

**IPP39**  
**V 2**

**Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la  
Transformación Rural (INTR.) y Proyecto Global Partnership  
Output Based Aid (GPOBA)**

**Marco General para la elaboración de  
Planes para los Pueblos Indígenas  
aplicables al proyecto de electrificación  
rural IDTR y GPOBA**

**Elaborado por:  
Ramiro Molina Barrios  
Maria Crespo Arauco**

**20 de mayo de 2007**

# Índice

## INTRODUCCIÓN

### 1. Antecedentes

- 1.1. Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural (INTR.) y Proyecto Global Partnership Output Based Aid (GPOBA)
  - Objetivos del proyecto
  - Componentes del proyecto
- 1.2. Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas
- 1.3 Estructura del documento

### 2. La problemática de la identificación y categorización de los Pueblos Indígenas. Aspectos conceptuales y operativos

- 2.1 ¿(A) Quién se considera indígena en Bolivia?
  - 2.1.1. Las definiciones normativas y operativas de indígena y pueblo indígena

### 3. Los pueblos indígenas en la legislación boliviana

Principales leyes sobre los derechos de los P. Indígenas

### 4. Los marcos de política nacional sobre desarrollo de los P. Indígenas

- 4.1 Plan Nacional de Desarrollo
- 4.2 Instituciones gubernamentales responsables del cumplimiento de los derechos de los P.I.
- 4.3 El programa de Transversalización del Ministerio de la Presidencia

### 5. La población indígena en Bolivia

- 5.1. Características básicas socio demográficas
- 5.2 Situación social de la población indígena
- 5.3 Tamaño y distribución de la población indígena en el área del Proyecto
- 5.4 Las Organizaciones de los Pueblos indígenas de Bolivia
  - 5.4.1. Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
  - 5.4.2. Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
  - 5.4.3. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

### 6. Proceso para la participación y la consulta a los P.I.

### 7. Impactos

### 8, Bibliografía

### Anexos

- Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural: Componente de Densificación de Redes Eléctricas Rurales
- Demandas de TCO en Yieras Bajas y Tierras Altas

## Introducción

El presente documento responde a lo establecido en los TDR y documentos del Proyecto, así como también y de manera específica al “Marco general para la elaboración de Planes de Desarrollo de Poblaciones Indígenas” del Proyecto IDTR elaborado por A.C. Betancourt en agosto de 2003 para la primera fase del proyecto IDTR que está en ejecución.

Nos referiremos a los aspectos importantes del mismo de manera de situar a este segundo documento Marco.

El Marco de 2003 establece que uno de sus objetivos es “la identificación de un proceso que contribuya a la apropiación del proyecto de infraestructura para el Transformación rural –IDTR- de parte de la población indígena presente en la zona de impacto, bajo el principio que éste tenga un carácter de inclusión positiva”.

Parte de una constatación que es el hecho que “en Bolivia existe y se encuentra normado el procedimiento para la elaboración de Planes de Desarrollo en el ámbito municipal, tanto aquellos en los que confluyen diferentes culturas como para las unidades territoriales indígenas, sean Distritos Indígenas o Tierras Comunitarias de Origen”,

Desde esta constatación define entonces el contenido de la propuesta estableciendo que “se concentra en establecer los principios y recomendar las modalidades necesarias para que el IDTR se integre y articule con los procesos de planificación participativa de Unidades Territoriales Indígenas y a su vez con los Planes de Desarrollo Municipal”.

Concluye estableciendo que aunque el Proyecto está orientado a proveer facilidades de electrificación a pobladores rurales sean estos indígenas o no, sin embargo dado que “en la zona de influencia existe un alto porcentaje de población que es indígena, para maximizar impactos se debe examinar procesos y procedimientos que pueden contribuir a ampliar la base social del proyecto y por ende su alcance”.

Para situar las característica y el alcance el presente importante considerar dos aspectos.

El Marco elaborado en 2003 constituye un documento de inicio del proyecto IDTR cuyas conclusiones, propuestas y procedimientos fueron y son aplicados por el IDTR, razón por la cual el presente documento los asume y se sitúa como una prolongación y complementación de los mismos. Es especial los procedimientos establecidos en los “Principios para la integración del Proyecto IDTR con los Planes de Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, aunque como se vera en el capítulo respectivo de este documento se ha incorporado otros procedimientos referidos esencialmente a la consulta y participación.

Pero también constata que se han producido desde esa fecha cambios muy importantes y significativos en los procesos normativos, en las políticas de gobierno relativas a la población indígena así como también en la propia dinámica social y política de los Pueblos Indígenas. En esta línea, el presente documento ha hecho particular énfasis en presentar un panorama amplio de los aspectos normativos producidos en la última década referidos a los derechos de los pueblos indígenas en tanto constituyen un referente ineludible para todo proyecto ejecutado por el gobierno nacional. Pero también porque los operadores de las acciones definidas por el proyecto en sus distintas fases y otros agentes involucrados en su ejecución deben conocer las características e integralidad de los derechos colectivos de manera de orientar sus acciones en esos marcos.

Se ha elaborado información sobre las características de la población indígena a nivel de Bolivia y de la zona de influencia del proyecto, como también de un panorama sobre la situación social de la misma a nivel país. En la Evaluación Social se realizará un análisis pormenorizado a nivel global y de las zonas de influencia del proyecto sobre aspectos sociales, demográficos y económicos.

En el Evaluación Social se incluirá la información a obtenerse a través de entrevistas con autoridades locales y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil y productores así como la realización de grupos focales en 20 de los 85 municipios del Proyecto IDTR y GPOBA.

En el capítulo referido a los lineamientos para la elaboración de un Plan de Desarrollo de P.I. en el contexto de implementación del Proyecto IDTR y GPOBA, retomaremos aquellos aspectos del Marco que continúan vigentes y ampliaremos otros, en particular los aspectos de Consulta, a partir de las nuevas disposiciones sobre la materia.

## 1. Antecedentes

El Programa “Electricidad para Vivir con Dignidad”, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno nacional, tiene como objetivo promover el desarrollo socioeconómico del área rural a través del servicio de electrificación rural. En el marco de esta política, se apunta, por un lado, a fortalecer y potenciar las actividades económicas del área rural, y por otro, a tener un impacto positivo en las condiciones de vida de estas poblaciones.

El Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas (VMEEA) dependiente del Ministerio de Vivienda y Obras Públicas tiene como objetivo principal impulsar el acceso a la energía eléctrica a poblaciones dispersas y de bajos ingresos económicos en el área rural. A través del suministro de energía, el VMEEA pretende apoyar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones beneficiarias y mejorar las condiciones de vida de éstas.

### 1.1 El Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural (IDTR) <sup>( 1 )</sup> y GPOBA

El proyecto “Electrificación Rural y Tecnologías de Información y Comunicación” (ERYTIC) en su primera fase planteaba mejorar el acceso a los servicios de electricidad y tecnologías de información y comunicación en áreas rurales. Se proponía además que estas nuevas conexiones permitieran el desarrollo de las comunidades beneficiarias.

En esta primera fase de implementación el proyecto ERYTIC, como parte del Viceministerio de Energía, se tenían los siguientes componentes ;

1. Inversión en nuevas conexiones a la energía eléctrica incluyendo sistemas fotovoltaicos domiciliarios en áreas aisladas y dispersas.
2. Densificación de redes en poblaciones donde ya existe infraestructura de redes bajo dos modalidades, de usuario individual y usuario comunitario.
3. Inversión en la expansión de la telefonía móvil a zonas rurales, asistencia técnica para la implementación del Programa Nacional de Telecentros con un módulo de Capacitación de Docentes a Distancia, un módulo de Servicios de Información para la producción agropecuaria y asistencia técnica al VMC y VME en el marco regulatorio, planes de electrificación e implementación del portal Bolivia.
4. Asistencia técnica en elaboración e implementación de programas de promoción de usos productivos y sociales de energía solar.

---

<sup>1</sup> En Anexos figura el documento “Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural: Componente de Densificación de Redes Eléctricas Rurales”, que describe y detalla las características del mismo.

En esta nueva fase, en el marco de las políticas gubernamentales, el proyecto IDTR, dependiente del Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, tiene como meta implementar sistemas fotovoltaicos en cuatro departamentos del país. Estos sistemas permitirán a la población beneficiaria contar con iluminación en hospitales, escuelas, hogares y en pequeñas empresas a precios subsidiados por el programa GPOBA (El Global Partnership Output Based Aid).

Los sistemas fotovoltaicos son adecuados para poblaciones dispersas y de limitada capacidad de pago. La adquisición de estos sistemas de electricidad estará a cargo del sector privado bajo contratos de servicios que realizarán la venta, instalación y el mantenimiento de estos equipos. Se prevé que estas empresas capaciten a personas de las mismas comunidades durante cuatro años. El proyecto se implementará durante el periodo de tres años en 49 municipios del país.

### **Objetivos del proyecto**

1. Instalación de por lo menos 7.000 sistemas de paneles solares a hogares rurales dispersos, colegios, hospitales y micro y pequeñas empresas.
2. Distribución de aproximadamente 2.000 sistemas "Pico V" y servicios básicos de tecnología de comunicación e información (ICT) para los hogares más empobrecidos.
3. Provisión de servicio sostenible durante 4 años a cargo de los proveedores de paneles solares (este servicio incluye mantenimiento, visitas, capacitación y actividades relacionadas con el desarrollo del mercado).
4. Consolidación de contratos de servicios entre el gobierno y el sector privado como un importante mecanismo para el desarrollo del programa de electrificación del gobierno para poblaciones dispersas en el marco de la política de acceso universal.

### **Componentes del proyecto**

#### 1) Contratos de servicios para paneles solares

El objetivo del proyecto es instalar 7.000 sistemas en cinco departamentos del país.

El proyecto financiará subsidios a empresas del sector privado para la venta, instalación, mantenimiento y el desarrollo del mercado local para paneles solares destinado a hogares, hospitales y micro empresas del área rural.

Las empresas contratadas tendrán las siguientes obligaciones;

- Vender e instalar los sistemas de paneles solares
- Proveer un servicio satisfactorio durante cuatro años
- Visitar por lo menos una vez al año al beneficiario
- Proveer servicios para desarrollar el mercado
- Monitorear y evaluar el servicio

## 2) Sistemas “Pico V”

Los sistemas “Pico V” son un subcomponente del proyecto y se implementarán como un proyecto piloto. Este proyecto permite servicios de iluminación básica y servicios de comunicación como teléfonos celulares y la recarga de baterías y radios. Este servicio también se implementará con la participación de empresas.

Se estima que estos sistemas podrán ser distribuidos a 2.000 hogares pobres, se podrán instalar más sistemas “Pico V” dependiendo de la respuesta del mercado local.

## 3) Apoyo de transacción

El apoyo de transacción financiará las autorías técnicas y financieras del proyecto y financiará, de igual manera, el servicio de los proveedores con auditorías externas.

Es importante señalar que el objetivo del proyecto es que los sistemas fotovoltaicos tengan un impacto en usos productivos de los clientes. Por ejemplo en la zona de Nor y Sur Lípez se ha visto que se han utilizado para la esquila de camélidos, lo que significa que los sistemas tienen un impacto directo en el principal rubro económico de la zona.

## 4) Densificación de redes rurales

Otro de los componentes importantes del proyecto de infraestructura descentralizada para la transformación rural es la densificación de redes eléctricas rurales. Este componente pretende realizar 20.000 conexiones con inversión compartida con empresas y cooperativas eléctricas rurales. Este componente está destinado a aquellos usuarios que se encuentran entre 100 y 1000 metros de líneas primarias.

Las principales fuentes de financiamiento para este componente son el Gobierno de Bolivia a través del IDTR, las empresas eléctricas de distribución y los usuarios. Las empresas eléctricas que participen de este proyecto tendrán que tener una concesión otorgada por la Superintendencia de Electricidad y son empresas que ya provean servicio eléctrico y que tienen sistemas eléctricos de distribución en operación.

.

## **Proyecto Global Partnership Output Based Aid (GPOBA)**

El proyecto Global Partnership Output Based Aid tiene como finalidad financiar mecanismos de subsidio en función de los resultados para la prestación sostenible de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, transporte) para la población más empobrecida.

Este proyecto busca delegar la prestación de servicios a terceros y de esta manera involucrar al sector privado en la implementación de los proyectos de electrificación.

## **1.2 . Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas**

El Banco Mundial tiene establecida una política institucional sobre pueblos indígenas para la implementación de sus proyectos cuyo objetivo central es proteger y precautelar los intereses de los pueblos Indígenas en la implementación de los proyectos financiados por el.

Esta política prevé que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de programas y proyectos y que reciban beneficios sociales y económicos que sean compatibles con su cultura. Esta política de salvaguarda requiere que los impactos ambientales y sociales de los proyectos del Banco Mundial sean identificados, evitados o minimizados.

Para poner en práctica esta política, el Banco Mundial define a los pueblos indígenas de la siguiente manera:

- 1) apego a territorios ancestrales y a recursos naturales en estas áreas.
- 2) auto identificación como pueblo indígena y la identificación de otros grupos como un grupo cultural distinto
- 3) idioma indígena, generalmente distinto al idioma del país
- 4) presencia de instituciones sociales y políticas
- 5) producción de subsistencia<sup>2</sup>

Por otro lado, la política del Banco Mundial alienta la participación informada de los grupos beneficiarios en la planificación, implementación y evaluación de los proyectos de desarrollo. En la evaluación que ha hecho el propio Banco Mundial sobre esta política, señala que los proyectos donde los pueblos indígenas han participado activamente en todas las fases de los proyectos, éstos han tenido mejores resultados.

### **La política operacional OP 4.10**

El Banco Mundial ha desarrollado un instructivo sobre el cual se debe trabajar cuando el proyecto financiado por el Banco Mundial involucre a poblaciones indígenas. En él se señalan las fases en cuanto a la identificación, preparación y evaluación del proyecto, así como también en las negociaciones y divulgación, supervisión, e informe final.

Señala que se deben llevar adelante consultas previas, libres e informadas a los pueblos indígenas siguiendo los siguientes procedimientos:

---

<sup>2</sup> Es importante señalar que para el Banco Mundial estos criterios no necesariamente deben estar presentes para que un determinado pueblo indígena sea considerados como tal.

1. La “consulta previa, libre e informada” es una consulta que tiene lugar en forma libre y voluntaria, sin manipulación, interferencia o coerción externa. Con ese fin, las partes consultadas tienen acceso previo a la información sobre el propósito y la magnitud del proyecto propuesto, facilitada de una manera apropiada desde el punto de vista cultural y en la lengua adecuada.
2. En los procesos de consulta se reconoce a las organizaciones indígenas existentes incluidos los consejos de ancianos, los jefes y líderes tribales y se presta especial atención a las mujeres, los jóvenes y los ancianos.
3. El proceso de consulta comienza en los primeros momentos del proyecto, debido a que la toma de decisiones entre los Pueblos Indígenas puede llegar a ser un proceso iterativo, siendo necesario disponer de un periodo de gestación suficiente para comprender cabalmente y para incorporar al diseño del proyecto las inquietudes y las recomendaciones expresadas por los Pueblos Indígenas y
4. El proceso de consulta se registra en actas que forman parte de los archivos del proyecto.<sup>3</sup>

Como primer paso, se debe identificar la presencia de pueblos indígenas que serán afectados por el proyecto, una vez que se hayan identificado estos grupos se informa al prestatario que deberá seguir con el instructivo del Banco Mundial para pueblos indígenas.

El prestatario deberá realizar una evaluación social que contemple la amplia participación de los pueblos indígenas a través de consulta. Deberá, además, presentar ante el Banco que existe predisposición de parte de las comunidades involucradas a participar de este proyecto.

El prestatario elabora, según la naturaleza del proyecto, un plan para pueblos indígenas, un plan de reasentamiento, un procedimiento para parques y áreas protegidas o un marco de planificación para los pueblos indígenas. Una vez elaborados y aprobados por la unidad regional responsable, estos instrumentos son puestos a disposición del público.

Luego de esta fase, se establece que el prestatario deberá obligatoriamente utilizar los instrumentos pertinentes al proyecto.

Finalmente, el Banco establece que podría utilizar los sistemas de un país para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardas ambientales y sociales en un proyecto financiado por el Banco que afecte a los Pueblos Indígenas.

---

<sup>3</sup> Documento del Banco Mundial “Manual de Operaciones del Banco Mundial, normas de procedimiento del Banco, julio 2005.

### 1.3 Estructura del presente documento

Por otra parte, la elaboración del presente MARCO esta relacionado con los componentes establecidos por el Banco Mundial, en los términos vistos en el punto anterior.

En tanto se trata de un proyecto de gobierno se ha hecho énfasis en mostrar las características fundamentales del marco Constitucional y legal referido a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, bajo el concepto base que no se trata de disposiciones dispersas sino de un conjunto integrado de derechos referidos a un único sujeto y titular jurídico: los pueblos indígenas.

Se hace una referencia sintética de la situación social de la población indígena utilizando información del Instituto Nacional de Estadísticas y en particular la publicación de UDAPE sobre el cumplimiento de las Metas del Milenio desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas,

Se ha procesado información oficial del INE para establecer el tamaño y la distribución de la población indígena en el área del proyecto, aspecto fundamental para establecer las características de la consulta y participación de los pueblos indígenas tanto en las normas de derecho internacional, de la legislación boliviana y las políticas operacionales del Banco Mundial

Se hace una descripción de la estructura de las tres principales organizaciones indígenas y campesinas: CIDOB, CONAMAQ y CSUTCB que son los interlocutores centrales para cualquier proyecto nacional y canal para poner en marcha procesos de consulta locales y regionales. Además, estas tres organizaciones son parte de la estructura de consulta con los movimientos sociales impulsada por el gobierno nacional.

En el capítulo 6 se presenta el procedimiento de consulta a las organizaciones de los pueblos indígenas. Para la propuesta, se han tomado en cuenta dos conjuntos de disposiciones. Por una parte, lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, las políticas operacionales del Banco Mundial <sup>(4)</sup> y los procedimientos señalados por los Reglamentos de la Ley del Medio Ambiente en lo que se refiere a la Consulta Pública.

Con todos estos antecedentes, la ha tomado como base del procedimiento de consulta el reciente Decreto Supremo No. 29033 de 17 de febrero de 2007 y promulgado en fecha 16 de abril, que si bien se refiere a las actividades hidrocarburíferas en TCO constituye un antecedente jurídico indispensable para cualquier proyecto gubernamental, que llena por lo demás un vacío jurídico importante en el tema de la consulta a los pueblos indígenas.

---

<sup>4</sup> Resulta particularmente útil el reciente documento de la Unidad del Banco Mundial para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela “Hacia un nuevo contrato social. Opciones para la Asamblea Constituyente”, referido a Bolivia, que fue presentado principios del mes de abril del presente año. El documento tiene como uno de sus ejes centrales la consideración de los derechos de los P. Indígenas.

En Anexos se ha el documento del Proyecto IDTR que permite obtener un conocimiento a detalle de sus alcances y procedimientos. Se incluyó una experiencia específica del ex Ministerio de Asuntos Indígenas y Originarios en la consulta a pueblos indígenas sobre la Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente. Finalmente, la información reciente sobre el estado a la fecha del proceso de saneamiento de TCO.

## **2. La problemática de la identificación y categorización de los pueblos y la población Indígenas. Aspectos conceptuales y operativos**

### **2.1. ¿(A) Quién se considera indígena en Bolivia?**

Identificar y categorizar a la población indígena distinguiéndola de los otros sectores sociales tiene una importancia que va más allá de la discusión puramente académica o teórica en tanto está ligada a la aplicación y al ejercicio de derechos. El establecimiento de derechos sociales y políticos específicos establecidos por el sistema de Naciones a través de tratados y convenios para una parte de la población mundial nominada como pueblo indígena o tribal -además de los derechos que les correspondan como ciudadanos en sus países respectivos- implica como tarea inicial y fundamental identificar a los sujetos y titulares de estos derechos. Y la misma situación se da con los derechos constitucionales, leyes y otras normas que son parte del sistema constitucional y legal de Bolivia, que obligan a establecer criterios jurídicos y operativos que permitan la identificación de esos segmentos de población que son titulares de esos derechos. Hay, además, otros aspectos sociales y políticos que refuerzan esta necesidad y que se originan en las demandas centenarias de las poblaciones indígenas dirigidas al gobierno nacional de reconocimiento y respeto de su singularidad como colectividad, como pueblos, que hoy tiene en Bolivia un contexto inédito con la Asamblea Constituyente. En consecuencia para aplicar las políticas de estado, programas y proyectos nacionales que involucran a la población indígena es imprescindible definirla así como establecer indicadores específicos para su identificación, a partir de lo cual se podrán establecer prioridades como también definir estrategias de protección, establecer resultados e impactos y asegurar su plena participación y consulta

Hay dos entradas al tema: las definiciones jurídicas que van asociadas a la atribución y reconocimiento de derechos colectivos a la P.I. y los criterios e indicadores operativos que permiten identificar a los sujetos de esos derechos. Los principales indicadores operativos son los utilizados en los Censos y otros instrumentos estadísticos nacionales.

#### **2.1.1. Las definiciones normativas y operativas de indígena y pueblo indígena**

Desde la perspectiva de programas ejecutados por instancias gubernamentales hay tres grandes entradas en lo que hace a la identificación y categorización de los pueblos y la población indígena:

- i) Las definiciones jurídicas consignadas en disposiciones de derecho internacional, en particular el Convenio 169 de la OIT. Se alinean con esta las propuestas de los propios pueblos indígenas;
- ii) Las definiciones jurídicas establecidas por la legislación boliviana
- iii) Las definiciones operativas definidas y utilizadas por entidades que son parte del sistema nacional de estadísticas (INE y UDAPE) a partir de la información de los Censos y Encuestas nacionales.

#### *Definiciones del derecho internacional.*

El Convenio 169, que tiene rango de Ley de la Republica (Ley 1257), establece que sus disposiciones se aplicaN:

#### Artículo 1

- i) A Pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.
- ii) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

#### *Definiciones de la legislación boliviana*

Una de las pocas definiciones que se hacen de los pueblos indígenas en la legislación nacional se encuentra en el Reglamento de Organizaciones Territoriales de Base (Decreto Supremo 23858) de la Ley de Participación Popular:

*“Es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones*

*sociales, económicas, políticas y culturales. “ (Reglamento a las Organizaciones Territoriales de Base, Artículo 1, inciso II, a).*

*Definiciones propuestas por las organizaciones indígenas de Bolivia*

Desde otra perspectiva es importante la propuesta de definición de pueblo indígena de CIDOB en el Anteproyecto de ley de Pueblos Indígenas presentadas al poder ejecutivo y legislativo en 1991, donde propone:

*“a los efectos de la presente Ley, se considera “Pueblo Indígena” a las agrupaciones humanas que poseen las siguientes características: 1) Historia, cultura, idioma propio; 2) cuentan con una organización social específica, con la cual se identifican reconociéndose sus miembros como pertenecientes al mismo ámbito cultural; 3) Poseen sus propias formas de organización política y ejercen su poder de decisión autónomo; 4) Poseen una interrelación territorial históricamente definida, en función del control de su hábitat, del repertorio cultural y de su carácter de vida comunitario” (Artículo 2).*

**.Criterios operativos para la caracterización de la población indígena**

Pese al alto grado de visibilidad jurídica de los derechos colectivos de los pueblos indígenas no se cuenta a la fecha con una definición **operativa** única y oficial que establezca indicadores/identificadores para realizar, desde la perspectiva de las estadísticas nacionales y los registros administrativos, la identificación y categorización de personas y colectivos indígenas.

Para la aplicación de algunos de los indicadores señalados por las definiciones jurídicas internacionales y nacionales, el Instituto Nacional de Estadística incluyó tres preguntas específicas en el Censo 2001 que permiten identificar y categorizar a las personas como indígenas o no

La primera pregunta se refiere al idioma de la persona. Si bien el idioma es una importante característica, esta variable no puede ser considerada como única en la determinación de la identidad indígena. En muchos pueblos indígenas de Bolivia, sobre todo en tierras bajas, el idioma se ha ido perdiendo pero esto no significa que esta gente haya dejado de ser indígena porque ya no habla su idioma. Por lo tanto, esta es una pregunta pertinente pero tiene que ir acompañada por las dos preguntas que analizaremos a continuación.

La segunda pregunta tiene que ver con la auto pertenencia. Esta pregunta es importante porque refleja la auto percepción de la persona entrevistada sobre su pertenencia o no a un específico pueblo indígena. Es la pregunta que figura en la casi totalidad de los Censos de la región y que, según las disposiciones legales y las propuestas de las organización indígena, constituye el indicador más importante.

La tercera pregunta tiene que ver con el idioma con el que se aprendió a hablar, por tanto implica una mayor vinculación a la cultura de un grupo social determinado.

Si bien para el INE es el idioma hablado el indicador único para la categorización de la población indígena, un documento reciente de UDAPE utiliza una matriz en la que figuran los tres indicadores, es decir auto pertenencia, idioma hablado y primer idioma, matriz denominada “condición étnico lingüística”

En los cuadros elaborados para este Marco sobre el tamaño y distribución de la población indígena así como para la determinación de su situación respecto a indicadores de pobreza e ingresos se han utilizado dos de estas preguntas; auto pertenencia e idioma hablado.

### **3. La población indígena en la legislación boliviana**

Es importante remarcar desde el inicio que el conjunto de leyes sobre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas constituyen un tramado de normas conexas y no de disposiciones dispersas. La vigencia y alcances de la legislación sobre derechos colectivos de los indígenas en tanto *pueblos*, implica jurídicamente que aunque cada ley sectorial tiene su específico ámbito de aplicación este se amplía cuando su titular tiene otros derechos conexos en tanto su titular es el mismo: el pueblo indígena. En otros términos, no solamente debe leerse, por ejemplo, lo que dispone la Ley INRA sobre las TCO sino también las competencias atribuidas a los Indígenas por la Ley de Participación Popular y su efecto en los Municipios y Distritos Indígenas, los derechos sobre los recursos forestales y su uso, las restricciones establecidas por la Ley de Hidrocarburos y el D.S. 20933 sobre actividades Hidrocarburíferas en TCO, etc.

El proceso de cambios estructurales en la naturaleza de la nación se inicia con la movilización indígena conocida como Marcha por el territorio y la dignidad, en 1990, protagonizada -en su nominación hoy- por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, (CIDOB) con más de 300 representantes de pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. El gobierno de entonces emitió ocho decretos reconociendo 8 “territorios indígenas”. El proceso se institucionaliza e intensifica con la promulgación de la Ley INRA<sup>5</sup>.

En agosto de 1994, se aprobó la primera reforma a la Constitución Política del Estado que moderniza 35 disposiciones concordantes referidas a la población indígena. El primer cambio fundamental es el de la naturaleza de la nación boliviana que se define como “multiétnica y pluricultural”. En el Art. 171 reconoce la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que posteriormente fueron desarrollados por diversas leyes

---

<sup>5</sup> En Anexos se encuentra la lista de Tierras Comunitarias de Origen tituladas y en proceso de titulación.

sectoriales, Este Artículo establece que: : “se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente en lo relativo a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones” .

En la segunda Reforma a la Constitución Política del Estado, el año 2003. se otorga a los pueblos indígenas el derecho a la representación política de manera directa y sin la mediación de los partidos políticos, pudiendo presentar sus propios candidatos elegidos según sus usos y costumbres en elecciones municipales y cualquier otro evento de la estructura democrática del país. Esta reforma reconoce por tanto a los pueblos indígenas como actores políticos y sociales con derecho propio, lo que de hecho constituye ya una forma inicial de una ciudadanía más profunda y multiétnica.

Antes de revisar las principales leyes sectoriales desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas, resumimos las disposiciones del Convenio 169 , ratificado en 1991 mediante la Ley 1257. El Convenio toca temas fundamentales en defensa de los pueblos uno de los cuales es el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en toda acción que les involucre y/o pudiera lesionar sus derechos

En el tema de la consulta y participación, el artículo 6 del Convenio 169 establece lo siguiente:

- 1) Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
  - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
  - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
  - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- 2) Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Este principio de participación y consulta directa ha sido retomado, como se mencionó, por la política operacional del Banco Mundial como componente fundamental para iniciar e implementar los proyectos del Banco.

### ***Principales leyes y otras normas sobre los derechos indígenas***

A la fecha se han promulgado 34 Leyes y decretos que desarrollan las disposiciones constitucionales sobre los derechos colectivos indígenas. Veremos los aspectos centrales de las más importantes.

En abril de 1994, en el primer artículo de la Ley de 1551 Participación Popular se reconoce a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales como las entidades territoriales sujetos activos de la participación popular, reconociéndoles personalidad jurídica.

La ***Ley de Participación Popular*** refuerza el poder de control social a través de las organizaciones territoriales de base y establece mecanismos de planificación participativa donde la población de los municipios interviene en la identificación de prioridades de inversión y otras acciones de interés de la sociedad civil. En el informe “Marco General para la elaboración de Planes de Desarrollo de Poblaciones Indígenas” de 2003, se analiza el sistema de planificación participativa municipal y de planificación de desarrollo que hoy en día sigue vigente.

Se reconocen además en el artículo 17 de esta Ley los distritos municipales indígenas que tienen la potestad de elegir a sus autoridades (en el caso al subcalde) según los usos y costumbres del pueblo indígena donde se encuentra el distrito.

En la normativa ambiental, la ***Ley del Medio Ambiente*** de 1992 fue una de las primeras en utilizar, con valor de categoría jurídica, el concepto de Pueblos y Comunidades Indígenas en varios artículos. En el Art. 5, respecto a la política ambiental, determina la obligatoriedad de tomar en cuenta la diversidad cultural en la promoción del desarrollo sostenible con equidad y justicia social. Establece, respecto a la flora y la fauna, la obligación del Estado de promover programas de desarrollo para las comunidades que tradicionalmente utilizan estos recursos para su subsistencia (Art. 56). Respecto a las Áreas Protegidas, el Art. 64 establece la compatibilidad de su declaratoria con la existencia de indígenas, considerando los objetivos de conservación y planes de manejo.

En el Título sobre medio ambiente y población, establece la participación de las comunidades y pueblos indígenas en los procesos de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables. Esta se debe realizar considerando sus particularidades sociales, económicas y culturales. Establece finalmente que el Estado debe “garantizar el rescate, difusión y utilización de los conocimientos sobre el uso y manejo de los recursos naturales con la participación directa de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas”

El ***Reglamento General de Gestión Ambiental y el Reglamento de Prevención y Control Ambiental*** contienen algunas disposiciones que están vinculadas con los derechos de los pueblos indígenas, protegiéndolos de impactos negativos. Aunque no hay disposiciones expresas para la población

indígena, el procedimiento central es el de la “Consulta pública” para cualquier emprendimiento que pudiese tener impacto sobre el medio ambiente y la población concernida...

El **Reglamento General de Areas Protegidas**, que tiene como marco a la Ley de Medio Ambiente y el Convenio sobre Diversidad Biológica, tiene tres objetivos específicamente referidos a la población local: i) estableciendo la necesidad de garantizar la participación efectiva y responsable de la población local en la consolidación y gestión de las A.P; ii) asegurar que el manejo y conservación de ellas contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo regional, iii) la capacitación de la población para llevar adelante la planificación, manejo y conservación de las Areas Protegidas.

En cuanto a la participación de la población de o circundante al área natural protegida en el Comité de Gestión, se establece que debe estar compuesto en un 50% de sus miembros por la comunidad local, en la cual se incluyen tanto a los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y otros grupos sociales reconocidos por la Participación popular. El Reglamento dispone la posibilidad de Administración Compartida con los Pueblos o comunidades indígenas con personería jurídica, a título gratuito, como también a instituciones públicas o privadas.

Una disposición del Reglamento, importancia por sus alcances jurídicos y operativos, es la que dispone que en caso de superposición parcial o total de una TCO con un AP, la TCO estará sujeta a la jurisdicción de la autoridad del AP y las normas correspondientes como el Plan de manejo como a otras disposiciones legales que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales ( Art.149 RGAP)

En la legislación agraria, la principal disposición vigente es la **Ley INRA**, de 18 de octubre de 1997. Es resultado de las propuestas planteadas por las principales organizaciones campesinas e indígenas del país y de las negociaciones entre ambas partes. Para estas organizaciones, esta Ley solamente reconoce un limitado grupos de las propuestas que plantearon,, por lo que se continua en un proceso de demanda y propuestas para ajustar y ampliar sus contenidos a ellas. Uno de los puntos centrales recogidos por esta Ley es el referido a las Tierras Comunitarias de Origen, TCOs, disponiendo que (Art 3): se “garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables”. El Reglamento de esta Ley equipara la denominación de Tierras Comunitarias de Origen al concepto de *Territorio Indígena*, definida por el Convenio 169 de la OIT, en su parte Segunda.

En mayo del 2006 el gobierno del Presidente Evo Morales ha promulgado la Ley 3545, la modificación a la Ley INRA 1715, de reconducción de la Reforma Agraria.

La disposición más relevante desde la perspectiva del perfeccionamiento del derecho propietario de la población campesina es el Procedimiento Especial de Titulación Sin Más Trámite. Se rescata así el proceso de saneamiento

interno en el cual, las autoridades de las comunidades juegan un rol determinante en el seguimiento y monitoreo del proceso de saneamiento, lo que implica dar plena vigencia a los “usos y costumbres” como base para el procedimiento anterior.

Las normas que regulan al sector forestal están contenidas en la **Ley Forestal de julio de 1996 y el Reglamento Forestal (D.S. de 21 de diciembre de 1996)** y ocho Reglamentos específicos, de los cuales el de Concesiones a agrupaciones sociales del lugar es de particular importancia para los Pueblos Indígenas

Señalamos dos aspectos centrales. Por una parte, la opción dada por la Ley para que, en las tierras fiscales, las comunidades campesinas, pueblos originarios y otros usuarios del lugar puedan organizarse como “agrupaciones sociales” para el otorgamiento de concesiones forestales. La otra disposición importante es que en las Tierras Comunitarias de Origen, garantiza la *exclusividad* del aprovechamiento forestal, pagando la patente mínima y cumpliendo las disposiciones sobre manejo y sus limitaciones legales.

En las TCO se dispone los diferentes tipos de uso por los Pueblos Indígenas. i) Uso tradicional: orientado a satisfacer las necesidades de consumo y al intercambio con otros miembros de la TCO, sin necesidad de autorización ni Plan de manejo, pero el abuso de este derecho puede ser sancionado con decomiso y multa; ii) Uso comercial tradicional, cuando es destinado al intercambio de productos de bosque en el mercado para la satisfacción de necesidades básicas, emergencias familiares y la inversión social comunal. Este uso exige autorización especial de la Superintendencia Forestal; iii) Uso comercial, cuando las operaciones forestales tengan escala comercial de mayor intensidad. En este caso se aplican las mismas exigencias técnicas que a las empresas forestales, exceptuando algunos aspectos respecto a los Planes de manejo, los cuales deben realizarse a través del consenso de los miembros de la TCO según sus usos y costumbres respecto a la consulta y decisión. En este mismo Plan se deben establecer la distribución de beneficios, considerando, el carácter colectivo sobre los recursos forestales y los criterios de equidad aceptados por todos los miembros de la TCO.

La **Ley de Reforma Educativa**, promulgada el 7 de julio de 1994, establece como objetivo de política nacional “la transformación constante del Sistema Educativo Nacional en función de los intereses del país”. Mencionando como bases de la misma, entre otros, el fortalecimiento de la unidad nacional, de los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana en su enorme diversidad multicultural y regional. De cara a los derechos de los pueblos indígenas, señala que la educación boliviana es “intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos hombres y mujeres”

La estructura que toma la organización del Sistema Educativo Nacional, señalándose como mecanismos de la participación popular en la educación a las Juntas Escolares, Juntas de Núcleo, Consejos y Juntas Municipales, Consejos Departamentales de Educación, Consejos Educativos de Pueblos

Originarios, Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional de Educación.

En el **Código Procesal Penal** de 1999, establece en el artículo 391 señala lo siguiente;

*“Cuando un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena o campesina sea imputado por la comisión de un delito y se lo deba procesar en la jurisdicción ordinaria, se observarán las normas ordinarias de este código y de las siguientes reglas especiales; el fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; el mismo que podrá participar en el debate.”*

En el año 2003 se promulga la **Ley de Partidos Políticos y Agrupaciones Ciudadanas** donde se reconoce a los pueblos indígenas el derecho de participar, en las elecciones nacionales y municipales, como tales sin tener que formar alianzas con partidos políticos.

En mayo del 2005, se promulgó la nueva **Ley de Hidrocarburos 3058** en el marco de los resultados del Referéndum de julio del 2004.

Esta ley establece en el artículo 16 que los yacimientos de hidrocarburo cualquiera que sea el estado en que se encuentren son de propiedad del Estado.

La ley también norma la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en el artículo 57. El 4% va a los departamentos productores, el 2% va a los departamentos no productores y por último se establece que el poder ejecutivo asignará el saldo de este impuesto a los pueblos indígenas y originarios entre otros beneficiarios. Una negociación posterior estableció que el 5% del IDH estará destinado a un fondo de desarrollo para los Pueblos Indígenas.

Establece el derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas, originarios y campesinos así como el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera. (artículo 114)

Además en el artículo 115 se explica la naturaleza de la consulta y se señala lo siguiente;

*“La consulta se efectuará de buena fe, con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad. Deberá ser realizada por las autoridades competentes del Gobierno Boliviano y con procedimiento apropiados y de acuerdo a las circunstancias y características de cada pueblo indígena, para determinar en qué medida serán afectados y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las Comunidades y los Pueblos Indígenas y Originarios. La Consulta tiene carácter obligatorio y de las decisiones resultantes del proceso de*

Consulta deben ser respetadas. En todos los casos, la Consulta se realizará en dos momentos:

- a) Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello;
- b) Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Cuando se trate de estudios de impacto ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse en lugares de ocupación de las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios y áreas de alto valor de la biodiversidad, necesariamente tendrán que ser los de categoría 1 (Estudio de Impacto Ambiental Analítico Integral)

En el capítulo II se establecen las compensaciones e indemnizaciones, cuando las actividades hidrocarburíferas en territorios indígenas tengan impactos negativos, las comunidades deberán ser compensadas financieramente por parte de los titulares de las actividades. (Artículo 19)

En el artículo 120 referente a las indemnizaciones se señala lo siguiente;

“La indemnización debe contemplar los perjuicios derivados de la pérdida de beneficios por actividades productivas de conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de recursos naturales que las Comunidades o Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios pudieran desarrollar en las zonas impactadas.”

Es importante destacar que estos artículos de la nueva Ley de Hidrocarburos protegen los derechos de los pueblos indígenas de manera específica yendo más allá de otras disposiciones legales. Las organizaciones indígenas del país, sobre todo, CIDOB, trabajaron activamente en la inclusión de estos capítulos en esta ley.

Finalmente, es importante señalar que este conjunto amplio de derechos están articulados en las propuestas de las organizaciones indígenas planteadas a la Asamblea Constituyente, aunque el debate se traslada hacia la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables y hacia las autonomías de los pueblos indígenas.

## **4. Los marcos de política nacional sobre desarrollo y los Pueblos Indígenas**

### **4.1. Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo plantea las principales líneas de acción del actual gobierno para el desarrollo del país. Este programa se señala como objetivo construir un nuevo patrón de desarrollo y democratización integral, plurinacional y diversificado.

Se propone la construcción de un Estado descolonizado y el desmontaje del neoliberalismo. La descolonización “implica en lo político aceptar las prácticas políticas de los pueblos sometidos y los excluidos; en lo económico reconocer las economías de los pueblos agrarios y nómadas junto a las comunidades urbanas”. (Plan Nacional de Desarrollo)

Como parte del desmontaje del neoliberalismo plantea, entre otros temas, el rol protagónico del Estado en el desarrollo económico y social del país y la importancia del control social que tendrán los movimientos sociales en la construcción de un nuevo Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo establece una nueva concepción de desarrollo que se denomina “Vivir Bien” y que implica que el “desarrollo tiene que edificarse desde una lógica plurinacional de “convivencia civilizatoria”, que articule las diversas maneras de percibir, asumir, interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado.”<sup>6</sup> Se trata por lo tanto de reconocer y valorar la diversidad del país, y que ésta sea potenciada.

Dentro de este marco, el Plan Nacional de Desarrollo plantea cuatro estrategias

- Estrategia Económica, Bolivia Productiva
- Estrategia Sociocomunitaria, Bolivia Digna
- Estrategia de Relacionamento Internacional, Bolivia Soberana
- Estrategia de Poder Social, Bolivia democrática

Dentro de los propósitos del gobierno en el tema de electricidad se mencionan los siguientes objetivos;

- Se ampliará la cobertura de electricidad en el área urbana de 85% a 95% beneficiando al menos 460 mil hogares adicionales y sectores productivos de zonas peri urbana.
- Se ampliará la cobertura de electricidad en el área rural de 30% a 50% beneficiando al menos 210 mil hogares adicionales.

Para lograr estos objetivos el gobierno plantea cuatro políticas nacionales;

- Desarrollar infraestructura eléctrica para atender las necesidades internas y generar excedentes con la exportación de electricidad
- Incrementar la cobertura del Servicio Eléctrico en el área urbana y rural para lograr la universalización del servicio de electricidad
- Soberanía e Independencia energética
- Consolidar la participación del Estado en el desarrollo de la industria Eléctrica con soberanía y equidad social.

---

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo.

#### **4.2. Instituciones gubernamentales encargadas del cumplimiento de los derechos de los P. Indígenas**

Las instancias gubernamentales responsables del tema indígena a nivel del poder ejecutivo han sido varias. La primera institución responsable de este tema ha sido el Instituto Indigenista de Bolivia que dependía del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios entre 1990 y 1993. En 1993, se crea la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales. Cuatro años más tarde en 1994, se crea el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios que luego se convertirá en el Ministerio de Asuntos Campesinos Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO). Luego el Viceministerio de Asuntos Indígenas pasará a depender del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, de Género y Generacionales.

El año 2003, el gobierno de Carlos Mesa promulga el 19 de octubre el Decreto Supremo 27217 que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO).

La nueva Ley de Organización del Poder ejecutivo no consigna la existencia de una instancia en el ejecutivo específicamente encargada, como cabeza de sector, de los P. Indígenas. Sin embargo, se ha mantenido el programa de transversalización de derechos indígenas, que hasta entonces había sido un componente del MAIPO, que pasa a depender del Ministerio de la Presidencia.

#### **4.3. El programa de Transversalización del Ministerio de la Presidencia**

La transversalización de los derechos indígenas en toda la estructura del ejecutivo constituyó, desde 1996, uno de los ejes más importantes primero de Subsecretaría de Asuntos Étnicos y luego del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios al Viceministerio de Asuntos Indígenas.

El objetivo principal de este programa del Ministerio de la Presidencia es amplio: transversalizar los derechos indígenas en las políticas del sector ejecutivo, legislativo y judicial, con el objetivo de garantizar su cumplimiento. Un segundo objetivo es que la transversalización se dirija a la población boliviana tanto a nivel nacional como departamental con acciones que logren el conocimiento y una mayor sensibilidad sobre esos derechos.

### **5. La población indígena en Bolivia**

Desarrollaremos este punto en tres partes: i) Características básicas socio demográficas, la situación respecto a indicadores de acceso a bienes sociales y finalmente, el tamaño y distribución de la **población indígena en el área del proyecto**.

## 5.1. Caracterizaciones básicas socio demográficas de los Pueblos Indígenas

De manera resumida veremos a continuación los datos oficiales publicados por el INE sobre el tamaño y distribución de los pueblos indígenas.

Según el Censo, el año 2001, Bolivia tenía una población total de 8.274.325 habitantes de los cuales 5.165.230 (62,42%) vivían en el área urbana y 3.109.095 (37,58%), en el área rural.

En la pregunta sobre el o los idiomas que las personas declaran hablar, un total de 4.135.138 (49,95%) hablan uno o más idiomas nativos. De ellas, 2.281.198 (34,25%) hablan Quechua; 1.525.321 (22,90%) Aymara, 62.575 (0,94%) Guaraní y 49.432 (0,74%) alguno de los otros idiomas nativos. Las personas que declararon hablar castellano son 2.848.719 personas.

Según la pregunta sobre el idioma con el que aprendió a hablar, aplicada a la población de 4 años y más, 2.623.006 personas lo hicieron con un idioma nativo, entre ellas, 1.540.833 (58,74%) con el Quechua, 1.008.825 (38,46%) Aymara, 43.633 (1,66%) Guaraní y 29.715 (1,13%) otros idiomas nativos.

Respecto a la pregunta de auto pertenencia o no a un pueblo indígena que se aplicó a la población mayor a 15 años de edad, de un total de 5.064.992 personas, 3.142.637 (62,05%) declararon pertenecer a alguno de los pueblos indígenas. Es decir que 6 de cada 10 personas de 15 años y más se declaran pertenecer a alguno pueblos indígena originario específico.

De ellas, 55,57 % reside en área urbana y 44,43% reside en área rural (INE 2003: 68). De las 3.142.637 personas que declararon pertenencia a algún grupo indígena, 1.555.641(49,50%) señalan al pueblo Quechua, 1.277.881 (40,66)%, al pueblo Aymara, 78.359 (2,49%) al Guaraní, 112.216 (3,57%) al Chiquitano, 43.303 (1,38%) al Mojeño, y 75.237 (2,39%) a los otros pueblos indígenas.

El Cuadro a continuación muestra la población de 15 y más años de edad que declararon pertenecer a algunos de los pueblos indígenas:

***Población indígena de 15 y más años por área y declaración de auto pertenencia a un pueblo indígena u originario (En números absolutos).***  
**FUENTE: INE**

<b><i>Pueblo Indígena</i></b>	<b><i>Población</i></b>	<b><i>Area Urbana</i></b>	<b><i>Area Rural</i></b>
<b>TOTAL</b>	5.064.982 <i>(15 años y más)</i>	3.268.660	1.796.332
Quechua	1.555.641	790.436	765.205
Aymara	1.277.881	761.712	516.169
Guaraní (Isoceño, Ava, Simba)	81.011	45.541	35.470
Chiquitano (Bésiro, Napoca, Paunaca, Moncoca)	112.218	76.808	35.410
Araona	92	21	71
Ayoreo	860	196	664

Baure	496	165	331
Canichana	213	95	118
Cavineño	852	76	776
Cayubaba	328	67	261
Chácobo	255	47	208
Chimán, Tsimane	4.331	923	3.408
Esse eja, Chama	409	119	290
Guarasugwe	9	--	9
Guarayo	6.010	3.923	2.087
Itonama	1.492	649	843
Joaquiniano	169	81	88
Leco	2.443	698	1.745
Machineri	15	2	13
Mosetén	813	89	724
Movima	6.183	3.265	2.918
Moxeño (Trinitario, Loretano, Ignaciano)	46.336	34.028	12.308
Pacahuara	32	26	6
Reyesano, Maropa	2.741	1.705	1.036
Sirionó	134	20	114
Tacana	3.580	1.020	2.560
Tapiete	19	1	18
Urus (Chipaya, Murato, Uruito)	1.210	197	1.013
Weenhayek (Mataco)	1.022	382	640
Yaminawa	45	19	26
Yuqui	112	19	93
Yurakare	1399	55	1.344
No especifica pueblo	34.242	24.036	10.206
<b>No pertenecen a ningún Pueblo Indígena</b>	1.922.355	1.522.231	400.124

## 5.2. Situación social de la población indígena

Focalizaremos la situación social de la población indígena respecto las Metas del Milenio por su importancia respecto a las políticas a nivel mundial sobre el tema y la definición de las prioridades y la inversión social a nivel nacional.

La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) institución responsable técnicamente del seguimiento de la Estrategia Boliviana de la Pobreza y del cumplimiento de las Metas del Milenio, ha elaborado el documento *PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS Y LOS*

*OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. Una aproximación a la brecha indígena según condición étnico-lingüística de la población.*<sup>(7)</sup>

Extractamos del citado documento las conclusiones más importantes que muestran que la población indígena está lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo humano hasta el 2015, debido a la ausencia de equidad en las políticas y las brechas históricas que mantiene la población indígena. Así, en el año 2002, el 49,2% de la población indígena estaba en extrema pobreza, en tanto que 24,1% de la población no indígena vivía en la misma situación.

Según la ENDSA, la desnutrición crónica en el año 2003 afectaba al 24,2% de los menores de tres años. El 27,8% de los menores cuyas madres son indígenas presentaba desnutrición crónica, mientras que en los no indígenas esta proporción es menor al 16%. De acuerdo a la Encuesta de Hogares (2002), el 61,8% de la población de 14 a 18 años completó la primaria, aprobando los ocho grados que exige el sistema educativo nacional. La relación indígena/no indígena del porcentaje de personas de 14 a 18 años con primaria completa es de 0,77.

Con relación a la tasa mortalidad infantil (TMI), de acuerdo a la ENDSA (2003), se estimó en 54 defunciones por mil nacidos vivos como promedio nacional, siendo la meta al año 2015, 30 por mil. Las defunciones infantiles ocurrieron con mayor frecuencia en la población indígena, observándose que la TMI de esta población es de 62 por mil nacidos, frente a la población no indígena cuya tasa es de 33 por mil nacidos. Para evaluar los riesgos de salud materna, el indicador de cobertura de partos por personal calificado da cuenta de la atención que recibió la madre durante el parto. De acuerdo a los registros administrativos, la cobertura del parto institucional alcanzaba a 55,3% en el 2003, y la ENDSA del mismo año reportaba que 60,8% de los partos fueron atendidos por personal calificado (médico o enfermera). Según CEL, los partos atendidos por personal calificado en el caso de mujeres no indígenas alcanzan a 82,7%, en tanto que la atención de partos a mujeres indígenas es de 51,8% frente a una meta de 70% para 2015. Asimismo, por cada cien partos atendidos por personal calificado a mujeres no indígenas, sólo 63 partos de mujeres indígenas fueron realizados por personal calificado.

Respecto al indicador de acceso a agua potable, en 1992, año cercano a la base de partida para la definición de las metas del milenio, el 57,5% de la población contaba con agua por cañería, este porcentaje debe subir a 78,5% en 2015. De la misma forma, la población que contaba en 1992 con servicio de saneamiento básico era de 28% y se espera que llegue a 64% en 2015. Los datos de la encuesta de hogares (2002) señalan que 63,6% de la población boliviana tenía agua por cañería y 57,6% disponía de

---

<sup>(7)</sup> La **Condición étnico lingüística CEL** <sup>(7)</sup> se desarrolla a partir de las variables incluidas en el Censo de Población y Vivienda 2001 y las encuestas de condiciones de vida (MECOVI) y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA), es decir: autopertenencia a un grupo étnico, idioma que habla e idioma en el que aprendió a hablar. La propuesta y desarrollo de la categoría operativa CEL se han formulado en el documento "Gama étnica y lingüística de la población boliviana" R. Molina Barrios y Xavier Albó, Sistema de Naciones Unidas de Bolivia, 2006. También en el documento "Características sociodemográficas de la población indígena de Bolivia, R.Molina, CEPAL-BID, 2005, Santiago de Chile

alcantarillado. Las brechas indígenas son evidentes en ambos indicadores. La población indígena (por criterio de CEL) presenta menor acceso al agua potable (55%) en tanto que la población no indígena accede en una proporción de 80,1%, por lo que ya habría alcanzado la meta señalada en este indicador. En servicios de saneamiento básico, 61,3% de la población no indígena cuenta estos servicios frente al 53,7% de la población indígena.

El documento concluye afirmando que si bien el Estado y la sociedad boliviana han avanzado en sentido de asumir el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas, uno de los retos más importantes para alcanzar los ODM es incorporar la equidad y romper los obstáculos de acceso al ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de la población indígena.

### 5.3 Tamaño y distribución de la población indígena en el área del proyecto

Uno de los componentes esenciales para el proceso de consulta y participación de los pueblos indígenas en emprendimientos que les involucran y tocan algún aspecto de sus derechos y formas de vida es establecer su presencia en las áreas en las que se desarrollaran. Ya se ha mencionado antes las leyes que establecen estos derechos, por lo que aquí utilizamos más bien indicadores operativos, originados en información del Censo de Población y Vivienda 2001. Como se mostrará luego la población indígena es mayoritaria con cualquiera de los dos indicadores, es decir idioma hablado y auto pertenencia.

**Cuadro 1 La población Indígena en los Departamentos del Proyecto IDTR y GPOBA**

Departamento	Población Total	% Población Indígena	% Población de 15 años o más que se autoidentifica con pio's	% de Ruralidad	% Pobreza según NBI	Nro. Municipios
Chuquisaca	120.348	58,39	56,22	94,49	90,12	8
La Paz	171.112	93,66	94,22	100,00	97,83	12
Cochabamba	134.615	87,29	85,60	93,80	91,26	9
Oruro	115.161	81,36	94,63	95,85	94,54	20
Potosí	257.603	79,76	84,91	86,14	86,67	18
Santa Cruz	74.886	24,56	16,24	78,89	71,26	11
Beni	69.674	30,84	55,80	46,89	87,10	3
Pando	10.357	9,43	9,34	100,00	89,02	4
<b>Total</b>	<b>953.756</b>	<b>68,71</b>	<b>72,41</b>	<b>90,31</b>	<b>89,04</b>	<b>85</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2001

Los departamentos en los que el Proyecto tiene mayor presencia, de acuerdo al número de municipios de cobertura, son Oruro, Potosí, La Paz y Santa Cruz.

La proporción de población indígena en los 85 municipios alcanza a 68,71% según el criterio lingüístico y al 72,41% por el concepto de auto pertenencia a un pueblo indígena originario.

La mayoría de los municipios del área tienen más de 95% de ruralidad, con excepción de los municipios pertenecientes a los departamentos de Potosí, Santa Cruz y Beni.

**Cuadro 2. Caracterización de la población indígena de los 85 Municipios de cobertura del Proyecto por Zona Biogeográfica**

Zona Biogeografica	Población Total	% Población Indígena	% Población de 15 años o más que se autoidentifica con pio's	% de Ruralidad	% Pobreza según NBI	Nro. Municipios
Tropical y Subtropical de tierras bajas	141.454	41,14	47,99	82,30	89,12	10
Subtropical de tierras de valles	63.741	77,33	78,18	89,62	91,57	7
Templada de tierras de valles	248.416	50,11	45,31	89,49	82,73	23
Subtropical de tierras altas	147.241	93,82	94,38	97,22	97,12	8
Templada de tierras altas	352.904	80,65	90,02	91,61	90,72	37
Total	953.756	68,71	72,41	90,31	89,04	85

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2001

De acuerdo a la clasificación de Zona Biogeográficas, la población indígena del área de cobertura del Proyecto se concentra en las tierras altas templada y subtropical, en menor proporción en la zona Subtropical de tierras de valles. El porcentaje de pobreza según NBI está bastante correlacionado con la proporción de población indígena.

**Cuadro 2 Caracterización de la población indígena de los 20 Municipios de la muestra por Zona Biogeográfica**

Zona Biogeografica	Población Total	% Población Indígena	% Población de 15 años o más que se autoidentifica con pio's	% de Ruralidad	% Pobreza según NBI	Nro. Municipios
Tropical y Subtropical de tierras bajas	54.709	36,29	36,91	85,91	86,29	4
Subtropical de tierras de valles	26.450	71,03	70,68	86,04	87,43	2
Templada de tierras de valles	69.006	53,73	46,23	97,61	86,59	5
Subtropical de tierras altas	45.989	95,02	96,43	100,00	96,36	2
Templada de tierras altas	121.169	81,24	87,53	83,85	84,75	7
Total	317.323	65,73	66,28	89,54	86,95	20

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2001

La muestra seleccionada refleja el comportamiento de los 85 municipios, si bien algunos porcentajes cambian, se mantiene la tendencia del conjunto de municipios del proyecto.

La zona con mayor población indígena es la Subtropical de tierras altas y la que presenta menor proporción de población indígena es la Tropical y Subtropical de tierras bajas.

**Cuadro 3 Porcentaje de población de 15 años y más de los 85 Municipios de cobertura del Proyecto según pueblo indígena originario al que se identifica**

Zona Biogeografica	Quechua	Aymara	Guarani	Chiquitano	Mojeño	Otro Nativo	Ninguno	Total
Tropical y Subtropical de tierras bajas	34,75	5,06		0,09	10,49	11,48	38,12	100
Subtropical de tierras de valles	12,87	64,73	0,04			0,33	22,03	100
Templada de tierras de valles	59,70	0,60	0,13			0,28	39,29	100
Subtropical de tierras altas	2,55	91,67	0,02			0,11	5,66	100
Templada de tierras altas	58,30	25,87	0,05	0,01		0,40	15,37	100

Las zonas con mayor diversidad de población en la declaración de auto pertenencia a algún pueblo indígena originario son la Tropical y Subtropical de tierras bajas y la Templada de tierras altas.

La Zona subtropical de tierras altas se identifica claramente con el pueblo Aymara, en menor proporción la Zona Subtropical de tierras de valles.

La mayor proporción de población que se identifica con el pueblo Quechua se encuentra en las Zonas Templada de tierras de valle y de tierras altas

#### **5.4. Las organizaciones de los Pueblos indígenas campesinos**

Es importante mencionar que las tres organizaciones que se describirán a continuación constituyen la base organizacional y de representación legítima de prácticamente la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas originarias de Bolivia. También es importante tener en cuenta que estas tres organizaciones, junto a otras, han conformado un acuerdo político y de propuestas conjuntas, el “Pacto de Unidad”, sobre una nueva visión de país y una Constitución Política para un estado plurinacional ante la Asamblea Constituyente.

Por otra parte desde la perspectiva de sus roles frente a instancias de gobierno, el Decreto Supremo N° 28670 de 5 de abril de 2006, establece que estas tres organizaciones – junto a otras organizaciones de la sociedad civil – son miembros del Consejo nacional de encabezado por el Presidente de la Republica , Ministros Prefectos y gobiernos municipales.

Desde la perspectiva de los Proyectos IDTR y GPOBA y de un plan referido a los Pueblos indígenas constituyen entonces un referente necesario para el proceso de consulta y participación, respecto a emprendimientos que, desde cualquier instancia del gobierno central estén vinculados a los intereses de sus afiliados, como se indicará más adelante.

#### 5.4.1. Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)

El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) se crea en 1997 y aglutina ayllus y comunidades aymaras, quechuas y urus en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

El CONAMAQ se crea bajo una fuerte consigna de identidad indígena originaria en la que se plantea como una de las prioridades la reconstitución de los ayllus y el reconocimiento de organización social, política, económica y cultural propia por parte del Estado.

El CONAMAQ está constituido por los siguientes suyus o Regionales:

- Charca Qara Qara Chuquisaca
- Charca Qara Qara Potosí
- Consejo de Autoridades Originarias de Potosí (CAOP - Potosi)
- Consejo Occidental de Ayllus de Jach'a Carangas (COAJC)
- Jach'a Suyu Pakajaqi
- Consejo de Ayllus de Cochabamba
- Jatun Killakas asanajaquis JAKISA (Oruro)
- Urus ( Oruro)
- Soras (Oruro)
- Kallawayas

CONAMAQ cuenta con un *Consejo de Gobierno* en el que participan 30 personas. A la cabeza se encuentran el Jiliri Apu Mallku que es la máxima autoridad junto a su esposa la Jiliri Apu Mama T'alla, luego le siguen el Arquiri Apu Mallku y su esposa y luego los demás Mallkus y Mama T'allas.

Las autoridades originarias son elegidas en un Jach'a Tantachawi que es el cabildo mayor que se lleva adelante cada cuatro años. Luego por debajo se encuentra el consejo de Mallkus y luego los tres Apu Mallkus que se encargan de la organización ante el Estado.

Existen también varias comisiones entre las cuales están la comisión orgánica, la comisión territorio, la comisión jurídica y de derechos humanos, la comisión nacional e internacional, la comisión de salud y vivienda y la comisión de desarrollo y medio ambiente.

CONAMAQ es una de las organizaciones indígenas que tiene como instrumento de trabajo con sus bases, la consulta y su funcionamiento se da a través de sus mecanismos de vinculación y reuniones periódicas que se realizan en todos los niveles, para observar la situación y las demandas de las bases.

#### *Demandas de CONAMAQ*

En el 2002 CONAMAQ participó en la marcha con otras organizaciones indígenas del Oriente exigiendo la Asamblea Constituyente. Entre sus

demandas están el respeto a la identidad indígena, al idioma, a la cultura a la formas de organización social política y económica de los ayllus. También ha demandado el respeto a las autoridades indígenas y a la autodeterminación de los pueblos..

#### **5.4.2. Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano**

La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) se crea en 1982 como la organización que aglutina a los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía. En 1990, junto a CPIB del Beni, organiza la Marcha por la Tierra y el Territorio y desde entonces ha participado y demandado activamente la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

Los principios básicos de la CIDOB definidos en su perfil institucional son:

- Preservación de la unidad de los pueblos indígenas sobre la base; de la solidaridad, la autonomía y la tolerancia entre los pueblos.;
- Independencia político-partidista y religiosa;
- Independencia de toda injerencia externa en asuntos internos o líneas de acción básicas;
- Representación democrática y colegiada;
- Horizontalidad en el relacionamiento con niveles de gobierno en base a espacios ganados.
- Presencia de la mujer en los niveles de decisión;
- Solidaridad con todos los pueblos indígenas del mundo;
- Autonomía de las organizaciones/pueblos que la conforman.

La CIDOB, que agrupa a 33 pueblos indígenas de tierras bajas está organizada en las siguientes regionales:

- CIRABO (Central Indígena de la Región Amazónica) que agrupa a los araona, cabineño, chácobo, esse eija, machineri, Pacaguara, tacana y yaminahua.
- CPIB (Central de Pueblos Indígenas del Beni) con 26 subcentrales que comprende los baure, canichana, cayubaba, itonama, more, movima, moxeño – trinitario, moxeño-javeriano, siriono, tsimane.
- APG (Asamblea del Pueblo Guaraní) que reúne a los guaraníes de los tres departamentos (Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija).
- CPESC (Central de Pueblos Etnicos de Santa Cruz) que agrupa al pueblo ayoreo, chiquitano, guaraní y guarayo.
- ORCAWETA (Organización de Capitanías Weenhayek) que aglutina a las comunidades del pueblo Weenhayek.
- CPITCO (Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba) que incluye al pueblo yuqui y yuracare.
- CPILAP (Central de Pueblos Indígenas de La Paz) donde están agrupados los pueblos Leco, Mosestén y Tacana del Norte de La Paz.
- CIPOAP (Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando).
- COPNAG (Central Organizativa de los Pueblos Nativos Guarayo).

El Consejo Directivo de la CIDOB está compuesto por las siguientes personas;

- Presidente

- Vicepresidente
- Secretaría de Tierra y Territorio
- Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Económico
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Comunicación e Investigación y Documentación
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Género

#### *Las demandas de la CIDOB*

Los principios que resumimos antes constituyen el fundamento y objetivos de su demanda y movilización, sin embargo la característica central de su acción política y de representación de los pueblos indígenas de tierras es el desarrollo de una estrategia de diálogo permanente con las instancias de gobierno que se ha concretado en su participación activa y propositivamente en la elaboración de las más importantes leyes - Educación, INRA, Forestal, Hidrocarburos y otras- .

#### **5.4.3. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB**

La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) ha sido una de las organizaciones más significativas dentro de los movimientos sociales. La Confederación Nacional de Trabajadores de Bolivia (CNTB) que ha sido la organización anterior a la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia surge como una organización para estatal durante el Pacto Militar- Campesino. En 1977, bajo la dirección de Genaro Flores, asume una posición indianista y asume el nombre de CNTCB - Tupac Katari. Finalmente en 1979 se crea la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia , que se convierte en la organización matriz de un grueso de la población campesina originaria del país.

En el 2000, se llevan adelante diversas movilizaciones de los movimientos sociales liderizadas por la CSUTCB, en ese entonces dirigida por Felipe Quispe. En el 2001, se bloquean nuevamente los caminos y se consolida el cuartel indígena de Q´alachaka. En el 2003 los dirigentes de la CSUTCB y de CONAMAQ inician una huelga de hambre en la Radio San Gabriel, para que el gobierno cumpla con el pliego petitorio de la CSUTCB y por la liberación de Edwin Huampo, dirigente de la Provincia Los Andes y el rechazo a la venta del gas boliviano.

#### *Estructura de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*

La CSUTCB está organizada en nueve federaciones departamentales que corresponden a los nueve departamentos, luego se encuentran las provinciales, las cantonales, las sub centrales y las comunidades. Por otro lado, existe la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa que a su vez se organiza a nivel de departamentos y provincias. Paralelamente funcionan las federaciones regionales; FSUTC Norte de

Potosí, FEUTC, Trópico de Cochabamba, FRUTCAS, que es la federación de Uyuni y la FSUTC que es del Norte de Santa Cruz.

### *Demandas de la CSUTCB*

Durante los últimos años las demandas de la CSUTCB han estado centradas en la dotación de tierras fiscales, la defensa de los recursos naturales (como fue la movilización en el 2000 y luego durante el 2003 con la movilización por la defensa del gas). Dentro de las demandas de la CSUTCB se encuentran también la realización de obras e inversión orientadas a mejorar la producción agrícola y pecuaria como un medio para mejorar la situación de la población campesina.

En los últimos años, la CSUTCB reivindica la autonomía de los territorios indígenas y el autogobierno en determinadas jurisdicciones territoriales. Dentro de esta misma línea demanda la propiedad de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios, es decir sobre el subsuelo, suelo y el vuelo.

## **6. Lineamientos para la integración del Proyecto IDTR y GPOBA en los Planes para los Pueblos Indígenas**

El proceso que se detalla a continuación tiene como objetivo central extender los beneficios del proyecto de electrificación de los proyectos IDTR y GPOB diseñados para la población rural en general hacia las poblaciones indígenas situadas en el área del proyecto. Para cumplir adecuadamente este objetivo debe tenerse cuenta como principios fundamentales los siguientes: i) La consulta previa y participación informada de los pueblos indígenas a través de sus instancias organizativas propias; ii) La identificación de los beneficios económicos, sociales y de calidad de vida “para vivir bien” debe basarse en una perspectiva respetuosa de sus derechos y de su visión de bienestar y desarrollo; iii) Para la identificación de aspectos que pudiesen ocasionar consecuencias adversas, además de los recaudos técnicos sobre el tema deben considerarse los criterios identificados en el proceso de consulta así como también los aspectos vinculados con aspectos culturales propios de las poblaciones indígenas concernidas.

Siguiendo estos principios fundamentales, los componentes que guiarán la integración de los objetivos del IDTR y GPOBA al Plan para los Pueblos Indígenas serán los siguientes:

### **a) El Marco legal.**

El Plan debe considerar, tomando como base de referencia los aspectos desarrollados en el presente documento, el conjunto de derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas, El criterio central es su integralidad en

tanto se trata de derechos referidos a un único y mismo sujeto jurídico y titular, los pueblos indígenas. Es igualmente importante considerar la vigencia de los “usos y costumbres” o derecho indígena como regulador de aspectos fundamentales de la vida de las comunidades indígenas y campesinas originarias.

La consideración de estos aspectos normativos permitirá no solamente que el proyecto se ajuste adecuadamente a las disposiciones emanadas de ambas fuentes normativas sino también dará plena validez a los acuerdos que se tomen en la ejecución misma del proyecto.

**b) Las unidades de planificación y ejecución del IDTR y GPOBA en el Plan para los Pueblos Indígenas.**

Se deberán distinguir dos niveles en la planificación y ejecución de los Programas, por una parte A)) los niveles *territoriales* de las unidades étnicas que son parte de un determinado pueblo indígena; B) el nivel político administrativo representado centralmente por los municipios y, si es el caso los Municipios indígenas y particularmente los Distritos indígenas, estos expresamente reconocidos por la ley; C) los niveles de representación de la estructura organizativa de los pueblos indígenas ( CONAMAQ; CIDOBM CSUTCB y sus instancias de organización en todos los niveles). Estos tres niveles están articulados sin embargo constituyen ámbitos específicos que deben ser tomados en cuenta en la elaboración del PLAN una vez que se haya definido la localización de los proyectos.

A) En la perspectiva de los niveles territoriales encontramos varios tipos de unidades.

- i) Las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que particularmente en las Tierras Altas coinciden con los límites de las unidades territoriales tradicionales, es decir Ayllus y en algunos casos *Markas*. El “Marco General para la elaboración de Planes de Desarrollo de poblaciones indígenas” elaborado al inicio del proyecto IDTR en 2003, propuso tomar como unidad de planificación del desarrollo local a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en el marco de las estructuras organizativas de los pueblos indígenas “con la finalidad de lograr la plena apropiación y participación activa de la población indígena en el Proyecto”. Consideramos entonces que son un nivel a tomar como unidad de planificación cuando la localización de los emprendimientos esté asentado en este tipo de unidad territorial.
- ii) Con igual jerarquía y vigencia social y jurídica están otras unidades territoriales indígenas, que son los Ayllus que comprenden a su vez varios otros niveles al interior de ellos (Algunos autores las designan como Ayllu Mayor, Ayllu Menor y Ayllu Mínimo). Son las “comunidades de origen u originarias reconocidas por el Decreto de Reforma Agraria

de 1953. Por consiguiente constituyen unidades territoriales con plena capacidad para ser consideradas como unidades de planificación cuando los emprendimientos estén ubicados en uno o más de ellas.

- iii) Aunque con particularidades vinculadas a su extensión física territorial y, en la mayoría de los casos, menor población que los Ayllus, tenemos a las comunidades campesinas originarias, cuya estructura de organización es general la sindical. Son, como las anteriores, unidades con plena capacidad para la planificación y ejecución de proyectos.

B) A nivel de la división político administrativa es evidente que la unidad de planificación más importante es el Municipio en tanto instancia plena para los procesos de planificación participativa. Debe entenderse que en su jurisdicción se encuentran las anteriores unidades territoriales, es decir TCO, Ayllus y comunidades indígenas campesinas. Está demás decir que. Pero además por la razón que mencionamos, la ampliación del proyecto a poblaciones indígenas tendrá en el nivel municipal un nivel imprescindible para lograr ese objetivo.

C) Respecto a la estructura organizativa de los pueblos indígenas campesinos, ya se ha hecho referencia a las características de las tres organizaciones nacionales, CONAMAQ; CIDOB Y CSUTCB. Lo que debe tomarse en cuenta es que TODAS las instancias territoriales mencionadas -TCO, Ayllus, comunidades campesinas originarias- están afiliadas a una de estas tres organizaciones. Constituyen por tanto el punto obligado de ingreso para la realización de cualquier proyecto o programa gubernamental o no. Como veremos después, el proceso de consulta debe por ello partir de este nivel. Dependerá de la ubicación territorial específica de los proyectos cual de estas organizaciones tendrá el rol de organización interlocutora central.

### **C. El proceso de Consulta y participación de los Pueblos Indígenas**

El procedimiento de consulta y participación que se detalla a continuación tiene como base a lo establecido en el Convenio 169, las políticas operacionales del Banco Mundial (OP 4.10) y lo establecido en las normas jurídicas vigentes, en particular lo establecido en la *Consulta pública* establecida en los Reglamentos de la Ley de Medio Ambiente y lo dispuestos en la Ley de Hidrocarburos cuyos contenidos se han descrito anteriormente..

Sin embargo la base conceptual y de procedimientos central a seguir en la elaboración del Plan en lo que se refiere a la Consulta a los Pueblos indígenas está establecido en el Decreto Supremo 29033 de 23 de abril de 2007 que regula de manera específica las actividades hidrocarburíferas en TCO y comunidades campesinas. Sin embargo en tanto hace referencia expresa al derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas a

través de sus organizaciones sienta jurídicamente principios aplicables de manera más amplia a cualquier emprendimiento que involucre a los pueblos indígenas, como es el caso del ambos proyectos.

En esta perspectiva es importante subrayar que conceptualmente la participación y consulta a pueblos indígenas no se realiza únicamente desde la perspectiva de precautelar sus derechos frente a impactos negativos o daños, sino también para lograr que esas poblaciones puedan beneficiarse con las acciones positivas de un determinado proyecto eliminando así su exclusión.

Detallamos en consecuencia los pasos que deberán cumplirse según esta disposición aplicada al caso específico del Proyecto IDTR y GPOBA.

- 1) El **principio jurídico general** a tomar en cuenta es la obligación del Estado boliviano de reconocimiento, protección y respeto de los derechos sociales, económicos y culturales de los Pueblos Indígenas del territorio nacional a partir del reconocimiento Constitucional del carácter pluricultural y multiétnico de Bolivia. También la obligación estatal como signataria del Convenio 169 de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Así mismo, que el gobierno deberá velar porque se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos y cuyos resultados debe considerarse como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades
- 2) Las **bases y principios de la consulta** que se deberán seguir para el Proyecto IDTR y GPOBA son los siguientes:
  - i) *Información previa y oportuna:* El Plan para los Pueblos Indígenas de los Proyectos IDTR y GPOBA deberá asegurar que los PI reciban de manera previa y oportuna la información suficiente y necesaria en el idioma del área de los proyectos, tareas que debe ser cumplida por los operadores directos de las acciones, como es el caso de las Empresas que realizarán el trabajo de densificación de redes e instalación de fotovoltaicos.
  - ii) *Veracidad :* La información referida a las características del proyecto, sus componentes y resultados esperados que se sometan a la consulta deben realizarse de buena fe y ajustarse a la verdad
  - iii) *Oportunidad:* El proceso de consulta y participación debe comunicarse asegurando que las instancias representativas de cada uno de los PI puedan desarrollar el proceso y cumplir con las etapas que se hubiesen definido para su ejecución operativa

- iv) *Participación:* El Plan debe asegurar mecanismos para que los PI participen durante todo el proceso con miras a ejercer sus derechos y la salvaguarda de usos y costumbres.
  - v) *Transparencia:* El proceso de consulta y participación debe desarrollarse de manera pública y con acceso libre y oportuno a toda la información de los proyectos IDTR y GPOBA.
- 3) **El marco institucional e instancias de representación.** En el Plan se debe considerarse que la instancia responsable de la ejecución del proceso de consulta y participación es Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas (VMEEA) dependiente del Ministerio de Vivienda y Obras Públicas, en coordinación con el Viceministerio de Tierras. El Ministerio de la Presidencia podrá ser parte del mismo si ambas instituciones lo requieren en tanto según la LOPE está encargado de las tareas de transvesalización de los derechos de los PI en todas las instancias de gobierno.

En cuanto a las instancias de representación de los PI que participan en el proceso de consulta y participación son las instancias orgánicas a nivel nacional, departamental, regional y local de los PI, respetando su territorialidad y usos y costumbres. Es decir se trata de las organizaciones matrices CONAMAQ; CIDOB Y CSUTCB.

En consecuencia la aplicación de los procedimientos y pasos mencionados no pueden ser realizados únicamente con la población del ámbito territorial local (TCO, por ejemplo) en los que se ejecute el Programa, sino en coordinación con los niveles regionales, departamentales y nacionales de los PI.

- 4) **Las fases del proceso de consulta** que deberá seguir el Plan son las siguientes:
- i) *Convocatoria:* El proceso de consulta y participación se iniciará mediante una convocatoria por escrito y adjuntando la información pública del proyecto a las instancias de representación de los PI de las áreas de intervención de los Proyectos IDTR y GPOBA, con copia a sus niveles regional, departamental y nacional, a sostener una reunión de carácter informativa y de coordinación de las demás actividades de la consulta y participación. Sin perjuicio de esta acción específica en las áreas de los emprendimientos, se debe considerar como actividad inicial la presentación del proyecto a las instancias nacionales de los PI.
  - ii) *Primera reunión de consulta y participación:* Esta reunión tendrá como objetivo central la presentación y entrega de la información pública del proyecto que es objeto de la consulta a los representantes de las instancias de representación a nivel local de los PI en los que se realizarán los emprendimientos reunión que deberá estar coordinada con los niveles regional,

departamental y nacional. Esta información estará sujeta a los requisitos de veracidad, oportunidad y transparencia mencionados anteriormente.

- iii) *La Planificación del proceso de consulta.* La organización local del PI, en conocimiento y coordinación con las instancias regionales, departamentales y nacionales, realizará las tareas de coordinación interna siguiendo sus usos y costumbres para establecer las actividades específicas de consulta y participación.

Estos acuerdos internos figurarán en un documento escrito de propuesta de consulta de la instancia local del PI, en base al cual se firmará una primera acta de entendimiento para la realización de las actividades de consulta.

Dependiendo de las características y magnitud de los emprendimientos a realizar en cuanto al la densificación de redes e instalación de sistemas fotovoltaicos, esas actividades de consulta podrán consistir en la realización de reuniones, asambleas o talleres con la población de los PI del área de trabajo del proyecto.

- iv) *El Proceso de consulta y participación.* Sobre la base del anterior acta de entendimiento el proceso de consulta y participación acordado se realizará en coordinación entre la instancia ejecutora del proceso de consulta y participación y la instancia local del PI. En estas actividades podrán participar las empresas y otras instancias relacionadas con los aspectos técnicos como también aquellas relacionadas con los procedimientos de crédito y aspectos afines.
- v) *Sistema participativo de monitoreo y evaluación,* En el proceso de consulta y participación el Plan debe establecer criterios para establecer en consenso los procedimientos que permitirán acompañar la asistencia técnica que obligatoriamente tienen que proporcionar las empresas. También es importante establecer mecanismos que permitan la consulta y reclamo de los usuarios a lo largo del proceso.
- vi) *Acuerdos y concertación:* Los resultados de las actividades de consulta y participación serán formalizados en un acta de entendimiento en el que se recogerán las observaciones, complementaciones y recomendaciones destinadas a lograr una mayor inclusión de la población indígena en los beneficios del proyecto así como a precautelarla de cualquier efecto o impacto negativo.
- vii) *Vinculación con otros actores públicos y privados* Los resultados recogidos en el acta de entendimiento anterior

podrán ser parte de las negociaciones con instancias públicas locales, en particular con los Municipios respectivos.

De igual manera esta acta constituirá un documento base para orientar el trabajo de las empresas responsables de la ejecución técnica del proyecto como también de las entidades que trabajaran en los programas de crédito.

## 7. Impactos <sup>(8)</sup>

Señalamos algunos impactos que consideremos más significativos:

- El procedimiento principal para la promoción del servicio tiene características de centralización vía instancias del gobierno central o del Municipio. El riesgo es que este procedimiento impida el acceso de la población más pobre o que habita en lugares más alejados a información sobre las características, posibilidades y ventajas de los programas. La población indígena está en riesgo mayor de ser excluida por ambos factores. El proceso de consulta y participación, a través del acta de entendimiento permitiría, como se mencionó, apoyar una mayor participación de la población indígena.
- Un riesgo importante de exclusión de las poblaciones indígenas rurales se origina en el proceso de selección de los beneficiarios del crédito. La promoción y los procesos de selección de los prestatarios está exclusivamente a cargo de las entidades privadas que lo otorgan y que son subcontratadas por las empresas técnicas encargadas de la implementación del proyecto, por lo tanto sin vinculación directa con el Proyecto IDTR.. El procedimiento mayormente seguido es “macro”, a través por una parte, del contacto con las grandes asociaciones de productores, que son clientes con cartera “histórica”. También a través de Prefecturas y municipios obteniendo información de posibles ampliaciones de la red lo que les permite identificar con precisión un área precisa. El municipio organiza las reuniones a la que concurren las empresas técnicas y la de crédito y dirigentes locales.

Solamente una acción específica orientada a mejorar la participación de la población indígena en esos municipios podría equilibrar este procedimiento de manera de ampliar los efectos sociales del proyecto. Nuevamente el proceso de Consulta y Participación con organizaciones indígenas permitiría ampliar los efectos positivos del proyecto hacia estos sectores,

---

<sup>8</sup> En el documento “Marco General para la elaboración de Planes de Desarrollo de Poblaciones Indígenas” de 2003 se señalan impactos que pueden aplicarse a la situación actual. I) incapacidad de cumplimiento con compromisos financieros por las limitaciones de recursos económicos de la mayor parte de la población beneficiaria; ii) riesgo de conflictos al interior de la comunidad por el hecho que por razones de distancia, dispersión y bajos recursos varias familias de una comunidad no podrán contar con el servicios; iii) la capacitación de técnicos locales prevista en el proyecto puede frustrarse por migración a centros poblados mayores.

- En la medida en que un sector meta del proyecto son las OECA en lo que se refiere a usos productivos, el riesgo que debe considerarse es que buena parte de las actividades comerciales en áreas campesinas y ganaderas indígenas no son parte de las OECA que tienen un horizonte organizativo distinto en cuanto a la asociación para la inversión y otros. En la gran mayoría de los casos las actividades productivas orientadas al mercado están a cargo de familias o asociaciones de familias emparentadas, las mismas que por la razón mencionada no podrían beneficiarse del proyecto quedando así excluidas.
- Las estadísticas sobre despoblamiento por migración y selectiva por edad muestran niveles dramáticos en las regiones del altiplano y en los municipios del proyecto. Particularmente en las áreas de Oruro y Potosí las personas que se quedan en las comunidades son de edad avanzada. Aunque los efectos sociales del proyecto en este caso son beneficiosos deben analizarse aspectos colaterales vinculados con la capacidad de pago, limitaciones en los objetivos de uso productivo, etc.

### **Bibliografía (Parcial)**

Decentralized Electricity for Universal Access, Documento del Banco Mundial

Manual de Operaciones del Banco Mundial, Normas de Procedimiento del Banco para Pueblos Indígenas

Marco General para la elaboración de Planes de Desarrollo de Poblaciones Indígenas – Proyecto ERYTIC –  
Ana Cristina Betancourt

Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: and Independent Desk Review, January 10, 2003, World Bank

Plan Nacional de Desarrollo

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Digesto, descentralización Participativa, Compilación de Normas referidas a la participación popular y las descentralización administrativa, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Unidad Nacional de Fortalecimiento Comunitario, Enero 2001.

Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia, Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política, Diakonia, Oxfam, 2004.  
García Linera, A., Costas, P., Chávez., M

Gama étnica y lingüística de la población Boliviana. Ramiro Molina Barrios y Xavier Albó . Sistema de Naciones Unidas de Bolivia, 2006, La Paz

Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001, Ramiro Molina Barrios. Proyecto “Los pueblos indígenas y la población afro descendiente en los censos”, CEPAL, BID, julio 2005.

Marco de desarrollo de Pueblos Indígenas aplicable al Proyecto de Electrificación Rural. Carlos Augusto Mora y Alberto Villavicencio. Lima, Perú, 2005

## ANEXOS

### Anexo 1

#### **Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural: Componente de Densificación de Redes Eléctricas Rurales**

##### **Antecedentes**

El Gobierno Boliviano, a través del Vice Ministerio de Electricidad y Energías Alternativas (VME/EA), está implementando una nueva iniciativa en el sector eléctrico para poder expandir el acceso al servicio eléctrico de comunidades rurales, de una forma más agresiva en los próximos años. El programa, denominado “Programa de Electricidad para Vivir con Dignidad”, ha sido vinculado con un Proyecto de Infraestructura Descentralizada de Transformación Rural (IDTR), que tiene como propósito abastecer de servicios públicos de infraestructura a comunidades

rurales. El programa fue originalmente diseñado para financiar inversiones en sistemas de telecomunicación y energéticos. Debido a algunos cambios en el mercado de la telefonía, el Gobierno Boliviano y el Banco Mundial tomaron la decisión de cancelar el programa de este rubro.

Con los fondos sobrantes por el cambio en el programa, el IDTR está contemplando la opción de crear una nueva actividad en electrificación rural convencional. El IDTR ya tiene una actividad en marcha, que tiene el objeto de instalar 17.000 sistemas solares en áreas rurales. Para esta actividad, existen dos contratos vigentes a través de los cuales los contratistas ya están en plena instalación de sistemas solares.

La actividad de electrificación rural convencional está en proceso de diseño. Está actividad contempla la densificación de redes eléctricas convencionales rurales, con la meta de financiar hasta 20.000 conexiones con una inversión compartida con empresas y cooperativas eléctricas rurales. En su totalidad, los dos componentes tienen un alcance de conectar aproximadamente 37.000 viviendas en varios departamentos de Bolivia.

El proyecto de electrificación rural convencional realmente es la primera etapa en el programa de mayor plazo cuya meta es de expandir las fronteras eléctricas para las comunidades rurales sin servicio eléctrico. Como primera etapa en este proceso, las inversiones para esta actividad estarán dedicadas a proyectos de densificación de sistemas eléctricos existentes, o sea, incentivar a las empresas y cooperativas eléctricas para extender el servicio a los usuarios que quedan a una distancia entre 100 y 1.000 metros de las líneas primarias eléctricas.

Los fondos restantes del programa de telecomunicaciones de IDTR tienen un valor de \$5 millones, los cuales serían presupuestados para al tema de densificación de redes eléctricas rurales. Como el Proyecto de IDTR ya está en marcha, el plazo es limitado hasta finales de 2009; todas actividades tienen que terminarse en los próximos 34 meses. Para poder utilizar estos fondos con el máximo beneficio para las comunidades rurales, el IDTR quiere analizar las opciones del diseño del programa, y finalizar la metodología y procedimientos para poner en marcha el programa en los siguientes meses.

El objetivo de este documento es el de resumir las características específicas del programa propuesto, analizando los costos potenciales, las características de proyectos específicos, los desafíos, y el impacto esperado del programa. Estos temas estarán tocados en forma resumida, con el objeto de definir los componentes del programa de densificación, los pasos a seguir, y los resultados finales.

## **Mercado Meta**

Según los datos del censo nacional de 2001, existen aproximadamente 705.000 hogares que carecen del servicio eléctrico en Bolivia, de los cuales, 121.250 están ubicados en áreas urbanas, y 583.750 en áreas rurales. De los que existen en áreas rurales, la gran mayoría están en comunidades pequeñas; aproximadamente 474.400 existen en comunidades que no tienen más de 350 hogares. Esto representa el 67% del monto total de viviendas no-electrificadas.

Como es de conocimiento común, el tema de electrificación rural se complica mayormente por la baja densidad de comunidades rurales y las largas distancias que se tiene que llevar las líneas eléctricas para poder ofrecer servicio a la población meta. Estos factores, en combinación con el bajo consumo de electricidad en áreas rurales, representan dificultades para inversiones de empresas eléctricas en proyectos de electrificación rural. En otras palabras, el negocio de la electrificación rural no da beneficios financieros a las empresas eléctricas, aún en los casos donde las viviendas estén muy cercanas a la red existe.

Sin duda, el mercado más atractivo es el que está ubicado a mayor proximidad de las líneas eléctricas. Es decir, las oportunidades para extender las líneas de media y baja tensión a un máximo de 1.000 metros es donde se pueden contar con mayor impacto por el monto invertido. Los proyectos que requieren mayor extensión de líneas primarias, que también tienen la potencialidad de servir a mayores cantidades de consumidores, requerirán mayores contribuciones del Estado para poder incentivar a las empresas eléctricas, a realizar estas inversiones.

Tomando en cuenta estas condiciones, y que el programa tiene un horizonte máximo de 30 meses para su ejecución (incluyendo el proceso de revisión y aprobación del diseño del programa), se ha decidido enfocar los recursos en proyectos de densificación de los sistemas eléctricos rurales existentes. La intención es volver a ver el tema de proyectos de mayor alcance como un próximo paso en el programa, cuando haya más fondos y mayor plazo del mismo. Entonces, el mercado meta para el proyecto actual estará compuesto de las comunidades y agrupaciones de viviendas en áreas rurales de Bolivia. Por los propósitos de este proyecto, se define que áreas rurales incluyen todo territorio boliviano que este fuera de los municipios capitales de los departamentos, ubicado entre 100 hasta 1.000 metros de los sistemas eléctricos existentes.

## **Características de los Proyectos de Densificación**

Cada proyecto eléctrico es distinto, pero proyectos que participan en programas con objetivos específicos comparten características comunes. En el caso de proyectos de densificación de redes, el número de conexiones por kilómetro de red de media y baja tensión tiene que ser mayor al promedio de consumidores normalmente conectados a proyectos de extensión de la red. Aunque parezca obvio, es importante señalar el impacto cuantificable; en proyectos de electrificación rural de mayor alcance, es común considerar proyectos que tienen menos de 20 usuarios por kilómetro de línea de media tensión. Sin embargo, para proyectos de densificación, se espera muchas más conexiones por kilómetro de línea, puesto que no se debe extender las líneas más de 1.000 metros.

Según los análisis que se han realizado, las conexiones por kilómetro de línea de media tensión deben estar por encima de 40. Además, como en el caso de densificación se utiliza una mayor cantidad de línea secundaria que en el caso de proyectos de extensión de la red, se espera una mínima cantidad de 30 conexiones por kilómetro de línea de baja tensión. Estas no son cifras concretas, pero si no se mantienen en este rango aproximado, las empresas no van a poder recuperar el costo de operación de los proyectos, aún con un nivel de subsidio previsto por estos proyectos.

Desde el punto de vista de las empresas eléctricas distribuidoras que participen en el programa, los costos operativos de proyectos de densificación no son iguales a los costos operativos de proyectos de mayor alcance. Los costos operativos pueden ser desglosados en cuatro componentes para fines de análisis financiero de los proyectos nuevos. El mayor componente del costo operativo para sistemas eléctricos de distribución debería ser el costo de energía comprada. Es decir, la energía entregada por el sistema de distribución tiene un costo que normalmente debe estar en el rango de 60-70% del costo total de servicio eléctrico. Este costo variable se mantiene para cualquier consumidor nuevo, por lo menos desde el punto de vista de la empresa eléctrica que presta servicio eléctrico.

Otro componente es el costo de comercializar el servicio eléctrico, es decir, el costo de lectura de medidores, de facturar a los consumidores, y de cobrar las facturas. Este costo tampoco varía mucho para cualquier tipo de usuario, así sea un usuario de un proyecto de extensión mayor de la red, o de un proyecto de densificación.

Los dos últimos componentes incluyen el costo administrativo del servicio eléctrico, y el costo de operación y mantenimiento de la red eléctrica. Estos dos componentes dependen mayormente de los sueldos de los administradores de la oficina central, y los linieros y técnicos que mantienen la red eléctrica. Como los proyectos de densificación incrementan el número de usuarios marginalmente al sistema eléctrico, es muy dudoso que dichos proyectos tengan un impacto substancial en el costo administrativo o en el costo de mantenimiento/operativo de la red de distribución. Por eso, se considera que los proyectos de densificación no llevan costos iguales a proyectos de mayor alcance, como los que incrementan la red de distribución de media tensión.

En cuanto al consumo eléctrico de los consumidores atendidos por estos proyectos, no se espera que sean muchos usuarios comerciales, y es casi seguro que no habrá ningún nuevo usuario industrial. Para propósitos de evaluación de los proyectos, se estiman que todos los usuarios serán residenciales, con consumos menores a 30 kWh/mes.

En cuanto a la estructura financiera de los proyectos, las fuentes principales de financiamiento serán de las empresas eléctricas de distribución; del Gobierno Boliviano, a través del Programa de IDTR; y de los usuarios mismos. Como las empresas eléctricas tienen el interés y la obligación de extender su servicio al máximo número de usuarios posible en sus zonas de influencia, se debe tomar la iniciativa de invertir una parte significativa en el costo de la infraestructura de los sistemas eléctricos. En conocimiento de que los proyectos no son rentables, el IDTR contribuirá con un subsidio que representaría una porción del valor del beneficio económico del proyecto. Adicionalmente, sería importante que los beneficiarios (consumidores) mismos, contribuyan con una contraparte al proyecto, aproximadamente equivalente al valor de la acometida. Las porciones exactas de las contribuciones variarán proyecto por proyecto adjudicado en función de las propuestas presentadas por los participantes al IDTR.

Es muy probable que la potencia para conectar hogares sin servicio eléctrico dentro de un radio de 1.000 metros de la red existente, no sea muy grande en cualquier área geográfica contigua a los sistemas eléctricos rurales existentes. Adicionalmente, y con el propósito de facilitar el programa sin mayores complicaciones, sería

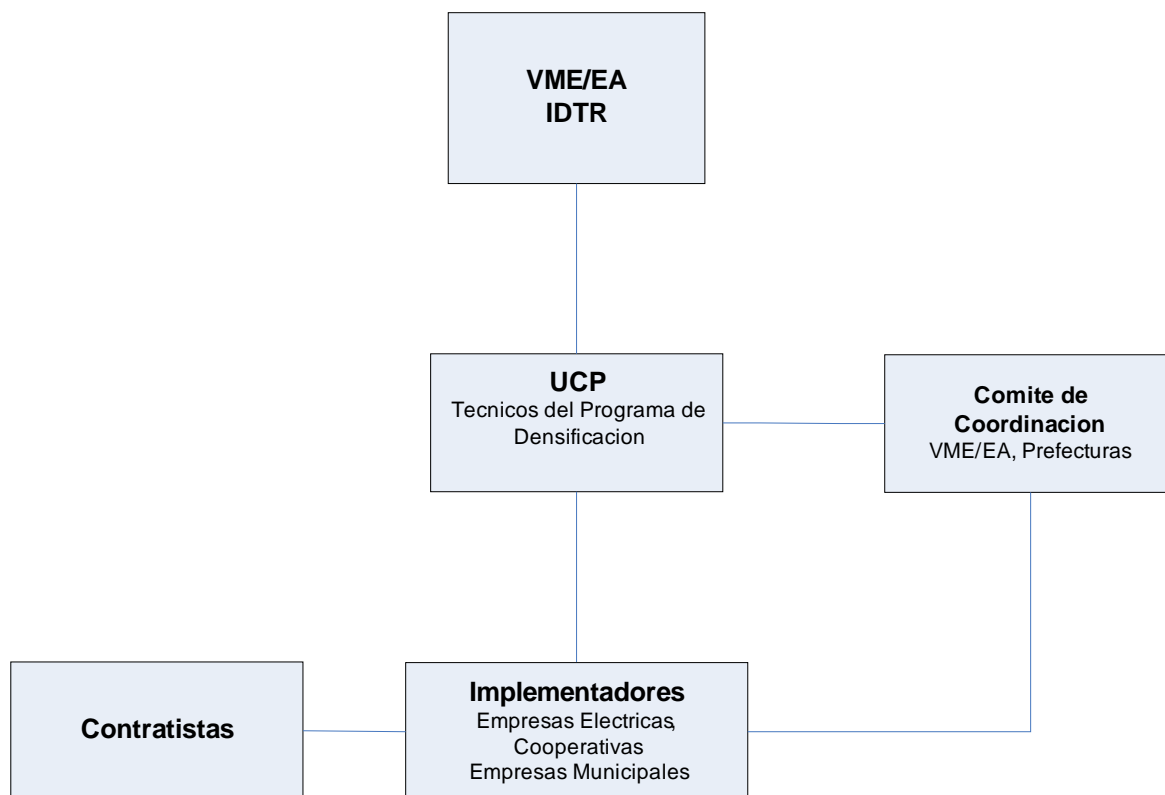
importante agrupar posibles proyectos en lotes mayores a 1.000 conexiones. Para realizar proyectos de esta escala, se recomienda que se defina un proyecto como un grupo de ampliaciones de conexiones dentro una sola empresa eléctrica. Es decir, que las empresas presentan “proyectos” que se componen de varios grupos de proyectitos de densificación, como un solo proyecto con un tamaño mínimo de 1.000 conexiones. Por otro lado, el limitante de la escala de cualquier proyecto presentado sería el monto de dinero disponible para subsidios en cualquier Departamento, como será explicado en el pliego de la convocatoria de proyectos, a ser publicado por el IDTR.

## Estructura del Programa

El Programa de Electricidad para Vivir con Dignidad tiene la meta de llegar a un porcentaje de electrificación rural de 50% hasta el año 2010. Para poder alcanzar esta meta en los próximos dos años, se deben agilizar los procesos y buscar los proyectos que puedan lograr el mayor impacto en el menor tiempo posible. Esta es una buena justificación para enfocar los esfuerzos en proyectos de densificación, como el primer paso del programa de expansión de servicios eléctricos rurales.

Los actores principales en el programa incluyen al IDTR, como ente director del proceso; a las prefecturas de cada departamento, como colaboradores en la toma de decisiones de los proyectos; y, a las empresas y cooperativas eléctricas, que serán los principales implementadores de los proyectos. La Figura 1 muestra las relaciones entre los actores principales.

**Figura 1.** Estructura Institucional del Programa.



Como la figura muestra, se recomienda que el IDTR designe a la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) como responsable para la buena administración y ejecución general del programa de densificación. Este equipo estaría compuesto por los administradores y técnicos contratados específicamente para manejar las operaciones diarias del programa.

Adicionalmente a la UCP, se recomienda formar un comité de coordinación del programa, compuesto por representantes del VME/EA y de las Prefecturas. El propósito del comité sería el de comunicar el avance del proyecto a las Prefecturas, y coordinar las actividades con planes de inversión rural que las Prefecturas estuvieran manejando por su lado. En el largo plazo, la intención sería la de preparar a las Prefecturas para una colaboración de mayor alcance en proyectos que requieran financiamiento e implementación compartido entre el VME/EA y las Prefecturas.

La Figura 2 muestra los pasos de la implementación del programa. Los primeros dos pasos son el producto de este estudio, es decir, finalizar el diseño propuesto del programa para poder presentar la propuesta de modificar el Proyecto de IDTR al Banco Mundial y al Gobierno Boliviano. Se estima que estos dos pasos tomaran dos meses en total.

Cuando el proyecto ya este aprobado, se puede iniciar el proceso de diseñar y redactar los términos de referencia del concurso de propuestas. Los términos de referencia deben incluir los aspectos técnicos, financieros, y legales de la presentación de propuestas. Para ganar tiempo, el equipo técnico del IDTR puede avanzar en la definición técnica de las propuestas, porque se requiere mayor detalle técnico/financiero. En cuanto a los detalles técnicos, se recomienda que los proponentes deban presentar:

1. Descripción general de los proyectos, que incluya los kilómetros de línea de media y baja tensión a ser construidos, el número de transformadores, y el número de conexiones.
2. Una tabla con los costos unitarios y los costos totales por proyecto.
3. Una descripción de las normas de diseño y construcción utilizadas.
4. Hojas de estacado.
5. Análisis financiero del proyecto, utilizando el formato designado por el IDTR.

El pliego también definirá los términos financieros del Programa, incluyendo el proceso de adjudicación de los proyectos. Para poder contar con mayor cobertura geográfica, y también para poder incentivar a las empresas eléctricas y cooperativas pequeñas, se ha decidido dividir los fondos en dos partes. Una parte de aproximadamente 60% del valor total del Programa, o sea \$US 3 millones, sería destinada a las empresas eléctricas grandes, como ELFEC, CRE, CESSA, SEPSA, ELFEO y ELECTROPAZ. La otra parte con un valor de \$US 2 millones sería destinada a las empresas eléctricas y cooperativas de menor escala, como EMPRELPAZ, CER, SEYSA, EDELSAM, u otras.

Una vez terminado el pliego, se publica la convocatoria en los periódicos y otros medios normalmente utilizados por el Gobierno Boliviano, de acuerdo a Ley. Se recomienda llamar a una conferencia de interesados después de dos o tres semanas de la publicación de la convocatoria para poder revisar los términos de referencia del pliego y escuchar los comentarios/preocupaciones de los interesados. Si fuera necesario clarificar o modificar algunos términos del pliego, se harán circular las modificaciones/clarificaciones a todos los que hayan comprado el documento.

El plazo de preparación de las propuestas sería de dos meses, tomando en cuenta que los proponentes tendrán que buscar datos específicos del campo en varias áreas dispersas de sus sistemas eléctricos. Además, los términos de referencia de la convocatoria requerirá que los proponentes presenten hojas de estacado como parte integral de sus propuestas. Aunque estos dibujos no sean muy complejos, tomará tiempo para buscar la información que lo documente bien.

El IDTR también ofrecerá un taller de capacitación a las cooperativas eléctricas en la preparación de las propuestas. En preparación de esta actividad, se prepara una guía de preparación de proyectos, la cual sería la base para el taller de capacitación. Después del taller, consultores contratados por el Programa ofrecerán asistencia técnica a aquellas empresas y cooperativas eléctricas pequeñas que así lo requieran para la buena preparación de las propuestas.

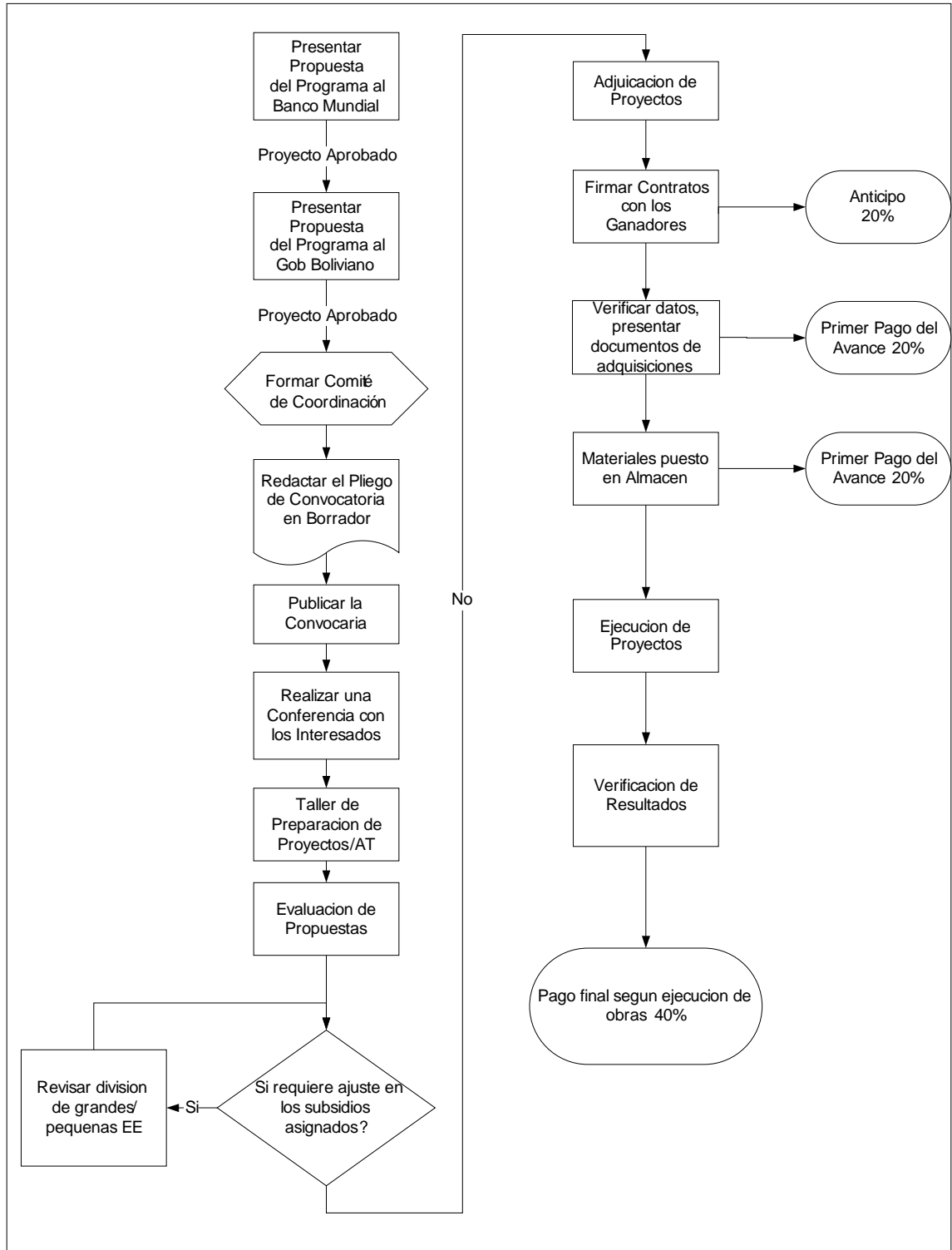
Después del plazo definido para al presentación de propuestas, se recibirán todas propuestas y previamente a esto se formará un Comité de Evaluación. Este comité estará compuesto por funcionarios del VME/EA y por representantes de las Prefecturas. El comité seguirá un proceso de tres pasos. Primero, se revisa las propuestas para asegurar que cumplen con los requisitos legales especificados en los términos de referencia. Segundo, se realiza una evaluación de las presentaciones técnicas de las propuestas para verificar si cumplen con los requisitos. Tercero, se evalúa solo aquellas propuestas que han cumplido con la evaluación legal y técnica, para determinar finalmente cuales propuestas presentan las condiciones financieras más favorables.

Como los proyectos son pequeños y sencillos, se evalúan dos factores principales de las propuestas financieras. El factor dominante sería el subsidio propuesto por conexión, tomando en cuenta que el techo del subsidio sería de \$US 250. Las propuestas que proponen los menores subsidios serán las favorecidas. El segundo factor a tomar en cuenta sería el número de conexiones propuestas; si hay un empate entre dos o más propuestas, que presentan propuestas de subsidios iguales, la propuesta que tuviera el mayor número de conexiones ganará. Así que, el proceso de adjudicar propuestas seguirá hasta que todos fondos tanto los destinados a las empresas grandes como a las pequeñas, sean adjudicados.

Al terminar el proceso de evaluación, el comité de evaluación presentará un informe con recomendaciones al Vice Ministro de Electricidad y Energías Alternativas para su revisión y aprobación. Al recibir el visto bueno del Vice Ministro, se adjudicarán los contratos a los proponentes ganadores, y presentarán los contratos a las empresas y cooperativas eléctricas seleccionadas.

Los contratos especificarán que los pagos se realicen en cuatro desembolsos. Al firmar los contratos, se realizará un anticipo de 20% del valor a cada empresa adjudicada. Con los fondos ya en mano, los adjudicados seguirán preparando sus proyectos, incluyendo la preparación de los documentos de adquisiciones. Con la presentación del cronograma de construcción y del contrato de materiales, la UCP realizará el segundo pago de otro 20% del valor total del proyecto.

**Figura 2.** Diagrama del Proceso de Implementación del Programa



Se estima que el proceso de provisión de los materiales sería de diez a doce semanas. Habiendo recibido los materiales, y contra una inspección por parte de la UCP, se realizará el tercer pago de otro 20% del valor del contrato a las empresas eléctricas/cooperativas. Las empresas/cooperativas iniciarán las construcciones inmediatamente después de la recepción de los materiales.

La UCP hará contratos con inspectores de campo para monitorear la construcción. El propósito sería verificar que las conexiones realizadas por las empresas eléctricas corresponden a las propuestas presentadas en el concurso, y que los proyectos cumplen con los requisitos del programa.

Al terminar con la construcción y puesta en marcha de los sistemas eléctricos, las empresas eléctricas notificarán a la UEP, y la UEP indicará a los inspectores para verificar que los proyectos hayan cumplido con todos los requisitos de los contratos. La UCP realizará el pago final (40% del valor del contrato) a las empresas y cooperativas eléctricas según el número de conexiones realizadas, que cumplen y cuadren con los contratos suscritos con el VME/EA.

## **Estructura Financiera de los Proyectos**

El diseño de este programa representa una inversión compartida entre la IDTR, las empresas eléctricas participantes, y los beneficiarios. Según los cálculos de algunos proyectos típicos, el monto máximo subsidiado no debería ser mayor a \$US 250 por conexión para proyectos bien presentados. Conviene al programa buscar subsidios de menor valor a los \$US 250, si fuera posible.

Las propuestas que se presentan con los menores subsidios y las máximas conexiones serán las ganadoras para la adjudicación, según el orden de menor hacia mayor subsidios. Las propuestas, de todos modos, deben incluir una contraparte de los usuarios beneficiados por el programa. Se recomienda que la contribución mínima de los usuarios sea no menor a \$US 25, y puede subir hasta el valor total de la acometida.

Entonces, la proporción de la inversión probable de cada proyecto sería del orden de 65-75% por el programa IDTR; 15-25% por la empresa eléctrica participante; y, 5-10% del usuario final. La recomendación de que se requiere una contribución de los consumidores finales tiene un propósito muy práctico, realmente; se señalará que son socios en el programa, y que por tanto tendrán una mayor apreciación del servicio prestado.

## **Factores de Elegibilidad de los Participantes**

El primer factor importante a definirse es el alcance del proyecto. Es decir, el proyecto tiene el objeto de densificar redes eléctricas rurales, entonces, vale clarificar la definición de “áreas rurales”. Para propósitos de este proyecto, se define áreas rurales como cualquier comunidad o agrupación de viviendas que quede fuera de los límites políticos de los municipios principales departamentales. Es decir, los pueblos aislados de menor población son elegibles para participar en este programa.

En cuanto a la elegibilidad de las empresas eléctricas participantes, el programa será limitado a las empresas eléctricas existentes que tienen una concesión otorgada por la Superintendencia de Electricidad, o que tienen un contrato de adecuación de esta

misma institución. El programa no estará abierto a nuevos agentes del mercado eléctrico, por lo menos en esta primera etapa de su implementación. En el futuro, si el programa tuviera el éxito previsto, y si se atraen mayores fondos para seguir avanzando, se podría considerar participantes que no sean empresas eléctricas existentes. Pero para fines de esta primera etapa del programa, todos los interesados tienen que ser empresas eléctricas, cooperativas eléctricas, o empresas eléctricas municipales que ya provean servicio eléctrico, y tienen sistemas eléctricos de distribución en operación.

Existen algunas cooperativas que no han cumplido con las normas de la Ley de Electricidad, y por eso, no están legalmente reconocidas por la Superintendencia de Electricidad.

Para asegurar que los proyectos sean bien ejecutados, el programa se impondrá la condición de que todos los solicitantes utilicen normas de diseño y construcción reconocidas por el IBNORCA (Instituto Boliviano de Normalización y Calidad). Además, los materiales de construcción deben cumplir con normas internacionales de calidad, como IEC o normas equivalentes.

## **Riesgos para el éxito del Programa**

Como se mencionó anteriormente, los proyectos de densificación requieren mantenimiento, pero el costo no debe resultar en costos fijos en montos similares a proyectos de extensión de red. Como el número de usuarios nuevos para cualquier zona afectada por el programa será de un monto marginal en comparación con los consumidores existentes, la empresa probablemente no tendría que adicionar más cuadrillas de linieros para poder atender a los nuevos consumidores. Igualmente, para los costos fijos administrativos, no deben ser significativos por el servicio prestado.

Sin embargo, la práctica normal para la industria eléctrica es analizar todos los proyectos en forma igual, aplicando los costos en partes iguales a cada usuario marginal. En teoría, esta perspectiva es válida. El problema es que los cálculos realizados para proyectos típicos indican que los proyectos no son viables financieramente para las empresas eléctricas si aplican los costos fijos de operación & mantenimiento, y administración generales de la empresa. Los proyectos son muy marginales aún si se dejan cobrar estos costos, pero si se incluyen, no son rentables. Entonces, uno de los riesgos reales es que las empresas hagan su análisis financiero de la forma estándar, y decidan no participar en el programa.

Pero el mayor riesgo del programa probablemente está vinculado con la nueva política tarifaria que es la Tarifa Dignidad. La Tarifa Dignidad es un intento de aliviar el peso del costo energético para la gente de menor consumo en el país. Esta nueva política resulta en reducir el costo energético a los consumidores en partes casi iguales a reducir los ingresos a las empresas eléctricas más grandes del país. La Tarifa Dignidad está estructurada para ofrecer una reducción de 25% del costo de la factura eléctrica mensual para todos los usuarios que consumen menos de 70 kWh/mes en las ciudades grandes, como La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, y Sucre, y a los usuarios que consumen menos de 30 kWh/mes en todos los demás lugares.

El costo del programa de la Tarifa Dignidad está compartido tanto por las empresas de generación, como por las empresas de distribución de mayor escala. Las

cooperativas y empresas privadas de pequeña escala no tienen que participar en el costo del programa; ellos reciben apoyo financiero a través de un fondo compensatorio administrado por la Superintendencia de Electricidad. La tabla a continuación muestra los montos totales en dólares americanos que cada una de las empresas contribuye en forma anual.

<b>Empresas Distribuidoras</b>	<b>Anual (\$US)</b>	<b>Subsidio</b>
CESSA	69,487.41	12.58%
ELECTROPAZ	558,462.22	8.98%
CRE	623,245.93	25.00%
ELFEO	126,841.48	11.72%
ELFEC	345,808.89	9.11%
SEPSA	95,454.81	10.53%
<b>Empresas Generadoras</b>		
Hidroeléctrica Boliviana	169,115.56	
Corani	355,180.74	
Guaracachi	437,090.37	
Bulo Bulo	214,518.52	
Valle Hermoso	289,786.67	
Synergia	12,961.48	
Rio Eléctrico	34,408.89	
TDE	346,847.41	
ISA	205,400.00	

Obviamente, el efecto de la Tarifa Dignidad es que las empresas que contribuyen al costo del programa no reciben los ingresos normales de los consumidores de menor consumo, y por eso, pierden dinero por cada kWh vendido a estos consumidores. Pero es interesante que no todas las empresas están afectadas por igual. CRE, por ejemplo, asume el costo total del programa en su área de concesión, que representa una rebaja de 25% de los ingresos para cada kWh vendido en áreas rurales. Las otras empresas distribuidoras también contribuyen y aceptan tarifas menores, pero la reducción en sus tarifas no alcanza a 25%. Después de CRE, CESSA ha asumido una reducción en tarifas rurales domésticas de 12.6%.

El impacto que está situación puede tener al programa es que las empresas grandes tienen desincentivos para participar en el programa, si es cierto que van a perder más dinero por cada nueva conexión que hagan. No es cierto que no van a participar, pero es posible que no presenten proyectos en las proporciones óptimas para el programa.

Habiendo conversado con las empresas eléctricas principales en el país, incluyendo ELECTROPAZ, ELFEO, ELFEC, CESSA, SEPSA, y CRE, han indicado que aunque sean efectos negativos de la Tarifa Dignidad, tienen ganas de participar en el Programa. El hecho es que no se sabe, hasta que se presenten las propuestas, cuan serias son estas empresas, pero la impresión dada es que si van a participar en el programa.

## **Conclusiones**

El programa tal como está presentado parece viable dentro de los términos del diseño descrito en este documento. Todavía, pueden existir algunas modificaciones en el diseño del proceso de manejar los subsidios a los participantes, los desembolsos

periódicos, y los ajustes a los montos asignados a las empresas eléctricas grandes/pequeñas. Entonces, se recomienda que se deje cierta flexibilidad en los procesos del programa para que se pueda realizar los mejores y máximos resultados deseados.

Otro tema de mucha importancia es buscar la forma de cómo evaluar las condiciones y necesidades mayores de las empresas y cooperativas pequeñas que participen en el programa. Para el próximo paso del Programa de Electricidad para Vivir con Dignidad, sería muy importante lanzar un programa de asistencia técnica que pueda iniciar el proceso de resolver los problemas de fondo que causan mucha inestabilidad institucional en estas entidades. Como el Estado tiene planes de invertir una gran cantidad de fondos en extensión del servicio eléctrico, es de interés común el fortalecer a las instituciones que prestan servicio a las áreas rurales y aisladas de Bolivia. Varias cooperativas han llegado al punto de insolvencia financiera, y han sufrido grandes problemas técnicos durante su historia, ante la ausencia de programas gubernamentales para atender estos problemas. Ahora, con la nueva iniciativa en sus primeros pasos, sería apropiado el planificar un programa hacia el futuro para poder atacar los problemas de las cooperativas eléctricas rurales en forma sistemática.

\*\*\*\*\*

### **La experiencia de Consulta a Pueblos Indígenas en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC)**

En el 2000 y 2002, los indígenas de Tierras bajas y de Tierras Altas se movilizaron y protagonizaron marchas demandando la realización de una Asamblea Nacional Constituyente. Esta demanda indígena respondía a la necesidad de crear un nuevo pacto social entre los bolivianos, en el que se incluyeran a los pueblos indígenas y originarios en la conformación de un nuevo Estado. Dos años después de la segunda marcha, conocida como “Marcha por la Asamblea Nacional Constituyente y Defensa de los Recursos Naturales” y a un poco más de un año de los sucesos de octubre, uno de los mandatos del pueblo fue nuevamente la instalación de una Asamblea Constituyente.

En abril del 2004 se promulga la Ley 2650 que incorpora al texto de la Constitución Política del Estado los artículos de la Ley 2631 (febrero de 2004) “Reformas a la Constitución Política del Estado”. La Ley 2650 reformula 15 artículos de la Constitución Política del Estado y posibilita la realización de la Asamblea Constituyente.

Entre los artículos modificados están los artículos 4 y el 232 que tienen que ver directamente con la Asamblea Constituyente:

El artículo 4 señala lo siguiente “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa Ciudadana y el referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.”

El artículo 232: “La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley especial de convocatoria, la misma señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.”

En el 2004, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), llevó a cabo, con la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC) y la Comisión Mixta del Parlamento, encargada de la ley de convocatoria, un proceso de consulta sobre dicha ley para pueblos Indígenas y Originarios. Este esfuerzo conjunto respondió a la necesidad de facilitar la participación equitativa de los pueblos Indígenas y Originarios en el proceso de la Asamblea Constituyente, en el marco del Convenio 169 de la OIT.

El objetivo de este proceso de consulta fue el de discutir y analizar con los pueblos indígenas y originarios de Tierras Altas y Tierras Bajas, los anteproyectos de Ley de Convocatoria presentados ante la Comisión Mixta del Parlamento y consensuar propuestas con respecto a los principales aspectos que definiría la Ley.

En los talleres se discutieron aspectos como; la composición de la Asamblea Constituyente (número de asambleístas (hombres y mujeres), número de asambleístas indígenas (hombres y mujeres), número de representantes por pueblos, (hombres y mujeres). También se discutió sobre la forma de elección de los asambleístas, si ésta debería realizarse en circunscripciones uninomales, departamentales, por usos y costumbres o si debería haber circunscripciones especiales étnicas. Además se debatió sobre la sede de la Asamblea Constituyente y también sobre el tiempo que debería durar. Durante los talleres las organizaciones indígenas y originarias también se discutió sobre los perfiles que deberían tener los asambleístas.

### **Fundamentos jurídicos de la consulta**

Como ya mencionamos anteriormente, Bolivia suscribe el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en el año 1991 con la promulgación de la Ley 1257.

Uno de los derechos colectivos reconocidos y promovidos por el Convenio 169 es el derecho a la consulta. Como ya mencionamos el artículo 6 del

Convenio señala que se deben consultar a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

### **Participantes en el proceso de consulta**

El convenio 169 define que los convocados a las consultas deberán ser precisamente tales pueblos, quienes participarán a través de las instituciones representativas.

Se llevaron adelante talleres por departamento y en cada departamento se invitaron a las organizaciones indígenas representativas y a las federaciones campesinas departamentales<sup>9</sup>.

### **Metodología de consulta**

El proceso de consulta de Ley de convocatoria para pueblos Indígenas y Originarios ha tenido varias fases. La primera fase ha sido un trabajo de cabildeo, donde el MAIPO convenció a la UCAC y a la Comisión Mixta del Parlamento sobre la importancia de iniciar un proceso de consulta sobre dicha Ley para pueblos Indígenas y Originarios. Una vez establecidas estas alianzas estratégicas entre el MAIPO y la UCAC, se decide que se deben realizar consultas departamentales y se conforman los equipos de responsables y sistematizadores de los talleres departamentales.

Los eventos se llevaron a cabo entre los meses de noviembre y diciembre del 2004. En la mayoría de los casos, los responsables y sistematizadores decidieron llevar a cabo talleres comunales, y luego reunir a las organizaciones en un taller final. Por ejemplo en Tarija se llevaron a cabo 22 talleres comunales con los Weenhayek y otro con los Tapiete y luego se hizo un taller donde ambos grupos presentaron su propuesta y trabajaron una sola propuesta.

### **Conclusiones**

Hubo muchos desaciertos en la consulta sobre la Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente que es importante de mencionar. Por un lado, si bien el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT señala que se deben consultar a las organizaciones indígenas representativas, este tema resultó ser muy difícil ya que había varias organizaciones indígenas que se disputaban en aquel momento la legitimidad y la representatividad de las bases.

Este fue el caso de una de las regionales de Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Jach'a Suyu Pacajaqi que se encontraba en ese momento dividida y contaba con una regional paralela. Por otro lado, otro inconveniente fue que otras organizaciones indígenas no reconocidas o sin bases se aproximaron al MAIPO para manifestar su descontento por no

---

<sup>9</sup> En anexos se encuentra la lista de los participantes a los talleres de consulta departamentales.

haber sido tomadas en cuenta en la consulta y amenazaban con desprestigiar este proceso.

Por otro lado, otra de las complicaciones de este proceso de consulta fue que en el caso de muchas organizaciones, cuando se realizaron los talleres de consulta las bases no estaban bien informadas sobre el propósito de la Asamblea Constituyente. Por lo tanto las propuestas que surgieron de muchos de estos talleres fueron débiles, dispersas y con pocas posibilidades de ser aceptadas en el Parlamento.

Por último, no se logró llegar a una única propuesta de los pueblos indígenas y originarios para la Ley Especial de Convocatoria y esto debilitó significativamente el trabajo de cabildeo en el Parlamento. Como veremos en el capítulo 7, más adelante las organizaciones indígenas y campesinas del país, lograron llegar a importantes consensos en sus propuestas hacia la Asamblea Constituyente.

## **Nuevos contextos políticos, sociales y territoriales relativos a los Pueblos Indígenas**

### **Propuesta de CONAMAQ hacia la Asamblea Constituyente**

La propuesta de CONAMAQ hacia la Asamblea Constituyente conocida como “Constitución Política del Estado Plurinacional Qullasuyu – Bolivia” ha sido aprobada en una Gran Asamblea (T’anta Chawi) en el 2006.

La propuesta central del CONAMAQ gira en torno a tres pilares; la reconstrucción territorial del Qullasuyu, el fortalecimiento de gobiernos originarios y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y originarios.

Se plantea de igual manera la creación de un Estado Plurinacional, pluricultural y plurilingüe. El artículo primero establece que “el Estado Plurinacional se funda en la unidad y garantiza el derecho a la autonomía de regiones y centros urbanos plurinacionales, naciones originarias autodeterminadas y pueblos indígenas.”

Se propone además que el Estado tenga cuatro poderes; el poder ejecutivo-paritario diárquico, el poder deliberativo (que contará con una sola cámara), el poder judicial (donde se instaurará el pluralismo jurídico, es decir la justicia ordinaria y el sistema de justicia indígena originaria) y el poder amawtico

(este poder se constituirá en una guía espiritual y tendrá un fuerte poder de control social y fiscalización para con el Estado).

Se reconocerán dos sistemas electorales, el voto universal y el sistema de usos y costumbres que será utilizado en territorios indígenas y originarios.

En cuanto a la división política administrativa, el CONAMAQ propone que el Estado Plurinacional esté establecido con la siguiente estructura;

1. El Estado Unitario Plurinacional.
2. Territorialidades autodeterminadas de las Naciones Originarias.
3. Autonomías Territoriales Indígenas y de Territorios Discontinuos Originarios.
4. Autonomías Urbanas Plurinacionales.

Estas territorialidades autodeterminadas ejercen la propiedad del territorio y de todos los recursos naturales renovables y no renovables según usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios.

Además estos territorios podrán definir sus sistemas jurídicos, políticos y socioculturales según sus usos y costumbres. Estarán organizados también en poder ejecutivo, poder deliberativo, poder judicial y poder amautico.

## **7.2. Propuesta de la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús Machaca**

La propuesta de la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca establece el reconocimiento como nación con un modelo de autonomía indígena. En este sentido, se propone la creación de tres niveles de gobierno; el gobierno nacional, el gobierno regional y el gobierno local o gobierno local indígena u originario que tendrían que constituirse en entidades político administrativas descentralizadas con atribuciones y competencias propias.

Esto significa que los municipios indígenas tendrán la potestad legislativa, administrativa y financiera de su jurisdicción. La propuesta señala que “el municipio tiene que convertirse en el espacio de autogobierno de las comunidades campesinas, originarias indígenas.” En el caso de las Tierras Comunitarias de Origen, la propuesta establece que también se convertirán en autonomías indígenas.

También se señala que los municipios deberán responder a los siguientes requisitos;

- 1) cumplir con los requisitos establecidos por la Ley para la conformación de un municipio (número de habitantes, continuidad geográfica,

estudio socio-espacial, etc). Se exceptúa a las TCO que ya se encuentran tituladas.

- 2) Certificación de identidad étnica tramitada ante la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios. Se exceptúa a las TCO que ya se encuentren tituladas.
- 3) La aceptación, mediante Referéndum, de la mayoría (mitad más uno) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del lugar.

Otra característica de esta propuesta es la elección bajo usos y costumbres de sus autoridades. Para esto, los habitantes del municipio indígena elegirán a los miembros del Concejo Indígena u Originario y al Alcalde Indígena bajo sus usos y costumbres.

El Concejo Indígena tendrá atribuciones normativas y fiscalizadoras en su jurisdicción y el alcalde tendrá potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el municipio.

Se creará además, el instrumento que regule la elección bajo usos y costumbres que se conocerá como Estatuto Originario de Elección.

Para que este Estatuto Originario de Elección sea aprobado deberá cumplir con los siguientes requisitos;

- 1) Ser aprobados, vía referéndum, por la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del lugar.
- 2) Ser aprobados por el Gobierno Regional
- 3) Ser aprobados por la Corte Nacional Electoral.

En el artículo 10 de la propuesta se establecen las atribuciones de los municipios indígenas;

- I. Los Municipios Indígenas pueden asociarse o mancomunarse sin distinción alguna y convenir todo tipo de contratos con personas individuales colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de realizar contratos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de los recursos estratégicos nacionales.
- II. Los Municipios indígenas internamente pueden organizarse, alternativamente, en Ayllus Originarios o comunidades indígenas de acuerdo a la historia y a la realidad social de su población.

### **7.3. Propuesta del Bloque Oriente**

La propuesta de Constitución Política del Estado del Bloque Oriente presentada el 20 de abril manifiesta en el artículo primero que "Bolivia es un Estado unitario plurinacional comunitario, libre, soberano, independiente, democrático, social y que reconoce el pluralismo jurídico, político, cultural y lingüístico; descentralizado y con autonomías territoriales."

Esta propuesta reconoce la existencia de naciones y pueblos originarios y una población boliviana intercultural y garantiza los derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios. Reconoce, de igual manera el derecho de autogobernarse y de ejercer una justicia propia, y de reconstitución de territorios ancestrales.

Se reconoce el derecho al ejercicio de sus sistemas políticos, autoridades, autogobierno y administración de justicia y gestión autónoma de sus territorios. Se reconocen como oficiales todos los idiomas indígenas del país.

En el primer artículo de esta propuesta se señala que “El Estado garantiza la efectividad del derecho a la consulta que tienen las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos”. (i.e., artículo primero)

En cuanto a la organización del Estado que se denomina como Estado Unitario Plurinacional Comunitario se reconocen tres niveles;

- a)** Local, en los que están comprendidos, Las Entidades Territoriales Indígenas Originarias y Campesinas, Los Municipios Indígenas y Los Municipios Interculturales
- b)** Intermedio: en los que están comprendidos las Regiones Indígenas, las Regiones Interculturales y los Departamentos.
- c)** Plurinacional; corresponde al gobierno Plurinacional. (artículo 10)

Cada uno de estos niveles, el local, regional y departamental son autónomos con igual jerarquía en términos jurídicos.

Se define autonomía indígena de la siguiente manera; “La autonomía indígena es una forma de gobierno que surge de la autodeterminación de las nacionalidades indígenas, originarias y campesinas con las facultades de carácter ejecutivo, normativo administrativo y jurisdiccional. “

Las autonomías territoriales tendrán facultades administrativas y normativas, de gestión y una facultad financiera

En cuanto a los recursos naturales, esta propuesta manifiesta que los recursos naturales renovables y no renovables son de propiedad del Estado. Sin embargo también establece que toda utilización de los recursos deberá estar sujeta a consulta previa y obligatoria a las organizaciones sociales del lugar.



