

## **La experiencia autonómica indígena en el Estado Plurinacional de Bolivia: el caso de Huacaya**

Rodrigo Pacheco Campos<sup>1</sup>

Fundación de la Cordillera

Correo electrónico: rpc.pacheco.campos@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4633-907X

### **Resumen**

Una de las manifestaciones de la plurinacionalidad adoptada por el Estado boliviano fue la incorporación de autonomías indígenas dentro de su estructura territorial. En este artículo se presenta un análisis del proceso de constitución de la autonomía indígena de Huacaya, contemplando sus principales obstáculos, tensiones y actores de resistencia, así como las características de su sistema de autogobierno indígena. La investigación adopta una perspectiva histórica e incluye las percepciones de actores clave, basándose en información recolectada durante octubre y noviembre de 2024 en Huacaya a través de entrevistas semiestructuradas y el análisis de documentos oficiales del proceso autonómico.

**Palabras clave:** Autonomía indígena, Estado Plurinacional, autogobierno indígena, Chaco boliviano.

---

1 Polítologo. Sus principales áreas de especialidad están enfocadas en el desarrollo territorial rural y las dinámicas de gestión social de los recursos naturales en distintos contextos socio ecológicos de Bolivia (Altiplano, Chaco, Chiquitanía y Amazonía). Ha realizado trabajos de investigación para CIFOR-ICRAF, PNUD, UNFPA, la Universidad Católica Boliviana, el Tribunal Supremo Electoral y la Fundación de la Cordillera. Sucre, Bolivia.

## **The indigenous autonomy experience in the plurinational state of Bolivia: the case of Huacaya**

### **Abstract**

One of the manifestations of the plurinationality adopted by the Bolivian State was the incorporation of indigenous autonomies within its territorial structure. This article presents an analysis of the process of establishing the indigenous autonomy of Huacaya, considering its main obstacles, tensions, and actors of resistance, as well as the characteristics of its indigenous self-government system. The research adopts a historical perspective and includes the perceptions of key actors, based on information collected during October and November 2024 in Huacaya through semi-structured interviews and the content analysis of official documents from the autonomy process.

**Key words:** Indigenous Autonomy, Plurinational State, Indigenous Self-Government, Bolivian Chaco.

Fecha de recepción: 2 de agosto 2025

Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2025

### **Introducción**

Con la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) en 2009, se modificó estructuralmente la forma estatal en Bolivia, consolidándose institucionalmente un Estado Plurinacional con autonomías. Una de sus manifestaciones más transformadoras fue la adopción de una nueva estructura y organización territorial, que incluyó Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) como parte del reconocimiento de los derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) al autogobierno y la libre determinación.

El proceso para la constitución de autonomías indígenas, sin embargo, fue tutelado por el Estado y se evidenció complejo y burocrático. Pese

a ello, muchas organizaciones indígenas mostraron una insoslayable voluntad para consolidar sus autonomías. Desde la aprobación de la CPE hasta la actualidad, se registraron en el país más de una veintena de procesos autonómicos indígenas, aunque solamente ocho de ellos llegaron a consolidarse. La primera autonomía (Charagua) lo hizo en enero de 2017, transcurridos ocho años del reconocimiento del derecho a la libre determinación de las NPIOC, lo que dio cuenta del complejo y azaroso proceso de constitución de AIOC. En ese lapso se hizo evidente un notable impulso autonómico en el Chaco boliviano, liderado por la Nación Guaraní, que, desde hace décadas, se encuentra en un proceso de reconstitución de su territorio.

Huacaya fue uno de los territorios con población mayoritariamente guaraní en los que se expresó rápidamente la voluntad de consolidar la autonomía indígena. Actualmente, se encuentra en la etapa final de constitución de su Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino (GAIOC), poniendo en marcha un nuevo sistema político y de gobierno con base en normas y procedimientos propios. Sin embargo, para ello han tenido que pasar 14 años llenos de obstáculos, tensiones, desafíos y contradicciones desde que se inició su proceso de conversión a AIOC por vía municipal en 2009.

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de constitución de la AIOC de Huacaya, sus principales obstáculos, tensiones y actores de resistencia, así como las características de su sistema político y de gobierno territorial. El análisis adopta una perspectiva histórica e incluye las percepciones de actores clave del proceso autonómico indígena. Está basado en información recolectada durante octubre y noviembre de 2024 en la AIOC de Huacaya, a través de entrevistas semiestructuradas y la revisión de literatura especializada y fuentes documentales oficiales del proceso autonómico.

Se entrevistó a 10 pobladores locales de Huacaya vinculados directa e indirectamente en el proceso de constitución de la autonomía indígena, incluyendo dirigentes, miembros de la asamblea constitutiva de la AIOC y comunarios de base. Adicionalmente, se realizó un análisis de contenido de documentos oficiales del proceso autonómico, que fueron provistos por el GAIOC de Huacaya. Entre estos, el libro de actas de la asamblea constitutiva de la AIOC, informes del proceso y distintas versiones del estatuto autonómico. La investigación contó con el aval y el consentimiento previo, libre e informado del GAIOC de Huacaya, que, además, ratificó los resultados obtenidos, robusteciendo su validez.

En ese marco, además de ahondar en la comprensión de las características propias del proceso autonómico indígena en Huacaya, el documento permite tener una visión actual sobre el avance o estancamiento del Estado Plurinacional con autonomías, vigente desde 2009, a la luz de la experiencia de la Nación Guaraní en el Chaco chuquisaqueño. Este caso evidencia los principales obstáculos, tensiones y desafíos que experimentan los procesos autonómicos indígenas en el país, al tiempo que visibiliza las características distintivas que adoptan los sistemas de autogobierno indígena tras la consolidación de AIOC.

## **El Estado Plurinacional con autonomías en Bolivia**

Con la aprobación de la CPE en 2009, se consolidó institucionalmente un Estado Plurinacional con autonomías, que mantuvo su carácter unitario (OEP, 2023). En los primeros artículos del texto constitucional se afirma explícitamente el nuevo horizonte del Estado boliviano. El Artículo 1 establece que el Estado es plurinacional, comunitario, intercultural y con autonomías, y que se encuentra fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. El Artículo 2, considerado el nodo transformador de la CPE (Albó, 2010: 358), por su parte, reconoce la existencia precolonial de las NPIOC y su dominio ancestral sobre sus territorios, garantizando su derecho a la autonomía y al autogobierno.

La constitucionalización del carácter plurinacional del Estado boliviano significó profundos cambios en el ordenamiento territorial del país. El Estado permitió la materialización formal de la demanda de autonomía de los pueblos indígenas bajo la figura de AIOC, incluyéndola dentro de la nueva organización administrativa y territorial, en la que coexisten con las autonomías departamentales, regionales y municipales (Tamburini, 2012; García, 2018). Las AIOC son la manifestación del autogobierno indígena de acuerdo con normas, instituciones y procedimientos propios (CPE, Art. 289), a las que las NPIOC pueden acceder a través de tres vías: i) territorios indígenas (TIOC); ii) municipios; iii) regiones.

Se ha señalado que pocos países en la región han avanzado tanto como Bolivia en la transformación de su marco normativo y constitucional para crear nuevos niveles de gobierno que favorezcan la autodeterminación indígena (Rousseau & Manrique, 2019), permitiendo novedosos procesos de desconcentración, democratización y redistribución del poder político a lo largo del territorio boliviano (Costas & López, 2022). En

ese marco, la plurinacionalidad del Estado debe ser entendida como la profundización de los derechos indígenas en términos territoriales (Tamburini, 2012).

Para muchos autores, la manifestación concreta de la plurinacionalidad del Estado boliviano son las AIOC (Laurenti, 2017); mencionándose, por ejemplo, que están en “el corazón de la plurinacionalidad del Estado” (Exeni, 2019: 120). Esta percepción no se encuentra solamente dentro del discurso académico e intelectual, sino que ha sido asumida por actores del Estado y las NPIOC. La Vicepresidencia concluye, por ejemplo, que “el Estado Plurinacional solo es posible con la existencia y el reconocimiento de las autonomías de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2023: 280). Las NPIOC, por su parte, como sujetos demandantes de su autonomía, han coincidido en que las AIOC son la esencia y la razón de ser del Estado Plurinacional (Defensoría del Pueblo, 2016).

### **Las autonomías indígenas más allá de su reconocimiento formal**

Luego de aprobarse la CPE, se produjo un estancamiento del proyecto autonómico indígena (Costas & López, 2022). A 15 años de su puesta en marcha, el Estado Plurinacional con autonomías, como garante de los derechos colectivos de los NPIOC, es más un difícil horizonte en construcción que un resultado (Exeni, 2019). Las posiciones más críticas han postulado que los avances en la consolidación de autonomías indígenas han sido simbólicos (Zegada, 2019), y que se han adscrito más a un paradigma republicano multiculturalista que a uno plurinacional (Costas, 2022). Asimismo, han identificado contradicciones e inconsistencias en el marco de los diferentes períodos de gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), en los cuales se celebró, desde el Estado, a las autonomías indígenas como un pilar central del plurinacionalismo, pero paralelamente se generaron leyes secundarias y procesos burocráticos que limitaron su consolidación y ejercicio efectivo (Cameron & Plata, 2021). En ese marco, como ha sucedido tantas veces en su historia, los pueblos indígenas han tenido que adaptarse a las prerrogativas del Estado y no al revés (Costas, 2022; Rousseau & Manrique, 2019).

Esa visión crítica se encuentra parcialmente en algunos documentos oficiales del Estado. El Ministerio de Autonomías identificó la existencia de un lento y prolongado proceso para el establecimiento de las AIOC en todas sus modalidades, constatando la necesidad de desarrollar mecanis-

mos que permitan celeridad en los procesos, una mejor relación entre las NPIOC y el Estado, y normativa nacional que facilite la gestión pública intercultural en las AIOC (Ministerio de Autonomías, 2016: 10).

Este aspecto es importante porque los procesos autonómicos indígenas deben pasar por los cuatro órganos del Estado:

- El Órgano Ejecutivo emite certificados de ancestralidad y de viabilidad gubernativa para los pueblos indígenas demandantes de AIOC.
- El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) administra los referendos de acceso a la AIOC y, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las NPIOC durante la designación y elección de autoridades, la aprobación de los estatutos autonómicos y la conformación de los GAIOC (Art. 92, Ley N. 026).
- El Órgano Judicial emite la declaración de constitucionalidad de los estatutos.
- Finalmente, el Órgano Legislativo sanciona la ley de creación de las nuevas unidades territoriales (para los casos de conversión por TIOC) (García, 2018).

Pese a las restricciones y laberintos burocráticos existentes en el proceso de conversión a autonomías indígenas en el país, muchas organizaciones indígenas aceptaron, sin tener más opción, el complejo marco legal y procedimental impuesto por el Estado y mostraron una irrefrenable voluntad para buscar su autonomía y ejercer su derecho al autogobierno (Tockman et al., 2015). En enero de 2017, se constituyó el primer gobierno autónomo originario campesino del país, el Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae, transcurridos ocho años del reconocimiento del derecho a la libre determinación de las NPIOC (García, 2018).

En el período comprendido entre 2009 y 2022, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) registró trece procesos autonómicos vía municipio y ocho vía TIOC, haciendo un total de 21 procesos (OEP, 2023). No obstante, existen solo ocho autonomías indígenas constituidas, cinco de ellas por conversión de municipio a autonomía indígena y tres a través de TIOC: Raqaypampa, Nación Originaria Uru Chipaya, Salinas, Charagua Iyambae, Kereimba Iyambae, Jatun Ayllu Yura, Territorio Indígena Multiétnico y Huacaya (Servicio Estatal de Autonomías, 2024).

## El largo proceso de constitución de la autonomía indígena en Huacaya

El territorio de Huacaya se ubica en el Chaco chuquisaqueño, en la provincia Luis Calvo, y está organizado en dos zonas: Huacaya y Santa Rosa. En él coexisten actores diversos que incluyen guaraníes, ganaderos, campesinos y gente autodenominada como chaqueña (Toledo & Kruyt, 2023). El territorio está compuesto por diez y siete comunidades guaraníes, cinco comunidades campesinas y una pequeña área urbana. Datos del Censo de Población y Vivienda de 2012 dieron cuenta de que el entonces municipio de Huacaya contaba con 2.541 personas, de las cuales el 93,4% se autoidentificaron como guaraníes.

Existen tres niveles de organización: comunal, zonal e interzonal.

- En el primer nivel (comunal) se encuentran las capitanías comunales en las comunidades guaraníes, encabezadas por un capitán o *mburuvicha*, y los sindicatos en las comunidades campesinas, encabezados por un presidente.
- A nivel zonal existen capitanías zonales, cuya máxima autoridad es el *Mburuvicha guasu*, y subcentrales, respectivamente.
- Finalmente, a nivel interzonal no existe una organización establecida, pero sí una instancia colectiva de toma de decisiones denominada asamblea interzonal, en la que participan delegados de todas las comunidades.

Huacaya fue uno de los primeros territorios con población mayoritariamente guaraní en los que se expresó la voluntad de consolidar la AIOC. Desde el primer referéndum para su conversión hasta la actualidad, en la que se encuentra en la etapa final de constitución, pasaron 14 años llenos de obstáculos, tensiones, desafíos y contradicciones (López & Makaran, 2020). En este apartado se presenta una síntesis de ese complejo proceso; para ello, se toman en cuenta los momentos constitutivos de los procesos de consolidación de AIOC identificados por el OEP (2023).

## Consulta de acceso y conformación del Órgano Deliberativo

Con la puesta en vigencia de la CPE comenzó el proceso de constitución de las autonomías indígenas. Este fue viabilizado por la Ley N° 4021, que permitió que los NPIOC que solicitaran el acceso a la AIOC vía



municipio puedan realizar referendos junto a los establecidos para las autonomías departamentales en 2009. Los requisitos y procedimientos para la realización de los referendos se establecieron con el Decreto Supremo (D. S.) N° 0231. Huacaya fue uno de los doce municipios que logró cumplir los requisitos y uno de los once en los que el “sí” ganó, imponiéndose con el 54%. Ese resultado permitió iniciar el proceso autonómico indígena en Huacaya, incluso antes de que se promulgase la Ley Marco de Autonomías (2010), que una vez puesta en vigencia reguló el régimen de autonomías en el país.

El 18 de diciembre de 2010 se realizó la posesión de los representantes de la Asamblea Constitutiva de la autonomía de Huacaya, denominada Mborokuai Yipiapoa, que se constituyó en el órgano deliberativo para la elaboración y aprobación del estatuto autonómico. La composición de los órganos deliberativos varió de forma considerable en los distintos municipios que optaron por la AIOC (Tockman, Cameron, & Plata, 2015). En Huacaya, se compuso por 28 asambleístas titulares y 22 suplentes, destacándose la participación de las mujeres, que representaron el 54% del total de asambleístas (Asamblea Constitutiva de Huacaya, 2010). El 68% de los asambleístas se identificaron como guaraníes, en tanto que el restante 32% como “chaqueño” o “no guaraní” (Toledo & Kruyt, 2023). Cada comunidad tuvo un representante dentro de la asamblea y, asimismo, se reservaron asambleístas por zona para representar a mujeres, jóvenes y sabios.

Los asambleístas fueron elegidos por normas y procedimientos propios en asambleas comunales previas, pasando luego por el aval de la asamblea interzonal, máxima instancia de deliberación y toma de decisión, con la participación de delegados de todas las comunidades del municipio. El directorio de la asamblea constitutiva estuvo conformado por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y dos vocales, y fue elegido el 15 de enero de 2011 utilizando el mecanismo de la “aclamación”. Sin embargo, el 30 de abril se reestructuró por tensiones internas en el marco de la 5ta sesión de la asamblea constitutiva, con el objetivo de que las dos zonas de Huacaya estén igualmente representadas.

## **Elaboración y aprobación interna del Estatuto Autonómico**

Uno de los retos más complejos del proceso de consolidación de la AIOC en Huacaya fue la elaboración de su estatuto autonómico, que tardó aproximadamente tres años debido a la falta de recursos económicos, la com-



plejidad de las discusiones y la necesidad de adecuación de sus contenidos a la normativa nacional (López & Makaran, 2020). Los estatutos autonómicos indígenas, en términos generales, se constituyen en la norma institucional básica de las AIOC. Dado que sintetizan los principios, visiones, formas organizativas y características del sistema de autogobierno de los GAIOC, han sido definidos como “mini-Constituciones” (Exeni, 2019).

En general, en el proceso de elaboración de sus estatutos, las asambleas llevaron a cabo docenas de sesiones y reuniones, tanto internas como en el marco de asambleas más amplias, que incluyeron la participación de un importante número de “técnicos” provenientes del Estado, así como de ONG (Tockman, Cameron, & Plata, 2015). Esto sucedió también en Huacaya, donde técnicos de las organizaciones indígenas, de ONG y del Estado participaron activamente en las sesiones de la asamblea.

El libro de actas del proceso autonómico indígena de Huacaya da cuenta de la metodología que fue utilizada en el proceso de elaboración del estatuto. Se planteó que se realizaran exposiciones de “expertos” en temas específicos (autonomía indígena, producción, salud, educación y formas de gobierno), para luego generar discusiones que permitan construir propuestas iniciales en el marco de la asamblea constitutiva. Se planteó que esas propuestas, a su vez, fueran luego discutidas y socializadas en siete talleres, con la participación de todas las comunidades (de dos a cuatro comunidades por taller, en función de su cercanía espacial) (Asamblea Constitutiva de Huacaya, 2010). Se planteó, asimismo, que cada asambleísta realizara un trabajo de discusión y generación de propuestas en su comunidad, con el objetivo de que las percepciones de todas se tomaran en cuenta en la construcción del Estatuto. Al respecto, una comunaria relata:

Los asambleístas bajaban a las comunidades a levantar propuestas de qué querían que se inserte en el estatuto que ellos iban a trabajar. Entonces las comunidades igual trabajamos con nuestros asambleístas sacando propuestas y las necesidades que tuvieran las comunidades para poder insertar en el estatuto. (Entrevista a Delina, Huacaya, 2024)

El proceso de redacción del estatuto de la autonomía inició en julio de 2011, primero de forma conjunta, en el marco de las sesiones ordinarias de la asamblea, y luego a través de mesas técnicas. Sin embargo, por falta de recursos económicos, se paralizó hasta marzo de 2012. A partir de ese mes, cuando el Ministerio de Autonomías y entidades de cooperación adquirieron un rol más importante, contribuyendo técnica

y económicamente al proceso, la asamblea constitutiva sesionó con mayor frecuencia y pudo iniciar la socialización del borrador del estatuto en las comunidades, recibiendo observaciones que fueron discutidas en el marco de sus sesiones ordinarias.

El 4 de mayo de 2013 el proyecto del estatuto de la autonomía indígena de Huacaya fue aprobado en una asamblea interzonal. Conforme a su reglamento interno, el 24 de mayo la asamblea constitutiva aprobó nuevamente el estatuto de forma interna, con el aval de la asamblea interzonal, artículo por artículo, por “mayoría absoluta”, emitiendo la resolución formal de aprobación (Asamblea Constitutiva de Huacaya, 2010). Luego, el 4 de mayo de 2013, fue enviado al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para obtener su “Declaración de Constitucionalidad”, proceso que demoró dos años. El TCP exigió modificaciones de fondo y forma a 20 artículos del estatuto y, por tanto, tuvo que reajustarse, limitando la visión autonómica del pueblo guaraní de Huacaya. Recién el 8 de abril de 2015 el TCP otorgó la declaración plena de constitucionalidad al estatuto.

### **El referendo de 2017 y la paralización del proceso autonómico**

Hasta 2019, se debía aprobar el estatuto autonómico indígena en un referendo pagado con recursos del municipio; en ese marco restrictivo, Huacaya buscó sin éxito aprobar su estatuto por esa única vía aceptada por el Estado. La convocatoria a referéndum se realizó en 2017, después de muchos conflictos con el Gobierno Municipal, que puso trabas para desembolsar los recursos necesarios, casi tres años después de la obtención de la compatibilidad constitucional del estatuto, y casi dos años después de la declaración de constitucionalidad de la pregunta del referendo (López & Makaran, 2020).

En el referendo del 9 de julio de 2017, el 58,60% de los votos rechazaron la aprobación del estatuto, lo que significó la paralización momentánea del proceso autonómico. De acuerdo con los testimonios locales, la oposición al estatuto estuvo liderada por las autoridades municipales (ejecutivas y legislativas), así como por el sector campesino y por algunas comunidades y dirigentes guaraníes (Toledo & Kruyt, 2023). En el marco de ese campo de tensión entre actores locales, la población local identificó las múltiples causas del fracaso del proyecto autonómico en el referéndum.

## El retorno a la senda autonómica indígena

El rechazo a la aprobación del estatuto de 2017 significó un momento complejo en el proceso de constitución de la AIOC, pero Huacaya decidió rápidamente reencaminar el proceso por mandato de una asamblea interzonal. En julio de 2018 se posesionó un nuevo directorio para la asamblea constitutiva y se convocó a nuevas asambleas con el objetivo de modificar el estatuto y socializarlo con las bases.

Pensábamos que ahí se iba a cerrar todo, porque imagínense cinco años de trabajo, hacer aprobar, y perder el referéndum, entonces la gente se desanimó, pero no faltaron algunos Mburuvichas (...) que han dicho ‘no, no porque hayamos perdido un referendo vamos a quedarnos ahí, tenemos que iniciar’. Entonces me convocan nuevamente y me dan el mandato directo que retome este proceso. Se retomó en agosto de ese año acá en una reunión que tuvimos en Camatindi donde casi todos han participado, de los 28 creo que 25 han estado presentes. (Entrevista, Genaro, Huacaya, 2024)

En 2019 se produjo un nuevo impulso autonómico, cuando se modificó la norma para el procedimiento de conversión de municipio a AIOC (Ley N.º 1198), que eliminó el requisito del referéndum obligatorio para aprobar los estatutos. Esa modificación permitió que la aprobación pueda realizarse conforme a normas y procedimientos propios de las NPIOC.

Gracias a la ley que se promulgó el 14 o el 11 de julio, si no me equivoco, donde ya nos dicen que podíamos aprobar nuestro estatuto por normas y procedimientos propios. Entonces, ahí ya, como que nos dieron la libertad de poder hablar nuevamente con los hermanos, con las comunidades, con los actores que han estado siempre negándose a apoyarnos para seguir con este proceso de autonomía, para ver cómo podríamos hacer aprobar (Entrevista Marta, Huacaya, 2024).

Retomar el proceso significó encarar un diálogo con el sector campesino, identificado como el más descontento con el proyecto del estatuto (Toledo & Kruyt, 2023). Después de haberse llegado a un consenso en torno al contenido del estatuto, se entregó el documento al TCP, en enero de 2021, para obtener nuevamente el control previo de constitucionalidad, requisito para poder aprobarlo conforme a normas y procedimientos propios (Asamblea Constitutiva de Huacaya, 2010).

El control de constitucionalidad demoró casi un año y generó que las autoridades de las comunidades guaraníes optaran por tomar medidas de

presión, que incluyeron vigiliat en puertas del TCP en la ciudad de Sucre (Toledo & Kruiy, 2023).

El 4 de enero de 2022, Huacaya recibió la Declaración Constitucional Total del estatuto; con ello, se convocó a una Asamblea Interzonal, que se realizó el 25 de febrero, en la que se aprobó el estatuto por normas y procedimientos propios. El mecanismo utilizado fue de “aclamación”, en el que las partes en acuerdo con la aprobación del estatuto debían levantar la mano; sin embargo, su adopción generó conflictos y tensiones con los sectores que buscaban utilizar otras formas de toma de decisión, como el voto secreto.

## Conformación del GAIOC y elección de autoridades

Después de la aprobación del estatuto, inició el proceso de elección de las autoridades para los distintos órganos del GAIOC, que está conformado por cuatro instancias: i) Instancia de Deliberación y Decisión, que es la Asamblea Interzonal o Ñemboati Guasu; ii) Asamblea Legislativa Autónoma Indígena; iii) Órgano Ejecutivo; iv) Órgano de Justicia Indígena (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Composición de los órganos del Gobierno en Huacaya**

Órganos	Representantes	Periodo de mandato
Órgano ejecutivo	2 (un ejecutivo por zona)	5 años
Órgano legislativo	5 (dos asambleistas por zona y un representante del sector campesino)	
Órgano de justicia	2 (una autoridad de justicia por zona)	
Órgano de deliberación	Delegados de todas las comunidades (no se tiene especificado el número)	No cuentan con periodo de mandato (el órgano se reúne ordinariamente 3 veces al año)

Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto Autonómico.

La Asamblea Interzonal o Ñemboati Guasu se constituye en la máxima instancia de Gobierno, en tanto que sus decisiones (mediante votos resolutivos) tienen carácter de cumplimiento obligatorio para las autoridades de la Asamblea Legislativa Autónoma Indígena, del Órgano Eje-

cutivo y de Justicia Indígena. Está compuesta por los habitantes de todo el territorio, representados por delegados legítimos. El Órgano Legislativo es la instancia responsable de elaborar, desarrollar y reglamentar leyes autonómicas, tomando en cuenta las decisiones definidas por la Asamblea Interzonal, así como de fiscalizar al órgano ejecutivo. Está compuesto por cinco asambleístas titulares (*Mborokuai iyapoa*) con un período de mandato de cinco años.

El Órgano Ejecutivo tiene como mandato ejecutar las políticas públicas que le han sido delegadas por la Asamblea Interzonal y la Asamblea Legislativa Autonómica Indígena de Huacaya. Este órgano está compuesto por dos ejecutivos(as) zonales, en función de la división organizativa del territorio de Huacaya en dos zonas (Huacaya y Santa Rosa), cada uno de los cuales cuenta con una instancia técnica y administrativa. En el momento actual, cada ejecutivo está acompañado solamente por tres técnicos, debido a limitaciones presupuestarias. El Órgano de Justicia, por su parte, está compuesto por dos autoridades de justicia (una por zona) con un mandato de cinco años, que son elegidas por consenso en el marco de asambleas zonales, y tiene como atribuciones mediar conflictos, coordinar con la jurisdicción ordinaria, agroambiental y constitucional, entre otras.

La elección de autoridades fue compleja y conflictiva en ambas zonas, demorando más de un año. De acuerdo con las percepciones recabadas durante el trabajo de campo, el proceso de transición final inició el 25 de junio de 2024, cuando las autoridades electas comenzaron a ejercer funciones, y concluyó formalmente el 20 de julio, cuando tomaron posesión de las oficinas municipales ubicadas en la zona de Huacaya, y recibieron la documentación y los activos de manos del Gobierno Autónomo Municipal de Huacaya (GAM).

## Discusión y hallazgos

### Desafíos y tensiones en el proceso de constitución de la AIOC de Huacaya

El proceso de constitución de la AIOC de Huacaya ha estado marcado por dificultades y desafíos, que han involucrado la falta de recursos económicos y la oposición de actores locales vinculados a la estructura municipal y el sector campesino. Además, han existido tensiones por los modelos de toma de decisiones y mecanismos de elección de autoridades.

**Falta de recursos económicos.** La falta de recursos económicos ha sido uno de los obstáculos más importantes para la constitución de la AIOC en Huacaya, en sus distintas etapas. Impidió el funcionamiento regular y periódico de la asamblea constitutiva, demorando la elaboración del estatuto autonómico. Debido a esto, la asamblea constitutiva solo sesionó una vez entre julio de 2011 y marzo de 2012. Las actas de sus reuniones dan cuenta de que gran parte de los debates giraron en torno a la necesidad de canalizar recursos económicos para poder cubrir los costos de desplazamiento de los asambleístas y poder sesionar con mayor frecuencia (Asamblea Constitutiva de Huacaya, 2010).

Además, determinó el alcance del proceso de construcción participativa del estatuto, en tanto que limitó la cantidad de talleres y visitas a las comunidades. Este proceso, condicionado por la falta de recursos, fue después identificado como uno de los factores que contribuyó a la derrota de la aprobación del estatuto en el referéndum de 2017, ya que su contenido no era del todo claro para todos los actores locales. Asimismo, el hecho de que los recursos económicos dependieran del GAM, uno de los principales actores de resistencia ante el proceso autonómico, por ejemplo, para realizar el referéndum de aprobación del estatuto, significó un desafío adicional.

**Oposición de actores locales (sector campesino y GAM).** La resistencia al proceso autonómico indígena en Huacaya estuvo liderada por las autoridades municipales (ejecutivas y legislativas), por el sector campesino y, en menor medida, por algunas comunidades y dirigentes guaraníes.

Había siempre hermanos campesinos que nunca han estado de acuerdo con la autonomía. No es que no estaban de acuerdo, digamos, con el estatuto, sino que lo que ellos en realidad no querían era que exista la autonomía dentro de lo que en ese entonces era todavía municipio. (Entrevista, Delina, Huacaya, 2024)

Desde que hemos dicho sí a la autonomía y hemos comenzado ya este proceso, nos dio pelea la oposición, el sector campesino, la Alcaldía, con los mismos recursos de la alcaldía (...). En su tiempo los alcaldes nos han hecho la vida difícil, entonces ellos pagaban con la misma plata de la gente para bloquear el proceso; no querían desprenderse de lo que es la municipalidad. (Entrevista, Calixto, Huacaya, 2024)

La oposición por parte del sector campesino se vinculó con la preocupación de que la AIOC signifique una posible concentración del poder territorial exclusivamente en las comunidades guaraníes. El rechazo por

parte del GAM se relacionó con el interés de mantener la estructura municipalista y, consecuentemente, de evitar ser sustituido por una nueva estructura de gobierno indígena, en tanto que la consolidación de la AIOC suponía un reacomodo de las relaciones de poder y un recambio de élites políticas y burocráticas con base en nuevas lógicas de gobernanza.

De acuerdo con los testimonios locales, esta oposición incluyó una campaña activa de los funcionarios del GAM de Huacaya, incluidos el alcalde y el concejo, en la que prometieron demagógicamente entregar obras y proyectos a las comunidades a condición de apoyar al modelo municipalista y su gestión. Además, se denunció la alteración del padrón electoral y el traslado de gente de otros municipios y departamentos durante el referéndum de aprobación del estatuto autonómico. También se produjo un bloqueo sistemático al proceso de elección de autoridades, que lo alargó por más de un año.

La estrategia que adoptó la asamblea constitutiva para atenuar la oposición del sector campesino fue la negociación del contenido del estatuto. Como consecuencia, se modificaron los artículos que generaban mayor descontento a las comunidades campesinas (Asamblea Constitutiva de Huacaya, 2010). En primer lugar, el nombre de la autonomía incorporó los términos “Originario Campesino”, a petición de las comunidades campesinas. En ese marco, la autonomía pasó a denominarse “Territorio Indígena Originario Campesino Guaraní Chaqueño de Huacaya” (en guaraní: *Ivi yeyora tẽta guasu Huacayapegua*). Asimismo, se modificó el Artículo 4 del estatuto, incluyendo/reconociendo explícitamente a la identidad y cultura “campesina” dentro del territorio, en tanto que la versión anterior solo mencionaba la identidad guaraní y la “chaqueña”. De igual manera, se modificó el segundo párrafo del Artículo 37, indicando que son parte de la asamblea zonal “la zona de Huacaya, la zona Santa Rosa y el sector campesino”. Complementariamente se reconoció dentro del estatuto a la Central Agraria Campesina como una instancia legítima dentro de las capitánías zonales.

Por último, se modificó el Artículo 49 (composición de la asamblea legislativa), cambiando el número de asambleístas de ocho a cinco. En la versión previa, el artículo contemplaba que cuatro de los asambleístas titulares debían pertenecer a la zona Huacaya y cuatro a la zona Santa Rosa. Sin embargo, con la modificación, en el estatuto solo se menciona que la asamblea legislativa estará compuesta por cinco asambleístas, acordándose informalmente que cada zona contará con dos asambleístas, en tanto que el quinto debe estar reservado exclusivamente para el sector campesino.



**Tensiones por los mecanismos de toma de decisión.** Una de las tensiones más importantes estuvo vinculada con el mecanismo utilizado para la aprobación del estatuto autonómico, que fue el de la aclamación en el marco de las normas y procedimientos propios de las comunidades indígenas de Huacaya. Este fue observado, en general, por el sector campesino y por la población urbana, que buscaron que se adopte el voto individual y secreto o el referendo. A raíz del desacuerdo se decidió que los delegados de las comunidades, así como las autoridades de las organizaciones colectivas (“Bartolinas”, Capitanías Zonales, etc.), manifesten la modalidad de aprobación del estatuto con la que estaban de acuerdo. El presídium de la asamblea, una vez concluidas las participaciones de los delegados de las comunidades y de los representantes de las organizaciones colectivas del territorio, concluyó que existieron más posiciones favorables a la aprobación por normas y procedimientos propios. Un acta aclaratoria del proceso dio cuenta de que existieron 15 intervenciones de apoyo al mecanismo de la aclamación y 12 de apoyo al voto secreto. Esta tensión marcó diferencias entre las formas de toma de decisión de las comunidades indígenas y la de las campesinas.

### **Percepciones sobre la reconfiguración del sistema político**

En la AIOC de Huacaya, la Asamblea Interzonal o *Ñemboati Guasu* es la máxima instancia de Gobierno; sus decisiones son obligatorias para los restantes órganos. Si bien, en general, los sistemas de autogobierno indígena en el país comparten elementos comunes con el modelo municipal, también presentan diferencias de fondo que pueden llegar a quebrar las lógicas convencionales de organización del régimen político (Tockman et al., 2015; Exeni, 2019). La diferencia más profunda corresponde a la definición de las asambleas deliberativas como el nivel de autoridad política y de decisión más importante, por encima de las instancias legislativas y ejecutivas (García, 2018; Exeni, 2019; Zegada, 2019; Tockman, Cameron, & Plata, 2015).

La centralidad de la asamblea confronta la idea de la división y el equilibrio de poderes, de raigambre occidental (Exeni, 2019), e invierte la jerarquía previa que se produce bajo el modelo municipal, en la que el ejecutivo municipal concentra la máxima autoridad (Postero & Tockman, 2020).

Esa característica distintiva es fundamental para quienes lucharon por la autonomía indígena en Huacaya; durante el trabajo de campo, los pobladores locales enfatizaron que, por primera vez, la instancia máxima

de toma de decisión corresponde con sus formas propias y tradicionales de ejercicio del poder colectivo, en las que todos son parte activa. Calixto Hinojosa, comunario de Santa Rosa, mencionó que la conversión de Municipio a Autonomía Indígena “significa un cambio rotundo porque ya estamos dentro del gobierno, ya gobernamos, fiscalizamos también, tenemos toda esa facultad”. Juan García, Capitán Zonal de Huacaya, resumió la importancia del rediseño del sistema de gobierno de la siguiente forma:

Nosotros tenemos mucha esperanza porque [con la AIOC] se invierte el tema de manejo de lo que era el municipio. Desde arriba hacia abajo ahora tenemos la Asamblea Interzonal, que es la que decide, de ahí viene la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo y el Órgano de Justicia. Nosotros acá en Huacaya pensamos que la máxima autoridad ejecutiva no tiene que ser la que decida, sino las bases son las que deciden y le dan mandato a la asamblea para que la asamblea le designe ya las funciones que tienen que cumplir los ejecutivos. La expectativa que tenemos es que se cumpla lo que dice el Estatuto, que las bases sean las que decidan ahora, y no las autoridades las que autoritariamente manejen todo como se ha venido haciendo en el municipalismo, donde se ha visto mucha separación entre la base y las autoridades municipales. Queremos que eso no exista a partir de ahora. (Entrevista José, capitán zonal, Huacaya, 2024)

En general, las percepciones de los entrevistados consideran que el reconocimiento de la asamblea como la máxima instancia de decisión es una forma de que el proceso de toma de decisiones públicas emane de las bases y, por tanto, responda genuinamente a sus demandas y necesidades. En Huacaya se encuentra extendida la percepción de que, con la consolidación de la autonomía, las decisiones vinculadas con el desarrollo local van a tomarse desde las bases y, de hecho, se menciona que ya han existido hechos concretos encaminados hacia ello durante los últimos meses; por ejemplo, se señaló que la elaboración del Presupuesto Operativo Anual (POA) de la entidad territorial autónoma se elaboró en el marco de la asamblea deliberativa y no “a puertas cerradas” como antes.

Se ve mucho la diferencia entre municipio y ahora lo que es el gobierno de la autonomía indígena. Anteriormente, con el municipio no teníamos, digamos, la libertad de poder decidir de qué es lo que queríamos con nuestras comunidades o para nuestras comunidades. Una diferencia en el tiempo de funcionamiento del GAIOC (Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino) por ejemplo es la elaboración del POA, que ya ha sido con la participación de todas las comunidades; una participación abierta donde las comunidades han podido manifestar sus necesidades (Entrevista a Delina, Huacaya, 2024).

Los pobladores locales han destacado que, con la reconfiguración del sistema de gobierno en Huacaya, las bases pueden tener más control sobre lo público, pudiendo reencaminar los procesos cuando estos estén fallando.

Por otra parte, la presencia de órganos ejecutivos y legislativos dentro de las autonomías indígenas responde a herencias de la tradición liberal, que fue ejercitada desde hace décadas en el marco del municipalismo (García, 2018), pero también a directivas de la LMAD, que insta a las autonomías indígenas a conformar instancias legislativas y ejecutivas (Cameron & Plata, 2021). En ese sentido, el rediseño institucional de esos órganos se produce en la AIOC de Huacaya a través de innovaciones en su composición y sus dinámicas de elección. Actualmente, en Huacaya el órgano ejecutivo se compone por dos autoridades zonales que cuentan con sus instancias técnicas y administrativas, sin jerarquía entre ellas, manteniendo la lógica de organización zonal dual del territorio en la distribución del poder (Lizárraga, 2017). El órgano legislativo, por su parte, se pensó de la misma forma, con un número par de asambleístas, con el objetivo de que cada zona cuente con igual número de representación en la asamblea legislativa.

## Conclusiones

En este documento se presentó una síntesis del complejo proceso de conversión de municipio a AIOC en Huacaya, un camino que resultó fuertemente conflictivo y contradictorio, caracterizado por divisiones internas, presiones y condicionamientos externos. En general, este largo recorrido hacia la autonomía indígena evidenció que el Estado Plurinacional con autonomías, como garante de los derechos colectivos de las NPIOC a la libre determinación y al autogobierno, es todavía un horizonte en construcción. El proceso para la constitución de autonomías indígenas se encuentra tutelado por el Estado y responde a procedimientos burocráticos complejos.

La primera etapa del proceso, consistente en la consulta de acceso a AIOC por vía municipal, fue sorteada exitosamente por la población de Huacaya, al cumplir con los requisitos estatales para ir a referendo y lograr que la opción del “sí” se impusiera con el 54%. La segunda etapa, de conformación del órgano deliberativo, tampoco fue muy conflictiva y, más bien, evidenció la fortaleza interna en Huacaya para continuar con la constitución de su autonomía indígena. La tercera etapa, vinculada con la

elaboración y aprobación interna del estatuto, fue, por su parte, una de las más complejas en el proceso de consolidación de la autonomía de Huacaya. Se tardó aproximadamente tres años en la elaboración del primer estatuto autonómico, debido principalmente a la falta de recursos económicos, la complejidad de las discusiones y la necesidad de adecuación de sus contenidos a la normativa nacional.

De igual manera, la investigación permitió identificar las tensiones en la etapa de elección de autoridades y conformación del GAIOC Guaraní Chaqueño de Huacaya, las cuales estuvieron vinculadas con la resistencia de los funcionarios municipales a dejar sus funciones y con el rechazo de sectores del campesinado al proyecto autonómico, lo que implicó que la elección de autoridades se postergara reiteradamente por más de un año.

Finalmente, el análisis concluye que la principal transformación que introduce la AIOC de Huacaya es el rediseño de su sistema de gobierno, que invierte la lógica jerárquica y centralizada del modelo municipal. La consagración de la Asamblea Interzonal (*Ñemboati Guasu*) como máxima instancia de deliberación y decisión, cuyas determinaciones son vinculantes para los órganos ejecutivo, legislativo y de justicia, constituye el cambio más significativo. Esta estructura responde a una forma de gobernanza policéntrica que distribuye el poder entre todas las comunidades, garantizando, al menos en el diseño, una mayor correspondencia entre la gestión pública y las necesidades locales. La percepción de los actores locales, que destacan la elaboración participativa del POA como un primer logro tangible, confirma la esperanza depositada en este nuevo modelo.

## Bibliografía

Albó, X. (2010). “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 355-390). Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.

Asamblea Constitutiva de Huacaya (2010). *Acta del proceso autonómico indígena de Huacaya*. Huacaya.

Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) (2006). *Ore ñemongeta: Propuesta hacia la Asamblea Constituyente*. Santa Cruz de la Sierra: APG.

Bautista, R. (2023, 21 de julio). “Elecciones en Huacaya: Este domingo se pone a prueba la democracia plural en el municipio que alberga

el pozo gasífero “más profundo” de Bolivia”. *Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica*. La Paz. Recuperado de <https://sudamericarural.org/index.php/noticias/que-pasa/6937-elecciones-en-huacaya-este-domingo-se-pone-a-prueba-la-democracia-plural-en-el-municipio-que-alberga-el-pozo-gasifero-mas-profundo-de-bolivia>

Cameron, J., & Plata, W. (2021). “La autonomía indígena en Bolivia: de grandes esperanzas a sueños desdibujados”. En M. Gonzáles, A. Burguete, J. Miramán, P. Ortiz, & R. Funaki, *Autonomías y autogobierno en la América diversa* (pp. 133-161). Quito: Universidad Politécnica Salesiana.

Choque, M. E. (2017). “Conocimientos y saberes en las autonomías indígenas originario campesinas”. *Andamios*(3), 41-46.

Combès, I. (2005). *Etno-historias del Isoso Chané y Chiriguano en el Chaco Boliviano (siglos XVI a XX)*. La Paz: PIEB/IFEA.

Costas, P. (2022). “A la sombra del multiculturalismo. La construcción de las autonomías indígenas en Bolivia”. En W. Lao, & F. Alkmin, *Autonomías Hoy: Pueblos Indígenas en América Latina* (pp. 21-32). Buenos Aires: CLACSO.

Costas, P., & López, P. (2022). “Autonomías indígenas en Bolivia. Los desafíos en la construcción de un nuevo pacto social plurinacional”. En L. García, & F. Monasterio, *Las luchas territoriales por las autonomías indígenas en Abya Yala* (pp. 25-49). Buenos Aires: El Colectivo.

Defensoría del Pueblo. (2016). *Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional*. La Paz: Greco.

Defensoría del Pueblo. (31 de Julio de 2022). *Defensoría del Pueblo exhorta a que las elecciones de las autoridades Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino Guaraní Chaqueño de Huacaya se realicen en el marco de la cultura de paz*. La Paz: Defensoría del Pueblo.

Exeni, J. L. (2019). “Autogobierno indígena: esa buena idea”. En B. Sousa, & J. Exeni, *Estado Plurinacional y democracias* (pp. 119-149). La Paz: Plural.

Foronda, M. Á. (2017). “Caminando por los senderos de la Autonomía Indígena Originario Campesina: diseño y avance de la política de implementación”. *Andamios*, 3, 25-40.

Garcés, F. (2013). *Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*. Cochabamba: UMSS/CLACSO/JAINA.

García, A. (2018). “Formas de (auto)gobierno indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”. En OEP-TSE, MP-VA, CONAIOC, & PNUD, *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp. 135-173). La Paz: PNUD.

IPDRS (6 de abril de 2023). “¿Y la autonomía indígena de Huacaya? Un caso que expone la falta de comprensión de la plurinacionalidad”. En *Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica*.

Laurenti, D. (2017). “Autonomía Indígena Originario Campesina en las tierras altas de Bolivia”. *Izquierdas*, 222-252.

Lizárraga, P. (Diciembre de 2017). “La autonomía del territorio indígena guaraní chaqueño de Huacaya. El largo camino del olvido”. *Andamios*, 2(5), 83-93.

López, P., & Makaran, G. (2020). “Autonomía indígena en disputa: entre la reconstitución comunitaria y la tutela estatal. La experiencia guaraní de Huacaya en Bolivia”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 49-70.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (2023). *Informe sobre la construcción de la democracia intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia (2009-2022)*. La Paz: OEP - TSE.

Ponce, D. (23 de Julio de 2024). “Gobierno indígena de Huacaya toma posesión de oficinas municipales tras concluir proceso de transición”. *Fundación Aclo*. Obtenido de <https://www.aclo.org.bo/2024/07/23/gobierno-indigena-de-huacaya-toma-posesion-de-oficinas-municipales-tras-concluir-proceso-de-transicion/>

Postero, N., & Tockman, J. (2020). “Self-Governance in Bolivia’s First Indigenous Autonomy: Charagua”. *Latin American Research Review*, 1-15.

Rousseau, S., & Manrique, H. (2019). “La autonomía indígena «tutelada» en Bolivia”. *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, 1-19.

Servicio Estatal de Autonomías. (2024). *Entidades Territoriales Autónomas Vigentes en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: SEA.

Tamburini, L. (2012). “La jurisdicción indígena y las autonomías indígenas”. En S. Santos, Boaventura, & J. L. Exeni, *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia* (pp. 249-274). La Paz: Abya Yala - Fundación Rosa Luxemburg.

Tockman, J., Cameron, J., & Plata, W. (2015). "New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 37-59.

Toledo, D., & Kruyt, S. (2023). *Ya no queremos tener miedo de hablar desde el corazón. Un camino de investigación-acción feminista con las mujeres guaraníes de Huacaya en el Chaco Boliviano*. Cochabamba: Centro de Estudios Populares CEESP.

Tribunal Supremo Electoral (2022). *Supervisión de la aprobación del Estatuto Autonómico de la AIOC de Huacaya según normas y procedimientos propios, de conformidad con la Ley N.º 1198*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

Vargas, M. (2016). *Las autonomías indígena originario campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano. Territorialidad y Autogobierno*. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Vargas, M. (2017). "Apuntes sobre autonomía indígena de base territorial y los retos de la descolonización en el Estado Plurinacional". *Andamios*(3).

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (2023). *Informe del Vivir Bien*. La Paz: Editorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Zegada, M. T. (2019). "La democracia intercultural como síntesis de las diferencias". En Sousa, Boaventura, & J. L. Exeni, *Estado Plurinacional y democracias. ALICE en Bolivia* (pp. 175-200). La Paz: Plural.