



# La influencia del cambio político boliviano en las estrategias del PNUD Bolivia.

---

**Marco Barbazza**

Memoria del Master en Estudios Internacionales  
Curso 2014-2015

**Trabajo dirigido por:** Patricia García-Duran Huet

## Resumen

Durante la última década Bolivia se ha enfrentado a un radical cambio político que ha impulsado una profunda transformación del País y de su sociedad. La llegada al poder de Evo Morales y del MAS (Movimiento al Socialismo) en 2005 y el sucesivo cambio constitucional de Bolivia hacia un Estado Plurinacional han puesto las bases para el establecimiento de un nuevo compromiso político y equilibrio social, caracterizado por una mayor representatividad, una mayor participación y un mayor respeto de los derechos de una amplia porción de la población boliviana hasta entonces largamente ignorada por el estado: los pueblos indígenas.

El objetivo de este trabajo es investigar hasta que punto estos importantes cambios políticos se hayan traducido en la formulación de programas y proyectos del PNUD-Bolivia a favor de este amplio sector de la población boliviana.

El primer paso hacia el logro de este objetivo se basa en dos etapas. En la primera, el examen de los acuerdos que disciplinan las relaciones y los compromisos entre el Estado Boliviano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo permite evidenciar la amplia aunque no indiscriminada libertad del Gobierno para identificar los ámbitos de intervención y los beneficiarios de los proyectos. En cambio, la segunda etapa a través de la exposición de los contenidos y de los resultados de los últimos tres Planes de Acción (2003-2007, 2008-2012, 2013-2017), permite averiguar una significativa correspondencia entre la política nacional y los objetivos del PNUD-Bolivia.

El siguiente paso para lograr el objetivo de este trabajo, es representado por la parte analítica: se analizan quince proyectos, cinco por cada quinquenio, ejecutados por el PNUD-Bolivia en el territorio nacional. El análisis de los proyectos se basa en un método que toma en consideración cinco factores de cada proyecto: en el caso que estos factores hagan referimiento a los pueblos indígenas, integren la palabra indígena o estén relacionados con el desarrollo de estos

pueblos, entonces tienen los requisitos para ser identificados como factores “*pro-indígenas*”.

Una vez concluida la parte analítica e identificados estos factores, el análisis de los resultados, basada en la observación de la distribución de los factores “*pro-indígenas*” a lo largo del periodo considerado, permite denotar un concreto y constante aumento de la involucración de los pueblos indígenas en los proyectos ejecutados por el PNUD a partir de 2005, año correspondiente a la llegada al poder del MAS y de Morales.

Por tanto, este trabajo no sólo demuestra que los cambios políticos aportados por el MAS y por Evo Morales a favor de los pueblos indígenas se han traducido en concretos programas y proyectos ejecutados por el PNUD a favor de este sector de la población boliviana, sino que desde un punto de vista más amplio, pone de manifiesto también que los Países miembros de las Naciones Unidas que deciden beneficiar de los servicios del PNUD, tienen un fuerte poder decisional y consiguientemente amplia responsabilidad sobre los destinatarios de sus proyectos y programas.

<b>Resumen</b> .....	<b>p. 2</b>
----------------------	-------------

<b>Índice</b> .....	<b>p. 4</b>
---------------------	-------------

<b>Introducción</b> .....	<b>p.5</b>
---------------------------	------------

<b>1. La Bolivia del MAS y de Evo Morales</b> .....	<b>p.8</b>
-----------------------------------------------------	------------

1.1 <i>Las etapas del plurinacionalismo boliviano</i> .....	p.9
-------------------------------------------------------------	-----

1.2 <i>El Movimiento Al Socialismo</i> .....	p.13
----------------------------------------------	------

1.3 <i>Los Pueblos Indígenas bolivianos</i> .....	p.17
---------------------------------------------------	------

1.4 <i>Conclusión</i> .....	p.21
-----------------------------	------

<b>2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</b> .....	<b>p.22</b>
-----------------------------------------------------------------------	-------------

2.1 <i>El Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i> .....	p.22
-------------------------------------------------------------------------	------

2.2 <i>El PNUD Bolivia y el Gobierno de Bolivia</i> .....	p.26
-----------------------------------------------------------	------

2.3 <i>Conclusión</i> .....	p.29
-----------------------------	------

<b>3. Método de análisis</b> .....	<b>p.30</b>
------------------------------------	-------------

3.1 <i>Justificación de la hipótesis y planteamiento del análisis</i> .....	p.30
-----------------------------------------------------------------------------	------

3.2 <i>Definición del método de análisis y de evaluación de los resultados</i> .....	p.32
--------------------------------------------------------------------------------------	------

3.3 <i>Conclusión</i> .....	p.34
-----------------------------	------

<b>4. Resultados</b> .....	<b>p.35</b>
----------------------------	-------------

4.1 <i>Factores que caracterizan los proyectos seleccionados</i> .....	p.35
------------------------------------------------------------------------	------

4.2 <i>Observación y análisis de los resultados</i> .....	p.43
-----------------------------------------------------------	------

4.3 <i>Conclusión</i> .....	p.45
-----------------------------	------

<b>5. Conclusiones finales</b> .....	<b>p.47</b>
--------------------------------------	-------------

<b>Bibliografía</b> .....	<b>p. 51</b>
---------------------------	--------------

## Introducción

*«Los pueblos indígenas del mundo han preservado un vasto acervo histórico y cultural de la humanidad. Las lenguas indígenas representan la mayoría de los idiomas del mundo y los pueblos indígenas han heredado y legado un rico patrimonio de conocimientos, formas artísticas y tradiciones religiosas y culturales. En este Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo reafirmamos nuestro compromiso con su bienestar».*<sup>1</sup>

Exactamente veintiocho años antes de esta declaración, la entonces llamada Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establecía el primero grupo de trabajo sobre los Pueblos Indígenas con el fin de promover la adopción de normas internacionales útiles para la defensa y el cumplimiento de sus derechos. El trabajo de la Subcomisión representó el primer paso de un largo camino que solo en los últimos años ha conseguido incrementar la atención prestada a las cuestiones indígenas por parte de la comunidad internacional. Esta atención ha llegado a su ápice en los últimos quince años, en particular a través de la creación en el año 2000, del “Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas”, de la “Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas” de 2006 y del “Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo”. Uno de los cinco objetivos fundamentales de este segundo decenio (2005-2014) proclamado por la Asamblea General, es “la adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas”.

El Estado Plurinacional de Bolivia es uno de los Países con el mayor porcentaje de población indígena (según un estudio del PNUD de 2006 constituye el 62% de

---

<sup>1</sup> Declaración extrapolada del discurso del Secretario General Ban Ki-Moon en el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, 9 de agosto de 2010.

la población boliviana) y desde 2005, tras la victoria electoral del Partido “Movimiento al Socialismo” (MAS), es dirigido por el primer presidente indígena de su historia: Juan Evo Morales Ayma. Su llegada al poder dio nuevas energías a las esperanzas de millones de indígenas que vieron en el nuevo presidente la ocasión de reafirmar y revalorar su propia cultura, sus derechos y su participación e integración en el nuevo Estado Plurinacional, cuya constitución fue proclamada con amplios consensos el 9 de Febrero de 2009.

Con este trabajo, basándome en el observación de los cambios políticos aportados por el presidente Morales y su Gobierno a favor de los Pueblos Indígenas que les aportaron enormes consensos a nivel nacional, pretendo investigar hasta que punto estos cambios se hayan traducido en la formulación de programas y proyectos del PNUD-Bolivia a favor de este amplio sector de la población boliviana. La pregunta a partir de la cual se origina mi investigación es: ¿el cambio político aportado por Evo Morales y el Gobierno boliviano a favor de los Pueblos Indígenas ha sido reflejado por una mayor implicación de esta parte de la población en los programas y en las estrategias del PNUD-Bolivia?

La hipótesis central de mi investigación es la siguiente: la línea política y las prioridades del gobierno del País receptor tienen un impacto relevante sobre la delineación de las estrategias y de los ámbitos de intervención del PNUD. Con el fin de verificar la veracidad de mi hipótesis, se analizan quince proyectos llevados a cabo por PNUD Bolivia durante los últimos trece años. Esto me permite averiguar si la atención de esta agencia de las NNUU hacia la condición de los pueblos indígenas bolivianos ha incrementado o disminuido a lo largo del periodo considerado y en particular manera, si se observa un cambio desde la llegada al poder del MAS y de Evo Morales.

Para lograr el objetivo de este análisis y poder identificar aquellos proyectos realmente destinados a la mejora de las condiciones de los Pueblos Indígenas, me baso en cinco elementos claves, cuya elección se explica y justifica más adelante. El examen de estos cinco elementos me permite averiguar si los proyectos analizados buscan mejorar, directamente o indirectamente, las condiciones de los

Pueblos Indígenas o al menos no ir en contra de ellos y me permite observar como esta tendencia ha evolucionado a lo largo del periodo tomado en consideración. Este trabajo se desarrolla a través de cinco capítulos o secciones. En el primero se describe por un lado, la Bolivia de Evo Morales y las etapas del plurinacionalismo boliviano, mientras por el otro se expone la historia y la situación actual de los Pueblos Indígenas de Bolivia, subrayando las novedades aportadas por la nueva Constitución política y observando cómo estas reflejen la línea política del Gobierno boliviano respecto a los Indígenas. El segundo capítulo está dedicado al PNUD: en la primera parte se presenta su estructura, su estrategia, los ámbitos y las modalidades de intervención, la posición de NNUU respecto a los Pueblos Indígenas; en la segunda sección del capítulo se analizan los acuerdos que regulan la relación entre la política nacional y los objetivos de la Agencia. El tercer capítulo se presenta la justificación de la hipótesis en la que se basa mi trabajo, la definición del método de análisis empleado y del método de evaluación de los resultados. Sucesivamente, de acuerdo con la metodología anteriormente descrita, en el cuarto capítulo se desarrolla la parte analítica y el análisis de los resultados. Finalmente, en el quinto y último capítulo de este trabajo se presentan las conclusiones finales.

## **1. La Bolivia del MAS y de Evo Morales**

El dieciocho de Octubre de 2014 el Tribunal Supremo Electoral confirmaba la reelección de Evo Morales que, tras ganar con el 53.8%<sup>2</sup> de los votos en ocho de los nueve departamentos bolivianos, renovaba por tercera vez su presidencia hasta 2020, convirtiéndose en el presidente con más tiempo en el poder en la historia de Bolivia. En aquella ocasión el pueblo boliviano decidió seguir con su presidente indígena (en el poder desde 2005) y con la ruta política promovida por su partido, el MAS (Movimiento al Socialismo), cuyo eje cardinal es representado por la renovada Constitución Política de 2009. La aprobación de la nueva Constitución política, con el objetivo de dar cuenta de la pluralidad de la sociedad boliviana y aumentar la participación política, económica y cultural de su vasta población indígena, convirtió Bolivia en un Estado Plurinacional.

A pesar de la importancia del papel de Morales y del MAS en el logro del plurinacionalismo constitucional boliviano, este ha de entenderse como última etapa de un largo y complejo proceso de transformación política y social, cuyas raíces afondan en la historia de Bolivia y cuya evolución, con el objetivo de entender la actual situación política de Bolivia, debe ser analizada.

Por lo tanto este capítulo, tras describir el proceso histórico, político y social que puso las bases de la actual situación boliviana, se centra en la línea política promovida por el actual presidente de Bolivia y en las organizaciones a través de las cuales los indígenas acceden a la vida política. Todo esto permite subrayar la estrecha conexión entre el MAS y los Pueblos indígenas de Bolivia y de consecuencia evidenciar las bases lógicas de mi tesis.

---

<sup>2</sup> Dato de la Corte Nacional Electoral.

## **1.1 Las etapas del plurinacionalismo boliviano: el proceso histórico y político que ha sentado las bases de la llegada al poder del MAS y de Morales**

En el análisis de la historia política de Bolivia, caracterizada por varios golpes de Estado, por la sumisión de la población indígena por parte de las elites locales y europeas y por la incesante explotación de los recursos naturales, Jorge Siles Salinas, uno de los mayores historiadores bolivianos, identifica en su libro *“Historia de la Independencia de Bolivia”* (publicado en 2009) tres elementos interconectados que destacan por continuidad: inestabilidad estatal, perpetua precariedad del escenario político y ausencia de identidad nacional. A seguir, este apartado se centra en la evolución política de Bolivia, intentando subrayar la relación entre estos tres factores y las políticas adoptadas hasta la llegada de Morales.

Como muchos Estados de América Latina, también el Estado boliviano nació como respuesta independentista a la dominación colonial, que según Salinas no solo le sofocaba políticamente sino sobre todo económicamente, provocándole un atraso en las florecientes relaciones comerciales. Bolivia, después de muchos años de levantamientos logró su independencia de la corona española en 1825 bajo la guía de Simón Bolívar, primer Presidente y creador de la constitución.

Sin embargo la independencia no llevó a un cambio de modelo. Simón Bolívar ignoró las formas de representación y organización política de los pueblos indígenas y substituyó los caciques con nuevos funcionarios locales del gobierno. Tras la independencia de la metrópoli, no hubo un efectivo cambio en el entorno social y cultural: la ciudadanía solo fue otorgada a los castellanohablantes y a los que tenían una profesión que les permitía no depender de otra persona.

Por lo tanto, el nuevo Estado boliviano heredó la estructura social colonial y desde su origen se vio caracterizado por una profunda y neta división social y política justificada por una norma que, a pesar de las numerosas modificaciones

constitucionales aprobadas durante el Estado caudillista<sup>3</sup> (1825-1880) y la segunda República (1880-1952), siguió siendo inmutada y vigente. Resultado de esto fue una sociedad fuertemente bipolar: por un lado la elite económica e intelectual criolla con acceso al poder, por el otro los pueblos indígenas privados de sus estructuras organizativas y excluidos del campo político.

Esta exclusión vino parcialmente y temporáneamente eliminada en 1951 cuando, tras la victoria de las elecciones por parte del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el nuevo gobierno cumplió con su programa instaurando el voto universal, nacionalizando los recursos naturales, ejecutando una reforma agraria y garantizando la educación básica en las zonas rurales. Sin embargo, a pesar de haber logrado garantizar los derechos individuales, el MNR no apoyó la inclusión de los pueblos indígenas en la vida económica y política, por el contrario declaró el Castellano único idioma oficial del Estado, ignorando los idiomas indígenas hablados por la mayoría de la población.

Según el pensamiento de Hugo Celso Felipe Mansilla (*“Los tortuosos caminos de la modernidad”*- La Paz, 1992), filósofo social argentino de origen boliviano, el nacionalismo del MNR resultó importante para la democratización político-económica de Bolivia, pero ignoró las problemáticas socio-culturales que fragmentaban la población y imposibilitaban la unidad de la población. En 1964, tras trece años de nacionalismo popular, el gobierno del MNR fue derrocado por un golpe de Estado que inauguró una larga y oscura época para Bolivia, caracterizada por una serie de gobiernos militares que cometieron violentas represiones en contra de la sociedad civil y de los sindicatos.

En 1982, gracias a algunos pactos entre diferentes bloques de las elites políticas y económicas, se abrió una nueva época democrática que durará hasta 2003 y será protagonizada por los tres partidos mayores: MNR, ADN (Acción Democrática Nacionalista) y MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Durante este largo periodo hubo un constante aumento de las privatizaciones de bienes

---

<sup>3</sup> El Caudillismo es un fenómeno político y social surgido en Latinoamérica en el siglo XIX que fue la clave para muchas dictaduras y se basaba en mecanismos de poder informales apoyados por los sectores económicos más relevantes de las sociedades.

públicos que, juntas a una fuerte flexibilización del mercado laboral provocaron un drástico aumento de la desocupación: la exclusión social y económica causada estimularon y sentaron las bases para el surgimiento de varios movimientos indígenas-campesinos. En 1982 fue fundada la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) que reunía los pueblos indígenas en su conjunto (menos los Aymaras y los Quechua), en 1979 nació la Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y en 1997 el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), órgano representante los pueblos Aymaras y Quechua.

Estas organizaciones permitieron a los pueblos indígenas recuperar su unidad y su identidad cultural, poniendo las bases para el activismo político y el reconocimiento de sus derechos básicos. Durante toda la década de los '90, protagonizaron los conflictos contra los intereses capitalistas extranjeros que culminaron durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, ganador de las elecciones del 2002 con un margen mínimo sobre Evo Morales (Movimiento Al Socialismo) y Manfred Reyes Villa (Nueva Fuerza Republicana).

Estas elecciones representaron un importante cambio político porque los partidos tradicionales que hasta entonces habían administrado el país, sufrieron una significativa pérdida de votos y dejaron espacio a nuevos partidos. De acuerdo con lo que afirma el periodista y politólogo José Natanson en su último libro, intitulado *“La Nueva izquierda”*, Sánchez de Lozada a pesar de ser el primer presidente boliviano a reconocer la dimensión multicultural y multiétnica de su País, adoptó una línea política que excluyó económicamente la gran mayoría de la población y que coincidió con el declino del sistema de partidos, incapaces de representar los intereses de la gran mayoría de los electores bolivianos. Consecuencia de esto fueron las tenaces protestas organizadas por amplios sectores de la población y por los movimientos indígenas-campesinos, que pedían la nacionalización de los recursos naturales y la no exportación y que finalmente en 2003, provocaron la fin de su mandato.

El sucesor a la presidencia fue Carlos Mesa, primer presidente de la época democrática que no pertenecía a los tres partidos tradicionales. Durante su mandato, Mesa cumplió con sus promesas electorales: convocó a una asamblea constituyente (que se concretó solo durante el gobierno Morales) y celebró un referéndum sobre la gestión del gas. Además, incrementando los impuestos a favor del País logró un cambio importante en la política nacional de hidrocarburos y puso las bases para la creación de las primeras autonomías departamentales.

La presidencia de Mesa se caracterizó también por un crecimiento económico que permitió al País duplicar las exportaciones en 2004 y revertir positivamente la recesión. No obstante el revelador y amplio respaldo popular, Mesa tuvo que enfrentarse con el malcontento de los sectores políticos más radicales, tanto de izquierda como de derecha. Estos grupos respaldados por el MAS, protagonizaron bloqueos y desordenes callejeros que presionaron el Presidente empujándolo hasta las dimisiones que llagaron el 6 de Junio de 2005.

Las tensiones siguieron muy altas y tras la breve presidencia de Eduardo Rodríguez, en un contexto de crisis económico-político debido prevalentemente al colapso del modelo neoliberal, a la ineficacia de la “democracia pactada” y a un insaciable malcontento popular, se llegó a las elecciones que llevaron el MAS al poder y Evo Morales a la presidencia. El MAS, encabezado desde su fundación por Morales, surgió del CSUTCB en 1997 y se afirmó sin dificultades en la zona cocalera denominada Chapare (situada en el norte del Departamento de Cochabamba). En 1999 Morales obtuvo su primer cargo político, llegando a ser diputado gracias al apoyo de los sindicatos de los cocaleros, es decir de los productores de hoja de coca, mientras que en la zona de la Media Luna (los departamentos en el este del País donde se hallan los elites empresarias) los consensos eran escasos. Evo Morales, como muchos de su generación, tuvo que dejar su ciudad natal Oruro y emigrar en búsqueda de trabajo en el cosecho de coca. La humil historia del actual presidente de Bolivia y su incuestionable idoneidad para representar a los indígenas, representan solo dos de los múltiples y misceláneos factores que le asistieron en la creación de una amplia y solida base electoral que le ha permitido renovarse en la presidencia por tres mandatos consecutivos.

## **1.2 El Movimiento al Socialismo: la línea política y el cambio constitucional en relación a los pueblos indígenas**

Durante la campaña electoral de las elecciones del 2005, el MAS supo bien aprovechar del malcontento de la población boliviana sobre el modelo neoliberal y la incapacidad representativa de los partidos tradicionales, proponiéndose como protagonista de un claro cambio político y basando sus argumentaciones en temas claves como la participación popular, la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

Evo Morales llegó al poder con el soporte del 54% de los votantes bolivianos, que se unieron en una sólida y amplia base electoral no solo formada por organizaciones indígenas y campesinas, sino también por los sectores empresariales y de los terratenientes de las tierras bajas.

El Gobierno encabezado por Morales se ha evidenciado desde sus primeros meses de gestión por una manifiesta atención hacia los pueblos indígenas, adoptando varias medidas a favor de este amplio sector de la población boliviana. Antes de describir estas medidas en detalle, es imprescindible analizar los rasgos generales de la nueva Constitución Política. De hecho, la adopción de estas medidas no hubiera sido posible o en lo mejor de los casos, no hubiera tenido el mismo impacto político sin el respaldo normativo de la nueva Constitución Política de Bolivia.

Tras varias manifestaciones y violentas protestas por parte de la oposición, la asamblea constitucional empezó el 2 de Julio de 2006 y terminó casi tres años más tarde cuando, el 25 de Enero de 2009 fue aprobada la constitución que convertía Bolivia en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. El grupo que más influyó en el desarrollo de la nueva constitución fue la Asamblea Nacional de organizaciones Indígenas, Originarias y Campesinas que, junto a otros grupos sociales y de trabajadores, lograron aprobar una constitución fuertemente centrada en los derechos indígenas. Para entender el fundamento ideológico de la nueva constitución de Bolivia, es imprescindible una atenta interpretación del plurinacionalismo. Este concepto va más allá del multiculturalismo: todas las instituciones estatales deben respetar el conjunto de

las etnias bolivianas no solo a nivel simbólico, sino sobre todo a través del reconocimiento de los derechos multiculturales, en un sentido tanto político como institucional reglamentado por la misma constitución.

El texto constitucional boliviano plasma un Estado democrático con base étnica que supone, en primer lugar, el reconocimiento de los grupos étnicos como naciones y consiguientemente, la integración en la estructura del Estado de tales grupos. La integración estatal o estatalización de estos grupos, se funda en el reconocimiento del derecho a la libre autodeterminación de diferentes etnias y en el dominio ancestral sobre sus territorios, reconocidos por el Art.2 de la Constitución. El nuevo orden político boliviano es definido por los doce artículos del título I y se concreta en una combinación entre Estado y sociedad con un fuerte enfoque indigenista que caracteriza todo el texto constitucional.

Ulterior confirma de esto es el Art. 8 de la constitución, claro demostración de la composición indigenista y democrática del nuevo modelo estatal boliviano:

*Artículo 8.*

*I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).*

*II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.*

La constitución reconoce, juntas al español, treinta y seis lenguas indígenas y consiguientemente, la existencia de treinta y seis “naciones originarias”, cuyos derechos son establecidos por el Art.30 de la Constitución. Este artículo garantiza y defiende las culturas de los pueblos indígenas, sus formas de organización, sus cosmovisiones, creencias y tradiciones.

Otro artículo de la constitución relacionado con los pueblos indígenas y que aporta una importante novedad es el Art. 393, a través del cual se reconocen no dos, sino tres tipos de posesión de tierras: pública, privada y comunitaria o colectiva. Esta tercera categoría, manifiestamente inspirada al sistema de gestión comunitario anterior de la era pre-colonial, establece una nueva forma de tenencia y utilización de la tierra con un rol económico social, cuyo garante es el Estado.

El enfoque étnico-indigenista del artículo primero se repercute en todo el sistema institucional del Estado, afectando a componentes fundamentales: entre ellos el órgano judicial. Esto, reflejando plenamente el axioma pluralista del texto constitucional, se fracciona en dos sistemas: el ordinario y el indígena-originario. El Art.179 de la Constitución los declara de igual jerarquía pero, a pesar de esto y según el Art. 192, las sentencias de la justicia indígena deberán ser respetadas por toda autoridad pública: la consecuencia es que el sistema judicial indígena se independiza, poniéndose por encima de la justicia y la autoridad nacional. Asimismo, otro factor clasificado como preocupante por el catedrático de ciencia política Jorge Lazarte Rojas en un artículo intitulado “*Nuevos Códigos de poder en Bolivia*” (2010), y que no favorece la fiabilidad y la eficacia del sistema, es representado por el carácter puramente oral de la justicia indígena y por el hecho que la Constitución boliviana no permite a los indígenas reclamar contra su justicia originaria, convirtiéndolos en potenciales víctimas de sus propio sistema jurídico.

Finalmente, respecto al derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, hay que mencionar la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) que, regulada por los Art. 211, 289 y 292, representa la expresión más directa del concepto de Estado Plurinacional. En estos artículos se reconocen cuatro tipos de autonomías: departamental, municipal, regional y originario campesina. Esta descentralización, aunque promueva la democracia participativa que debería concretarse en el empoderamiento de los gobiernos locales en materia de oferta de servicios públicos (educación, salud e infraestructura) se ve dificultada, según las declaraciones de las organizaciones indígenas CIDOB y CONAMAQ, por una burocracia gubernamental extremadamente complicada.

A pesar de las incongruencias y lagunas del texto constitucional, el cambio político, económico y social realizado por el gobierno de Morales a favor de los pueblos indígenas no se ha limitado a la nueva constitución, sino que ha sido reflejado por su línea y su proyecto político. Una de las primeras medidas del nuevo gobierno encabezado por Evo Morales que al principio de su presidencia concurre a aumentar su popularidad, fue la “nacionalización de los hidrocarburos”, adoptada el 1 de Mayo de 2006. Esta medida, más que una verdadera nacionalización se basó por un lado en la renegociación de los contratos entre las empresas transnacionales y el Estado de Bolivia, y por el otro en el aumento de los precios de venta del gas natural boliviano. El aumento de los ingresos estatales consiguiente de esta “nacionalización”, fue en parte reutilizado por el gobierno para la implementación de dos bonos con objetivos sociales dirigidos a los sectores más pobres de la población y entre ellos a los sectores indígenas: el primero para una campaña de alfabetización, el segundo para las personas de tercera edad.

La “nacionalización” de los hidrocarburos no fue la única medida basada en un discurso con matriz nacionalista: el gobierno, justificando su línea por la imprescindible necesidad de asegurar los servicios básicos a todos los bolivianos y en particular a los sectores económicamente más débiles, demostró la voluntad de reconquistar el control de todos los recursos naturales. Siguiendo la misma línea política, en los primeros meses de su gestión, el gobierno creó la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) para ayudar los pequeños y micro productores agrícolas y poder vender algunos alimentos a precios inferiores de los de mercado.

Otra medida adoptada por el gobierno de Morales que merece ser nombrada, es la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promulgada el 28 de Noviembre de 2006 que, junto a su reglamento aprobado el 2 de Agosto de 2007 puso las bases para la promulgación de la reforma agraria. La distribución de la tierra ha sido siempre un tema muy delicado en Bolivia y ha siempre sido reflejada por el desequilibrio de poder entre las elites económico-políticas y la mayoría indígena. A través de esta reforma, anunciando el fin del latifundio en el Bolivia, el gobierno otorgó a las mujeres el derecho a heredar tierras y aumento

sus capacidades para confiscar las tierras inutilizadas de los terratenientes orientales y redistribuirlas entre los indígenas.

Otra norma que merece particular atención y que representa un claro ejemplo de la línea política del MAS, es la implementación de la ley de participación popular (LPP). Esta ley del 20 de Abril de 1994 constituyó una de las argumentaciones esenciales de la campaña electoral del MAS. Gracias a esta ley, se crearon 314 municipios urbano-rurales dotados, gracias a una eficiente redistribución de los recursos estatales, de importantes recursos económicos y con un propio régimen fiscal-financiero. Asimismo, la LPP definió como sujetos esenciales de la participación popular a las organizaciones territoriales de base, verdaderas expresiones políticas de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas. Según el Instituto francés de investigación y debate sobre la gobernanza (*“La legitimad del poder en los países andino-amazónicos”*, Paris 2011), la consecuencia más significativa y evidente de la LPP, fue el surgimiento de una clase política campesino-rural que protagonizó y sigue protagonizando un significativo proceso de democratización del poder político boliviano. Morales y el MAS fortalecieron la acción de esta ley y la participación popular, promulgando en 2010 la Ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (LAD) y la Ley del régimen electoral (LRE). Estas dos leyes, reflejando los conceptos de la renovada Constitución Política, se basan en la noción de interculturalidad y reconocen un nuevo tipo de democracia, es decir la democracia comunitaria que, respaldada por las participativa y representativa, expresa las estructuras ancestrales indígenas.

### **1.3 Los Pueblos Indígenas bolivianos: proceso histórico, situación actual y organizaciones**

Según una nota técnica sobre cuestiones de los pueblos indígenas de 2012 elaborada por el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), la historia de estos pueblos bolivianos puede ser resumida en tres épocas principales: el periodo autóctono, el periodo colonial y el periodo de la republica. Durante el

periodo autóctono los pueblos indígenas desarrollaron su propia identidad cultural que se concretaba en un sistema económico productivo caracterizado por una estrecha relación con la naturaleza. En el periodo colonial la identidad indígena vino fuertemente influenciada por los misioneros católicos europeos y en relación al sistema productivo, se asiste a la explotación laboral de los pueblos indígenas y a la introducción de la pequeña producción agrícola de subsistencia que transformó inevitablemente la relación de estos pueblos con la naturaleza, eje fundamental de su visión cultural. Podemos afirmar que el periodo de la república representa el Medioevo de la cultura indígena: a la explotación laboral se suma una total negación de la identidad, cultura y derechos de los pueblos indígenas.

Tras las infructuosas rebeliones indígenas encabezadas por Túpac Amaru II y Túpac Katari entre 1780 y 1781, prontamente y sanguinariamente reprimidas por la Corona Española, los pueblos indígenas bolivianos tuvieron que esperar casi 200 años para lograr la atención del gobierno central respecto a sus derechos y condiciones. El momento clave es encarnado por la así llamada “marcha histórica” de 1990: más de 600 kilómetros desde Beni hasta La Paz que los indígenas bolivianos recurrieron para reclamar territorio y dignidad. En aquella circunstancia los pueblos indígenas originarios, a través de un acto pacífico y solidario, reencontraron la unidad necesaria para lograr un cambio político. A partir de este evento, los pueblos indígenas empezaron un largo proceso político y social que les permitió en un primer momento ser reconocidos por la sociedad boliviana no-indígena como ciudadanos bolivianos dotados de derechos inviolables y más tarde, protagonizar el cambio político personificado por Evo Morales.

Según un informe de PNUD del año 2006, el 62% de la población boliviana afirma pertenecer un pueblo originario: esto hace de Bolivia el país con mayor proporción de población indígena de América Latina. La Constitución Política de Bolivia reconoce treinta y seis pueblos originarios: entre ellos destacan por volumen los Quechuas (50,3% de la población indígena) y los Aymaras (39,8%). Otros pueblos de menor volumen y caracterizados por una mayor dispersión territorial, son los Achiquitanos (3,6%) y los Guaraníes (2,5%). Los

departamentos bolivianos donde se encuentra la mayor concentración de pueblos indígenas son La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca.

A pesar de que el término indígena es a menudo utilizado para referirse a la totalidad de los pueblos originarios bolivianos, este más bien se refiere a los habitantes de las regiones amazónica y del Chaco, que hoy en día están protagonizando las luchas para la protección de los numerosos recursos naturales de los que disponen sus territorios. En cambio, el término más idóneo para referirse a los pueblos de los altiplanos es “campesinos”: estos pueblos tienen culturas, sistemas productivos y organizativos diferentes respecto a los indígenas. En la actualidad, para referirse al conjunto de este sector de la población Boliviana, se utiliza el término “pueblos indígenas originarios campesinos”. Por comodidad, en este trabajo se utiliza el término “pueblos indígenas”.

Las organizaciones indígenas bolivianas constituyen un conjunto muy amplio y diversificado que ha ido reformándose a lo largo de la historia boliviana. En 1979 fue fundada la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) que tuvo una significativa importancia durante todos los años '80. Esta organización fue caracterizada por la consistente participación del movimiento cocalero. Que en parte instrumentalizó la cultura indígena para defender la reputación de su producto. Durante los años '90, la CSUTCB colaboró estrechamente con la CIDOB (Confederación Indígena del Oriente Boliviano<sup>4</sup>), para la fundación de un “Estado nacional multiétnico y pluricultural” y en relación a su demanda de territorialidad. Este movimiento fue muy activo y sus planteamientos se concretaron en las marchas de 1990, 1996, 2000 y 2002 hacia La Paz, pero a pesar de la colaboración con la CSUTCB, la CIDOB no supo unir y coordinar todos los indígenas del Altiplano. En 1997 fue fundada la CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) que, apoyada por varias ONGs y aunque compartiendo con la CSUTCB la reivindicación de la categoría de nación y el Estado plurinacional, cuestionó fuertemente su capacidad

---

<sup>4</sup> La CIDOB fue fundada en 1982 y según su estatuto representa treinta y cuatro “Pueblos del Oriente Boliviano”.

articuladora y planteó la re-institución del sistema del ayllu en el altiplano boliviano.<sup>5</sup>

Las reivindicaciones de las organizaciones indígenas fueron, y siguen siendo, caracterizadas por planteamientos muy variados que reflejaban las diferentes culturas y tradiciones: las organizaciones del altiplano reivindican el Estado plurinacional, mientras que las del oeste expresan sus demandas basándose en el concepto de territorio. A pesar de esto, es posible individuar algunos factores compartidos por todas las organizaciones: la reivindicación del reconocimiento de sus formas tradicionales de gobierno, de su democracia comunitaria, de las autonomías territoriales y de formas alternativas de desarrollo.

En 2004, a través del “Pacto de Unidad” las organizaciones más representativas consiguieron unirse en un solo frente y influir de forma determinante en la Asamblea Constituyente y en la elaboración del nuevo texto constitucional.

Este primer capítulo debe ser interpretado por el lector como una herramienta de base, propedéutica para una comprensión más amplia de mi trabajo. Los temas tratados hasta ahora me han consentido trazar el recorrido histórico y político de Bolivia, intentado acentuar la incapacidad o la falta de interés de los varios Jefes de Gobierno por representar la totalidad de la población boliviana en su conjunto. Las evoluciones de las organizaciones indígenas y de la política nacional de Bolivia tienen dos caminos independientes y complementares al mismo tiempo: independientes porque los pueblos originarios fueron por largo tiempo excluidos de la vida política; complementarios porque sin las luchas y el activismo político de las diferentes organizaciones nunca surgiría el entorno político necesario para el cambio constitucional y la llegada al poder del MAS.

---

<sup>5</sup> El Ayllu era la unidad política y social de los Incas y de otras civilizaciones precolombinas. Los Ayllus eran unidades autosuficientes que basaban su funcionamiento en la agricultura y en el comercio. Además estaban dotadas de servicios sociales básicos como la instrucción para los jóvenes.

## **1.4 Conclusión**

Hoy en día por primera vez en la historia de Bolivia, el Presidente tiene el deber constitucionalmente garantizado de representar a la población plurinacional boliviana en su conjunto. Este nuevo posicionamiento del poder estatal no tiene consecuencias solo en la política nacional, sino que también influye inevitablemente en la cooperación internacional llevada a cabo por las Agencias de NNUU presentes en el País: las prioridades de estas agencias, los campos de acción de sus proyectos y los beneficiarios de sus intervenciones son designados por el Gobierno del Estado que las recibe en su territorio. Consecuentemente, los objetivos de estas agencias deberían coincidir con los de la política nacional, entre los cuales figura la mejora de las condiciones de los pueblos originarios de Bolivia.

## **2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Douglas C. North, ganador del Premio Nobel de la Economía en 1993, afirmó:

*“Las instituciones (...) representan el camino a través del cual las varias economías hacen frente a los fallos del mercado”* .<sup>6</sup>

En sus investigaciones, North atribuye grandes responsabilidades a las instituciones: capaces de disminuir la incertidumbre y determinar una sólida estructura de relaciones sociales: reconoce en estas el primer motor del desarrollo económico de un país.

En los siguientes párrafos, tras describir las características principales del PNUD y su funcionamiento, se toman en consideración los acuerdos que disciplinan la relación entre el Estado Boliviano y el Programa con el fin de remarcar la responsabilidad del Gobierno en la planificación de los ámbitos de intervención. En particular, en el segundo apartado se consideran los objetivos del actual Plan de Acción y los resultados de los Planes relativos a los periodos 2003-2007 y 2008-2012. El objetivo de este capítulo es explicar el marco de colaboración institucional en el que se han desarrollado los proyectos ejecutados por el PNUD en Bolivia durante los últimos quince años.

### **2.1 El PNUD: estructura, financiación, objetivos y estrategia**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965 y es el resultado de la fusión entre el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) fundado en 1950, y el Fondo Especial para el Desarrollo (FED), establecido en 1958. Desde su creación el PNUD se ocupa del amplísimo tema del desarrollo humano,

---

<sup>6</sup> Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 1990 p.6

colaborando con los países para mejorar la calidad de vida de sus pueblos y facilitándole conocimientos, asesoría, gestión de programas y financiamiento. Este objetivo de colaboración seguramente explica el alto grado de descentralización del PNUD. A pesar de que su sede central esté en Nueva York, el PNUD dispone de una red de 139 oficinas en todo el mundo y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil de 177 Países y territorios. En el caso de Bolivia, el PNUD tiene oficina en La Paz, sede del Gobierno.

El PNUD está encabezado por un Administrador y por una Junta Ejecutiva<sup>7</sup>. Actualmente el rol de Administrador es desempeñado por Helen Clark, que en 2009 se convirtió en la primera mujer en dirigir la Organización. La Junta, que reemplazó al Consejo de Administración a partir del 1994, es integrada por 36 miembros elegidos cada tres años por el Consejo Económico y Social, según la siguiente distribución geográfica: ocho Estados africanos; siete Estados de Asia y el Pacífico; cuatro Estados de Europa Oriental; cinco Estados de América Latina y el Caribe; doce Estados de Europa Occidental y otros Estados.

Entre las funciones más significativas de la Junta Ejecutiva, reguladas por la misma resolución de la Asamblea General que la instituyó, encontramos:

- Garantizar que las actividades y las estrategias operacionales de cada fondo o programa se ajusten a la orientación normativa general determinada por la Asamblea y el Consejo;
- Vigilar el desempeño del fondo o programa;
- Fomentar y examinar nuevas iniciativas de programas;
- Adoptar decisiones sobre los planes y presupuestos administrativos y financieros.

Desde 2001, la Junta Ejecutiva celebra dos periodos ordinarios de sesiones y un periodo de sesiones anual: las decisiones de la Junta, que suelen ser específicas y concretas, son adoptadas por consenso y los planes de trabajo anuales se adoptan por la misma en la primera sesión ordinaria.

---

<sup>7</sup> Creada por la resolución 48/162 de la Asamblea General.

Respecto a la financiación, el PNUD dispone de dos fuentes principales: los recursos ordinarios o básicos y los no ordinarios o complementarios. Entre los ordinarios se encuentran las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros de las NNUU. Estos recursos son destinados al mantenimiento de la estructura multilateral del PNUD: le permiten mantener una base de recursos que garantice los servicios esenciales en los Países donde trabaja la Organización y responder a las situaciones de crisis (humanitaria, medioambiental etc.)

En cambio, los recursos complementarios corresponden a los recursos aportados por los países en los que se ejecutan los programas, contribuciones de terceros y fondos fiduciarios. El financiamiento complementario, utilizado para financiar programas y proyectos específico a nivel de país, representa la mayor parte de las fuentes de financiación y ha crecido significadamente en las últimas décadas. Cada año el PNUD recibe alrededor de USD 5.000 millones entre recursos básicos y complementarios: en 2014 el total de las contribuciones llegó a USD 4.242,503.112 y de estos, solo USD 792,5 millones formaban parte de los recursos básicos.<sup>8</sup>

El PNUD no administra solo los fondos de sus programas operativos, sino también algunos fondos especiales, como el Fondo de Desarrollo de NNUU para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de NNUU para el desarrollo de la capitalización (FNUDC), el Programa de voluntarios de NNUU (VNU) y el Fondo de NNUU de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (FNUCTD). Además el PNUD es uno de los tres administradores del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y uno de los seis financiadores del Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

Desde un punto de vista general, tanto el PNUD como las demás Agencias del sistema de NNUU, basa sus líneas generales de trabajo en los ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), provenientes de la adopción de la Declaración del Milenio de las NNUU del año 2000. Recientemente, estos objetivos han sido substituidos por los ODS, es decir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya fecha límite es el 2030. En los próximos quince años la comunidad internacional

---

<sup>8</sup> Dato relativo a las contribuciones del 2014 y publicado por el PNUD en su página Web.

se propone orientar la política de cooperación para lograr estos nuevos 17 objetivos, que a los originarios ODM añaden numerosos buenos propósitos relacionados con la sostenibilidad medio ambiental y climática. El PNUD funge la función de supervisor de las metas relacionadas a los ODS y coordina los informes sobre los avances logrados hacia la consecución de tales objetivos. El PNUD desde el 1990 publica anualmente el Informe sobre Desarrollo Humano o Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>9</sup>: elaborado por especialistas y expertos nacionales conocedores del entorno internacional, tiene el fin de plantear propuestas para la mejora de las políticas nacionales, valorando las situaciones específicas de desarrollo de los diferentes países y señalando los contextos más problemáticos.

Desde un punto de vista más específico, el trabajo del PNUD se concentra en tres áreas principales: Desarrollo Sostenible, Gobernanza democrática y mantenimiento de la paz, clima y resiliencia a los desastres. Respecto al desarrollo sostenible, el objetivo declarado por el PNUD es el fortalecimiento de las capacidades para la reducción de la pobreza y marginalización de los grupos más pobres para que alcancen la sostenibilidad económica, social y medioambiental de sus territorios. En cambio, las iniciativas relacionadas con la Gobernanza Democrática se proponen de fortalecer el estado de derecho y la seguridad, apoyando el diseño de políticas, marcos jurídicos y normativos apropiados, y también reforzando las instituciones de gobernanza local. Finalmente, en el ámbito dedicado al Clima y a la resiliencia, el PNUD trabaja para aumentar la resiliencia de los países ante los conflictos y los desastres naturales, preocupándose de que el desarrollo sea sostenible y tenga en cuenta estos riesgos.

Finalmente, con respecto a la estrategia, el instrumento de referencia es el Plan Estratégico. Este documento, que traza y renueva las directrices estratégicas del PNUD cada cuatro años, es elaborado y aprobado conjuntamente por la Junta Ejecutiva del PNUD, del Fondo de Población de las NNUU y de la Oficina de las NNUU de Servicios para Proyectos. El Plan Estratégico vigente abarca el periodo 2014-2017: este documento no aporta grandes novedades en relación a los

---

<sup>9</sup> Aprobado por la resolución A/RES/57/264 de la Asamblea General.

objetivos básicos (es decir ayudar a los países a lograr en forma simultánea la erradicación de la pobreza y una reducción significativa de las desigualdades y la exclusión), pero sí en relación a las modalidades de financiación. A través de este nuevo Plan y con el objeto de poder planificar con mayor solidez los programas de desarrollo y dar mayor seguridad financiera a la Agencia, el PNUD propone ante la comunidad internacional la adopción de compromisos financieros plurianuales por parte de los países donantes.

## **2.2 El PNUD Bolivia y el Gobierno de Bolivia: las bases de la colaboración y los Planes de Acción del Programa de País**

Las relaciones entre el PNUD y el Gobierno de Bolivia se basan en dos acuerdos: el Acuerdo Básico de Asistencia (SBAA) y la Carta Acuerdo para la prestación de servicios. El Acuerdo Básico de Asistencia fue suscrito por ambas partes el 31 de octubre de 1974 y como afirmado en la primera parte del Art.1: *“Enuncia las condiciones básicas en las cuales el PNUD y sus Organismos de Ejecución prestarán asistencia al Gobierno para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo y se ejecutarán los proyectos que reciben ayuda del PNUD.”*

Respecto a este acuerdo, cabe mencionar también la primera parte del punto 2 del Art.1, en la cual se afirma: *“El PNUD solo prestará asistencia en virtud de este Acuerdo en respuesta a solicitudes presentadas por el Gobierno y aprobadas por el PNUD.”* En este segundo punto del Art.1, se nota la actitud proactiva que el PNUD asigna y demanda al Gobierno de Bolivia, dejándole la completa iniciativa. Este Acuerdo regula también temas relacionados con las formas de asistencia, la ejecución de los proyectos y la información relativa a estos, los costes del programa y la suspensión o terminación de la asistencia.

La Carta Acuerdo entre el Gobierno de Bolivia y el PNUD para la prestación de servicios, fue firmada el 23 de abril de 1999. A través de este instrumento, los firmantes reconocieron que: *“El PNUD presta asistencia técnica a los proyectos de cooperación que responden al Programa de País, presentados al*

*Representante Residente por el Gobierno, mediante el Ministerio de Planificación para el Desarrollo.*” Por tanto, la suscripción de la Carta de Acuerdo, garantizando la correspondencia entre los propósitos de los proyectos del PNUD y los puntos del Programa de País (identificados por el Gobierno), confirma y fortifica los poderes del Gobierno boliviano en cuanto a la capacidad de orientación de los programas del PNUD en su territorio.

Cada cinco años el PNUD Bolivia y el Gobierno renuevan las estrategias de los programas de desarrollo a través de la adopción del Plan de Acción del Programa de País: el marco programático y operativo del Programa de País del PNUD. Este plan, que se caracteriza por una elaboración en forma participativa y por la aprobación conjunta con el Gobierno del País, comprende información específica relacionada con la estrategia de implementación del programa, los actores involucrados en las líneas de trabajo, la gestión de los recursos y los resultados esperados.

El primero de los tres Planes de Acción que se consideran en este análisis, es el relativo al periodo 2003-2007. Durante este periodo, según el documento que reporta los resultados del Plan de Acción, el PNUD formuló varios informes regionales, tanto de desarrollo humano como temáticos. Además, facilitó la toma de decisiones de algunos actores claves del gobierno boliviano generando mensualmente información política y económica; apoyó el desarrollo del mandato de la Asamblea Constituyente y trabajó para aumentar la transparencia de la inversión pública.

Por otro lado, basándose en los informes finales del Plan de Acción 2008-2012, durante este quinquenio el PNUD contribuyó al fortalecimiento de las instituciones democráticas bolivianas y promovió el dialogo democrático. Asimismo, a lo largo de los cinco años, el PNUD trabajó en favor de la integración política de los pueblos campesino-indígenas, prestando particular atención a la involucración de la mujer; contribuyó tanto a la renovación del órgano electoral y judicial como a la constitución de los Gobiernos territoriales autonómicos y ejecutó programas destinados a reducir la desigualdades económicas a nivel regional y rural.

La estrategia del actual Plan de Acción de País fue delineada y concertada sobre la base de la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025”, planteada por el Presidente Evo Morales y el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) el 23 de Enero de 2013. La Agenda define las futuras líneas de trabajo del Gobierno e identifica trece metas que la política de Estado se propone lograr antes del 2025. A través de estas metas, que se basan esencialmente en los conceptos de soberanía y de “Vivir Bien”<sup>10</sup> el Gobierno de Bolivia se propone erradicar la extrema pobreza, universalizar los servicios básicos, promover la salud y la educación, alcanzar todo tipo de soberanía (científica, financiera, productiva, sobre los recursos naturales, alimentaria, ambiental) y también recuperar la salida al Océano Pacífico.

El Plan de Acción vigente abarca cuatro ámbitos de intervención: gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza y promoción de la equidad e inclusión, desarrollo económico productivo y derechos ambientales. Respecto a la gobernabilidad democrática, con el fin de fortalecer el Estado Plurinacional, el PNUD está apoyando la implementación de las entidades autonómicas territoriales y creando mecanismos de coordinación para facilitar la articulación entre los diferentes niveles de Estado. Entre los beneficiarios directos de las intervenciones del PNUD en este ámbito, se encuentran también los pueblos indígenas: el Plan de Acción prevé que el PNUD trabaje a favor del ejercicio de los derechos de esta amplia porción de la población boliviana y apoye la creación de mecanismos que faciliten su acceso a la justicia. En la lucha para la reducción de pobreza y la promoción de la equidad e inclusión, el PNUD trabaja a favor del acceso universal a la educación y a la salud, prestando particular atención a las brechas de género y al ejercicio universal de los derechos sociales y económicos. En cambio, respecto al desarrollo económico y productivo, el objetivo identificado es la implementación del modelo de economía plural basado en un cambio de la matriz productiva hacia una economía diversificada. Finalmente, interviniendo a favor de los derechos ambientales, las partes pretenden generar

---

<sup>10</sup> El “vivir bien” o “suma qamaña” es uno de los principios ético-morales de la sociedad plural asumidos por el Estado y establecidos por el art.8 de la CPE. Promueve el vivir en armonía con la naturaleza y la revalorización de las culturas ancestrales de la región.

condiciones de resiliencia, reduciendo la deforestación y estimulando actividades productivas que tutelen el medio ambiente.

Analizando los resultados logrados por el antiguo Plan de Acción (2008-2012) y los objetivos del vigente (2013-2017), se puede notar la presencia de un beneficiario que se repite: los pueblos indígenas. Por lo tanto durante la presidencia de Morales, limitando de momento la investigación a lo que se afirma en los documentos oficiales, la preocupación del Gobierno boliviano respecto a las condiciones de los pueblos indígenas ha sido real.

### **2.3 Conclusión**

En este capítulo se han explicado las bases de la colaboración entre el PNUD y el Estado boliviano, poniendo de relieve los compromisos y las competencias de los dos actores implicados. Este primer delineamiento de los ejes principales de la colaboración ha permitido denotar un rasgo de la relación entre el PNUD y el Estado que, teniendo en cuenta el objeto de este trabajo, resulta muy significativo: el PNUD, aun siendo el ejecutor de los programas y estando dotado de una determinada autonomía en la gestión de estos, parece constituir esencialmente un medio, una herramienta más en las manos del gobierno nacional para impulsar el desarrollo del País.

### **3. Método de análisis**

Los contenidos desarrollados en los primeros dos capítulos han permitido trazar las trayectorias históricas, la situación actual y las características principales de los tres actores que, directamente o indirectamente, tienen un papel en la hipótesis que sostiene este trabajo y en su parte analítica: estamos hablando del Gobierno de Bolivia, de los pueblos indígenas bolivianos y del PNUD Bolivia.

En este tercer capítulo que representa la parte central de este trabajo, vamos a relacionar estos tres actores entre ellos a través de un análisis cuyo objetivo general es verificar que los proyectos llevados a cabo por el PNUD reflejen realmente los propósitos detallados en los acuerdos con el Gobierno de Bolivia y analizados en el capítulo precedente. En la primera parte de este capítulo, sobre la base de las informaciones de los dos anteriores, se argumenta y aclara definitivamente la hipótesis que justifica este trabajo y los objetivos que planteados por el análisis. Posteriormente, en el segundo apartado se delinea y justifica el método utilizado en el desarrollo de tal análisis y los criterios empleados para una adecuada verificación de la hipótesis.

#### **3.1 Justificación de la hipótesis y planteamiento del análisis**

Como ya se ha dicho, los tres actores que tienen un papel central en la tesis y consecuentemente en la parte analítica de este trabajo son el Gobierno de Bolivia, los pueblos indígenas bolivianos y el PNUD Bolivia. En el capítulo anterior, tras haber tomado en consideración los acuerdos que disciplinan las relaciones y los compromisos entre el gobierno de Bolivia y el PNUD (es decir el Acuerdo Básico de Asistencia –SBAA- y la Carta Acuerdo para la prestación de servicios) se han descritos los objetivos y presentados los resultados de los Planes de Acción del Programa de País relativos a los periodos 2003-2007, 2008-2012 y 2013-2017: acuerdos entre el Gobierno y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo que se renueva cada cinco años y que representa el marco programático y operativo del Programa de País del PNUD. De esta manera, se ha podido subrayar no sólo el hecho que sus contenidos son el resultado de un

proceso de elaboración participativa y que requieren de la aprobación conjunta con el Gobierno del País, sino también como la estrategia del vigente Plan de Acción haya sido delineada y concertada sobre la base de la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025”, planteada por el Presidente Evo Morales y el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) el 23 de Enero de 2013.

Por lo tanto, basándose en las argumentaciones consideradas hasta este punto y subrayando un contexto caracterizado por una amplia aunque no indiscriminada libertad del Gobierno para la definición de los ámbitos y de los beneficiarios de los programas del PNUD, se puede finalmente definir la hipótesis que rige este trabajo: los programas y proyectos llevados a cabo por el PNUD deberían en principio reflejar puntualmente los Planes de Acción del Programa de País y consecuentemente, los objetivos de la política nacional relativa a los quinquenios correspondientes.

A través del análisis de los últimos tres Planes de Acción, que abarcan un amplio periodo político durante el cual se ha asistido a la llegada al poder del MAS y de Morales, se ha evidenciado como el cambio político aportado haya sido respaldado por la entrada entre los beneficiarios de los Planes de Acción de un nuevo sector de la población boliviana hasta entonces excluida: los pueblos indígenas.

Desde una perspectiva general, con este análisis me planteo analizar en qué medida, hasta qué punto y con qué modalidades el PNUD haya concretado las directrices establecidas por los Planes de Acción correspondientes a los periodos 2003-2007, 2008-2012 y 2013-2017. Paralelamente, desde un punto de vista más específico, el análisis de este trabajo se plantea evidenciar y comprobar como los programas y los proyectos del PNUD Bolivia hayan sido capaces de reflejar el cambio político llevado a cabo por Morales y el MAS en la última década y más específicamente, el relieve atribuido por la nueva constitución del Estado Plurinacional de Bolivia al desarrollo de los pueblos indígenas que como ya se ha evidenciado, figuran como beneficiarios tanto indirectos como indirectos de los últimos dos Planes de Acción (2008-2012, 2013-2017).

### **3.2 Definición del método de análisis y de evaluación de los resultados**

Tras haber definido la hipótesis y haber planteado la análisis en el anterior apartado, en este se define y justifica el método analítico y los criterios empleados para el logro de una sólida y adecuada verificación de la hipótesis.

Para verificar la hipótesis y observar como la formulación de los proyectos del PNUD se haya adecuado a los contenidos de los últimos tres Planes de Acción (2003-2007, 2008-2012 y 2013-2017) y en particular, como haya reflejado el cambio de atención por parte de la política nacional hacia los pueblos indígenas bolivianos, en la análisis de este trabajo se toman en cuenta y analizan quince proyectos: cinco por cada Plan de Acción y uno por año, por un total de quince proyectos.

La selección de los quince proyectos ha sido basada en un tipo de muestreo probabilístico (proceso en el que se puede calcular la probabilidad que tiene cada elemento de integrar la muestra) conocido como muestreo aleatorio simple: este método, que incorpora al azar como recurso en el proceso de selección, se basa en el hecho que todos los elementos de un determinado conjunto (en nuestro caso son los proyectos de cada Plan de Acción) tienen la misma oportunidad de ser escogidos en la muestra. Este método, normalmente utilizado cuando la población a ser analizada es pequeña y cuando no se tiene información previa de esta, se basa en la teoría estadística y garantiza un cálculo rápido y fiable de medias y varianzas. Esto permite decir que si se repitiera el análisis escogiendo otra porción poblacional (otros quince proyectos) los características de los datos analizados (*factores* pro-indígenas) podrían variar pero no la tendencia general (aumento o disminución de proyectos a favor de los pueblos indígenas). Por lo tanto, este método ha sido empleado porque se adapta perfectamente a las características del análisis de este trabajo.

El procedimiento empleado para este análisis se basa en la consideración de cinco factores comúnmente integrados en los documentos de referencia de cualquier tipo de proyecto de desarrollo y que han sido escogidos porque representan los

ejes fundamentales de un proyecto. Uno de los hechos que revela la importancia de estos factores y que en consecuencia motiva la elección, es que estos son utilizados por el PNUD como referencias fundamentales en las evaluaciones internas de los proyectos ejecutados. Los factores seleccionados son: el título del proyecto, los objetivos (generales y específicos), los actores involucrados a lo largo del proceso, los beneficiarios (directos e indirectos) y los ámbitos de intervención identificados.

Evidentemente, para que haya una conexión lógica entre la parte analítica y la hipótesis, la clasificación de cada uno de estos factores se basa en la presencia o ausencia de una relación que afecte beneficiosamente a los pueblos indígenas bolivianos, tanto directamente como indirectamente. Por comodidad, llamaremos estos factores “*pro-indígenas*”: para establecer que un determinado factor de un proyecto sea “*pro-indígenas*”, este deberá incluir en el texto la palabra “indígena” o haber algún referimiento concreto a los pueblos indígenas. Sin embargo, en el apartado dedicado al análisis, en base a estos requisitos se identificarán y alistarán los factores “*pro-indígenas*” de todos los proyectos analizados.

Este simple método de análisis permitirá, observando la cantidad de factores “*pro-indígenas*” presentes en cada Plan de Acción, delinear el andamio del grado de involucración de los pueblos indígenas en los proyectos ejecutados por el PNUD durante los últimos quince años. Una vez concluido el análisis, basándose en la observación de los resultados se va a relacionar el andamio del grado de involucración de los pueblos indígenas en los proyectos del PNUD con los respectivos Planes de Acción, con el fin de verificar la hipótesis de este trabajo e identificar un eventual acrecimiento de este grado a partir de la llegada al poder del MAS y de Evo Morales.

Una vez realizada la análisis, la hipótesis se considerará válida si, al examinar los resultados, se observe un concreto aumento de la involucración de los pueblos indígenas en los proyectos ejecutados por el PNUD a partir del año 2005, correspondiente con la llegada al poder del MAS y de Morales.

### **3.3 Conclusión**

Resumiendo los contenidos expuestos en este capítulo, en este trabajo se analizan 15 proyectos (uno por cada año del periodo considerado y seleccionados casualmente) llevados a cabo en el territorio boliviano por el PNUD durante los últimos tres Planes de Acción, correspondientes a los quinquenios 2003-2007, 2008-2012 y 2013-2017.

El objetivo de la análisis y de todo este trabajo, es determinar si a partir de la llegada al poder en Bolivia del MAS y de Evo Morales se ha asistido a un aumento de la involucración de los pueblos indígenas en los proyectos ejecutados por el PNUD. Solo en caso de que, observando los resultado del análisis, se denotara un concreto incremento de la ejecución de proyectos del PNUD a favor de los pueblos indígenas, se podrá considerar que la hipótesis que rige este trabajo (los programas y proyectos llevados a cabo por el PNUD reflejan puntualmente los Planes de Acción del Programa de País y consecuentemente, los objetivos de la política nacional relativa a los quinquenios correspondientes) no se puede rechazar.

## 4. Resultados

Este capítulo se articula en dos apartados. En el primero, se presentan los factores que caracterizan los 15 proyectos escogidos. En el segundo, se identifican los factores “*pro-indígenas*” de los proyectos y se desarrolla el análisis de los resultados con el objeto de delinear el andamio del grado de involucración de los pueblos indígenas en los proyectos del PNUD a lo largo del periodo considerado (2003-2015) y relacionarlo con los respectivos planes de acción.

### 4.1 Factores que caracterizan los proyectos seleccionados

Proyectos del plan de acción 2003-2007.

Proyecto 1

- Titulo: Apoyo al proceso de recuperación de las zonas afectadas por las inundaciones de 2004 en Bolivia.
- Objetivos: recuperación de las zonas afectadas por inundaciones de 2004 a través del uso de instrumentos que faciliten una toma de decisiones coordinada entre actores públicos y privados en los diferentes niveles territoriales.
- Actores: PNUD, gobernaciones y alcaldías identificadas para la intervención.
- Ámbitos de intervención: Medioambiente y resiliencia.
- Beneficiarios directos: gobernaciones y alcaldías seleccionadas.  
Beneficiarios indirectos: comunidades locales.

Proyecto 2

- Titulo: Fortalecimiento institucional de la CONAMYPE (Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) para sentar las bases de asociativismo exportador.
- Objetivos: Lograr que los micros y pequeños productores estén en mejores condiciones para incrementar la oferta exportable. Fortalecer las capacidades de la CONAMYPE para ampliar el acceso de sus afiliados a los servicios públicos y privados para la exportación

- Actores: PNUD, CONAMYPE.
- Ámbitos de intervención: Sector e la micro y pequeña empresa.
- Beneficiarios directos: CONAMYPE  
Beneficiarios indirectos: Micro y pequeños productores.

### Proyecto 3

- Título: Proyecto de apoyo a las Políticas Públicas de Desarrollo Productivo.
- Objetivos: Fortalecimiento y Promoción de las MyPEs del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Actores: PNUD, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Micro y Pequeñas Empresas formales.
- Ámbitos de intervención: Sector de la micro y pequeña empresa.
- Beneficiarios directos: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Beneficiarios indirectos: micro y pequeños empresarios formales a nivel nacional.

### Proyecto 4

- Título: Desarrollo de Capacidades locales en el desarrollo productivo del área metropolitana de Cochabamba (municipios de Tiquipaya y Sipe sipe), proyecto parte de la iniciativa “*Saemaul Ungdon*” en Bolivia.
- Objetivos: promover el desarrollo humano local integrado y sostenible en la región metropolitana de Cochabamba desarrollando sinergias positivas entre los municipios de las ciudades urbanas y rurales para reducir la pobreza en la región
- Actores: PNUD, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Vice ministerio de comercio interno y exportaciones.
- Ámbitos de intervención: Micro economía, sector de la micro y pequeña empresa
- Beneficiarios: pequeños agricultores y microempresas de los municipios seleccionados de la región metropolitana de Cochabamba (en particular las federaciones de productores de leche, central campesina, asociación de avícolas, federación de empresarios privados, asociaciones de mujeres y asociaciones de jóvenes).

## Proyecto 5

- Titulo: Implementación de un modelo de desarrollo productivo en crianza del ganado camélido en la Mancomunidad Litoral.
- Objetivo general: implementar un modelo de desarrollo productivo de crianza y aprovechamiento de productos transformados de camélidos en la mancomunidad litoral.  
Objetivo específico: Promover el mejoramiento genético y selección del ganado camélido. Implementar la infraestructura y equipamiento productivo favoreciendo la comercialización y acceso a mercados de las asociaciones de productores.
- Actores: PNUD, Mancomunidad litoral.
- Ámbitos de intervención: sector de los camélidos, desarrollo local.
- Beneficiarios directos: Municipios de Huachacalla, Escara, Esmeralda, Yunguyo y Cruz de Machacamarca.  
Beneficiarios indirectos: productores dedicados a la cría de ganado camélidos de los municipios seleccionados.

## Proyectos del plan de acción 2008-2012.

### Proyecto 6

- Titulo: Democratización de acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación y fortalecimiento de las comunidades educativas en la provincia Abel Iturralde, departamento de La Paz.
- Objetivo general: Contribuir a la democratización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, a través de la implementación de Telecentros para el fortalecimiento a las comunidades educativas en la Provincia Abel Iturralde y crear una ‘comunidad educativa’ para generar el desarrollo productivo y economías alternativas (como el turismo) en la región.  
Objetivo específico: Promover la participación de niños/as y jóvenes estudiantes, docentes y padres de familia en el acceso democrático del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación y servicios de Internet a través de Telecentros.

Fortalecer las competencias en docentes, estudiantes jóvenes y comunidad indígenas en el uso de los telecentros para promover el desarrollo local buscando propuestas de alternativas económicas productivas y de servicio en base a los recursos de la región.

- Actores: PNUD, municipios de Ixiamas y San Buenaventura.
- Ámbitos de intervención: instrucción, desarrollo comunidades indígenas.
- Beneficiarios directos: Comunidades educativas en la provincia Abel Iturralde, departamento de La Paz.

Beneficiarios indirectos: niños de primaria, jóvenes estudiantes (secundaria), profesores, adultos de las comunidades indígenas aledañas del la instalación del telecentro.

#### Proyecto 7

- Título: Desarrollo turístico con identidad cultural en la región minera del departamento de Oruro.
- Objetivo general: Impulsar el desarrollo económico territorial de la Mancomunidad Minera (MM) en armonía con el medio ambiente, a través de la valorización de los activos económico-productivos y socioculturales de comunidades indígenas rurales y periurbanas, de manera complementaria y/o alternativa a la actividad minera.  
Objetivo Especifico: Impulsar la articulación de los actores públicos y privados del territorio, mediante la implementación de planes de desarrollo Económico Local vinculados al ámbito productivo.  
Promover el desarrollo económico productivo, ambientalmente amigable, valorizando el patrimonio cultural y natural del territorio.  
Promover estrategias de vinculación a los mercados, de la producción y servicios locales, a partir de las ventajas comparativas, competitivas y la promoción de la responsabilidad empresarial territorial.
- Actores: PNUD, municipios de Pazña, Antequera, Huanuni, El Choro.
- Ámbitos de intervención: Sector minero, turismo y desarrollo económico local.
- Beneficiarios directos: Mancomunidad Minera (MM)

Beneficiarios indirectos: comunidades indígenas rurales y periurbanas de los municipios seleccionados.

#### Proyecto 8

- Título: Asistencia técnica en la promoción, gestión y consolidación de las empresas publicas de manufactura y alimentos.
- Objetivos: mejorar el desempeño de las empresas publicas de manufactura y alimentos en el marco de lo establecido en la constitución política del estado sobre el rol del estado en la economía y el modelo de economía plural.
- Actores: PNUD, ministerio de Producción y Economía plural
- Ámbitos de intervención: Empresas publicas de manufactura y alimentos.
- Beneficiarios: Empresa pública nacional Estratégica de Cartones de Bolivia (CARTONBOL), Empresa Pública Nacional Estratégica de Lácteos de Bolivia (LACTEOSBOL), Empresa Pública Nacional Estratégica de Almendras y Derivados (EBA), Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria (EMAPA), Empresa Pública Nacional Estratégica Azucarera San Buenaventura (EASBA).

#### Proyecto 9

- Título: Programa de apoyo a las políticas públicas de desarrollo productivo para el fortalecimiento de y la promoción de la micro y pequeña empresa.
  - Objetivos: Mejora de los servicios públicos y privados mediante la provisión eficiente y transparente de productos y servicios
  - Actores: PNUD, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
  - Ámbitos de intervención: Sector de la micro y pequeña empresa
  - Beneficiarios directos: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Beneficiarios indirectos: Micro y pequeños empresarios formales a nivel nacional.

## Proyecto 10

- Titulo: Apoyo en la Fase Inicial de Implementación, Articulación del COPEP en el País.
- Objetivo General: Apoyo al ministerio de Desarrollo Rural y tierras en la implementación, Articulación y operativización del COPEP en los Departamentos de Chuquisaca, Pando y Oruro.  
Específico: Apoyo en la articulación y coordinación del COPEP con los diferentes consejos sectoriales operativos del País que trabajen en temas económicos productivos. Implementación del Consejo Departamental Económico productivo COPEP en los tres departamentos.
- Actores: PNUD, Ministerio de desarrollo Rural y Tierras
- Ámbitos de intervención: fortalecimiento institucional
- Beneficiarios: directos: Consejo departamental económico productivo CODEP de los tres departamentos seleccionados.  
Indirectos: pequeños y medianos productores de los departamentos seleccionados.

## Proyectos del plan de acción 2013-2017.

### Proyecto 11

- Titulo: Programa de Patrimonio Productivo y Ciudadanía dirigido a grupos indígenas vulnerables en extrema pobreza de Bolivia con enfoque de complejos productivos.
- Objetivos: Capacidades productivas fortalecidas en el diseño e implementación de políticas públicas.
- Actores: PNUD, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Ámbitos de intervención: inserción laboral y promoción de condiciones de trabajo digno para las comunidades indígenas.
- Beneficiarios: grupos indígenas vulnerables en extrema pobreza de Bolivia con enfoque de complejos productivos.

## Proyecto 12

- Titulo: Desarrollo de capacidades locales para la promoción del turismo cultural comunitario integrando el Qhapaq Ñan en Bolivia, Perú y Ecuador
- Objetivo general: aumentar los ingresos de las comunidades indígenas de las zonas adyacentes al camino del Qhapaq Ñan en Bolivia, Ecuador y Perú a través del turismo comunitario, la preservación, promoción y mejora del patrimonio cultural y natural compartido.  
Objetivo específico: crear las condiciones necesarias para la integración del turismo comunitario en Bolivia, Perú y Ecuador, basado en la recuperación del patrimonio eco cultural del Qhapaq Ñan, como herramienta para la reducción de la pobreza.
- Actores: PNUD Bolivia, Ministerio de Cultura y Turismo de Bolivia, Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador, el Ministerio de Cultura del Perú.
- Ámbitos de intervención: Reducción de pobreza de las comunidades indígenas.
- Beneficiarios: directos: 400 familias (1500 personas) que pertenecen a las poblaciones indígenas más pobres de los 16 municipios seleccionados, y que sufran de alta vulnerabilidad, 30 Organizaciones de turismo comunitario. Indirectos: 3,5 millones personas, población actual de los 16 municipios seleccionados. Todos ellos serán beneficiados tanto por los réditos indirectos que puede generar el incremento de la actividad turística en sus municipios como también por un mejor aprovechamiento y disfrute del patrimonio material e inmaterial a ser preservado en su comunidad.

## Proyecto 13

- Titulo: Disminución de Parásitos Internos en la región Altiplano Sur (Provincia Ingavi).
- Objetivos: General: Contribuir a mejorar los ingresos de las familias productoras lecheras de la Provincia Ingavi de Departamento de La Paz  
Específico: Mejorar la salud animal y disminuir el trabajo de las mujeres

- Actores: Servicio Departamental Agropecuaria del Departamento de La Paz en coordinación con el Grupo de Trabajo Departamental de La Paz y Grupo de Trabajo Regional del Altiplano Sur.
- Ámbitos de intervención: mediana y pequeña empresa.
- Beneficiarios: El Proyecto beneficiara directamente a 900 familias lecheras de 7 municipios de 9 Markas de la Provincia Ingavi (Viacha, Guaqui, Tiwanaju, Taraco, Desaguadero, Jesus de Machaqa, San Andrés de Machaqa Aransaya, Aras Suxta de Machaqa) las cuales poseen en total 94.628 de ganado bovino.

#### Proyecto 14

- Título: Fortalecimiento a las unidades de producción artesanal en madera de la ciudad de El Alto.
- Objetivos general: Dinamizar el sector productivo Artesanal en Madera en el Distrito 5 de la ciudad de El Alto.  
Específico: Contribuir a la especialización, mejoramiento de la productividad y de la calidad de la producción en el rubro de muebles de madera en el distrito 5 de la ciudad de El Alto.
- Actores: PNUD, Alcaldía de El Alto, COCEDAL.
- Ámbitos de intervención: mediana y pequeña empresa.
- Beneficiarios directos: institución beneficiaria es el Consejo central de federaciones y asociaciones de artesanos de El Alto COCEDAL,  
Indirectos: 174 unidades familiares de Producción artesanal en Madera de la ciudad de El Alto.

#### Proyecto 15

- Título: Planificación productiva económica territorial en Mancomunidades del Departamento de Oruro.
- Objetivo general: Consolidar y fortalecer los procesos de Desarrollo Económico Local emprendidos en las Mancomunidades Aymaras sin Fronteras, Azanake, Litoral y Minera.

Objetivo específico: Apoyar los procesos de desarrollo económico local emprendidos en las mancomunidades Aymaras sin fronteras, Azanake Litoral y Minera.

- Actores: PNUD, Mancomunidades Aymaras sin fronteras, Azanake, Litoral y Minera.
- Ámbitos de intervención: Desarrollo económico local, desarrollo de las comunidades indígenas.
- Beneficiarios: Aproximadamente 186.978 habitantes, representando el 60.52% de la población total del departamento de Oruro (urbana y rural), abarcando al 86% de municipios del Departamento de Oruro e integrando las mancomunidades Aymaras Sin Fronteras, Azanake, Frontera con Chile, Litoral, Minera y rio Desaguadero.

## **4.2 Observación y análisis de los resultados**

En este apartado se analizan los resultados por planes de acción. Así se determina si existen factores pro-indígenas en alguno de los proyectos correspondientes a cada quinquenio.

El análisis de los primeros cinco proyectos considerados ha evidenciado la total ausencia de factores “*pro-indígenas*”. Esto significa que ninguno de los proyectos analizados se caracteriza por la presencia de un factor (entre aquellos considerados: título, objetivo, actores involucrados, ámbitos de intervención, beneficiarios) que esté directamente relacionado con el desarrollo de los pueblos indígenas. Esta constatación no tiene que sorprender al lector, al contrario, en los contenidos y los objetivos del Plan de Acción correspondiente (2003-2007), tomados en consideración en el segundo capítulo, no se mencionan en ningún punto a los pueblos indígenas y no están integrados temas directamente relacionados con la mejora de sus condiciones o desarrollo.

En relación a los proyectos correspondientes al Plan de Acción (2008-2012) el análisis ha permitido identificar dos proyectos caracterizados por factores “*pro-*

*Indígenas*”. Observando los cinco elementos considerados en el análisis del Proyecto 6, se denota que tres de estos hacen referencia a los pueblos indígenas: objetivos (“fortalecer las competencias en docentes, estudiantes jóvenes y comunidad indígenas en el uso de los telecentros...”), ámbitos de intervención (“desarrollo de las comunidades indígenas”) y beneficiarios (“niños, profesores y adultos de las comunidades indígenas...”). También los elementos analizados del Proyecto 7 mencionan a los pueblos indígenas, pero solo en dos puntos: en los objetivos (“Impulsar el desarrollo económico territorial de la Mancomunidad minera y de las comunidades indígenas rurales y periurbanas”) y en los beneficiarios (“Comunidades indígenas rurales y periurbanas de los Municipios seleccionados”). Por lo tanto, se nota que también en este caso se denota una correlación entre los elementos de los proyectos analizados y los contenidos/objetivos del Plan de Acción del quinquenio correspondiente, entre los cuales figuran la *“integración política de los pueblos campesino-indígenas”* y *“la ejecución de programas destinados a reducir la desigualdades económicas a*

*nivel regional y rural”*. En consecuencia, se registra un primer cambio de tendencia a favor de proyectos del PNUD que involucran a los pueblos indígenas. Respecto a los proyectos del Plan de Acción vigente, relativo al periodo 2013-2017, se han identificado tres proyectos que denotan factores *“pro-indígenas”*: estamos hablando de los proyectos 11,12 y 15. En el caso del Proyecto 11, se registran tres elementos que hacen referencia a los pueblos indígenas: Título (“Programa de Patrimonio productivo y ciudadanía dirigido a grupos indígenas vulnerables en extrema pobreza...”), ámbitos de intervención (“Inserción laboral y promoción de condiciones de trabajo digno para las comunidades indígenas”) y beneficiarios (“Grupos indígenas vulnerables en extrema pobreza...”). También el Proyecto 12 presenta tres factores *“pro-indígenas”*: objetivos (“Aumentar los ingresos de las comunidades indígenas de las zonas adyacentes al camino del Qhapaq Ñan...”), ámbitos de intervención (“Reducción de pobreza de las comunidades indígenas”) y beneficiarios (“400 familias que pertenecen a las poblaciones indígenas más pobres...”). Finalmente, cuatro de los cinco factores del proyecto 15 mencionan a los pueblos indígenas: en los objetivos (“Consolidar y fortalecer los procesos de desarrollo Económico local emprendidos en las Mancomunidades Aymaras sin Fronteras...”), en los actores (PNUD,

Mancomunidades Aymaras sin Fronteras...”), ámbitos de intervención (Desarrollo económico local, desarrollo de las comunidades indígenas), y en los beneficiarios (“Mancomunidades Aymaras sin Fronteras...”). Por tanto, también en este caso se nota claramente una correspondencia entre los objetivos de los proyectos analizados y algunos temas mencionados en el Plan de Acción, como por ejemplo “*la reducción de pobreza y la promoción de la equidad e inclusión*” y “*el trabajo a favor de ejercicio universal de los derechos sociales y económicos*”. El análisis de estos cinco proyectos y la identificación de los puntos de contacto entre los elementos considerados y algunos temas mencionados en el Plan de Acción, confirman y parecen reforzar el cambio de tendencia a favor de los indígenas ya observado en los proyectos del quinquenio precedente.

### **4.3 Conclusión**

Los resultados obtenidos, tal y como se resumen en la tabla 1, indican el andamio de la integración de factores “*pro-indígenas*” en los proyectos analizados a lo largo de todo el periodo tomado en consideración. Si los proyectos del Plan de Acción 2003-2007 no integran factores “*pro-indígenas*”, en el quinquenio sucesivo se registran dos proyectos a favor de los indígenas y cinco elementos que lo prueban. La tendencia sigue y se incrementa en el Plan de Acción vigente: tres de los cinco proyectos analizados resultan ser a favor de los indígenas y presentan un total de diez factores a su favor: el considerable aumento de estos, denota una gradual especialización de los proyectos hacia un mayormente marcado enfoque indígena.

Es interesante remarcar que de los cinco factores considerados en la análisis, los que concentran el mayor número de elementos “*pro-indígenas*” son tres: objetivos, ámbitos de intervención y beneficiarios. En cambio, la preocupación pro-indígena sólo aparece en un título y los indígenas sólo son considerados actores en otro. Esto puede indicar que la tendencia general de los proyectos analizados no es la de concebir los pueblos indígenas como actores activamente involucrados en el desarrollo del proceso, sino como simples destinatarios últimos de las intervenciones.

Tabla 1: Los factores “pro-indígenas” de los proyectos analizados.

Planes de Acción	Proyectos analizados	Factores considerados por el análisis				
		Título	Objetivos	Actores involucrados	Ámbitos de intervención	Beneficiarios
2003-2007	1	-	-	-	-	-
	2	-	-	-	-	-
	3	-	-	-	-	-
	4	-	-	-	-	-
	5	-	-	-	-	-
2008-2012	6	-	x	-	x	x
	7	-	x	-	-	x
	8	-	-	-	-	-
	9	-	-	-	-	-
	10	-	-	-	-	-
2013-2017	11	x	-	-	x	x
	12	-	x	-	x	x
	13	-	-	-	-	-
	14	-	-	-	-	-
	15	-	x	x	x	x

- Factores “pro-indígenas”: x
- Otros factores: -

## **5. Conclusiones finales**

Previamente a la exposición de las observaciones y reflexiones que concluyen este trabajo, se van a reconsiderar los contenidos de los capítulos anteriores poniendo énfasis en los puntos relacionados con los objetivos y el hipótesis: volviendo a trazar el recorrido temático desarrollado hasta ahora, el lector puede tomar en consideración el nexo lógico que acomuna todos los contenidos presentados y en un segundo momento, comprender con más facilidad el razonamiento que lleva a las conclusiones finales.

En la parte introductora de este trabajo, se han identificados los tres cimientos que sustentan todo su desarrollo: el objetivo, la pregunta inicial y la hipótesis. El objetivo declarado de este trabajo, consiste en averiguar hasta qué punto los cambios aportados por el MAS y por el Presidente Evo Morales se han traducido en programas o proyectos del PNUD a favor del desarrollo o de la mejora de las condiciones de los pueblos indígenas bolivianos. Una vez identificados el objetivo, el siguiente paso ha sido el de formular una pregunta que representase el punto de partida de este trabajo y me he interrogado si “el cambio político aportado por el MAS y por Morales a favor de los pueblos indígenas ha sido reflejado por una mayor implicación de estos sectores de la población boliviana en los proyectos del PNUD.” Finalmente, se ha podido identificar la hipótesis de esta investigación: la línea política y las prioridades del gobierno del País receptor tienen un impacto relevante sobre la delimitación de las estrategias y de los ámbitos de intervención del PNUD.

En el primer capítulo se han tratado tres temas claves: las etapas del plurinacionalismo boliviano (es decir el proceso histórico que ha llevado a la actual situación política boliviana), la línea política del MAS y el cambio constitucional (poniendo de relieve los cambios políticos realizados a favor de los pueblos indígenas) y los pueblos indígenas bolivianos (descripción de las raíces históricas de estos pueblos, su situación actual y las organizaciones que los representan). Los contenidos desarrollados en este capítulo han permitido examinar las peculiaridades y las conexiones de dos actores indirectamente involucrados en la análisis de este trabajo: el gobierno del Estado plurinacional de Bolivia y los pueblos indígenas. Asimismo, alistando y describiendo todas las

disposiciones políticas aportadas por el actual gobierno a favor de los pueblos indígenas (cambio constitucional incluido), se ha evidenciado algo íntimamente relacionado con la premisas de la hipótesis, es decir la considerable atención política del MAS y de Morales hacia estos sectores de la población boliviana.

En el segundo capítulo se han presentados dos temas centrales para el desarrollo de la investigación: el PNUD como agencia de las NNUU y organismo operante a nivel mundial (estructura, objetivos, financiación y estrategia) y las bases de la colaboración entre el PNUD Bolivia y el Gobierno plurinacional (acuerdos que regulan la relación, análisis de los resultados y de los objetivos de los planes de acción considerados en la análisis). El análisis de los acuerdos que regulan las relaciones y establecen los compromisos entre el PNUD y el Gobierno ha evidenciado que el Programa, aunque esté dotado de una cierta autonomía en la gestión de los proyectos, parece ser esencialmente un medio más en las manos del Gobierno para promover e impulsar el desarrollo del País.

El examen de los resultados y de los objetivos de los Planes de Acción seleccionados para el análisis (2003-2007, 2008-2012 y 2013-2017), ha revelado la presencia de los Pueblos indígenas entre los beneficiarios de los últimos dos (es decir aquellos correspondientes con la presidencia de Morales). Esto indica que, por lo menos a nivel de compromisos formales entre los dos actores involucrados, hay una clara correspondencia entre la línea política del Gobierno y los objetivos del PNUD en el País.

Este trabajo ha buscado verificar la concreta y real correspondencia entre la política nacional y los proyectos ejecutados por el PNUD en el territorio: por esta razón se ha necesitado desarrollar la parte analítica. Los argumentos enfrentados en el segundo capítulo han permitido desarrollar en el tercero la justificación de la hipótesis, esencialmente basada en el hecho que los contenidos de los Planes de Acción del Programa de País son el resultado de un proceso de elaboración participativa y que requieren de la aprobación conjunta con el Gobierno del País. Ulterior confirma de esto es que la estrategia del vigente Plan de Acción fue delineada y concertada sobre la base de la “Agenda Patriótica del Bicentenario

2025”, planteada por el Presidente Evo Morales y el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) el 23 de Enero de 2013.

Una vez argumentada y justificada la hipótesis, se ha podido plantear el análisis e identificar su objetivo: evidenciar y comprobar si los programas y los proyectos del PNUD Bolivia hayan sido capaces de reflejar el cambio político llevado a cabo por Morales y el MAS en la última década y más específicamente, el relieve atribuido por la nueva constitución del Estado Plurinacional de Bolivia al desarrollo de los pueblos indígenas que como ya se ha evidenciado, figuran como beneficiarios tanto indirectos como indirectos de los últimos dos Planes de Acción (2008-2012, 2013-2017). Sucesivamente, en la segunda parte del capítulo se ha definido una metodología que permitiese un sólido desarrollo de la parte analítica y una correcta evaluación de los resultados.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se han presentado los factores que caracterizan los quince proyectos escogidos y se han identificado los factores “*pro-indígenas*” de los proyectos, desarrollando el análisis de los resultados con el objeto de delinear el andamiaje del grado de involucración de los pueblos indígenas en los proyectos del PNUD a lo largo del periodo considerado (2003-2015).

El análisis y la observación de sus resultados ha evidenciado cómo, a lo largo del periodo considerado, los factores “*pro-indígenas*” y consiguientemente, los proyectos a favor de estos pueblos hayan considerablemente aumentado. Este incremento puede ser fácilmente percibido centrando la atención en el número total de factores analizados y observando la distribución de los factores “*pro-indígenas*” a lo largo del periodo considerado. El número total de los factores analizados es 75 y, basándose en los requisitos identificados, se puede afirmar que 15 de estos son factores “*pro-indígenas*”. De estos 15 factores, 5 son integrados por proyectos del Plan de Acción 2008-2012, mientras que los restantes 10 pertenecen a los cinco proyectos del Plan de Acción vigente (2013-2017).

A pesar del hecho que los quince proyectos considerados en el análisis, que como ya se ha dicho han sido elegidos según un criterio totalmente casual, representen solo una pequeña porción de todos los que el PNUD ha ejecutado durante los últimos trece años, es evidente que la involucración de los pueblos indígenas haya

notablemente y constantemente aumentado, reflejando además los contenidos de los respectivos Planes de Acción. Sin embargo cabe decir que, en el caso que la investigación hubiera sido basada en el análisis de otros quince proyectos, pertenecientes a los mismos Planes de Acción, es probable que los resultados del estudio hubieran sido diferentes. No obstante, como ya se ha explicado en el tercer capítulo al exponer las características del método estadístico empleado, es muy probable que al seleccionar otros quince proyectos, el número de factores “*pro-indígenas*” identificados hubiera variado, pero no la tendencia registrada de proyectos a favor de los pueblos indígenas.

Según lo que se afirma en el tercer capítulo, la hipótesis se considera válida si, al examinar los resultados, se observe un concreto aumento de la involucración de los pueblos indígenas en los proyectos ejecutados por el PNUD a partir del año 2005, correspondiente con la llegada al poder del MAS y de Morales. En consecuencia, basándose en estos requisitos y en las argumentaciones que se acaban de exponer, desarrolladas a partir de la observación de los resultados del análisis, se puede afirmar que la hipótesis presentada al principio de este trabajo (la línea política y las prioridades del gobierno del País receptor tienen un impacto relevante sobre la delimitación de las estrategias y de los ámbitos de intervención del PNUD) no se puede rechazar.

El análisis de este trabajo no permite saber si el número de programas y proyectos ejecutados por el PNUD a favor de los pueblos indígenas bolivianos va a seguir invariable, incrementar o disminuir; esto dependerá de los beneficiarios que el próximo gobierno decidirá incluir en el futuro Plan de Acción. A pesar de esto y en conclusión, se puede afirmar que a través de este trabajo, se ha demostrado que los cambios políticos aportados por el MAS y por el Presidente Evo Morales en Bolivia y en particular todos aquellos relacionados con la mejora de las condiciones de los pueblos indígenas, se han traducido en programas y proyectos ejecutados por el PNUD a favor de este amplio sector de la población boliviana. Ello parece indicar que los Países miembros de las NNUU que deciden beneficiar de los servicios del PNUD, tienen un fuerte poder decisorio y consiguientemente amplia responsabilidad sobre los destinatarios de sus proyectos y programas.

## Bibliografía

### Obras generales:

- CADPI, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Nota Técnica de País sobre cuestiones de los Pueblos Indígenas, La Paz Noviembre 2012.*
- CELSO Felipe Mansilla Hugo, *Los tortuosos caminos de la Modernidad,* CEBEM, La Paz, 1992.
- LAZARTE Rojas Jorge, *Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia,* Plural Editores, La Paz, 2009.
- LAZARTE Rojas Jorge, *Nuevos códigos de poder en Bolivia,* Plural Editores, La Paz, 2010.
- SILES Salinas Jorge, *Historia de la independencia de Bolivia,* Plural Editores, La Paz, 2009.

### Monografías:

- Apostamos por Bolivia, Cuaderno 10. Asociación para la Ciudadanía, ACLO-Centro Gregoria Apaza, CIPCA-Fundación Tierra, La Paz, 2007.
- LAZARTE, Jorge, *Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia,* en Manz, Thomas Zuazo, Moira Partidos políticos y representación en América Latina, Nueva Sociedad, FES-ILDIS, Caracas, 1998.
- NOVOA Armando, *El proyecto de Constitución en Bolivia. La irrupción del constitucionalismo indígena en la región anadina,* en Internacional IDEA, Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana, Plural editores, La Paz, 2008.
- PNUD-INTERNATIONAL IDEA, *Encuestas para el Desarrollo Humano. Una publicación del Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia,* La Paz, 2007.

#### Artículos:

- MAYORGA Fernando, "El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia". Tendencias políticas actuales en los países
- MONTESI Grace, "Evo Morales y su ascenso al poder en Bolivia", Revista de Ciencia Política, n18, año 2011.
- KALIVAS Andreas, "Soberanía popular, democracia y el poder constituyente", Política y gobierno, vol. XII, n1, septiembre 2005.
- KWON Mun Nam, "Reforma agraria y la reconstrucción estatal de Bolivia", Ruris, Vol.6, n2, Septiembre 2012.
- REGALSKY Pablo, "Bolivia Indígena y Campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales." Herramienta, 10.31, 2006.
- STEFANONI Pablo, "El nacionalismo indígena en el poder", Observatorio Social de América Latina, año VI, n.19, 2006.
- SCALABRINI Ortiz, "La reinención del estado en Bolivia desde el plurinacionalismo", La Montonera, 21 Septiembre 2010.

#### Documentos oficiales:

- Acuerdo Básico de Asistencia (SBAA), 1974.
- Agenda Patriótica del Bicentenario 2025.
- Carta Acuerdo para la prestación de servicios entre el Gobierno de Bolivia y PNUD (1999).
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General el 13 De Septiembre De 2007, Nueva York.
- Planes de Acción del Programa de País entre el Gobierno de Bolivia y PNUD, ciclos: 2003-2007, 2008-2012, 2013-2017.