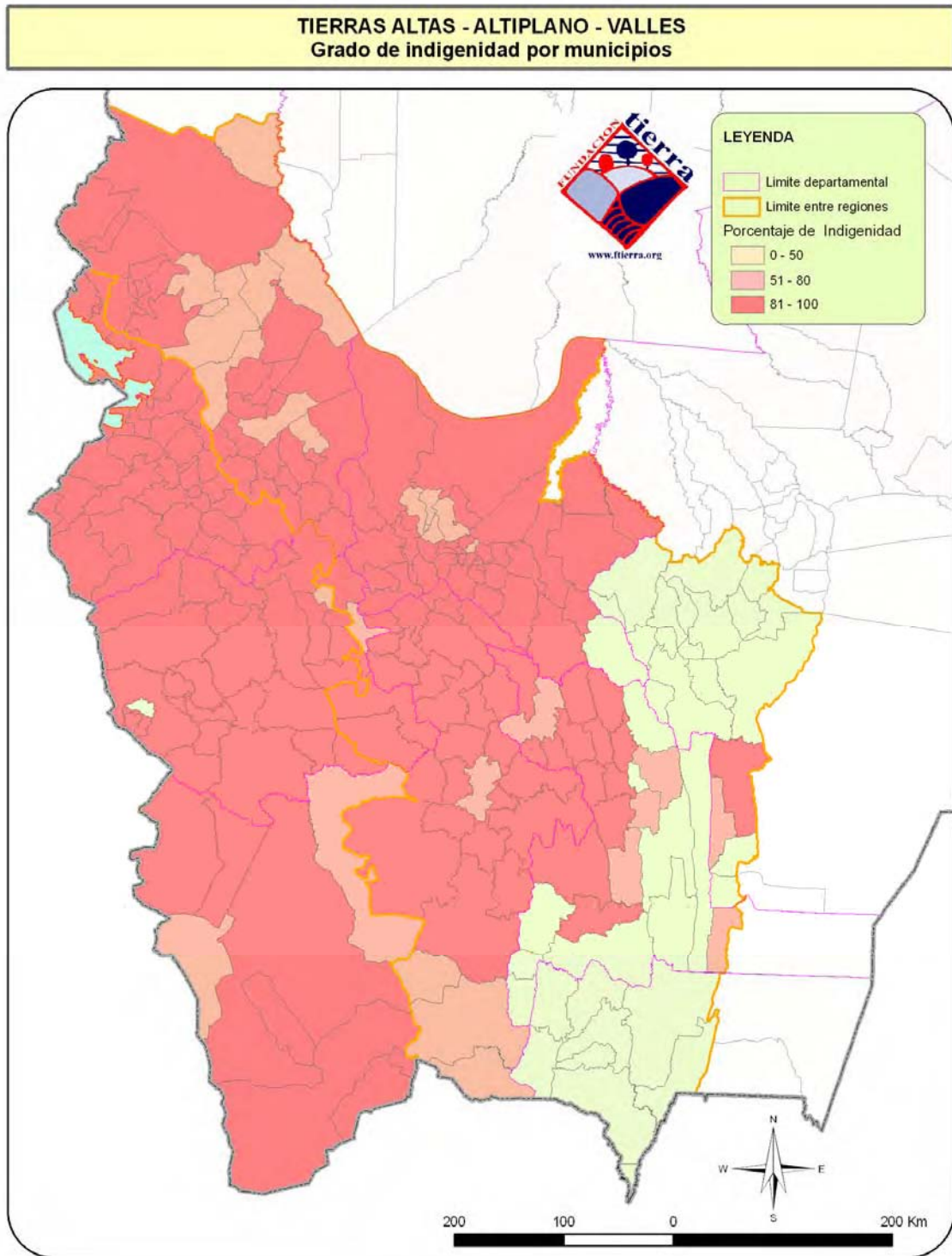
En efecto, Nazacara de Pacajes es el único municipio de Bolivia 100% indígena, concretamente aymara, pero evidentemente es también un caso aislado y no representa la generalidad de los

municipios que tienen más población, más extensión territorial y mayor número de comunidades y pequeños centros poblados. En los valles este caso no se repite pero se acerca mucho: el municipio de Curva ubicado en el norte de La Paz en la región Kallahuaya tiene 99% de población indígena, la mayoría quechuas. En este caso, se trata de un municipio relativamente chico (596 Km² y 2.213 habitantes) pero no tanto como Nazacara de Pacajes del altiplano. Muy cerca al 100% está también el municipio de Chayanta en Potosí con 98% de indígenas quechuas y con una población importante, 14.165 habitantes.

Si se opta por una definición de que los municipios con al menos 95% de indígenas son municipios homogéneos, vemos que el número de municipios que se inscriben en esta categoría son 37 del altiplano y 36 de los valles, esto significa el 29% de los municipios de las tierras altas. Si bien está claro que los municipios con mayoría indígena son un fenómeno andino, en tierras bajas no hay ni un solo municipio con 95% de población indígena aunque existen dos municipios cercanos: Urubichá con 93% y San Miguel de Velasco con 92%.

Según la nueva Constitución Política del Estado (NCPE) uno de los requisitos para que un territorio o municipio adquiera la cualidad de Autonomía Indígena Originaria Campesina es necesario la voluntad de su población, expresada en consulta (Art. 290), es decir, no exige como requisito que tenga una población mayoritariamente indígena de acuerdo a la pregunta de autoidentificación del Censo del 2001 u otra. Entonces teóricamente, todos los municipios con mayoría indígena, además de cumplir con otros requisitos, podrían convertirse en autonomías indígenas, pero está también claro que no necesariamente todos los que se declararon como indígenas van a expresar su voluntad y apoyo en el referéndum autonómico indígena, cuando éste se realice en el futuro.

Mapa 6. Municipios de las tierras altas según grado de indigenidad



FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el INE.

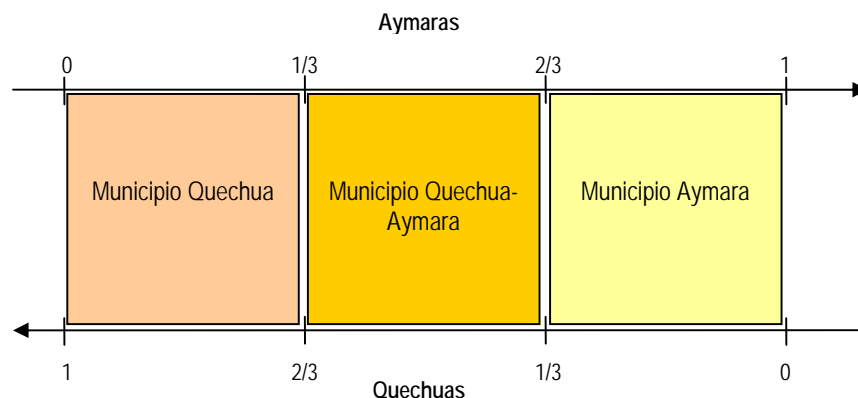
Tomando en cuenta este factor y con fines de estimar un número de municipios susceptibles de convertirse en autonomías indígenas originarias campesinas, podemos esbozar los siguientes escenarios posibles:

1. **El 60% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** Es decir aquellos municipios que tengan población indígena igual o superior al 80% podrían alcanzar la cualidad de autonomía indígena. Esto en cifras es 73 de 80 municipios en el altiplano y 100 de 172 municipios de los valles. En total son 173 municipios en las tierras altas (68,6%).
2. **El 70% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** Esto significa que la población indígena tendría que ser igual o mayor al 73%. Entonces, en esta categoría entran 77 municipios del altiplano y 119 de los valles. La figura no cambia significativamente ya que la cifra total es 196 municipios que equivalen al 77,7% de los municipios de las tierras altas.
3. **El 80% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** En este caso basta que la población indígena sea mayor o igual al 64%. Con estos nuevos datos se mantienen los 77 municipios del altiplano mientras que en los valles son 125 municipios. La cifra total es de 202 (80%).

En conclusión, los municipios de las tierras altas en su mayoría o al menos la mitad de los 252 municipios existentes, podrían convertirse a autonomías indígenas originarias campesinas debido a que su población indígena podría mayoritariamente optar por ese camino en el referéndum. Sin embargo, hasta ahora no hemos diferenciado municipios urbanos y rurales en los datos arriba mencionados. Por ejemplo, la ciudad de El Alto es un municipio urbano y con 81% de población indígena y además la mayoría son aymaras. Sin embargo declararse autonomía indígena (que lo podrían hacer) implica la reivindicación de usos y costumbres, por ejemplo, en la elección por turno o asamblea de las autoridades del gobierno autónomo, tema en el que el diseño sería diferente al de las lógicas comunitarias del área rural.

3.2. ¿Autonomías aymaras o quechuas?

En el caso de las tierras altas la gran mayoría de los municipios son quechuas y aymaras. Sin embargo, para fines de establecer un criterio analítico para caracterizar a un municipio como aymara, quechua o una combinación, hemos aplicado el siguiente procedimiento:



1. Dentro de un municipio, si uno de los pueblos indígenas originarios tiene más de 2/3 (66,6%) de población con respecto al otro, entonces se caracteriza como municipio de ese pueblo indígena.
2. Si los dos pueblos tienen simultáneamente una población indígena mayor a 1/3 (33,3%) pero menor a 2/3 (66,6%), entonces es un municipio quechua-aymara o aymara-quechua.

Este criterio vale para cuando los aymaras y quechuas sumados son en total mayores al 50% de la población de un municipio. Existen casos puntuales en que el pueblo indígena mayoritario es otro (no es aymara ni quechua). Entonces, hecha esta caracterización, tenemos los siguientes datos.

Cuadro 4. Número de municipios caracterizados según los pueblos indígenas mayoritarios

NO	TIERRAS ALTAS	QUECHUAS	QUECHUA-AYMARA	AYMARA	OTRO PUEBLO INDÍGENA	NINGUNO	TOTAL
1	Región del altiplano	10	2	66	2	0	80
2	Región de los valles	94	7	30	4	37	172
TOTALES		104	9	96	6	37	252

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2001.

La conclusión es algo obvia: la región de los valles está poblada mayoritariamente por quechuas y el altiplano es la región aymara por excelencia. Los municipios quechua-aymaras o aymara-quechuas son nueve y mayoritariamente están en los valles. En cualquier caso, los municipios aymaras y quechuas son predominantes (85,3% de los municipios) mientras que los mayoritariamente indígenas pero de otros pueblos son la minoría (2,4%) y el resto de los municipios no tienen mayoría indígena (12,3%).

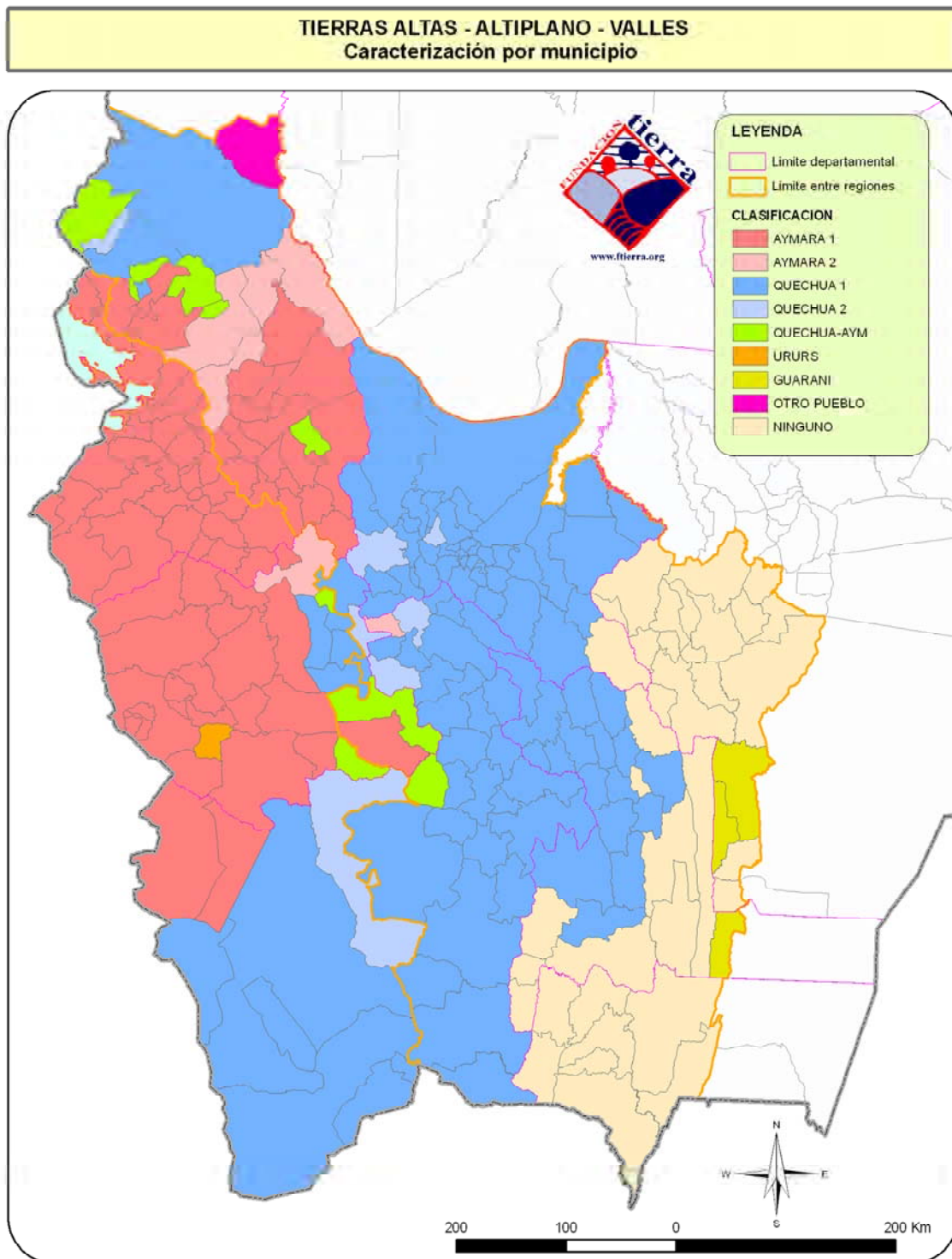
Si bien en términos de población los quechuas son más que los aymaras, en cuanto al número de municipios que ocupan, la situación es casi similar. Los quechuas en total tienen dominio sobre 104 municipios y los aymaras sobre 96. La explicación es que los quechuas están asentados en municipios más densamente poblados como son los valles mientras que la población aymara se distribuye en varios municipios del altiplano.

En el altiplano, existen dos municipios con composición mixta entre aymaras y quechuas. Uno de ellos es el Municipio de Santiago de Huari en Oruro donde los aymaras son el 56% y los quechuas el 35%. Esto se explica porque esta región es fronteriza entre los quechuas y aymaras donde es común que la gente además hable los dos idiomas. Otro municipio de composición mixta es la ciudad de Oruro con 37% quechua y 21% aymara que, a diferencia del anterior municipio, es predominantemente urbano. Al margen de ello, en el altiplano existen dos municipios que no son aymaras ni quechuas ni una combinación de ambas: Chipaya donde el 95% es población Uru y finalmente está el municipio de Carangas también en Oruro cuya población indígena bordea el 50%, compuesta por 1% de quechuas y el resto aymaras, factor que no lo define ni como aymara ni como una combinación.

En el caso de los valles, los municipios quechua-aymaras son siete y son los siguientes: Urmiri de Potosí, Pelechuco y Ayata en el norte de La Paz, Challapata en Oruro, Mapiri y Tipuani en la provincia Larecaja de La Paz y Cajuata en Inquisivi también de La Paz. Son sectores fronterizos entre dos pueblos y se encuentran principalmente en el norte paceño y valles de La Paz.

También en valles son cuatro los municipios mayoritariamente conformados por otro pueblo indígena no andino: Gutiérrez y Lagunillas en la provincia Cordillera de Santa Cruz, Huacaya en Chuquisaca, y San Buenaventura en el norte paceño. A excepción del último, todos están poblados mayoritariamente por Guaraníes, mientras que San Buenaventura está habitado por 16% de quechuas, 7% de aymaras y otros pueblos indígenas en un 29%. Tiene predominancia indígena en total apenas por encima del 50% pero su conformación es bastante heterogénea y se puede afirmar que es el municipio ícono de interculturalidad, al menos de las tierras altas.

Mapa 7. Municipios de las tierras altas según presencia del pueblo indígena mayoritario



FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad técnica de Límites Políticos Administrativos y el INE.

3.3. Autonomías indígenas urbanas

La Autonomía Indígena Originaria Campesina tiene un carácter ruralista en la Constitución porque las competencias asignadas son más afines al desarrollo rural y porque su formación y funcionamiento depende de lógicas comunitarias que no necesariamente se replican en territorios urbanos.

Paradójicamente hay que resaltar que la mayoría de la población indígena vive en centros urbanos o que existen municipios con importante población urbana como Viacha, Achacachi o Sica Sica. Si el espíritu de los cambios constitucionales es superar la exclusión de los pueblos indígenas, está claro que sus derechos no pueden ser reconocidos sólo si ellos viven en territorios rurales ancestrales y aislados de las ciudades. Por tanto, el desafío pendiente es diseñar las autonomías indígenas de modo tal que las ciudades con mayoría indígena como El Alto tengan un modelo político que facilite a los ciudadanos una influencia más directa en las decisiones públicas, por ejemplo, a partir de la participación política según mecanismos comunitarios.

Como ya hemos adelantado, en la ciudad de El Alto la participación ciudadana y comunitaria directa, tal como en las comunidades y ayllus, es más que difícil, salvo mediante referéndums o plebiscitos. Sin embargo, el mismo hecho de que su población proviene mayoritariamente de comunidades aymaras, constituye un elemento fundamental para pasar efectivamente de una democracia representativa a una democracia más participativa. En términos amplios, las formas comunitarias de participación política se pueden recuperar en el ámbito urbano para cualificar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Por tanto, las futuras autonomías indígenas en ámbitos urbanos tendrían que diferenciarse cualitativamente de sus pares rurales o de territorios no indígenas por practicar formas de democracia participativa inspiradas en la lógica comunitaria o indígena.

Se justifica la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de formas comunitarias de participación política para el ámbito urbano, porque éstas tienen potencial para recoger mejor las experiencias y conocimientos de los ciudadanos sobre sus necesidades sociales o públicas. Estos mecanismos de canalización de los intereses tendrían que estar contextualizados según la complejidad y realidad urbana. En términos de elección de autoridades ejecutivas y legislativas, ello significa combinar el sistema de “un ciudadano un voto” con formas de elección colectivas mediante asambleas o cabildos. Esto no es del todo novedoso. Es normal que previo al voto en urnas, los candidatos generalmente transiten por elecciones previas de carácter colectivo ya sea al interior de los partidos políticos o en otras esferas como juntas de vecinos o movimientos sociales. Sin embargo, no es un sistema de organización política diferente a la democracia representativa e incluso pueden ser espacios de participación política muy restringidos a los militantes o incluso cúpulas de los partidos o de las organizaciones políticas.

Entonces, las autonomías indígenas urbanas podrían estar instituidas sobre la base de un sistema político y electoral (normas, instituciones y procedimientos) en el que se practique elecciones según la lógica comunitaria o colectiva y la votación individual en urnas. Una de las tantas opciones que se puede estudiar es la elección en dos etapas: elecciones comunitarias y elecciones generales. La primera sugiere procesos de selección de candidatos mediante asambleas o cabildos sin que ello limite o excluya a ciudadanos independientes no indígenas. La segunda más bien hace referencia a un proceso electoral final que permita a los votantes votar sin importar su afiliación partidaria.

La constitución de la autonomía indígena en ámbitos urbanos no termina en un sistema de participación política y electoral distinto sino que es apenas uno de sus componentes. Existen otras competencias propias de los pueblos indígenas y que son posibles de desarrollar en los

ámbitos urbanos, como es el caso de la justicia comunitaria, donde las autoridades nombradas para ello podrían ejercer sus mandatos de acuerdo a sus tradiciones, derecho propio y dentro de sus competencias. Desde luego que las normas y procedimientos propios preferentemente tendrían que atender conflictos de carácter privado de familias indígenas y el Estado debería garantizar que las decisiones indígenas sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas.

Cuadro 5. Municipios mayoritariamente (mayor al 50%) urbanos e indígenas

REGION	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN INDÍGENA (%)	POBLACIÓN INDÍGENA DE 15 AÑOS O MÁS	POBLACION INDIGENA URBANA	POBLACIÓN INDÍGENA RURAL
TOTAL	27	70,95	1.368.913	1.264.607	104.306
ALTIPLANO	6	79,99	441.704	420.663	21.041
Achocalla	1	91,35	8.257	5.519	2.738
El Alto	1	81,29	319.668	318.272	1.396
Viacha	1	87,79	25.931	15.005	10.926
Machacamarca	1	83,73	2.238	980	1.258
Oruro	1	58,43	76.860	76.697	163
Uyuni	1	77,37	8.750	4.190	4.560
VALLES	13	68,28	891.842	819.700	72.142
Sucre	1	61,39	84.027	73.760	10.267
Cochabamba	1	60,25	207.503	207.394	109
Colcapirhua	1	66,92	17.783	17.642	141
Punata	1	77,32	12.912	6.620	6.292
Quillacollo	1	72,03	47.182	33.962	13.220
Sacaba	1	72,25	51.566	38.689	12.877
Tiquipaya	1	72,61	16.616	11.372	5.244
La Paz	1	61,22	338.352	336.242	2.110
Huanuni	1	74,97	8.592	6.369	2.223
Llallagua	1	84,91	18.838	14.635	4.203
Potosí	1	70,54	63.689	56.797	6.892
Tupiza	1	61,47	14.142	7.163	6.979
Villazón	1	51,74	10.640	9.055	1.585
LLANOS	8	68,54	35.367	24.244	11.123
Reyes	1	61,39	3.907	2.142	1.765
Ascensión de Guarayos	1	61,14	5.360	3.945	1.415
Carmen Rivero Torrez	1	70,67	1.985	1.071	914
Fernandez Alonso	1	71,65	4.817	3.591	1.226
Puerto Quijarro	1	51,35	3.965	3.782	183
Roboré	1	74,99	6.831	4.390	2.441
San José de Chiquitos	1	64,44	5.839	3.831	2.008
Urubichá	1	92,69	2.663	1.492	1.171

La clasificación urbano/rural se realizó sobre la población total.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2001.

Textos consultados:

- ALBÓ C., Xavier y BARRIOS, Franz
2007 **Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías.** Cuadernos de Futuro 22. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD. La Paz, junio 2007.
- ALBÓ C., Xavier y MOLINA, Ramiro (Coord.)
2006 **Gama étnica y Lingüística de la población boliviana.** PNUD. La Paz, enero 2006.
- BARRIOS S., Franz Xavier
2007 *Régimen territorial y de autonomías.* EN: **Propuestas para la Asamblea Constituyente. Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías.** PRISMA y Plural. La Paz.
- BARRIOS S., Franz Xavier
2003 *Entre lo federal y lo unitario.* EN: **La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) construcción del nivel estatal intermedio.** Descentralización y Participación No. 6. FES-ILDIS/Plural editores. La Paz.
- COLQUE, Gonzalo y CAMERON, John
2007 **The Difficult Marriage between Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Jesús de Machaca.** Canadá (Mimeo).
- CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES
Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum, 2008.
Constitución Política de Colombia, 1991.
Constitución del Perú (Con textos agregados según Ley 28607 de 2005).
- CORTE NACIONAL ELECTORAL
2004 **Resultados elecciones municipales 2004.** CNE, La Paz.
2006 **La representación política en Bolivia: Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.** CNE, La Paz.
- FUNDACIÓN PUEBLO
s/f **Informe de la Fundación Pueblo** (www.padep.org.bo)
- URIOSTE, Miguel; BARRAGAN, Rossana; COLQUE, Gonzalo
2005 **Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia.** FUNDACIÓN TIERRA, La Paz.
- GOBIERNO DE BOLIVIA
Ley Nº 2150 de Unidades Político Administrativas del 20 de noviembre de 2000.
Ley Nº 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas del 07 de julio de 2004.
Ley 1585 del Instituto Nacional de Reforma Agraria -INRA del 12 de agosto de 1994. Art. 171
Proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, Aprobado en Oruro, 2007.
Proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, 2008.
Nueva Constitución Política del Estado, 2009

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA

2001 **Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.** INE, La Paz.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

2008 **Proceso de saneamiento de tierras en Bolivia.** INRA, La Paz.

MACOJMA

2005 **Municipio de Jesús de Machaca en cifras: con datos oficiales del Censo 2001.** La Paz.

MESA TÉCNICA DE AUTONOMÍAS

2008 **Propuestas de ajustes a la estructura y organización territorial del Estado del proyecto de CPE** (Informe elaborado por la), Cochabamba, 05 de octubre de 2008.

ROMERO, Salvador

2005 **En la bifurcación del camino: análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004.** La Paz.

UNIDAD TÉCNICA DE LÍMITES POLÍTICOS ADMINISTRATIVOS

2003 **Mapa de límites municipales.** UOT-MDS.

2004 **Compendio técnico jurídico para el tratamiento de unidades político administrativas.**

SZTOMPKA, Piotr

1995 **Sociología del cambio social.** Alianza, Madrid.

VALCARCE T., Carla

2004 **Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) en perspectiva de la reforma constitucional boliviana.** Diciembre, 2004 (Mimeo).