Los indigenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano	Titulo
Garcés V., Fernando - Autor/a	Autor(es)
Cochabamba	Lugar
JAINA FHyCE/UMSS CLACSO	Editorial/Editor
2013	Fecha
Clacso Coediciones - Colección Becas de Investigación	Colección
Estado plurinacional; Pueblos indígenas; Constitución política; Nación; Asamblea Constituyente; Relación Estado-sociedad civil; Comunidades campesinas	Temas
Libro	Tipo de documento
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130702113538/LosIndigenasysuEstadoPlurinacional.pdf	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences

Fernando Garcés V.

Los Indígenas y su Estado (pluri)nacional:

una mirada al proceso constituyente boliviano

UMSS

POSTGRADO HUMANIDADES
UMSS
PERTINENCIA, CALIDAD Y EXCELENCIA

CLACSO

Comunidad de Estudios
JAINA

Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano

Fernando Garcés V.

UMSS
POSTGRADO HUMANIDADES
PERTINENCIA, CALIDAD Y EXCELENCIA
UMSS
CLACSO
Comunidad de Estudios
JAINA

Los indígenas y su Estado (Pluri)nacional. Una mirada al proceso constituyente boliviano

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Estados Unidos 1168
C1101AAX
Telef.: (54 11) 43049145
Fax: (54 11) 43050875
Email: clacsoinst@clacso.edu.ar
Website: www.clacso.org
Ciudad de Buenos Aires - Argentina

© Comunidad de Estudios Jaina (JAINA)
Ingavi Nº 760
Telef.: (591-4-)6630825
Casilla Nº 39
Email: comunidadestudiosjaina@gmail.com
Website: www.comunidadjaina.org
Tarija - Bolivia

© Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHyCE - UMSS)
Plazuela Sucre, acera sud
Telef: (591-4-) 4540347
Casilla: 6759
Website: www.postgrado.hum.umss.edu.bo
Cochabamba - Bolivia

Primera edición, 2013

D.L. 2-1-1217-13

ISBN: 978 - 99954 - 2 - 719 - 1

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático, sin autorización del titular del Copyright, bajo las sanciones previstas por las leyes.

Diseño de tapa y diagramación: Alejandra Arévalo Castrati

Impreso en Editorial Gente Común

Contenido

Pag.

Introducción 9

1. Estado, nación y pueblos indígenas: una mirada histórica 13
Los antecedentes coloniales 13
Las continuidades del liberalismo republicano 15
La rosca minero-feudal 19
La Guerra del Chaco y la construcción de la nación 21
La Revolución del 52: de indios a campesinos 24
Neoliberalismo y políticas de la diferencia 26
Balance del esbozo histórico 29

2. El proceso constituyente boliviano 31
El momento del poder originario 31
El momento del poder constituyente 32
El momento del poder delegado 34

3. El Estado Plurinacional y el nuevo campo normativo 36
Del Estado-nación al Estado plurinacional 36
Nuevo campo normativo y prácticas gubernamentales 46
El Estado Plurinacional en la nueva Constitución 46
Política del Estado
El nuevo paquete normativo 53
Sobre la representación 54
Sobre la autonomía indígena 58
Sobre el derecho al consentimiento 60

4. Elementos fundamentales para la construcción del Estado Plurinacional desde los pueblos indígenas 63
Representación política 63
Autonomía indígena 70
Territorio y jurisdicción en las autonomías indígenas 74
La base poblacional de las autonomías indígenas 80
Aprobación de estatutos: ¿usos y costumbres o referendo? 81
Derecho al consentimiento 85
Derechos individuales y derechos colectivos 85
El TIPNIS: contexto, población y proyectos 88
Los intereses y posicionamientos en juego 91
¿Consulta o consentimiento? 94

Conclusiones 100

Bibliografía 103

Siglas

ABC	Agencia Boliviana de Carreteras
ADN	Acción Democrática Nacionalista
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social de Brasil
CEDIB	Centro de Documentación en Información Bolivia
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
COB	Central Obrera Boliviana
CONAIE	Confederación Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONALCAM	Coordinadora Nacional para el Cambio
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CSUTCOA	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya
DS	Decreto Supremo
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IOC	Indígenas Originario Campesino

LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LOEP	Ley del Órgano Electoral Plurinacional
LOJ	Ley del Órgano Judicial
LPP	Ley de Participación Popular
LRE	Ley del Régimen Electoral
LTCP	Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional
MAS	Movimiento al Socialismo
MAS-IPSP	Movimiento al Socialismo Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NPE	Nueva Política Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLP	Órgano Legislativo Plurinacional
ONG	Organización No Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PIR	Partido de Izquierda Revolucionaria
PMC	Pacto Militar Campesino
POR	Partido Obrero Revolucionario
RADEPA	Razón de Patria
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure

Introducción

Desde el año 2000, un ciclo de movilizaciones sociales dio inicio a un momento de importantes transformaciones sociales y políticas en Bolivia. Entre los años 2000 al 2005, con matices, el proceso planteó la transformación radical del Estado. Para ello se demandó una Asamblea Constituyente como mecanismo de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad civil, tanto en el ámbito de la propiedad de los recursos naturales y la redistribución de los excedentes obtenidos de los mismos, como en el de los mecanismos de participación y toma de decisiones por parte de sectores históricamente excluidos de dichas instancias de decisión. Los grandes actores de este proceso fueron las organizaciones indígenas y originarias de los sectores rurales del país y los sectores populares de procedencia también indígena. Este proceso fue canalizado, al interior del sistema político, por el Movimiento al Socialismo (MAS), el cual, en su momento de constitución fue pensado, por parte de organizaciones principalmente campesinas, como un Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

Con una serie de problemas, la Asamblea Constituyente realizada entre los años 2006 y 2007 finalmente definió al Estado boliviano como plurinacional. Desde lo declarativo, al menos, esto significa un cambio radical de la concepción del país en el formato Estado-nación. Como se sabe, los estados de los países latinoamericanos fueron construidos bajo el imaginario de correspondencia un Estado – una Nación. La declaración del Estado boliviano como plurinacional abre las puertas a otras formas comprensivas de ejercicio de ciudadanía colectiva y de estructura estatal menos aparente.

Por otro lado, desde la *intelligentsia* de la izquierda clásica se mantiene cierta idea de la imposibilidad de que el sector campesino e indígena pueda ser el propulsor de un nuevo tipo de Estado. Aparte de la importante influencia de la idea marxista en relación al carácter prepolítico del campesino y del indígena, también ha pesado la histórica carga de un racismo intelectual que, en el mejor de los casos, piensa a los pueblos indígenas como incapaces de tener una palabra propositiva en la esfera estatal y nacional. Esta concepción, además, es heredera de la mirada bipartita colonial y moderna que permanentemente opone lo tradicional a lo moderno; es decir, da a entender que los pueblos "anclados en sus tradiciones premodernas" están incapacitados de elaborar constructos propositivos sobre el estado y la nación.

La apuesta, desde los pueblos indígenas, por construir nuevas formas de relación Estado – sociedad es de vieja data. A ello han apuntado las distintas rebeliones de la época colonial y republicana. En algunos casos fueron intentos de recuperar espacios de autonomía territorial y cultural y en otros de sustituir la clase señorial que detentaba el monopolio sobre la tierra, el mercado y las decisiones políticas. En las últimas décadas estos esfuerzos de construcción estatal y nacional se concretaron en propuestas importantes que evidenciaban la diversidad cultural, lingüística y territorial que caracteriza la abigarrada estructura social boliviana. Los énfasis temporales han oscilado entre la búsqueda de reconocimiento de la diferencia y la lucha por la equidad social.

En base a los planteamientos anteriores es evidente la necesidad de mirar el proceso de construcción estatal llevado adelante por los pueblos indígenas, naciones originarias y comunidades campesinas durante el proceso pre-constituyente, constituyente y post-

constituyente. Este proceso de construcción se ha dado y se da en relación con el mismo Estado como interlocutor. Ello ha implicado momentos de diálogos, alianzas y quiebres interaccionales con los representantes del Estado (partidos políticos, ministerios, etc.) sobre temas medulares a los intereses e históricos planteamientos de los pueblos indígenas.

Ahora bien, los estudios sobre la construcción nacional y estatal de parte de los pueblos indígenas han enfatizado su carácter negativo; han mostrado la manera como el Estado boliviano, sobre todo en el primer período republicano (1825-1870), fue excluyente y reproductor de los mecanismos coloniales de dominación; luego, la intelectualidad señorial elaboró un discurso cientificista que justificó la inferiorización del indio y su incapacidad propositiva en términos políticos. La Revolución Nacional de 1952 apuntó a la construcción de un proyecto de nación homogénea y moderna mediante el cual la clase señorial se convertiría en burguesía y los indios en ciudadanos; por ello la pretensión de universalizar el término campesino para todo habitante rural y hablante de lengua no hispana. En la práctica lo que se hizo fue crear ciudadanos de segunda (Rivera, 2000 y 2003; Salmón, 1997).

Con estos antecedentes, sabemos que la primera formulación de Estado Plurinacional proviene de la tesis política del Segundo Congreso Nacional de la CSUTCB de 1983. La idea será recogida, casi inmediatamente, por Xavier Albó en un artículo escrito en 1984 pero publicado tres años más tarde. El contacto regional andino también contribuyó a la socialización del debate ecuatoriano sobre Estado Plurinacional planteado por la CONAIE a la Asamblea Constituyente de 1998. Sin embargo, había una suerte de retroalimentación mutua a este nivel: el debate de la CONAIE, a su vez, se alimentaba de los planteamientos del katarismo boliviano (Albó, 1990; CSUTCB, 1983; Garcés, 2010).

Años después, en el contexto de la Marcha del 2002, aparece el concepto de Asamblea Constituyente Plurinacional, aunque éste no se explicita en sus demandas. Así mismo, el filón katarista que había inspirado las primeras ideas de estado plurinacional de la CSUTCB se conecta con las discusiones del grupo Comuna[1] que planteaba tanto la idea de "condición multisocietal boliviana" como de Estado plurinacional pero desde referentes lingüísticos y de Confederación de Naciones (Garcés, 2010; García Linera, 2007; Tapia, 2002).

Por otro lado, al debate del Estado Plurinacional contribuyó mucho lo avanzado en el proceso de construcción de la Propuesta del Bloque Educativo Indígena, formado por los Secretarios de Educación de las cinco organizaciones indígenas matrices y los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios. En su propuesta, en el apartado referente a educación y Asamblea Constituyente, se puede ver ya un avance de discusión en relación a varios temas que ocuparían la atención del Pacto de Unidad: autonomías territoriales indígenas, democracia participativa comunitaria, nuevo modelo de gestión de recursos naturales, sistema educativo plurinacional, etc. (CONAMAQ *et al*., 2004). Luego, el propio Pacto de Unidad hizo un esfuerzo de construcción colectiva de lo que las organizaciones entendían por Estado Plurinacional.

Los pueblos indígenas originarios, en su propuesta constitucional, apostaban a la construcción de Estado; es decir, no se trataba de una lucha contra el Estado en el sentido clásico. Apostaban a la construcción de otro Estado; un Estado que supere la discriminación histórica y la exclusión a la que fueron sometidos desde su instauración colonial-republicana. De igual forma, se encontraban participando también en la construcción nacional pero en la ruta de una nación

1 El Grupo Comuna se refiere a un grupo de intelectuales que crearon una fuerte corriente de opinión a partir de la Guerra del Agua del año 2000. Sus miembros más conocidos son Raúl Prada, Oscar Vega, Luis Tapia y Álvaro García Linera.

plural en consonancia con el carácter polisémico del término. Ésta es la forma de Estado que naciones y pueblos indígenas llamaron plurinacional.

Las organizaciones del Pacto de Unidad fueron las que formularon la propuesta de Estado Plurinacional ante la Asamblea Constituyente realizada en los años 2006-2007, consiguiendo que el texto constitucional explicite transversalmente tal figura. Con la promulgación de la nueva CPE, el 7 de febrero de 2009, empezó el proceso de construcción del nuevo marco legal del Estado. Al poco tiempo de la promulgación de la Constitución comenzaron a hacerse públicas las tensiones entre el gobierno y diversos sectores indígenas con respecto al derecho de consulta frente a operaciones extractivas, el derecho a participación política formulado en la Ley de Régimen electoral y la calidad que deben tener las autonomías indígenas. En tal sentido, planteamos como hipótesis de trabajo que el gobierno del MAS se ha ido posicionando como una suerte de contenedor de elementos centrales que hacen a la constitución del Estado Plurinacional, actuando bajo el formato del Estado-nación, es decir, restringiendo el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas y a participar plenamente en la vida política, económica y social del Estado.

En la perspectiva anotada, las preguntas que orientaron y acompañaron el proceso de investigación fueron las siguientes: ¿De qué manera se han dado los procesos de construcción, articulación y/o dominación en la relación entre pueblos indígenas y Estado boliviano? ¿Cuáles son los elementos centrales de la propuesta de Estado Plurinacional trabajada por los pueblos indígenas? ¿De qué manera esa propuesta fue procesada por la Asamblea Constituyente y plasmada en el texto constitucional? ¿Cómo se articulan, viabilizan y/o confrontan las propuestas de las organizaciones, el texto constitucional y el aparato administrativo actual del Estado? ¿Cómo se concretan-efectivizan actualmente las propuestas sobre estado plurinacional de las organizaciones indígenas en referencia a derecho a la consulta/consentimiento, autonomías indígenas y representación política?

La investigación titulada "Los indígenas y Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano" se planteó como objetivo estimar la concreción de la propuesta de Estado Plurinacional planteada por las organizaciones indígenas. Para ello nos propusimos revisitar las relaciones entre pueblos indígenas y Estado, identificar la caracterización del Estado Plurinacional trabajada por los pueblos indígenas y sus organizaciones, describir el proceso de construcción estatal aportado por las organizaciones durante la Asamblea y, finalmente, identificar las tensiones entre el nuevo diseño estatal y las demandas indígenas en torno a los temas de representación política, autonomía indígena y derecho al consentimiento.

La investigación se basó, fundamentalmente, en lo ocurrido durante los años 2009-2010, tomando como punto de partida la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009. Sin embargo, en el caso del derecho al consentimiento, el tratamiento del tema se prolongó hasta el año 2011 ya que se hizo un seguimiento especial al conflicto relacionado con el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS).[2]

Para alcanzar estos objetivos se ha recurrido a una metodología cualitativa que articuló distintas técnicas y procedimientos: revisión historiográfica boliviana, revisión hemerográfica, y bibliográfica, revisión normativa, entrevistas, participación en eventos orgánicos y académicos relacionados con nuestra temática.

2 El conflicto en torno al TIPNIS ha tenido otros componentes en lo que va del año 2012. Por razones metodológicas y prácticas se hizo un corte en el seguimiento hacia mediados de diciembre de 2011.

Quisiera aprovechar para agradecer:

A la Comunidad de Estudios JAINA, especialmente a Carlos Vacaflores y Pilar Lizárraga por la confianza en la realización del trabajo.

Al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), por darme la oportunidad de retomar las reflexiones previas surgidas en el momento de mi participación en el equipo técnico del Pacto de Unidad y darles un cauce sistemático en torno a la concreción del Estado Plurinacional propuesto por sus organizaciones.

A Iván Sanjinés, Jesús González y los participantes del Seminario Taller Internacional "Retos y desafíos en la construcción de estados plurinacionales", por permitirme usar las intervenciones de dicho evento como fuente primaria de la investigación.

A Alejandro Almaraz, Adolfo Mendoza, Rafael Puente, Salvador Schavelzon, Lázaro Tacoó y Gonzalo Vargas, por acceder a la entrevista que les solicité.

Al Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB) por el excelente y eficiente servicio de apoyo hemerográfico; especialmente a Cecilia Illanes quien puso a mi disposición la base de datos sobre pueblos indígenas y conflictos sociales del 2009 al 2010.

Al Instituto de Investigaciones Antropológicas y Museo Arqueológico y al Posgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón, representados por sus directores, Walter Sánchez y Vicente Limachi, por apoyar la iniciativa de publicar este trabajo.

A Soledad Guzmán, no sólo por compartir amorosamente mi vida cotidiana sino por su apoyo profesional expresado en varios momentos y de variadas maneras a lo largo de la investigación.

El trabajo está organizado en cuatro capítulos. En el primero ofrecemos una mirada histórica a la relación entre estado, nación y pueblos indígenas. Luego, revisamos los principales hitos del proceso constituyente boliviano. En un tercer momento presentamos el nuevo campo normativo elaborado por el nuevo Estado Plurinacional. El cuarto capítulo constituye el centro de nuestra investigación: a través de distintas fuentes y voces damos cuenta de la manera como se han ido construyendo los espacios de plurinacionalidad en la relación Estado – pueblos indígenas en tres ámbitos específicos de debate: la representación política, las autonomías indígenas y el derecho al consentimiento.

CAPÍTULO I

Estado, nación y pueblos indígenas: una mirada histórica

Los antecedentes coloniales

El Estado-nación boliviano no pudo estructurarse al margen de su pasado colonial. Como veremos en breve, la flamante República requiere seguir funcionando colonialmente para subsistir. Por lo dicho será necesario echar una mirada, aunque sea sucinta, al período colonial previo a la instalación de la República.

En términos generales, el sistema de dominación colonial se instauró mediante un proceso de clasificación jerarquizada de la población bajo la idea de raza y mediante la utilización de la fuerza de trabajo de la población andina, principalmente (en el momento inicial de la Colonia) para el trabajo en las minas (Quijano, 2000).

Lo que llegó a llamarse Bolivia correspondía a la Audiencia de Charcas (también llamada Alto Perú) y respondió en su creación a la necesidad de contar con un espacio administrativo necesario para manejar la plata que salía del Cerro Rico de Potosí. Charcas se convirtió en uno de los centros más ricos del nuevo imperio castellano de América. La Corona española fundó un gobierno estable y semiautónomo que le permitía controlar el destino de esta región y garantizar su adhesión al imperio; se creó como una audiencia independiente, a regañadientes de Lima, en 1559, asentada en la Villa de Chuquisaca (Puente, 2011).

A partir de 1545 Potosí será central como nodo de constitución de la modernidad mercantil capitalista de la primera globalización. La mina proporcionó más de la mitad de la producción de plata y oro desde mediados del siglo XVI. Para lograr esto, se buscaron muchas formas de organizar la fuerza de trabajo; finalmente se adaptó aquella que provenía del uso de la costumbres locales: la *mit'a* (turno en el servicio al inca) se convirtió en *mita* (turno para el trabajo en Potosí). La séptima parte de los adultos varones (entre 18 y 60 años) debían prestar servicio en las minas durante cuatro meses en un año en las minas. Aunque los *mitayuqkuna* recibían algún tipo de salario, éste no cubría la manutención necesaria y obligaba a que las comunidades abastecieran de alimentos a los trabajadores en la mina (Bonnet, 2000; Kohl y Farthing, 2006).

Inicialmente la explotación minera se realizó de manera superficial, en base a procedimientos precolombinos y fue éste el momento del *boom* (1570 a 1650). Cuando los yacimientos superficiales se agotaron fue decayendo la productividad y vino la crisis. El Virrey Toledo introdujo innovaciones tecnológicas importantes: separación de la plata mediante la amalgamación con mercurio (para ello activó la minería de mercurio en Huancavelica) e introducción de ingenios que funcionaban con energía hidráulica (Klein, 2001).

El mismo Toledo fue el encargado de realizar la reorganización territorial del territorio andino mediante la creación de reducciones. Este reordenamiento territorial se basaba en objetivos políticos y económicos. En tanto objetivo político lo que se buscaba era desestructurar las redes

de autoridades locales y las formas de gobierno indígena, además de los desmembramientos territoriales que producía. Y como objetivo económico se buscaba retener de mejor manera los excedentes del trabajo en las minas y el pago del tributo en las Indias. Los dos ejes centrales para el desarrollo económico de la Corona eran el tributo y la mita (Bonnet, 2000).

Cada reducción comprendía de 400 a 500 tributarios en la extensión de una legua a la redonda. La séptima parte de la población tributaria era trasladada por turnos cada año; cada indígena trabajaba alternadamente por un máximo de cuatro meses por año. Por otro lado, todos los hombres entre 18 y 60 años debían tributar al rey (Bonnet, 2000).

A partir del siglo XVII se da una escisión entre el mundo indígena y el mundo español, la cual halla expresión en el plano jurídico mediante la emisión de normas protectoras para los nativos. En 1680 se produce la Recopilación de Leyes de Indias que evidencia la existencia de dos entidades separadas, la República de Españoles y la República de Indios. Esta situación se inspiraba en el derecho medieval que reconocía diversos fueros o jurisdicciones especiales (Rivera, 2000).

> Desde el punto de vista del estado colonial, la segregación física y normativa de ambas poblaciones era necesaria para evitar el total exterminio de la fuerza de trabajo indígena y para poner límites a los intereses privados de los colonizadores. Pero desde el punto de vista de los indios, la idea de "dos repúblicas" que se reconocen mutuamente, aunque permanezcan segregadas espacial y políticamente, llegó a plasmar la compleja visión de su propio territorio, no como un espacio inerte donde se traza la línea de un mapa, sino como jurisdicción, o ámbito de ejercicio del propio gobierno. En el "programa mínimo" de muchas movilizaciones anticoloniales indígenas, de 1572 hasta hoy, pueden descubrirse las huellas de esta antigua percepción. De esta manera, a pesar de la desigualdad de condiciones, la violenta "pax" toledana acabó generando una nueva normatividad, de la que no estarán ausentes las concepciones indígenas acerca del "buen gobierno" (Rivera, 2000: 39).

Frente a lo anteriormente dicho, hubo de reconocerse el derecho a conservar el gobierno de las propias autoridades étnicas y a acogerse al fuero especial de la legislación indiana como súbditos directos del rey de España. Estos derechos pasaron a ser parte de la memoria aimara en términos de una tregua pactada: se aceptó la mita, el tributo y dioses extranjeros. En lo territorial, la adquisición de títulos de composición y venta terminaron modificando la noción de territorio: ahora desde una visión encapsulada según lo español, aunque en ella lograron filtrarse nociones de discontinuidad territorial. Como veremos luego, la recuperación de títulos coloniales fue un arma de lucha en el período republicano, en el contexto de la búsqueda de expansionismo latifundista criollo (Rivera, 2000).

Para fines del XVIII la situación colonial había cambiado: entraron en escena las haciendas y Potosí ya no producía la plata en las cantidades de su época inicial de auge. Por otro lado, en este período colonial tardío se había instaurado una nueva forma de sujeción económica: el reparto de mercancías, como mecanismo de reactivar la economía colonial en decadencia. Esto incrementó los abusos de los funcionarios coloniales locales y separó más a los caciques de sus bases (Rivera, 2010; Thomson, 2007).

En lo recientemente dicho se encuentran algunas de las causas del ciclo de rebeliones de fines del siglo XVIII. Los casos de Tupaq Amaru y Tupaq Katari son apenas los más representativos de una serie de movilizaciones desplegadas en el siglo en la región andina (Garcés, 1999).

Lo que es importante destacar, para el caso del Alto Perú, es que tras la rebelión de Julián Apaza se encontraban distintos proyectos políticos. Thomson ha estudiado tres casos específicos previos a la rebelión de 1781: Ambaná, Chulumani y Caquiaviri. En el primero, la emancipación contemplaba la eliminación de los "españoles" o su subordinación a los indios, a partir de una fuerte oposición a la autoridad religiosa católica del lugar. En Chulumani el programa consistía en reemplazar el poder colonial por un gobierno indio. El caso de Caquiaviri fue más complejo ya que proponía aniquilación del enemigo, soberanía popular, igualdad racial, autonomía –en tanto vasallos del rey– e incorporación cultural de los no indígenas (Thomson, 2003).

Con mucha probabilidad la historia del Estado republicano habría sido distinta de haber triunfado la rebelión de 1781 (Puente, 2011). Apenas 30 años después se dará un nuevo ciclo independentista y libertario pero esta vez en manos de los criollos. Uno de los casos significativos del movimiento independentista fue la presencia de las guerrillas, de la cual destaca la de Ayopaya, estudiada por Demélas a propósito del Diario del Tambor José Santos Vargas. En dicho estudio se puede ver que aunque la guerrilla de Ayopaya no fue una lucha de los indios, éstos tuvieron una participación importante en ella (Demélas, 2007; Santos Vargas, 2008).

Las continuidades del liberalismo republicano

El período de 1825 a 1880 es denominado caudillista por los historiadores. Aquí hubo un momento importante de participación chola e india a propósito de su vinculación con el gobierno populista de Belzu; y, luego, unos años más adelante, apoyando la revolución de Agustín Morales que destituye a Melgarejo (Mendieta, 2006; Puente, 2011).

Desde una perspectiva económica, resulta interesante notar que durante los primeros cincuenta años de vida republicana varias comunidades altiplánicas se encontraban plenamente enganchadas a labores de libre comercio. Langer arguye que esta situación debe tomarse en cuenta al momento de comprender la dinámica de construcción nacional para el caso andino (Langer, 2009).

Las tensiones entre continuidad colonial y construcción republicana son expresadas por Larson de la siguiente forma:

> Los incipientes valores burgueses no podían reemplazar fácilmente a los hábitos coloniales. Acostumbrados a vivir del trabajo indígena servil, los criollos no estuvieron particularmente ansiosos por abrir el país a los bienes o inversiones extranjeras sino hasta las décadas de 1860 y 1870. Este choque entre el colonialismo y la modernidad reverberó por toda la república, pues el pasado colonial no estaba tan profundamente arraigado en ninguna otra parte, tanto en la ideología como en la práctica. Bolivia fue la última de las naciones andinas en abolir el tributo, en 1874. Las castas siguieron estructurando y legitimando las formas cotidianas de explotación hasta mediados del siglo XX (Larson, 2002: 147).

Es interesante notar que la misma situación de continuidad colonial se puede observar tanto para el Ecuador como para el Perú. Más allá de sus particularidades, las nacientes repúblicas andinas, supuestamente forjadas bajo los principios de libertad, igualdad y fraternidad, reproducían el mecanismo de jerarquización racial y clasista impuesto en la Colonia (Guerrero, 2010; Turner, 2006).

Entre 1860 y 1870 se da un proceso de recuperación de la minería de la plata. Ello hizo que un pequeño grupo de reformistas liberares ingresaran al escenario político y económico. Así, se promovieron ideas librecambistas, de desregulación gubernamental de la minería y de promoción de la construcción de ferrocarriles que dieran acceso al mercado mundial. Ello hizo que se coloque el "problema indígena" en el centro de debate del grupo elitario:

> Para comienzos de la década de 1860, los reformistas liberales iban armando un consenso entre ellos, según el cual las bases jurídicas de las comunidades indígenas debían ser destruidas de una vez y para siempre. Sus argumentos eran tanto filosóficos (la incompatibilidad ideológica entre casta y ciudadanía, comunismo y propiedad privada, etc.) como pragmáticos (la necesidad de desplazar la base fiscal del tributo indígena al impuesto universal sobre la propiedad, de elevar la renta inmediata procedente de la venta de títulos de tierras, y de promover la agricultura comercial en los campos recién privatizados, etc.) (Larson, 2002: 150).

En este contexto, durante la década de 1860 se dieron dos intentos importantes de reforma agraria: el decreto de José María Achá de 1863 y la Ley de Comunidades de Mariano Melgarejo de 1866. Aunque ambas medidas no pudieron ser implementadas, son importantes porque contienen la visión de las élites sobre lo que debía ser la Bolivia moderna (Larson, 2002).

> Al igual que en las más tempranas reformas agrarias de Ecuador y Perú, Achá propugnaba la subdivisión de las tierras comunales y su redistribución entre las unidades domésticas indígenas. Según su plan, los indios comprarían o venderían las tierras a voluntad. Motivados por los incentivos del mercado, ellos mejorarían la producción agrícola y eventualmente pasarían a ser prósperos agricultores y artesanos. […] En todo caso, si bien el decreto de 1863 fue abrogado ese mismo año, éste cristalizó la visión "campesinista" de los reformadores liberales (Larson, 2002: 151).

En el caso de Melgarejo, su normativa declaró al Estado dueño de las propiedades comunales. Los indígenas estaban obligados a adquirir títulos individuales en un plazo no mayor a dos meses. Estos títulos les permitirían tener la tierra por el plazo de cinco años para, luego, tener que volver a comprarla. El Estado confiscaría los terrenos de quienes no pudieses adquirirlos para ser subastados al mejor postor (Larson, 2002; Rivera, 2003).

La posterior alianza entre indígenas y liberales buscaba reeditar la experiencia exitosa de 1871. En ésta, las comunidades aymaras, a través de los apoderados, se unieron a las fuerzas opuestas a Melgarejo, apoyando de manera exitosa a Agustín Morales. Del otro lado, "Por primera vez en la historia republicana, los miembros de la facción en pugna, conscientes del malestar que existía en el campo y de la necesidad de contar con una fuerza de choque recurrieron como estrategia bélica a la ayuda de las comunidades" (Mendieta 2006: 767).

La facción elitaria que se oponía a Melgarejo ofreció a los indígenas la devolución de sus tierras (usurpadas con el decreto de Melgarejo). Los indígenas apoyaron la revuelta bajo el liderazgo de Luciano Willka, conocido apoderado de la zona de Huaycho y nombrado Comandante General de Indios: "el poder que logra Luciano Willka fue tan grande que en enero de 1871 sus huestes cercaron la ciudad de La Paz en defensa de los revolucionarios. Pese a ello Melgarejo logró salvar la vida huyendo en medio de turbas indígenas enfurecidas a través del altiplano" (Mendieta 2006: 768).

En el período de Tomás Frías, y aunque no fue implementada hasta la década de 1880, la Ley de Exvinculación de 1874 "sentó los términos fundamentales del derecho indígena a la tenencia de la tierra desde ese momento y hasta mediados del siglo XX" (Larson, 2002: 155). En lo fundamental, la ley concedía a los indígenas el derecho a la propiedad individual de la tierra; sin embargo, lo que se encontraba como telón de fondo era la anulación de la jurisdicción territorial que había logrado sobrevivir a los embates, no sólo coloniales, sino de la temprana república tributaria. De igual forma, se eliminó el rol de intermediarios que las autoridades tradicionales de las comunidades habían tenido hasta ese momento. A partir de ese momento, "los indios serían sujetos jurídicos bajo la ley civil, sometidos directamente a la autoridad de los agentes blancos y mestizos, y al asedio de mercado de tierras" (Larson, 2002: 155; véase también Rivera, 2003: 71).

De tal forma que Melgarejo "realizó un primer intento de destruir las fronteras defensivas de comunidades y ayllus, poniendo sus tierras en subasta pública mediante un Decreto del 20 de marzo de 1866" (Rivera, 2003: 70). En cambio, mediante la Ley de Exvinculación "se declaraba jurídicamente extinguida la comunidad india y se prescribía la parcelación individualizada de las tierras comunales y la reforma del sistema tributario con el objeto de aplicar un impuesto universal a la propiedad en sustitución de la 'contribución indigenal'" (Rivera, 2003: 71).

En el momento en que empieza la ofensiva de una ideología liberal (la ley de comunidades de Melgarejo de 1866 y la ley de Exvinculación de Tomás Frías de 1874), las comunidades indígenas también echan mano de la memoria colonial con el fin de recuperar los espacios que les ofrecía el Pacto de Reciprocidad con el Estado (Platt, 1982; 1990). Para ello despliegan múltiples tácticas para restaurar las jurisdicciones territoriales y políticas que habían adquirido en el sistema de castas colonial; una de ellas y de suma importancia fue la creación de los caciques-apoderados, una figura que recuperaba el espacio de intermediación con el Estado desde el control comunal. Ellos fueron los encargados de desempolvar (en unos casos) o de exhumar de los archivos coloniales de Sucre, Buenos Aires y Lima los títulos comunitarios conseguidos en la época colonial; ello con el fin de defender sus tierras comunitarias en proceso de desintegración a partir de las leyes mencionadas (Larson, 2002; Mendieta, 2006; Rivera, 1991): "Para defender sus tierras, los apoderados sacaron a relucir sus títulos coloniales, resaltando la importancia de la prestación de sus servicios al Estado y el pago del tributo al mismo" (Mendieta 2006: 765).

Desde las políticas estatales, Barragán (2009) muestra cómo, en el contexto de los censos, las categorías raciales y ocupacionales funcionaban de manera combinada en la definición identitaria a fines del s. XIX (Censo de La Paz de 1881). Por blanco se entendía, racialmente, el criollo que había sido hijo de españoles, aunque ya tenía algo de "mezclado"; ocupacionalmente, era el que vivía de las rentas. El mestizo era entendido, racialmente, como el hijo de blanco e india; ocupacionalmente, como el artesano. El indio era, racialmente, el originario de estas

tierras, mientras ocupacionalmente era el "agricultor". Dice Barragán (2009: 241): "Categoría 'racial' y ocupacional están tan articuladas que un zapatero será considerado mestizo aunque fuese indígena". En definitiva, las categorías de "indio", "mestizo" y "blanco" funcionaban como nominaciones establecidas por los sistemas de clasificación estatal.

A partir de 1880 comienza el período que se denomina liberal oligárquico porque, en términos políticos, representa el momento de la repartija del poder político entre liberales, conservadores y, después, republicanos (Klein, 1968).

En este contexto de formalización del sistema político mediante la creación de partidos y elecciones hay que recordar que la normativa del sufragio censitario estuvo vigente en Bolivia desde 1839 hasta 1952. En él se impedía el voto a los "analfabetos" y a los "domésticos" que, en la práctica, excluía a las mujeres y a los que no alcanzaban una determinada renta anual. La democracia se ejerció mediante la ilegalidad (fraude y violencia electorales) pero, curiosamente, las permanentes infracciones no sólo posibilitaron que la población aprendiese de las leyes y de los regímenes políticos sino que también permitió la participación pública de los excluidos de la ciudadanía. Y es que hasta el 52 la ciudadanía no era un derecho sino una cualidad de individuos letrados (Irurozqui, 2000).

En el trabajo de Pilar Mendieta se puede comprender los hilos de articulación con la intermediación y el poder local pueblerino que el partido liberal creó como antesala de la Guerra de 1899. Esto muestra que, para el caso específico de los aymaras, estos no estuvieron por fuera del acontecer político nacional y vieron, en la confrontación entre liberales y conservadores, la oportunidad de recuperar los espacios de su histórica demanda de tierras y de denuncia de los abusos de los poderes locales (Mendieta, 2010; Rivera, 2003).

La alianza entre Zárate Willka y José Manuel Pando se rompe al momento de que los indígenas asumen la autonomía de su propio programa político en el contexto de la confrontación, provocando la unidad racializada, por sobre las discrepancias políticas, entre conservadores y liberales. La llamada masacre de Mohoza cristaliza el posicionamiento de las élites contra la "raza india" a la que ahora hay que temer y sobre la cual es necesario elaborar un programa civilizador y ciudadanizador (Larson, 2002; Mendieta, 2010; Tórrez, 2010).

Pero también el triunfo liberal de la llamada Guerra Federal articuló al sector exportador de mejor manera a los flujos de capital internacional. En este proceso, la rápida expansión de las comunicaciones ferroviarias también desestructuró las redes comerciales indígenas del altiplano:

> En el curso de ese proceso, el Altiplano se convirtió en una tensa frontera interna de asedio a los territorios comunales de los ayllus, que veían progresivamente constreñido su espacio de reproducción y desmantelado su universo ideológico con la ofensiva latifundista. Los vecinos de los pueblos rurales, gracias a la rápida implantación de las comunicaciones ferroviarias, establecieron una tupida red de monopolios comerciales zonales, bloqueando el acceso autónomo de la producción comunal al mercado, que a lo largo del siglo XIX se había manifestado en intensos intercambios inter-ecológicos y rural-urbanos (Rivera, 2003: 72).

De tal manera que a fines del siglo XIX el desarrollo de la sociedad boliviana se sintetiza en

tres modalidades de apropiación monopólica de los bienes y recursos: el monopolio de la tierra, el monopolio del mercado y el monopolio del poder político. "En el plano ideológico, este tejido de intereses reforzó la naturaleza excluyente y coactiva de la dominación oligárquica y le permitió reelaborar sus sustratos coloniales más profundos en el planeamiento de sus relaciones con el indio" (Rivera, 2003: 72). Simultáneamente es el momento en que se posiciona hegemónicamente el pensamiento liberal; es decir, la idea de reconocimiento de la igualdad básica de seres humanos que, sin embargo y en el contexto de la sociedad oligárquica del s. XIX, se asocia a un conjunto de acciones culturales civilizatorias que implica una nueva y rigurosa disciplina: imponer formas de individuación y romper las estructuras comunales en función de la construcción del ciudadano. Se renuevan así los mecanismos de exclusión basada en el principio de negación de humanidad de los indios.

La rosca minero-feudal

En términos económicos, el período liberal oligárquico es el momento de emergencia de dos enclaves mineros. El primero, heredado de la Colonia alrededor del ciclo de la plata y, el moderno, en torno a la explotación del estaño.

Los llamados "patriarcas de la plata" manejaron directamente el Estado antes de la Guerra Federal: Gregorio Pacheco (presidente entre 1884-1888), Aniceto Arce (1888-1892) y Severo Fernández Alonso (1896-1899) eran propietarios de minas y utilizaron el poder para orientar las políticas y los recursos públicos en función de sus intereses empresariales. El enclave del estaño, por su parte, dio origen a la llamada "rosca" minera de los tres barones del estaño (Patiño, Hoschild y Aramayo). Ellos no controlaron directamente el Estado sino que construyeron un "superestado minero".

Había algo que unía a los grandes mineros, sean conservadores o liberales, seguidores o no de la Iglesia: la idea de progreso, de ser representantes de una nueva fuerza que articulaba conceptos como minería, inversión, caminos, ferrocarriles. Este fue el espacio de convergencia de la oligarquía minera que orientó el reparto de poder entre mineros y terratenientes. Como dice Almaraz, "en los primeros tiempos los terratenientes compartieron su poder con los mineros y aun cuando éstos, andando el tiempo, lo ampliaron considerablemente, los terratenientes nunca dejaron de tener su parte" (Almaraz, 2009: 301).

Esta clase minero-feudal vivía imbricada entre dos sistemas:

> Su educación, ambiente, hábitos, modos de ser y de expresarse, estaban saturados de la tradición feudalista hispano-católica y colonial; pero se las arreglaron para que la vieja estructura feudal sirviera a la minería. Los trabajadores, más siervos que obreros por la prolongación del feudalismo en la minería, vivían en condiciones atroces y la explotación sufrida por ellos era sólo comparable a la que existía en la "mitas" potosinas de la Colonia. Nadie se inquietó por ellos. Se encontraba natural la miseria del indio y su muerte prematura en las minas (Almaraz, 2009: 301).

El latifundio era un poder local. Como clase vivían del avasallamiento de los indios y de la burocratización estatal en las ciudades. No manejaban capital ni poder exportador y sus acciones dependían de la autoridad delegada del superestado minero (Albarracín, 2008).

> El siglo XX advino sobre los hombros de la minería del estaño. La frenética actividad de hombres y máquinas, turbó la quietud de la vida rural. En muchos casos el campesino dejaba la tierra porque en la oficina de 'reenganche' –el largo brazo de la empresa que lo perseguía en sus aldeas– encontró la primera oportunidad de su vida de ganar un salario. La transición fue brusca y en pocos años empujó al mismo Patiño desde el quimbalete de piedra hasta los motores diésel; desde el trabajo manual, lento, penoso, a la electricidad, del transporte en llamas al ferrocarril. La nueva empresa volcó su fuerza sobre el Pacífico en forma de decenas de miles toneladas de minerales. […] La violencia de la transición no dio tiempo a la adaptación gradual de miles de hombres que en una prodigiosa década trocaron el arado de madera por la perforadora mecánica (Almaraz, 2009: 303).

A pesar de las similitudes de *habitus* (Bourdieu y Wacquant, 2005), la diferencia principal entre los patriarcas de la plata y los barones del estaño, en referencia a la tierra, radica en que para los primeros la articulación a la hacienda y el latifundio era parte de su estrategia productiva y de su sistema de reproducción como casta, mientras para los segundos, se trataba de un artefacto complementario que a lo sumo servía para mantener la imagen y el lugar del ocio (Rivera, 2000). Dice Almaraz: "La oligarquía de la plata se diferencia de la del estaño porque el eslabonamiento tierra-minería es mayor, lo que quiere decir que los mineros más prósperos son también propietarios rurales" (Almaraz, 2009: 450).

Aunque los mineros ganan mucho ninguno de ellos deja de construir "palacetes rurales" (Almaraz, 2009: 450). Y es que por su estructura colonial, se trata de un país en que el prestigio se obtiene con y mediante la tierra: "la vinculación con la tierra es fundamental; solamente ella separa a los advenedizos de la familia de rango y tradición" (Ibíd).

En este contexto es importante rescatar las ideas de Marta Irurozqui. Ella busca explicar por qué Bolivia no llegó a conformarse como un Estado-nación –entendido como un aparato institucional y de dominación con capacidad de responder a las demandas de progreso de la élite boliviana– a fines del XIX e inicios del XX. Irurozqui critica las distintas corrientes historiográficas que, de uno u otro modo, acusan la incapacidad de la élite boliviana de construir una nación inclusiva; considera que se trata de lecturas que toman como modelo y copian la concepción europea de nación en la que la élite tiene que construir la nación moderna. Así, se pregunta por qué la élite tiene que realizar tal construcción incorporando a los sectores populares. Por contrapartida, propone comprender las diferencias entre lo que hoy se considera Estado-nación y lo que se consideraba como tal en ese período (Irurozqui, 1992).

Para las élites de fines del siglo XIX e inicios del XX el Estado era un aparato institucional que respondía a las necesidades de progreso de la élite boliviana. Ello significaba la posibilidad de que Bolivia pueda ser competitiva a nivel internacional sin tener como ámbito de preocupación la concesión de ciudadanía a los indios u otros sectores excluidos políticamente. Estos grupos constituían un obstáculo para el deseo de modernización de las élites. Sí consideraban la integración de los indios y demás sectores excluidos pero como mano de obra necesaria para la infraestructura requerida. De ahí que el proyecto 'nacional' boliviano fue obra y concepción de una clase que lo pensaba en función de su engrandecimiento (Irurozqui, 1992).

Irurozqui enfatiza que el éxito o fracaso de la construcción del Estado-nación no dependía de la inclusión de los sectores marginados:

> No era un diseño democrático de participación universal, no se quería solucionar con él las desigualdades sociales y menos permitir que los grupos tradicionalmente subalternos tuviesen oportunidad de expresarse. Esperar que la élite boliviana a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX aspirase a lo con-/trario, esto es, a construir una nación fraternal, es aplicarle un anacronismo político. El proyecto nacional fue un proyecto de la élite y para la élite cuyos intereses no involucraban al conjunto del territorio ni a su población. De ahí que su fracaso deba entenderse circunscrito a ella y no causado por la exclusión de sectores subalternos para los que nunca fue diseñado. Esto no quiere decir que los grupos marginados no pugnasen por la movilidad social y la apertura del sistema político. Al contrario, significa que la élite boliviana se veía envuelta en otro proyecto anterior al nacional, es decir, tenía que resolver ante todo su propia continuidad como clase. Dado que era una élite fuertemente fragmentada y enfrentada en su interior, lo prioritario para ella era lograr un consenso intra-élites que diese lugar a una élite hegemónica que articulara al resto. Mientras esto no se produjera, no había que arriesgarse a ninguna empresa que conllevara algún tipo de apertura social. Su reproducción como grupo les hizo, entonces, subordinar el problema nacional sin que esto significase la fragmentación del país (Irurozqui, 1992: 208-209).

Lo cierto es que el siglo XIX concluye con la apertura de dos preguntas fundamentales para las siguientes décadas: ¿cómo "mejorar la raza"? y ¿qué hacemos con el indio?

Dado el afán de progreso de las élites locales, el indio constituía un lastre que producía el retraso nacional. Para lograr el objetivo del progreso se necesitará una ingeniería de "regeneración"; simultáneamente se desarrollará el indigenismo: aquella corriente ideológica que desde el ensayo y de la novela, principalmente, toma varios perfiles y direcciones. Aunque varios autores ubican el indigenismo como una corriente desarrollada desde las primeras décadas del siglo XX, hay que considerar sus antecedentes en figuras como la de Felipe Beltrán a fines del siglo XIX (Garcés, 2012; Martínez, 1999; Salmón, 1997; Tórrez, 2010).

La Guerra del Chaco y la construcción de la nación

Más que analizar los móviles y el desenlace de la Guerra del Chaco, nos interesa mostrar aquellos datos que empujan la idea de construcción de nación durante este período. De hecho, éste es el momento en el que concurre, aunque dramáticamente, la diversidad cultural y social a un espacio "nacional" común.

> En el "infierno verde" del Chaco oficiales mestizos de clase media y soldados originarios de diferentes culturas étnicas descubrieron sus diferencias y diversidad social, económica y cultural. Unidos en la adversidad de la guerra sentaron las bases de un movimiento nacional que enfrentó a la oligarquía minero-feudal y terminaría triunfante en las jornadas insurreccionales de abril del 1952 (Yaksik y Tapia, 1997: 24).

De igual manera, en este período aparecen nuevos partidos que cuestionan el viejo Estado

oligárquico y plantean que el indio debe incorporarse a la vida pública del país (Albó, 1990). Las luchas de los peones de las antiguas haciendas de los valles de Cochabamba, bajo el liderazgo de Ana Rancho en Ucureña, luchan, inicialmente, por mejorar las condiciones de vida sin cuestionar el régimen hacendario. Es poco a poco que se va construyendo el lema "la tierra es para quien la trabaja" (Albó, 1990).

Por la misma época que nace el sindicalismo campesino se instala la experiencia de educación indígena en Warisata. Si bien se trata de un caso bastante conocido como modelo de educación indígena, hay que tomar nota de su creación en 1931 por iniciativa estatal. Es decir, habitualmente se alaba mucho a Warisata como ejemplo de resistencia y como un hito en el desarrollo de la educación indígena, la cual habría formalizado e institucionalizado el carácter pro-indígena de dicha educación y contribuido a la preservación de la cultura indígena protegiéndola de intervenciones internas (Brienen, 2005).

Estas características se contrastan frecuentemente con las Escuelas Ambulantes introducidas por el Estado en las comunidades indígenas a partir de 1907. Estas escuelas tenían la intención de introducir cuando menos algo de educación en los indios. Y dado el carácter disperso de las comunidades éstas fueron pensadas bajo un modelo de itinerancia: "No se consideraba factible o ni siquiera deseable establecer escuelas fijas en estas comunidades, debido a que serían más costosas ya que, de todas maneras, el cerebro indígena no era considerado como de suficiente tamaño para poder absorber el conocimiento que los profesores a tiempo completo le pudiesen ofrecer" (Brienen, 2005: 136). Sin embargo, y más allá de sus intenciones civilizadoras, el ideólogo de las escuelas ambulantes, Juan Misael Saracho, reconoció que éstas fracasaron debido a la ausencia de recursos financieros estatales y capacidad organizativa. Lo que es interesante anotar, según la perspectiva de Brienen, es que el fracaso del proyecto educativo estatal no significó, necesariamente, el fracaso del proceso de apropiación ciudadana que significó para las comunidades:

> a pesar de que las metas del Estado con relación a la educación indígena habían sido enfocadas, por lo menos al principio, alrededor de nociones de transformación cultural inspiradas por el concepto de raza y la "civilización de las masas indígenas", esta retórica oculta de las políticas existentes casi no pudo ser expresada debido a la dirección que tomó el desarrollo de la educación indígena a principios del siglo XX. Si algo se podía [*sic*, podría] decir de este proceso, es que la educación indígena era un asunto netamente indígena, más que cualquier otra cosa. Al crear el marco legal que posibilitó que los comunarios y colonos pudiesen fundar sus propias escuelas, el Estado en realidad había relegado sus responsabilidades en relación con el progreso del esfuerzo educativo en estas comunidades, básicamente capitulando a su propia ineficacia e ineficiencia. Por otro lado, cabe remarcar que donde el Estado no pudo imponer su voluntad en las zonas rurales, muchas comunidades indígenas, inclusive aquellas basadas en haciendas, pudieron hacer valer la suya (Brienen, 2005: 138).

Por el contrario, después de la Guerra del Chaco, personeros estatales habrían irrumpido en Warisata debido a las previas relaciones de Elizardo Pérez con el oficialismo. De ahí que los planes e ideales de la Escuela Ayllu "no eran del todo extraños a los personeros del Estado, como a menudo se presume" (Brienen, 2005: 140). Así, Warisata resucita la división oficial entre un currículo para indígenas y uno para los urbanos. Para 1930 el modelo educativo del

Estado era que los indios permanezcan en sus comunidades para evitar el creciente flujo de migrantes que activaba el miedo de una ciudad con bastiones de cultura chola/indígena. Esta idea está presente en la Declaración de principios de Warisata. Por eso,

> el ministerio de Educación manifestó un gran entusiasmo por el modelo de la escuela experimental, reconoció la gran promesa de esta estructura y, esencialmente, la compatibilidad entre las metas del Estado y las de los fundadores de Warisata. Pocos años después del fin de la guerra del Chaco, el modelo experimental de Warisata fue promovido a estrategia oficial gubernamental para la educación indígena en las siguientes décadas (Brienen, 2005: 141).

El modelo educativo de Warisata, con un núcleo y escuelas seccionales, también fue aprovechado por el Estado para expandir las escuelas en comunidades indígenas.

> Está claro que la estructura organizativa de Warisata era atrayente para los personeros estatales. El sistema, con hasta 30 seccionales incorporadas a un solo núcleo, permitía al Estado, finalmente, establecer control y supervisión sobre el enorme y anárquico sistema de escuelas indígenas que había surgido fuera de su control en las décadas previas. La central podía ser administrada por individuos elegidos por el Estado, quienes, asimismo, podían ejercer control sobre las muchas seccionales que supervisaba la central (Brienen 2005: 143).
>
> En lo que puede considerarse una ironía del destino, Warisata creó las condiciones que permitieron al Estado establecer un control directo sobre los cientos de escuelas indígenas que había estado operando de manera casi completamente independiente antes de 1931 (Brienen, 2005: 144).

Como vemos, las interacciones entre las propuestas comunitarias y la voluntad expansiva del Estado se mantuvieron incluso en el caso simbólico de Warista.

Entre 1946 y 1952 se dio la crisis más aguda del latifundio, fomentando la represión post-congreso indigenal. Este sexenio llamado de la represión, revela que el sistema latifundista ya no ejercía hegemonía (Dandler y Torrico, 1990).

El Congreso Nacional Indígena de 1945 y las disposiciones del presidente Villarroel abolieron servidumbre en las haciendas. Los hacendados calificaron a los delegados al Congreso como agitadores y cabecillas y muchos fueron expulsados de las haciendas durante el gobierno de Villarroel.

En 1947 hubo una rebelión en Ayopaya cuando los hacendados reintrodujeron el sistema de servidumbre y reprimieron todo vestigio de autonomía organizativa y liderazgo campesino.

Si bien es cierto la iniciativa del Congreso no partió del gobierno hay que reconocer la importancia de la figura del presidente Villarroel. Los participantes del Congreso tuvieron credenciales que les permitía moverse por las comunidades para organizar el evento. El Congreso se organizó a nivel nacional pero en las regiones en la que los hacendados tenían el poder. Al inicio la organización del Congreso estaba en manos del Comité Nacional Indígena (hasta 1944, año en que debía realizarse); luego el gobierno toma en sus manos el control el

Congreso (Dandler y Torrico, 1990).

Por otro lado, en el contexto temporal, el MNR y el PIR eran los principales partidos políticos que se disputaban el apoyo popular, aunque también se encontraban en escena RADEPA y el Partido Indio de Fausto Reinaga. Según Dandler y Torrico, el MNR y RADEPA buscaban la integración cultural y educativa del indio, promoviendo, a la vez, la afectación de tierras dedicadas a la servidumbre. El PIR, por el contrario, planteaba liquidar el latifundio feudal improductivo, abolir la servidumbre, convertir las comunidades indígenas en cooperativas agrícolas, educar a los indios en vasta escala, promover la enseñanza intensiva de lectura y escritura a indios quechuas y aymaras en sus idiomas nativos. Bolindia, el partido de Reinaga propugnaba el reconocimiento de la autarquía étnica y que la tierra pertenezca al que la fecunde con su sudor; desde su perspectiva el problema indígena no era étnico ni cultural, sino económico y social; el indio tenía que ser libre. En menor grado de incidencia se encontraba el POR que, sin embargo, contribuyó a reforzar los lazos entre las organizaciones sindicales mineras y el campesinado de ciertas zonas. En general este partido subestimaba capacidad de movilización de campesinado y lo subordinaba a la vanguardia proletaria (Dandler y Torrico, 1990).

Durante el desarrollo del Congreso, conviene destacar la sorpresa de la prensa ante la presencia del Presidente, el ejército y el cuerpo diplomático. Así mismo, el examen del discurso inaugural de Villarroel revela las intenciones de hacer que los indios vivan mejor para que produzcan de mejor manera, además de la actitud paternalista que evidencia: él es el padre que "cuida a sus hijos". En el ámbito de las disposiciones congresales es interesante notar que no se toca el problema de la propiedad de la tierra sino las relaciones laborales y la servidumbre a la que los indios estaban sometidos en las haciendas (Dandler y Torrico, 1990).

El Congreso tiene como corolario una serie de disposiciones gubernamentales que, sin embargo, son resistidas tenazmente en el ámbito rural por los patrones. De igual forma las autoridades locales tampoco colaboraron para que ellas se cumplieran. En el fondo, el ámbito rural funcionaba a la manera de mini estados locales y regionales. En este contexto, los delegados del Congreso fueron perseguidos y buscados con el fin de desarticular su red de contactos (Dandler y Torrico, 1990).

Posteriormente al Congreso Nacional, en Tarija se realizó un congreso en el que se tocó el problema de la tierra, planteándose ya el lema de que la tierra es del que la trabaja. El gobierno intervino diciendo que esas demandas eran erróneas. El propio Villarroel afirmó que el problema no era la tierra porque ella se encontraba en cantidad sobrante, el problema era el régimen económico y social del indio (Dandler y Torrico, 1990).

La Revolución del 52: de indios a campesinos

El MNR no nació como un partido destinado a defender los intereses de una clase social sino los de un bloque de tres clases sociales: obreros, campesinos y clase media. Ello lo obligaba a respetar las tendencias buscando el "equilibrio". El derrotero fue el programa nacionalista; Paz se encargó de repetir en varias ocasiones que no era un gobierno "anticapitalista" y que lo que quería era el avance de las clases mayoritarias (Dunkerley, 2003).

Hay que decir que el MNR no tenía un planteamiento claro con respecto al tema de la Reforma

Agraria. Como trasfondo lo que se encontraba era la búsqueda de incorporación del campesino a la nación. Inicialmente tenía la intención de emitir un Decreto Ley que apunte a desarrollar el capitalismo en el agro sobre la base de propiedades medianas trabajadas por propietarios o cooperativas; así mismo, la derecha movimientista proponía comprar los predios de los terratenientes (Dunkerley, 2007; Regalsky, 2003).

Con la Reforma Agraria, la vida en el campo se agitó: los terratenientes y la gente de los pueblos rurales tenía miedo. Pedían ayuda al gobierno y efectivos de tropas para frenar las tomas de las haciendas. Por otro lado, la vinculación de los partidos políticos con el campo era mínima (Dunkerley, 2007).

Si bien el sector campesino había tenido una participación marginal al momento de la insurrección del 9 de abril, luego, su participación en el proyecto de ciudadanización del 52 fue masiva. Los mineros eran el núcleo del desarrollo económico y político pero los campesinos debían ser controlados para preservar la "revolución". Una de las áreas seleccionadas prioritariamente fue Cochabamba. La participación fue masiva sobre todo en los primeros años. Los problemas empezaron cuando ya los ahora llamados campesinos eran dueños de sus tierras. El MNR creó mecanismos clientelares ante ellos (alimentos subvencionados, escuelas, cargos sindical-políticos) y se convirtieron en defensores del gobierno en momentos de crisis. Esto produjo divisiones en el movimiento campesino (por ejemplo, Cliza vs. Ucureña, Achacachi vs. Warisata), aunque aun así no se cuestionaba la legitimidad del MNR. Varias de estas tensiones y conflictos internos eran correlatos de los que existían al interior del partido: una facción era guevarista o lechinista y la otra apoyaba al grueso pazestenssorista o silista. "Pero todos eran MNRistas hasta la médula", dice Albó (1990: 362). Colateralmente el sindicato agrario se convirtió en el mediador entre el gobierno y las masas rurales (Dunkerley, 2007).

El MNR se construyó como una especie de padre bondadoso que luchaba junto a sus hijos contra los patrones.

> Sin embargo en las regiones de comunidades esta relación de dependencia, aunque presente, no caló tan hondo. Primero, porque la organización comunal allí ya tenía fuerza desde antes, limitándose ahora a ajustarse al "sindicato". Segundo, porque allí desde antiguo la relación con el gobierno se regía por otro esquema más claramente sin duda desigual, en que guardaban más las distancias; la comunidad pagaba diversos tributos y con ello el Estado respetaba su relativa autonomía. Tercero, porque en las comunidades la lucha por recuperar la tierra apenas entraba en juego, por lo que la "bondad paterna" de MNR se mostraba en beneficios menos esenciales (Albó, 1990: 362).

Más allá de lo dicho, también es importante considerar, mediante el análisis discursivo, que el movimiento campesino formó parte del espacio de pugna de significados de la revolución; es decir, tanto en el debate sobre el significado de indio y campesino, como en las formulaciones referentes a lo urbano, lo rural, el vecino, el cacique sindical, se nos muestra un proceso en el que los denominados campesinos estuvieron lejos de parecer un sector pasivo y subordinado a un proyecto hegemónico (Gordillo, 2000). Así,

> En el primer período (1952-1953), por ejemplo, los hacendados, los campesinos y los políticos del MNR debatieron el significado de las palabras 'indio' y 'campesino'

> con el propósito de asignar un carácter específico a las transformaciones revolucionarias.
> En el segundo período (1954-1958), en cambio, los campesinos y los políticos del MNR pusieron al centro del debate los conceptos de ciudad y campo, de vecino y campesino, para tratar de orientar un proceso revolucionario que se mostraba tambaleante e incierto. Mientras en el tercer período (1959-1964), los campesinos, los políticos del MNR y los militares, debatieron sobre la imagen del 'cacique sindical' para intentar institucionalizar el proceso revolucionario (Gordillo, 2000: 150).

Desde esta perspectiva el movimiento campesino fue parte del proceso de formación y consolidación del Estado revolucionario.

A partir de 1964 la situación dará un giro a partir de la figura de Barrientos. Éste era un militar emenerista que había jugado un papel importante en la ch'ampa guerra, "pacificando el valle" y comprometiendo a los campesinos en un Pacto Militar Campesino (PMC) anticomunista. Barrientos ratificó el populismo que había iniciado el MNR y subordinó pasivamente al campesinado con su estilo (tomaba chicha, hablaba quechua, hacía regalos, daba cargos a los leales, etc.). Con el Pacto Militar Campesino lo que caía era el viejo pacto ayllu / Estado (Albó, 1990). Sin embargo, entre el 69 y el 71 se dieron los primeros intentos de ruptura del PMC mediante la articulación del Bloque Campesino Independiente, los colonizadores y el altiplano aymara. Con estos últimos nace el katarismo –un grupo de estudiantes influenciado por las ideas de Fausto Reinaga– bajo el lema "ya no somos campesinos del 52" (Albó, 1990).

Será el movimiento katarista, a través de la CSUTCB, el que formulará y pensará la propuesta de Estado Plurinacional, aunque no necesariamente con este nombre. La idea básica que escondía era

> la crítica al proyecto de homogeneización cultural con que se caracterizaba el proyecto de la Revolución Nacional y también la visión clasista de la izquierda moderna. El proyecto busca operar en una contra-homogeneización que fuera en dirección contraria a la unidad cultural del mestizaje como identidad nacional impuesta desde 1952, con el monoculturalismo castellanizante impuesto desde la escuela y el servicio militar, con participación de la iglesia y la "campesinización" como identidad que se imponía a través de sindicatos junto a la introducción de la economía de mercado fragmentando la propiedad comunitaria del ayllu (Schavelzon, 2010: 82).

Neoliberalismo y políticas de la diferencia

En 1985 la economía boliviana se encontraba en debacle absoluta: el PIB se había reducido y la hiperinflación era una de las más altas del mundo. La única actividad económica rentable era el comercio de la cocaína que, en determinado momento llegó a igualar el nivel de exportaciones legales del país. En este contexto el gobierno de Víctor Paz Estenssoro impuso, mediante el conocido Decreto 21060, un Programa de Ajuste Estructural denominado Nueva Política Económica (Kohl y Farthing, 2006).

El DS 21060 buscaba, en términos formales, la estabilización monetaria y la derrota de la

hiperinflación. En términos reales, se convirtió en una medida supraconstitucional que transformó el aparato económico estatal bajo el llamado modelo "neoliberal". Esto implicó: i) reducción del déficit fiscal con congelamiento de salarios, aumento del precio de la gasolina y reducción de gastos del Estado; ii) cambio real y flexible de la moneda; iii) libre contratación, "racionalización" de la burocracia y despido masivo de trabajadores (bajo el eufemismo relocalización); iv) liberalización total del mercado mediante libre oferta y demanda y arancel único de importaciones; y, v) fomento a las exportaciones y reforma tributaria. En concreto, la Nueva Política Económica significó el cierre de las minas estatales (el símbolo más poderoso del Estado del 52), la flotación de divisas en relación al dólar, la apertura a la inversión extranjera directa y la cancelación de medidas proteccionistas. Estas produjeron una reducción de la hiperinflación del 12000% al 9% en unos pocos meses; sin embargo, el costo de este "éxito" fue que más de 20000 mineros fueron despedidos durante el primer año y 35000 fabriles igualmente despedidos a la vuelta de cinco años. En tres años, el 70% de la fuerza laboral urbana pertenecía a la economía informal (Kohl y Farthing, 2006: 111).

Las medidas económicas trajeron como colofón el plan político de aniquilamiento del movimiento popular representado por la COB y la fuerte presencia del movimiento minero organizado: "la destrucción del poder de la COB y la resistencia popular fue una de las metas principales de la NPE" (Kohl y Farthing, 2006: 131). De hecho, los despidos masivos de trabajadores no eran sólo una medida económica sino que buscaban destruir el movimiento laboral. Hay que recordar que desde su creación en 1952 la COB había sido el principal instrumento de lucha de los trabajadores organizados, al punto de haber logrado establecer un germen de "poder dual" durante los primeros momentos de la revolución nacionalista del 52 (Zavaleta, 1987).

La política económica caminó de la mano de la "democracia pactada"; es decir, un mecanismo de reducción de los partidos minoritarios que permitió una coalición de los tres principales partidos políticos del momento: ADN, MNR y MIR. Bajo este tono se dieron los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro del MNR (1985-1989), Jaime Paz Zamora del MIR (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR (1993-1997), Hugo Bánzer del ADN (1997-2001), Jorge Quiroga del ADN (2001-2002) y Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003). Durante todo este período se mantuvo la tónica de las políticas neoliberales y del "pasanaku" [3] de estos partidos.

La Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad de 1990 transformó el imaginario y escenario tanto público como político tradicional; grupos indígenas de tierras altas y tierras bajas se encontraron para marchar juntos hacia La Paz. La demanda territorial y la obtención de siete territorios indígenas por decreto presidencial posicionaron el planteamiento de las organizaciones indígenas y originarias en defensa de la tierra y el territorio (Postero, 2005).

Dos años después, el Congreso Ordinario de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), al calor de los debates y acciones por los 500 años de la conquista de América, decide instalar la Asamblea de Nacionalidades Originarias con el objetivo explícito de recuperar la tierra y el territorio usurpados a los pueblos indígenas y originarios. Los testimonios de aquella época dicen explícitamente: "Que nos devuelvan lo que es nuestro"; "que nos devuelvan nuestro territorio"; "que se vayan los que se han apropiado de la tierra y de los recursos naturales"; "tenemos que luchar por nuestro territorio para garantizar

3 El pasanaku es un sistema popular boliviano de financiamiento y ahorro basado en el compromiso grupal. En él, cada participante realiza un aporte periódico; el total aportado por el grupo es repartido también rotativamente mediante sorteo. Entre los sectores populares se denominó de esta manera al sistema "rotatorio" de designación presidencial entre el MNR, ADN y MIR.

el futuro de nuestros hijos en nuestras propias comunidades".[4]

Durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada, "Goni", las opciones económicas fueron acompañadas de una serie de políticas de inclusión dirigidas, principalmente, hacia los pueblos indígenas. Estas "políticas de la diferencia" buscaban promover la participación indígena en los asuntos del Estado e incluirlos en los beneficios del mismo sin cambiar el modelo económico privatizador. En esta tónica, entre 1994 y 1996 se aprobaron una serie de leyes que bajo los slogans de "descentralización", "participación", "unidad en la diversidad", "interculturalidad", etc. se buscaba la instalación de un multiculturalismo de estado o multiculturalismo neoliberal bajo la máscara de una modernidad novedosa (Garcés, 2009; Hale, 2007; Kymlicka, 1996; Postero 2005).

Las principales de estas leyes fueron: la Ley 1544 de Capitalización (1994); la Ley 1551 de Participación Popular (1994); la Ley 1565 de Reforma Educativa (1994); la Ley 1585 de Reforma a la Constitución Política del Estado (1995); la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995); y, la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996).

Un caso paradigmático de estas políticas fue el de la Ley de Participación Popular. En general, la bibliografía boliviana sobre democracia y participación tiene una buena apreciación sobre las implicaciones de la misma; se considera que ella ha contribuido a democratizar la sociedad boliviana: "en su mayor parte esta literatura declara que hay una transformación en el carácter de este sistema que pasa de representativo a participativo" (Regalsky, 2005: 107).

Esta ley 1) definió una nueva jurisdicción territorial de los municipios, ampliándola a todo el ámbito de las secciones de provincias; 2) otorgó ingresos a las alcaldías (20% del tesoro nacional) como coparticipación tributaria de los impuestos internos (el 90% debía utilizarse en inversión y no en gastos corrientes); 3) reconoció la personería jurídica de las OTB y las comunidades campesinas e indígenas y las incluyó en la vida jurídica, económica y política del país; 4) transfirió infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, microriego para que la administren los municipios. En la práctica, lo que ha hecho la LPP y el impulso a las acciones de las ONG que ha conllevado, fue abrir "un amplio margen de acción para que el Estado plantee su control sobre el espacio jurisdiccional que hasta ahora era propio de la comunidad campesina" (Regalsky, 2005: 125).

La jurisdicción propia campesina andina existía de hecho y sin reconocimiento legal. El reconocimiento jurídico de la LPP "disfraza una confiscación lisa y llana de derechos políticos y derechos de propiedad comunitarios adquiridos y libremente ejercidos por décadas" (Regalsky, 2005: 132). El autor citado se refiere a que las escuelas, construidas con mano de obra y material de la comunidad, pasan de hecho a formar parte de los bienes del municipio, según la nueva ley; lo propio puede decirse de los microriegos comunitarios, los bosques comunales, etc. ¿Por qué se los apropia el municipio?, se pregunta el autor. ¿Acaso son bienes "públicos"? Estos bienes comunales son en realidad un tipo de propiedad comunitaria que no es ni pública ni privada y el Estado no tiene por qué confiscarla.

Bajo el discurso de construir una nueva ciudadanía, en realidad la LPP debilita la autoridad de las comunidades y refuerza el faccionalismo, contribuye así a desarticular la jurisdicción de las comunidades sobre la tierra. De allí que la propuesta contenida en la LPP no sólo se

4 Estos testimonios, y otros más, pueden verse en Periódico Conosur Ñawpaqman, Año 9, Nº 4 y Nº 5, 1992.

refiera a una modernización en las formas de la administración pública, a la descentralización y a la equidad en el acceso a los fondos públicos; se relaciona estrechamente a una estrategia de transformación productiva que logre dinamizar la agricultura comercial y desbaratar la agricultura de seguridad alimentaria en base a resolver la relación íntima de las comunidades campesino-indígenas con la tierra; dicho de otra forma, separar a los indígenas de su tierra y consolidar lo que […] [se] pretendía con la Reforma Agraria de 1953: establecer el capitalismo en el campo (Regalsky, 2005: 134).

En definitiva, a través de la LPP,

> El estado descentralizó parte de sus poderes (y presupuesto) en autoridades locales y se inicia entonces una pugna que afecta lo que hasta entonces era una jurisdicción indígena en los hechos, aunque no reconocida legalmente hasta allí. Paradójicamente la LPP reconoce la personería jurídica de las comunidades, pero no reconoce las competencias que de hecho el gobierno comunal ha ejercido hasta entonces e intenta que sean asumidas por los gobiernos municipales (Regalsky 2011: 4).

Balance del esbozo histórico

Como hemos visto, la historia boliviana ha realizado un recorrido de conformación de un Estado-nación con una marca colonial indesligable. En efecto, en la colonia los indios fueron la base material sobre la que se sustentó el Estado, tanto mediante la mita como mediante el tributo. Dado que el sistema español reconocía el carácter colectivo de la identidad indígena fue posible lograr espacios de jurisdiccionalidad, aunque sea de manera subordinada. Bajo la subordinación jurídica al rey de España fue posible la consecución de derechos territoriales y políticos (nominación de autoridades étnicas) que posibilitó el imaginario de distintos programas políticos alrededor de las insurrecciones de fines del siglo XVIII. Éstas se movían entre la aniquilación total del invasor y la incorporación cultural de los no indígenas, pasando por la búsqueda de autonomía aun reconociendo el vasallaje ante la Corona.

Los criollos constructores de la república temprana no podían dejar fácilmente sus hábitos coloniales por lo que el choque entre colonialismo y modernidad produjo una continuidad del horizonte ideológico anterior, bajo la continuación de la exacción tributaria a los indios y la incapacidad de abrir el horizonte elitario a una construcción nacional. La ofensiva territorial del Estado y de las élites que lo administraban se dio hacia fines del siglo XIX. Es aquí donde se concreta el principio de despojar la base comunitaria y material de la identidad indígena. Las comunidades indígenas, sobre todo aymaras, desplegarán estrategias de "participación" y negociación política a fin de recuperar sus derechos territoriales y jurisdiccionales. La alianza política generada a propósito de la llamada Guerra Federal termina con la subordinación nuevamente racializada de la población indígena y la avanzada terrateniente de la clase dominante.

A partir de ahí, y tomando como base el trabajo de clasificación socioracial de blanco-criollo, mestizo e indio, que había actualizado la casta dominante a fines del siglo XIX, se irá construyendo el indigenismo como espacio ideológico de justificación dominadora. Tanto la Guerra del Chaco como las iniciativas integradoras del indio mediante la educación se inscribieron en un nuevo tipo de relación y de imaginario que apuntaba, ahora sí, a la construcción nacional pero

nuevamente mediante el mecanismo de jerarquización ciudadana, subalternización paternalista y clientelismo político.

Finalmente, agotado ya el modelo del nacionalismo revolucionario, la vía del Estado neoliberal fue la de construir políticas inclusivas de la diferencia étnica en el marco de una liberalización económica privativista.

En este contexto se activa el proceso constituyente boliviano que será descrito a continuación.

CAPÍTULO II
El proceso constituyente boliviano

El momento del poder originario

El proceso constituyente boliviano puede tener su punto de arranque en distintos momentos según la carga interpretativa con la que se lea el proceso. Si vemos el proceso constituyente en el contexto del proceso previo neoliberal, es importante ubicar a la Guerra del Agua de Cochabamba como el detonante que dispara el momento del poder originario en acto.

Efectivamente, la Guerra del Agua significó un quiebre en las políticas neoliberales y el inicio del ascenso de la movilización social que demandará, en el transcurso de los siguientes cinco años, radicales transformaciones en el ámbito económico y político. El conflicto fue creciendo a medida que la Coordinadora del Agua fue difundiendo la información referente a las pretensiones de usurpación de toda el agua de la ciudad y el área rural por parte de una empresa denominada Aguas del Tunari que funcionaba como mascarada de la transnacional Bechtel (Gutiérrez, 2008; Shultz, 2008a).

Durante el mismo año 2000 y el año 2001 continúan las movilizaciones sobre la base del tema del agua, esta vez por la Ley y con centro en la ciudad de La Paz. El tema que se plantea aquí es la autonomía indígena en disputa con el Estado (Gutiérrez, 2008).

Luego, el 2002 se da la marcha del Bloque Oriente. La marcha empieza con el énfasis en la búsqueda de neutralizar un paquete agrario emitido por el gobierno, junto a la demanda de una reforma constitucional que permita convocar a una asamblea constituyente. En el curso de la marcha se unen a la misma, en Sica Sica, otros sectores encabezados por ayllus afiliados al CONAMAQ. A partir de este momento la demanda de reforma constitucional a favor de la Asamblea Constituyente se vuelve el centro de la marcha que llega a La Paz en junio. Es un momento de campaña electoral y en su camino las Federaciones del Trópico de Cochabamba miran pasar la Marcha sin adherirse a ella. Se hace evidente, entonces, la apuesta por dos proyectos políticos con mirada de largo y corto plazo políticos (la de los indígenas y la del sector campesino) (Garcés, 2010).

Las movilizaciones a propósito de la Guerra del Gas del 2003 tuvieron como antecedente indicador de la crisis del Estado el conflicto de febrero negro. La aplicación de medidas de corte neoliberal aplicada a los sueldos de los trabajadores públicos y tocando el bolsillo de los policías produjo un enfrentamiento entre éstos últimos y los militares (Shultz, 2008b).

En octubre ya estaban claramente identificados los móviles del proceso: nacionalización (recuperación) de los hidrocarburos y convocatoria inmediata a la Asamblea Constituyente. El saldo de más de 70 muertos evidenció la crisis total del Estado y el desprestigio de la clase política (Gordon y Luoma, 2008).

Apenas un mes después de la Guerra del Gas, las organizaciones de campesinos, colonizadores, indígenas, originarios y asalariados del campo se reunieron en Santa Cruz y decidieron la construcción de un Pacto de Unidad de cara a la próxima Asamblea Constituyente que se

venía venir de manera ineludible. Diez meses después, en septiembre de 2004 se formó, en la ciudad de Santa Cruz, el Pacto de Unidad Programático, elaborando una propuesta de Ley de Convocatoria para la Asamblea Constituyente, bajo el lema "los excluidos de siempre no vamos a excluir a los excluidores de siempre". En esta reunión constitutiva se decidió que la Asamblea debía tener tres características: ser soberana, participativa y fundacional. Soberana para no estar sometida a los poderes constitutivos del Estado; participativa para borrar la lacra histórica de un país construido por una pequeña élite blancoide; y, fundacional, para evitar que se trate de una Asamblea que ponga simples parches en la estructura del Estado (Garcés, 2010). La propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea contenía el formato de representación de los pueblos indígenas vía elección por usos y costumbres y por circunscripciones especiales (Garcés, 2010).

El momento del poder constituyente

La Asamblea Constituyente se realizó en el espacio oficial y formal de la ciudad de Sucre y sus instalaciones, y en diferentes espacios tanto deliberativos como confrontacionales.

En el nivel deliberativo, el Pacto de Unidad jugó un rol sumamente importante. Ahí se pensó y se diseñó la nueva CPE. El proceso específico de construcción de la Constitución arrancó en mayo de 2006, luego de aprobada la Ley de Convocatoria para la Asamblea Constituyente, y se prolongó hasta mayo del 2007.

La síntesis de cómo desemboca el proceso propositivo de la movilización social del período anterior en éste, es expresada por Regalsky:

> Lo que estaba señalando esa insurgencia indígena campesina y su progresiva hegemonía política sobre otros movimientos sociales, es que los de abajo ya no se dejaban gobernar. Aspiraban a establecer sus propias formas de ejercicio de soberanía y de allí el hecho de que la demanda de Asamblea Constituyente fuera una necesidad sentida, quedando esa demanda política a la altura de las necesidades básicas de las comunidades que se movilizaron en busca de ese objetivo. La discusión de la propuesta constitucional elevada por los pueblos indígenas, originarios y campesinos a la Asamblea Constituyente de 2006 considero que no tiene antecedente en cuanto a que fue verdaderamente discutida en comunidades de base, en un proceso de carácter democrático extraordinario. Este hecho termina reflejándose en la propia Constitución, en su artículo 7°: "La soberanía reside en el pueblo boliviano. Se ejerce de forma directa y delegada". Este artículo revoluciona la institucionalidad política conocida hasta ahora" (Regalsky 2011: 2).

En el rico y complejo proceso de debate del Pacto de Unidad estuvieron siempre presentes seis temas de debate: modelo de Estado, ordenamiento territorial y autonomías, recursos naturales, tierra y territorio, representación política y derechos colectivos indígenas. Hacemos a continuación una apretada síntesis de lo central del debate sobre estos temas (Garcés, 2010).

En cuanto al modelo de Estado, todas las propuestas previas que habían trabajado las organizaciones se decía que Bolivia es un país plurinacional pero no estaba claro en qué consistía que el Estado boliviano se definiera como plurinacional. Los que más habían avanzado en pensar la propuesta de Estado Plurinacional eran los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPOs) quienes, junto a los dirigentes y los secretarios de educación de

las organizaciones, habían propuesto un sistema educativo plurinacional para el Congreso de Educación que debía realizarse el año 2004. Con este aporte, las organizaciones definieron algunas características del Estado Plurinacional:

- El Estado Plurinacional es una propuesta de los pueblos indígenas, originarios y campesinos con el fin de construir una identidad nacional fundamentada en las identidades locales, la unidad nacional y un modelo de descentralización del poder político, administrativo y económico.

- El Estado Plurinacional es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando y recuperando nuestra autonomía territorial, para alcanzar la vida plena, para vivir bien, con una visión solidaria y de unidad de todos los bolivianos y garantizando el ejercicio pleno de todos los derechos.

- Con el Estado Plurinacional se busca la reconstitución territorial, fundamentada en el auto-reconocimiento de cada pueblo indígena como nación originaria.

- Es necesaria la declaratoria de Estado Plurinacional porque en el Estado boliviano habitan muchas naciones. No vivimos en un Estado-Nación; vivimos en un Estado unitario pero con muchas naciones.

- El Estado Plurinacional debe ser incluyente y participativo para revertir la exclusión de los pueblos indígenas, para ejercer el derecho al autogobierno.

- Las autonomías indígenas son el camino hacia nuestra autodeterminación como naciones y pueblos y nos permiten definir nuestras políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos, y en este marco reafirmar nuestras estructuras de gobierno, elección de autoridades y administración de justicia. Por esta razón, las autonomías indígenas son la base de construcción del Estado Plurinacional.

- El Estado Plurinacional debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y a los recursos naturales; debe garantizar el fin del latifundio, la concentración de tierras en pocas manos y el monopolio de los recursos naturales en beneficio de intereses privados.

- El Estado Plurinacional debe garantizar la representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias campesinas en los poderes públicos, además de las formas de participación a través del voto universal, (CSUTCB y otros, 2006).

Por otro lado, en el Pacto de Unidad, los principales debates sobre las autonomías tenían que ver con las autonomías departamentales, regionales e indígenas:

- Sobre las autonomías departamentales se discutía si la propuesta del Pacto de Unidad debía incluir una propuesta de ellas, dado el apropiamiento discursivo que habían realizado los grupos de poder de la "media luna". En la propuesta de las organizaciones se prefería hablar de autonomías interculturales urbanas.

- Con respecto a las autonomías regionales, el debate de las organizaciones del Pacto era si ellas debían servir como herramienta de reconstitución territorial o como simple

instancia de planificación al interior de los departamentos existentes. La definición fue que las regiones debían ser espacios de articulación entre distintas autonomías y favorecer el camino hacia la reconstitución territorial de los pueblos indígenas.

- Sobre las autonomías indígenas el principal tema de discusión tenía que ver con la construcción de una forma plural de autonomía que permita tanto la reconstrucción territorial como el ejercicio de poder en los municipios existentes.

La definición sobre el dominio y la propiedad de los recursos naturales fue parte de los debates importantes del Pacto de Unidad. Dado el carácter preexistente al Estado que tienen los pueblos indígenas se planteó el derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables y el derecho a la consulta vinculante o veto frente a los recursos naturales no renovables.

En tierra y territorio se defendió el planteamiento de que la dotación de tierras fiscales sea para los pueblos indígenas y de manera colectiva. Así mismo, se planteó el derecho de las mujeres como sujeto de titulación y la defensa de que las élites de la "media luna" no tengan el control en las políticas agrarias en sus departamentos.

De igual forma a como se había planteado en la propuesta de convocatoria a la Asamblea Constituyente, las organizaciones del Pacto de Unidad ratificaron su posición de que los pueblos indígenas y originarios ejerzan su derecho a la participación directa en las instancias del Estado.
El artículo 30 de la nueva CPE es un aporte del Pacto de Unidad, en concordancia con lo que plantean los convenios internacionales, especialmente el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Aquí lo más importante fue el derecho a la consulta vinculante ante los procesos de exploración y explotación de recursos no renovables (Garcés, 2010).

En el escenario específico de la Asamblea Constituyente, ésta se caracterizó, entre otras cosas, por cristalizar distintas formas de subalternización: desde crudas y tradicionales expresiones de racismo virulento hasta sutiles mecanismos de segregación epistémica y lingüística. Del primer bloque dan cuenta, y son más conocidos, los hechos del 11 de enero de 2007 en Cochabamba, 24 de mayo y 11 de septiembre de 2008 en Sucre y Pando, respectivamente (Garcés, 2010; Varios autores, 2008).

En el caso del segundo tipo de acciones, fueron acciones más sutiles que, como dice Foucault, producen saberes sujetos, saberes descalificados por considerarse no competentes o suficientemente elaborados, saberes ingenuos, "jerárquicamente inferiores, por debajo del nivel de conocimiento o cientificidad requerido" (Foucault, 1996: 18). La Asamblea evidenció la subalternización colonial de los conocimientos y las lenguas de los pueblos indígenas originarios, tanto en el resultado formal de la misma (el texto constitucional) como en las formas e interrelaciones cotidianas del momento-espacio constituyente; tanto en el ámbito de los asambleístas representantes de la oposición como en el de los vinculados al oficialismo (Garcés, 2011).

El momento del poder delegado

El momento del poder delegado se inaugura con las negociaciones congresales de octubre de 2008. El "Congreso Constituyente" realiza 144 modificaciones en 122 artículos de la Constitución.

Como ha quedado claro de lo anteriormente dicho, la demanda de realización de la Asamblea Constituyente en Bolivia y la propuesta de Estado Plurinacional es fruto del proceso impugnador de una democracia secuestrada, es fruto de un proceso desestabilizador que llevaron adelante los movimientos sociales al poner en jaque al Estado, a la clase política "esmirriada" y al capital transnacional que se movía a sus anchas en el país.

Con los acuerdos del 21 de octubre de 2008 se mermó el carácter constituyente del proceso, se desarticuló la potencia del "poder constituyente" de la que habla Negri (1994). La potencia del proceso desatado por las movilizaciones que empezaron el 2000 y que había abierto el campo de posibilidades políticas se vio fuertemente neutralizada porque el proceso fue tomado por el poder constituido.

Es claro que han quedado elementos importantes que permiten avanzar en términos de conquista de derechos a nivel legal: reconocimiento de la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas, originario y campesinos (art. 2), el reconocimiento del pluralismo jurídico (art. 178), la misma declaratoria del Estado como plurinacional (art. 1), etc. permiten seguir diseñando, pensando, incluso "experimentando" (Santos 2007) otra forma de Estado. El asunto central no es lo que queda en la letra sino la desconstitución del proceso. Claro, esta desconstitución va de la mano con los candados que se le agregaron al texto. Así, para citar algunos ejemplos, en los acuerdos congresales,

> a) Se eliminó la cláusula de que las decisiones de la jurisdicción indígena no deben ser revisadas por la jurisdicción ordinaria (art. 192).
>
> b) Se formuló la participación directa de pueblos indígenas bajo un modelo multiculturalista de minorías (art. 146).
>
> c) Se dejó claro que las formas autonómicas indígenas no pueden afectar los límites departamentales, reconstituyendo el ordenamiento territorial republicano y colonial (art. 280).
>
> d) Se configuró un modelo de autonomías indígenas que las reduce a lo que pueden dar las competencias municipales y a los espacios determinados por las TCOs (arts. 290, 303, 7ma disposición transitoria).
>
> e) De manera más grave, se retrocedió en lo que se consideraba el proceso de recuperación de la tierra y territorio: la facultad privativa sobre la política de tierras (junto a bosque y agua) que tenía el Estado central pasó a convertirse en una facultad exclusiva que puede ser delegada a las otras formas autonómicas (art. 298). Además, no sólo se incluyó expresamente la no retroactividad de la designación del latifundio sino que, además, se concedió garantías para que bajo la modalidad de empresa agrícola los terratenientes puedan tener el número de hectáreas que quieran (art. 399, 315).

Así, a partir de la promulgación de la Constitución, el 7 de febrero de 2009 entramos en otro momento que reposiciona los poderes constituidos con la base de un nuevo armado legal.

CAPÍTULO III

El Estado Plurinacional y el nuevo campo normativo

Del Estado-nación al Estado plurinacional

Queremos ofrecer, a continuación, una mirada conceptual de las formas de Estado y gobierno como antecedente comprensivo de la propuesta de Estado Plurinacional.

Existe una clásica distinción entre formas de gobierno y tipos de Estado. La clasificación sobre las formas de gobierno se preocupa por la estructura de poder y las relaciones entre los órganos de poder; por el contrario, la clasificación de los tipos de Estado se preocupa por las relaciones de clase, por las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, por las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico (Bobbio, 2000).

Por un lado, hay que destacar que en el texto constitucional de Oruro se excluyó el término República, posicionando, en cambio, el de Estado como denominación de la unidad territorial y administrativa boliviana. Por otro lado, la definición de Estado asumida tiene varias adjetivaciones, entre la que destaca su carácter plurinacional.

Si bien el término república fue restituido en las negociaciones congresales de octubre de 2008, conviene preguntarse, ¿por qué se expulsó una forma de gobierno tan "históricamente instituida" como la republicana"? Recordemos que los debates sobre el gobierno republicano, además, han estado históricamente relacionados con la adopción de la democracia como la forma más "racional" de ejercicio de la ciudadanía.

Sólo de manera indicativa es importante resaltar la atribución a la democracia como la forma corrupta del gobierno de muchos que proponía Aristóteles. Más tarde, Maquiavelo establece la articulación entre república y democracia al considerar esta última como asamblea popular en oposición a la asamblea de notables que sería su versión aristocrática. Montesquieu volverá a plantear una trilogía (Monarquía, República y Despotismo) en la que atribuye a cada forma de gobierno una serie de principios que logran la obediencia de los individuos: la monarquía estaría basada en el honor, la república en la virtud y el despotismo en el miedo (Aristóteles, 2000; Maquiavelo, 1995; Bobbio, 2000).

Esta tipología tradicional se ha mantenido en el imaginario politológico hasta la actualidad, aunque sea como punto de partida. Según Bobbio, la innovación importante es la introducida por Kelsen, para quien la única forma de conocer los tipos de gobierno es tomando en cuenta si el ordenamiento jurídico ha sido creado desde arriba o desde abajo. En el primer caso se trata de una forma autónoma denominada autocracia y, en el segundo, una forma heterónoma denominada democracia (Bobbio, 2000).

La distinción que perduró fue entre monarquía y república. Es, sin embargo, una distinción que ha perdido peso luego de la, prácticamente, total desaparición de las monarquías después de las guerras mundiales. Por ello mismo, es frecuente la homologación entre república y democracia, entendida ésta en su formulación más general: toda forma de gobierno opuesto a

cualquier tipo de despotismo. Sin embargo, en el hilado fino no necesariamente se equiparan; así, puede existir una república oligárquica y no democrática (Bobbio, 2000; 2007).

Lo interesante del momento contemporáneo es, no obstante, que resulta casi imposible pensar procesos de transformación social, económica y política fuera de los marcos de la democracia. Como dice Lipovetsky, "La clase política podrá estar desacreditada, acusada de corrupción, etc., pero ya no hay ataques reales contra los principios de la democracia pluralista como tal (Lipovetsky, 2000: 34).

Para nuestra reflexión es importante anotar que en la Asamblea Constituyente boliviana no pesó el imaginario de oposición de la república frente a la monarquía, sino la correspondencia de la república con la oligarquía excluyente que la memoria larga mantenía. Es decir, si bien en el imaginario de la ciencia política la república tiene una connotación positiva en cuanto opuesta al poder centralizado en una persona (monarquía), en el caso boliviano hablar de república significaba hablar de la república censitaria, excluyente, discriminadora y racista que perdura en la memoria larga de los pueblos indígenas (Irurozqui, 2000; Larson, 2002; Rivera, 2000).

Por otro lado, es importante anotar que hay múltiples formas de comprender el Estado: como regulador del estado de naturaleza, como poseedor de la legitimidad de la violencia, como representante de la clase dominante, como relación social, entre otras (véase Bobbio, 2000; Hobbes, 2004; Holloway, 2005; Lenin, 1975; Weber, 2005).

En la clasificación de los tipos de estado, resalta el representativo por el "descubrimiento" de los derechos individuales: "representa la verdadera y propia revolución copernicana en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados: el Estado ya no es considerado *ex parte principis* sino *ex parte populi*. El individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo" (Bobbio, 2000: 163). Ésta es la base del reconocimiento de la igualdad de los seres humanos; éstos valen por sí mismos y no como miembros de un grupo particular.

Sin embargo, en el caso boliviano, el Estado que reconoce derechos individuales lo hace desde la doble articulación de favorecer la propiedad de los recursos agrarios en el siglo XIX y la reproducción colonial de segregación del indígena. Así, el principio de igualdad del liberalismo, en el contexto específico boliviano, produjo que "unos sean más iguales que otros".

En términos de Estado contemporáneo prevalece la tensión entre Estado de derecho y Estado social. En el primero, el énfasis se encuentra en el respeto a las libertades civiles, con lo que ello implica: la libertad personal, política y económica constituyen una defensa contra la intervención del Estado. Por el contrario, el Estado social apunta al derecho de participación en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida. Así, la defensa de los derechos fundamentales representa el *statu quo*, mientras los derechos sociales no pueden satisfacerse sino según el contexto que los demanda. Por ello, estos últimos no se producen en el nivel constitucional sino en los niveles administrativo y legislativo: "Si los derechos fundamentales son la garantía de una sociedad burguesa separada del estado, por el contrario los derechos sociales representan un camino a través del cual la sociedad entra en el estado alterando su estructura formal" (Gozzi, 2007: 541).

El debate contemporáneo enfatiza en la necesidad de reconceptualizar la soberanía estatal en el contexto de la globalización; es decir, hay una mutación en el concepto de soberanía del

Estado sobre la base de la manera en que éste se procesó en el diseño inicial democrático de la Revolución Francesa, restringiéndolo al ámbito representativo. De ahí que la relación entre Estado y sociedad sea uno de los temas más recurrentes en la literatura política. Zavaleta hablaba, por ejemplo, del Estado aparente para referirse al divorcio entre la forma estatal y la configuración social boliviana (Negri y Hardt, 2001; Zavaleta, 2008).

El Estado moderno se asienta en la idea de ciudadanos individuales, negando cualidad política a los sujetos colectivos ya que es el mismo Estado el que se atribuye el ser el único sujeto político colectivo. En este modelo la sociedad será reconocida como compuesta por individuos (Regalsky, 2011; Santos, 2010).

Por otro lado, hoy en día el término nación, como noción única, totalitaria, abarcadora, está en crisis. Después de la bastante aceptada afirmación de tratarse de una "comunidad imaginada", asistimos a un momento de volatilidad, polisemia y dispersión del concepto de nación, elementos que, a su vez, reflejan la compleja trama social que circunda a las naciones. Esta profusión conceptual del término es síntoma también de la crisis del Estado-nación, no sólo en su articulación a las formas políticas posnacionales, como dirían Negri y Hardt, sino en su pretendida hegemonía cultural y política interna (Anderson, 2000; Negri y Hardt, 2001).

Históricamente los estados de los países llamados latinoamericanos se construyeron sobre dos modelos de dominación. El primero es el modelo capitalista mediante el cual las oligarquías "nacionales" y los capitales globales se apropiaron de la fuerza de trabajo y de los recursos del planeta para convertirlos en productos industrializados y en ganancia privada a partir de la materia prima. Este modelo se combina con el modelo de dominación colonial mediante el cual se clasificó racialmente a las poblaciones de nuestros países para organizar la fuerza de trabajo según los requerimientos del capital. En la interacción de estos dos modelos de dominación se ha intentado formar lo que se llama "Estados-nación"; es decir, una minoría hispano descendiente que intenta imponer la idea de que al interior de un Estado habita una sola nación con una población homogénea.

Es verdad que entre Estado y nación existe un fuerte vínculo histórico que se ha ido forjando en el establecimiento de una correspondencia entre el proceso de unificación política, que implica un solo sistema de gestión del poder político, y el proceso de homogenización y unificación cultural. Así, durante mucho tiempo la nación se identificó con la cultura, estableciendo la ecuación una nación = una cultura = Estado. Esta noción es, cuanto menos, distorsionada, si tomamos en cuenta que la nación es, principalmente, una construcción política. La nación hace referencia a una colectividad que no sólo comparte una matriz social y cultural más o menos común sino, ante todo, a una colectividad que ha desarrollado estructuras de dirección política, de autogobierno y de autonomía política. El proceso de unificación política que implica la nación puede contener un importante grado de diversidad cultural y social; sin embargo, es más importante el proceso de unificación política que el cultural. De hecho, los Estados-nación modernos son formas de unificación política y cultural montados sobre algún tipo de diversidad cultural (Tapia, 2011).

Chatterjee, en un artículo titulado "La nación y sus campesinos", muestra cómo tanto el nacionalismo como el marxismo excluyeron de su mirada y de su programa político a los campesinos; éstos eran considerados "prepolíticos", incapaces de agencia. La labor de los subalternistas surasiáticos ha sido mostrar la manera como los campesinos fueron parte de un

proyecto de resistencia creativa desde su situación de subalternidad. En esta línea, los estudios de los últimos años enfatizan en la participación de los campesinos en la construcción de la nación, como una suerte de nacionalismo popular o comunitario (Chatterjee, 1997; Mallon, 2003).

Así, el Estado-nación es un tipo de configuración estatal histórica. Es decir, no es una forma natural el que el Estado se identifique o pretenda identificarse con la nación. La experiencia de los Estados nacionales es relativamente reciente: viene desde la Revolución Francesa y son las independencias de los países latinoamericanos los que en buena parte experimentan este formato. La idea que subyace al Estado-nación es que a una forma jurídica (Estado) corresponde una unidad cultural, territorial, lingüística, etc. Esta idea, en la práctica, ha negado, invisibilizado o, en el mejor de los casos, olvidado la presencia de colectivos políticos autónomos no directamente relacionados con el Estado-nación.

Es verdad que el Estado históricamente se ha diseñado e implementado desde el sector elitario que organiza, regula y disciplina la vida social según sus intereses, pero también es verdad que los estados son construidos o contestados desde la subalternidad en determinados momentos históricos; es decir, las formas estatales y los imaginarios que despliegan no pueden verse por separado de las luchas por significar y por significarse que echan a andar los distintos actores en conflicto.

De esta manera llegamos a la idea de que el Estado y la nación son construcciones culturales, sociales, simbólicas y políticas, en tanto formas apropiadas por sectores de poder y por sectores subalternos para construir herramientas de dominación, resistencia, lucha o transformación (Lagos y Calla, 2007; Mallon, 2003; Smith, 2003).

En el caso boliviano, la nación fue construida con los indígenas como excluidos de la misma pero al mismo tiempo sostenida por ellos; es decir, hasta la década del 70 del siglo XIX los indígenas fueron los que subvencionaron y mantuvieron a un Estado que carecía de ingresos y de incorporación a los circuitos de circulación del capital. Entre el 30 y el 60% de las rentas del Estado provenían del tributo indigenal. De tal manera que en 1825 se creó la República a través del diseño de un grupo señorial que excluía colonialmente a los indios al tiempo que los necesitaba para mantener el Estado (Rivera, 2003). Posteriormente, la forma de construcción del Estado-nación se basó en un programa de homogenización y ciudadanización cultural, lingüística y de clase en un esfuerzo iniciado a fines del siglo XIX y pretendidamente consolidado con la Revolución Nacionalista de 1952 (Regalsky, 2011).

Como forma administrativa el Estado-nación se ha basado en dos principios de gestión de la jerarquización y la diferencia de la diversidad cultural: la desigualdad y la exclusión.

El principio de desigualdad es lo que ha permitido al Estado administrar los recursos a favor de los sectores empresariales, agroexportadores, terratenientes, banqueros, etc. El principio de exclusión es el que ha construido un sistema mediante el cual los sistemas productivos de los indígenas, negros, campesinos, etc. se han subordinado a un modelo exportador y dependiente; y a nivel político se les ha quitado a estos pueblos el derecho a una participación en las instancias de decisión política y económica. Esto se ha expresado en usurpación de tierras y desestructuración de territorios indígenas, negación de su condición de sujeto político, instauración de una estructura de desigualdad que los ubicaba y ubica en uno de los últimos

lugares de la escala social, ubicación en estado de servidumbre y cuasi-esclavitud, desprecio y deslegitimación de su institucionalidad jurídica, económica, cultural, educativa, etcétera.

Sin embargo, las luchas por la redistribución y el reconocimiento también han estado en la agenda de las movilizaciones indígenas ya desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, rearticulándose en las últimas dos décadas mediante distintas estrategias y planteamientos (Díaz-Polanco, 2004; Fraser, 1997; Garcés 2008; Rivera, 2004; Santos, 2003a).

Por ello, una de las transformaciones importantes que se han dado en el continente es que "Hoy […] ya no es posible luchar por la igualdad sin luchar también por reconocimiento de las diferencias" (Santos 2007: 17).

Con estas ideas de trasfondo acerquémonos, ahora, a la manera como se comprende el Estado Plurinacional desde quienes lo están gestionando. Al interior de las personas que administran el Estado boliviano plurinacional Álvaro García Linera es quien más lo ha explicitado en su concepción. Nos parece importante tratar de comprender la manera como el Vicepresidente entiende la plurinacionalidad y el Estado Plurinacional para, a partir de ahí, acercarnos a la formulación de Estado Plurinacional del Pacto de Unidad que es quien lo propone a la Asamblea Constituyente.

Según García Linera (2009) todo Estado tiene tres ejes transversales a partir de los cuales se puede identificar su forma. Estos tres ejes son: 1) una correlación de fuerzas, 2) un armazón institucional; y, 3) un conjunto de ideas, discursos y símbolos. En el núcleo de la nueva correlación de fuerzas ubica lo nacional popular como el articulador de la voluntad general de la sociedad: "En el núcleo nacional popular contemporáneo, tenemos aymaras, quechuas, mestizos, guaraníes, una diversidad histórica lingüística y organizativa" (García, 2009: 12).

De tal manera que "En el Estado Plurinacional, los indígenas son la fuerza motriz de la construcción del Estado" (2009: 11). Sin embargo, esta fuerza indígena estaría pensada desde la forma organizativa sindical de tierras altas.

> En un intento de caracterizar al bloque histórico gramsciano, al bloque de liderazgo social de la estructura del país, podemos ubicar al movimiento indígena sindical articulado con el movimiento social urbano vecinal, pequeño productor, además con núcleos obreros y otros pequeños de clase media (García, 2009: 11).

Así, el nuevo estado tendría un bloque de poder, núcleo de la correlación de fuerzas actual construido a partir del ensamble de varias matrices culturales, lingüísticas e históricas. Este ensamble se da en varios sentidos y ámbitos: en las prácticas políticas, tecnológicas, cognitivas, educativas, democráticas, etc. Se trata de un ensamble de civilizaciones distintas.

> Entonces, no solamente tenemos una nueva suma o ensamble de clases sociales, sino que también tenemos un nuevo ensamble de prácticas políticas, tecnológicas, cognitivas, tanto en la salud, en la educación, en la tecnología, en la fiesta, en la democracia, en la elección, en el estudio, en la enseñanza. Tenemos entonces un ensamble de clases sociales diferentes y de interés colectivo diferentes, pero también un ensamble de civilizaciones distintas. Cada civilización es una institución, ése es el segundo componente del Estado Plurinacional, la amalgama,

> la articulación, el ensamble de una diversidad de lógicas organizativas de la sociedad, la nueva Constitución lo dice en varios lugares (García, 2009: 13).

En tal sentido, el Estado plurinacional se traduce en el reconocimiento institucional de la igualdad de oportunidades de pueblos, idiomas, identidades. El Estado Plurinacional se concretiza en la igualdad de derechos, en la igualdad de las culturas y pueblos, en la supresión del colonialismo y discriminación.

> El Estado Plurinacional además se traduce en el reconocimiento práctico, institucional de la igualdad de oportunidades los pueblos, de los idiomas oficiales, reconocimiento de todas las identidades, posibilidad de ser educado en su propio idioma si uno lo desea y si no, sólo aprender el castellano, reconocimiento de los idiomas indígenas en igualdad de condiciones en la escuela, colegio, universidad e instituciones públicas del Estado. Recogimiento y articulación de los héroes, las propuestas y las simbologías del resto de los pueblos, en torno a la simbología nacional estatal que nos une. Ésa es la idea de Estado Plurinacional: igualdad de culturas, supresión del colonialismo, de la discriminación por idioma, por color de piel o por apellido, igualdad de oportunidades entre un indígena y un mestizo entre un mestizo y un indígena, absolutamente para todos los cargos, valoración de lo que somos, si es mestizo: vale; si es aymara, quechua, mojeño, trinitario: vale; todos están en igualdad de condiciones frente el Estado, ante el funcionario público, ante la ley, ante la justicia, pero ante todo, el reconocimiento de la igualdad de los pueblos. Ésa es la idea de un Estado Plurinacional (García, 2009: 17).

> Lo plurinacional sólo es igualdad de derechos (García, en Schavelzon, 2010: 394, n. 346).

De esta forma, las culturas diversas se sientan juntas sin que ninguna se sienta superior a la otra ya que todas están en igualdad de condiciones frente al Estado.

> El Estado Plurinacional no es un tema de debate meramente intelectual, aunque sí tiene su vertiente intelectual, es un tema de hecho práctico, de realidad. Cómo nos sentamos juntos e iguales mestizos, aymaras, quechuas, guaraníes, mojeños, trinitarios, sin que ninguna cultura se sienta superior a la otra: ésa es la plurinacionalidad. Éste es el primer núcleo del eje del nuevo Estado: un bloque de poder histórico construido a partir del ensamble de varias matrices culturales, lingüísticas, históricas, que dan lugar a un bloque de poder plurilingüístico, pluricultural. Y si ése es el núcleo del Estado, entonces éste tiene que ser plurinacional. Es un tema de la raíz misma del Estado (García, 2009: 12).

La nueva institucionalidad del Estado recoge parte de la institucionalidad republicana pero la enriquece, la complementa, la articula con otra institucionalidad existente pero invisibilizada por el Estado. Se trata de una institucionalidad vigente pero no "reconocida" por el Estado.

> La nueva institucionalidad del Estado recoge una parte de la institucionalidad republicana del país, pero la enriquece, la complementa, la articula con otra institucionalidad existente pero invisibilizada por el Estado, vigente pero no

> reconocida por las instituciones. (García, 2009: 14).

En lo lingüístico la amalgama, el ensamble o la articulación se evidencia en la posibilidad de que los distintos pueblos puedan expresar en su propio idioma el conocimiento universal.

> Eso es la plurinacionalidad, la igualdad de poder practicar en su propio idioma y su cultura el conocimiento universal, los burócratas del Estado tenemos la obligación de conocer el idioma del pueblo. No es ninguna excentricidad lo que establece la CPE, es mera democracia lingüística y cultural (García, 2009: 15).

Con ello se llega a la conclusión de que Estado Plurinacional significa ensamblar la diversidad existente en Bolivia.

> Lo que estamos haciendo ahora es simplemente "sincerarnos", esta CPE lo que ha hecho es "sincerar" lo que somos, mirarnos al espejo y decir "somos modernos y tradicionales, individuales y comunitarios, rezaremos a la virgen y ch'allaremos a la Pachamama", todo junto, porque eso es lo que somos. La CPE no simplemente ha visto la mitad del espejo, como se lo hacía antes, y al vernos tal y como somos, en esta dualidad de lógicas civilizatorias, las ha ensamblado: lo comunitario con lo individual, lo representativo con lo participativo, en la salud, en la educación, en el conocimiento, en la justicia, en la historia, lo que ha hecho la CPE es ensamblar la diversidad que existe en Bolivia (García, 2009: 14).

> Entonces, por qué no construir una unidad donde esté presente lo que somos realmente: soy castellano hablante, perfecto; soy aymara hablante, muy bien; practico lógicas comunitarias, bienvenido; practico lógicas individuales, también bienvenido. Ésa es la idea del Estado Plurinacional (García, 2009: 18).

Estaríamos, entonces, ante una plurinacionalidad descolonizadora que consolida una única nación estatal en el que conviven múltiples naciones culturales y pueblos.

> No existe una propuesta alternativa al de la plurinacionalidad descolonizadora que consolida una *única nación estatal* en la que conviven múltiples naciones culturales y pueblos (García, 2011: 10). [5]

Estas ideas merecen algunas reflexiones. En primer lugar, llama la atención la fuerte opción, sin matices, por la igualdad de oportunidades y derechos como signo de plurinacionalidad, cuando, sabemos, ellos son conceptos instaurados por el liberalismo. De ahí que conviene preguntarse, ¿qué tiene de distinta la igualdad de oportunidades del Estado Plurinacional con la igualdad de oportunidades de cualquier democracia liberal?

En segundo lugar es interesante anotar la concepción cultural –y no política– de las distintas "naciones" del Estado Plurinacional; en el discurso de García Linera la única "nación" con carácter político es la nación del Estado, esto es, la boliviana de siempre. De hecho, en otro texto se homologa la pluralidad cultural con la plurinacionalidad (García, 2010).

En el fondo, se mantiene la idea de un Estado central que gobierna, que dirige, que "construye"

5 Énfasis original.

plurinacionalidad. Está ausente la noción de que hay autogobiernos y que por tanto la diversidad no es sólo cultural sino política. El Estado no es una sola maquinaria central sino que es un forcejeo permanente entre las formas de autogobierno y el cogobierno. No hay una sola cabeza que dirige el Estado Plurinacional: hay distintos horizontes políticos que pugnan por instalar sus intereses y que los resuelven en la conflictividad que dan las relaciones de poder.

Por otro lado, la noción de plurinacionalidad de García Linera es muy cercana a la del horizonte multiculturalista del 90, con la palabra clave "reconocimiento" y la noción de convivencia "armónica" de la diversidad. Hay una matriz central y conductora que "reconoce" la diversidad lingüística, cultural, organizativa, incluso civilizacional, pero desde un núcleo que en realidad es estatista, nacionalista, de memoria corta, de Estado-nación. Como sabemos, el momento político previo a los poderes originario y constituyente se caracterizó por un tipo de multiculturalismo tolerante que se ocupó, principalmente, de las diferencias culturales, dejando de lado las diferencias económicas y sociopolíticas (Díaz-Polanco, 2006; Garcés, 2009).

Yrigoyen expresa con bastante claridad el cambio de perspectiva en la configuración de un Estado Plurinacional en oposición al Estado-nación multiculturalista:

> Antes, solamente era el derecho a la diversidad cultural; luego, se avanza a la idea de una nación multicultural y, finalmente, ya en un tercer momento, hacia un Estado Plurinacional como un pacto de pueblos. Ésta es quizá la pregunta central de un estado plurinacional: ¿pasamos de un Estado que reconoce derechos de arriba hacia abajo a un Estado en que los pueblos que viven ahí, se reúnen y hacen un pacto para conformar ese estado? Es desde ese pacto que se definen los derechos; por lo tanto, desde ahí pueden decir qué derechos son aplicables a todos y qué derechos nos obligamos a cumplir.
>
> Entonces ya no es una definición externa; los propios pueblos serán quienes definan los derechos que van a respetar. En este marco encontramos otras categorías; por ejemplo, en el Convenio solamente teníamos derecho al control de las propias instituciones y formas de vida; por el contrario, la Declaración de las Naciones Unidas permite fundar el reconocimiento del derecho indígena, ya no solo en la diversidad cultural sino en la libre determinación. [6]

En el caso boliviano no se trata de considerar sólo la diversidad cultural y lingüística sino de pensar la articulación de diversos tipos de estructuras sociales y formas políticas diferentes del patrón institucional político dominante. De tal manera que la base del Estado plurinacional es su organización bajo el criterio del pluralismo. Éste puede tener diversas facetas: la menos problemática es el reconocimiento de la diversidad cultural y la lingüística y fue lo que se hizo en la década del 90 mediante las políticas neoliberales de la diferencia. La más complicada es la faceta del pluralismo jurídico: el reconocimiento de la existencia de diversos sistemas normativos en igualdad de jerarquía, rompiendo el principio liberal de que la ley es la misma para todos porque supuestamente todos son iguales. El principio del pluralismo jurídico también significa pensar desde la lógica de instituciones que no pueden más ser homogéneas y monoculturales (Garcés, 2009; Tapia, 2011). [7]

6 Raquel Yrigoyen, intervención en el Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales", La Paz, 15 de febrero de 2011.
7 Véase también Raúl Prada, intervención en el Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales", La Paz, 16 de febrero de 2011.

¿Cuáles serían entonces los ejes vertebradores del Estado Plurinacional? Desde la experiencia de acompañamiento al proceso de construcción colectiva de la propuesta de Constitución del Pacto de Unidad nos atrevemos a señalar los principales:

Ejercicio del derecho de autodeterminación y autonomías indígenas. El derecho de autodeterminación es el derecho colectivo fundamental que reclaman pueblos indígenas por ser sujetos colectivos preexistentes a los Estados modernos. Es el derecho del que se derivan los demás: territorio y jurisdicción sobre temas económicos, sociales, políticos, etc. Las autonomías indígenas se plantean como formas de gobierno que producen fisuras en el imaginario y las prácticas del Estado-nación en crisis. No como acomodaciones del sistema liberal para lograr equilibrios en el sistema político y estatal (Flores et al., 2007; Kymlicka, 1996; Safran, 2002).

Inclusión y redistribución simultánea que permitan abolir exclusión y desigualdad. Esto significa superar las reduccionistas visiones clasistas o culturalistas (etnicistas) y recuperar la "teoría de los dos ojos". También implica aprender a movernos en la duplicidad semántica del concepto de nación: a) tanto desde la visión "nacional-popular" que se mantiene en la memoria corta de los pueblos indígenas y de buen sector de la sociedad boliviana en general en el sentido de mantener o reactivar mecanismos de distribución y redistribución de los excedentes producidos por los recursos llamados "estratégicos", b) como en el sentido de las comunidades preexistentes al Estado que enfatizan la diferencia y el cogobierno en términos de control sobre el territorio (Garcés 2011c; Rivera 2000; Sanjinés, 2005; Zavaleta, 2008).

Tal vez aquí conviene hacer una aclaración frente a una objeción recurrente en algunos sectores intelectuales bolivianos sobre el carácter multiculturalista que tendrían las autonomías indígenas formuladas en la CPE. Se dice que la fórmula de reconocimiento de territorios indígenas termina "minorizando" a los pueblos indígenas de Bolivia cuando éstos, en realidad, son mayorías. A este punto se debe advertir que, aunque se considera que los pueblos indígenas en Bolivia constituyen el 62% de la población, según el Censo del año 2001, ellos no son una unidad homogénea y en el contexto de tierras bajas, constituyen verdaderas minorías en las que, frente al poder agroempresarial y ganadero, es necesario el desarrollo de sus formas de autogobierno. Ello se ha plasmado en la propuesta de autonomías indígenas. Con respecto a la parte occidental del país, la posibilidad de que el Estado boliviano abandone su histórica carga colonial y devenga en una forma política "andina", dependerá, no sólo de la correlación de fuerzas sino también de la capacidad hegemónica que tengan las propuestas de gobierno indígena de expandir sus *habitus* administrativos al aparato estatal. Esto no significa, efectivamente, que esté ausente el riesgo de una fragmentación de los sectores subalternos que comiencen a funcionar en lógica de trinchera territorial antes que en búsqueda de coaliciones solidarias más amplias.

Derechos colectivos en, por lo menos, igualdad de jerarquía que los derechos individuales. El ejercicio de los derechos colectivos primarios de los pueblos indígenas, incluso tratándose de las restricciones internas que no acepta la "apertura" liberal de Kymlicka, busca abrir boquetes en el sistema político liberal que ha entronizado los derechos individuales como valores supremos de la humanidad. Éstos han sido garantes de propiedad privada como despojo de la propiedad colectiva y familiar de tierras y territorios indígenas originarios. Recordemos, al respecto, que la Ley de Exvinculación de 1874 proporcionó el reconocimiento del derecho ciudadano de que los adultos indígenas puedan enajenar sus tierras comunales (Kymlicka, 1996; Rivera, 2004; Santos, 2007).

Sin embargo, el ejercicio de los derechos primarios de los pueblos indígenas –el que ejercen en cuanto pueblos– no implica la negación del desarrollo de los derechos colectivos derivados; es decir, aquellos que el resto de población boliviana debe ejercer en tanto colectividad que se mueve aún en los marcos imaginarios del Estado-nación. El Estado boliviano debe articular ambos tipos de derechos colectivos como forma de ejercicio de una soberanía plural y de acceso a determinados beneficios fruto de los excedentes del capital en circulación en el país.

Reconocimiento del pluralismo jurídico que permita el ejercicio de la normatividad jurídica, cognitiva, política y económica en igualdad jerárquica. Esto tiene que ver también con la superación de la mirada multiculturalista que tolera las llamadas "protecciones externas" pero no "las restricciones internas" que ejercen los pueblos indígenas en sus territorios. Éste es el límite de la tolerancia liberal que plantea Kymlicka: no es posible, según él, que al interior de las formas de autogobierno se permita el disenso frente a los derechos individuales y las marcas occidentales de "justicia". Por ello, el pluralismo jurídico implica que las decisiones de los sistemas jurídicos indígenas no sean revisadas por la normativa del Estado central (Kymlicka, 1996).

Redistribución de propiedad de la tierra y el territorio para hacer efectivo uso, control y gestión desde prácticas de pueblos indígenas. Éste es uno de los planteamientos centrales de la lucha indígena, originaria y campesina de la Bolivia de las últimas décadas: no sólo luchar por la recuperación del territorio, sino también de la tierra (como mecanismo de expropiación de las grandes concentraciones que detentan los terratenientes de tierras bajas); y no sólo luchar por la tierra, sino también por el territorio.

Frente a la construcción histórica del sistema de dominación estatal, los pueblos indígenas originarios de Bolivia plantean la propuesta del Estado plurinacional. El Estado plurinacional es una propuesta que rompe la hegemonía del Estado-nación, disputa el monopolio de poder de la clase capitalista criolla y de la oligarquía, sectores privilegiados que han creído siempre ser los "constructores" de la nación. Ello implica imaginar Bolivia de otra manera: no se trata de un país habitado por una población que se siente perteneciente a una sola nación; se trata de un Estado en el que en su interior co-gobiernan y ejercen su autogobierno distintos pueblos y naciones con sus propios sistemas de vida, de producción, de manejo del espacio, etc. Y no se trata tampoco de un simple reconocimiento de la diversidad cultural (eso ya lo hizo la reforma a la Constitución de 1994); se trata de que los distintos pueblos y naciones que conforman el Estado boliviano puedan decidir sobre su destino, sus recursos, sus sistemas de elección de autoridades y sus normas de convivencia y de relación con la naturaleza.

En definitiva, se trata de ver cómo articular un Estado Plurinacional (es decir, superar el mecanismo de exclusión que por siglos ha mantenido a los pueblos indígenas fuera de los mecanismos de decisión política) con la superación de los mecanismos de desigualdad producidos por el Estado-nación. Dicho de otra manera, cómo hacer para que la inclusión de los pueblos indígenas en el Estado no sirva para reproducir y hacer más eficientes los mecanismos de desigualdad social (o sea, los mecanismos de dominación según clases sociales), y no se convierta en un peligro para que las organizaciones sociales, especialmente indígenas, pierdan su independencia frente al Estado (Padilla 1996).

Nuevo campo normativo y prácticas gubernamentales

En el actual contexto político boliviano hay una tensión entre el marco normativo consignado en la Constitución Política del Estado y las prácticas políticas y estatales. Por un lado, tenemos una Constitución que expresa la correlación de fuerzas del momento y que significa un importante avance en términos de principios normativos y políticos. Es decir, en ella se encuentra de manera transversal la idea de plurinacionalidad y principios fundamentales como descolonización, interculturalidad, derechos colectivos, etc. Por otro, cada vez se diluye más la idea de encontrarnos en una situación de "mutación del campo político" (García y García, 2010) si pensamos tal cosa desde la perspectiva de la irrupción del MAS en el campo político fraguado a partir del año 2002.

Veamos cómo quedó concretada la idea de Estado Plurinacional en la Constitución Política del Estado y en el paquete de leyes fundamentales aprobado durante el primer semestre del 2010, sobre todo en relación a los pueblos indígenas.

El Estado Plurinacional en la nueva Constitución Política del Estado

De entrada hay que destacar la importancia de la CPE en lo que se refiere a la ampliación de derechos de los pueblos indígenas y a la construcción de una institucionalidad plurinacional. Regalsky destaca algunos de estos elementos:

> Si bien se trata de un texto que contiene contradicciones entre su parte fundamental y aquellas partes que de hecho introducen una reglamentación obstructiva, los artículos 1°, 2° del Capítulo I, Modelo de Estado, el artículo 7° del Capítulo sobre los principios, valores y fines del Estado, y los artículos correspondientes al capítulo Cuarto De la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina con base en el previo artículo 178 inciso II y, en el mismo capítulo Cuarto, los referentes a los Derechos de las Naciones y Pueblos indígena originario campesinos, estas disposiciones introducen una revolución institucional (Regalsky 2011: 5).

Retomemos algunas de estas disposiciones.

Uno de los aspectos más relevantes de la nueva Constitución boliviana es la manifestación expresa de asumir colectivamente un reto histórico; de la misma forma, es importante resaltar que no se considera al Estado como una entidad totalmente conformada, concretada y definida; sino más bien, se plantea la construcción de un Estado nuevo, ello se puede evidenciar en el Preámbulo de la CPE.

> Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos (Preámbulo de la CPE).

De aquí se extrae también que la construcción del nuevo Estado supone el abandono del viejo estado de carácter colonial, republicano y neoliberal; se entiende, entonces, que éstos

significarían la antítesis del Estado Plurinacional, lo que, en otras palabras, no puede seguir siendo nunca más.

Por su parte, en el primer artículo se expresa lo que sí debe ser este nuevo Estado. Se expresan las siguientes características: "libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías" (Art. 1). Resalta hasta aquí dos aspectos: el carácter intercultural y con autonomías, aspectos que son incorporados en la Carta Magna en vista de las nuevas perspectivas de lucha y demanda social.

A lo largo de la Constitución se retomará el aspecto de la interculturalidad en dos ámbitos fundamentales: el educativo y el judicial. En los Artículos 30 y 78 se plantea el carácter intercultural para todo el sistema educativo; de la misma forma, en el Artículo 80 se explicita el rol de lo educativo en la construcción de la plurinacionalidad,

> La educación contribuirá al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas y todos como parte del Estado Plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, y al entendimiento y enriquecimiento intercultural dentro del Estado (Art. 80, II).

En este sentido, la interculturalidad es un aspecto sumamente importante para el logro de la cohesión de los pueblos y naciones de Bolivia.

> La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones (Art. 98, I).

La justicia es el segundo ámbito en el que se manifiesta la interculturalidad, por eso en el artículo 178 se especifica que,

> La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos (Art. 178, I).

De esta manera, la interculturalidad se expresa en tanto relaciones equitativas y armónicas entre indígenas y no indígenas al interior del territorio boliviano, en busca de terminar con el pasado colonial en el que los pueblos indígenas vivieron una historia de dominación y sometimiento no sólo físico, espiritual, económico o cultural sino principalmente de dominación y sometimiento territorial.

En este sentido, es la existencia precolonial lo que da fundamento a la libre determinación de los pueblos indígenas y ésta a su vez consiste en autonomía, autogobierno, reconocimiento de sus instituciones y consolidación de entidades territoriales. Entonces, la autonomía es expresión de la libre determinación, es la manera como se ejerce la libre determinación.

> Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley (Art. 2).

Por otro lado, en el artículo 30 se indica que entre los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesino están: el derecho a la libre determinación y territorialidad, a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado, a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. Este conjunto de derechos configuran la noción de autodeterminación y libre determinación de los pueblos indígenas, principio fundamental en la configuración del nuevo Estado Plurinacional. Así mismo, junto a la libre determinación se coloca la territorialidad; ésta es la base fundamental de la autonomía indígena. Es especialmente importante resaltar que la gestión territorial autónoma, o sea, la autonomía indígena es un derecho como pueblo.

Como se establece en el artículo 269, Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. En ese sentido, cabe aclarar que en el artículo 276 se estipula que "Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional" (Art. 276).

Si bien estos elementos configuran una transformación evidente en el carácter del nuevo Estado, no deja de existir un afán de control o "domesticación" de la plurinacionalidad en algunos aspectos. Así, el artículo 146 muestra que:

> Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados (Art. 146, VII).

Actualmente existen siete circunscripciones especiales indígenas; solamente Chuquisaca y Potosí no cuentan con una circunscripción especial, por lo tanto, para la elección de estos diputados "especiales", prima el principio republicano de no exceder los límites departamentales, se ruraliza lo indígena y se considera simplemente a las minorías, excluyendo así a grupos indígenas fuertes como quechuas y aymaras.

Sin embargo, la CPE aparece contradictoria en sí misma con respecto a este tema. En el artículo 147 plantea claramente que "la ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica" (CPE Art. 147, II). Esta evidente contradicción puede ser leída como un grave error, como una falta de coherencia fruto de lo complejo del proceso constituyente o como una posible apertura a la continuidad del debate y de los cambios en relación a la representación indígena en el aparato estatal. En este sentido,

Schavelzon menciona que "hay dos artículos contradictorios sobre esto: uno dice que las CEI deberán considerar la densidad poblacional y el otro que no. Y eso para mí es bueno porque abre espacio para que el debate constitucional continúe". [8]

Ahora bien, ¿qué implica la autonomía?, en el artículo 272 se estipula que:

> La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones. (Art. 272)

Por su parte, la autonomía indígena consiste en:

> […] el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (Art.289).
>
> Y en el artículo 291 menciona que: "son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley".

A esto se suma que los principios que rigen la conformación u organización territorial autónoma son:

> la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución (Art. 270).

Por otro lado, la forma de autonomía indígena originaria campesina no se restringe solamente a un pueblo; podría ser resultado de la conformación de dos o más pueblos (Art. 291). Aquí surge el tema de la afectación de límites; al respecto, en el artículo 293 se establece:

> Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley (Art. 293).

Así, queda establecido que la configuración territorial colonial y republicana queda casi intacta aunque en el artículo 2 se indique que "se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura,

8 Salvador Schavelzon, charla con Adolfo Mendoza y Fernando Garcés, 16/02/11.

al reconocimiento de sus instituciones y *a la consolidación de sus entidades territoriales*"[9]. Es decir, se plantea la reconstrucción del Estado pero bajo los cánones ya establecidos territorialmente.

Por otro lado, la CPE plantea una serie de criterios sumamente interesantes al momento de caracterizar ese nuevo estado en construcción. En ese sentido,

> El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos (Art. 307).

Esto implica un gran desafío para los administradores del Estado, en vista de las contradicciones que puede existir en las visiones de progreso, desarrollo y bienestar social. Se sabe que el modelo de organización social denominada Estado-nación responde a una lógica económica vinculada al capitalismo; por el contrario, las comunidades y pueblos indígena originario campesinos tienen una histórica tradición económica vinculada a la soberanía alimentaria, al autoconsumo, a la diversificación productiva y al manejo responsable del medio ambiente y el hábitat, cuestiones, por demás contrarias al capitalismo extractivista y depredador.

Por su parte, y en la perspectiva de ir construyendo un estado plurinacional, en el artículo 30 de la CPE se plasma la lista de derechos que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen:

1. A existir libremente.

2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión.

3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal.

4. A la libre determinación y territorialidad.

5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.

6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.

7. A la protección de sus lugares sagrados.

8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios.

9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados.

10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los

9 Énfasis propio.

ecosistemas.

11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo.

12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.

13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.

14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.

15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado. (Art. 30, II).

Y en el parágrafo III del mismo artículo la Constitución sostiene que el Estado asume la obligación de proteger tales derechos:

> El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley (Art. 30, III).

Otro aspecto importante donde se expresa la figura de Estado Plurinacional es en la participación del sector indígena en los ámbitos estatales; además de las mujeres y hombres en igualdad de oportunidades. Al respecto, en el artículo 172 se establece que una de las atribuciones del presidente o presidenta del Estado, debe:

> Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial (Art. 172, 22).

De esta manera, un criterio de plurinacionalidad es la representación de la diversidad plurinacional, en este caso, indígena. Así mismo, en la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional se plantea explícitamente el criterio de plurinacionalidad.

> El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y

> Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino. (Art. 197, I).

Y en el caso de la elección de Magistrados/as del Tribunal Agroambiental vuelve a mencionarse el criterio de plurinacionalidad,

> Para ser elegida Magistrada o elegido Magistrado del Tribunal Agroambiental serán necesarios los mismos requisitos que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, además de contar con especialidad en estas materias y haber ejercido con idoneidad, ética y honestidad la judicatura agraria, la profesión libre o la cátedra universitaria en el área, durante ocho años. En la preselección de las candidatas y los candidatos se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad (Art. 187).

Hasta aquí los reflejos más resaltantes en relación a la configuración del Estado Plurinacional. Sin embargo, quedan algunas estipulaciones más respecto a la expresión de la plurinacionalidad del Estado. Estos se refieren a la oficialización de los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Art. 5), incluyendo aquí el puquina que es un idioma ya extinto. [10]

> Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco (Art. 5, I).

Ya en la aplicación efectiva de la oficialización idiomática, se estipula que,

> El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano (Art. 5, II).

Al igual que los idiomas adquieren un carácter oficial, los símbolos culturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos se convierten en símbolos del Estado.

> Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú (Art. 6, II).

Si bien los reconocimientos que se hacen desde la oficialidad del Estado reconfiguran el espectro simbólico de Bolivia, en la CPE las culturas aparecen cosificadas; es decir, adquieren un carácter material, tangible, objetivado y por tanto, susceptibles de manipulación.

10 Los actuales hablantes del uru-chipaya frecuentemente afirman que su lengua es la puquina; históricamente, el puquina fue considerada una de las tres lenguas mayores andinas, junto al quechua y el aimara, y se sabe que hasta inicios del XIX todavía se contaba con unos pocos hablantes. Hoy en día, sólo sobrevive parte del léxico puquina en el lenguaje profesional herbolario de los kallawayas. Véase Cerrón-Palomino (2006) y Adelaar y van de Kerke (2009).

> El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones (Art. 98, II).
>
> Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país (Art. 98, III).

De lo mostrado hasta aquí se puede ver la presencia de elementos provenientes de distintos horizontes históricos, políticos e ideológicos, algunos de conservación de formas liberales de organización política, otros que plantean verdaderos quiebres institucionales y, finalmente, otros que apuntan a reformas simbólicas. En cualquier caso, es claro que estos elementos deben su presencia en el texto a la emergencia de un nuevo actor político y social: los indígenas.

El nuevo paquete normativo

Una vez aprobada la Nueva Carta Magna, la Asamblea Legislativa Plurinacional buscó cumplir con los plazos estipulados en la misma en lo que se refiere a la configuración del nuevo paquete normativo a fin de empezar a operacionalizar el nuevo Estado Plurinacional. Así, en la disposición transitoria segunda se establece que:

> La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (CPE, Disposición transitoria segunda).

Al respecto, el Senador Adolfo Mendoza afirma que "Esas son leyes, desde mi punto de vista, transitorias, aunque se llamen fundamentales, aunque sean orgánicas. Son leyes orgánicas, sí, son fundamentales para la nueva institucionalidad".[11] Se sanciona, entonces, las cinco leyes entre el 16 de junio y el 19 de julio del año 2010:

- Ley Nº 18: Ley del Órgano Electoral Plurinacional (promulgada el 16 de junio de 2010).
- Ley Nº 25: Ley del Órgano Judicial (promulgada el 24 de junio de 2010).
- Ley Nº 26: Ley del Régimen Electoral (promulgada el 30 de junio de 2010).
- Ley Nº 27: Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (promulgada el 6 de julio de 2010).
- Ley Nº 31: Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibañez" (promulgada el 19 de julio de 2010).

A continuación revisaremos estas normas poniendo énfasis en los tres temas centrales de la investigación: representación política, autonomía indígena y derecho al consentimiento; temas que están en estrecha relación con las demandas e intereses de los pueblos y naciones indígena

11 Adolfo Mendoza, entrevista, 08/12/10. Sobre el tema de la transitoriedad de las leyes, Nélida Faldín argumentaba: "Nosotros desde las bases hemos estado apoyando a nuestras organizaciones para ver el tema de las leyes transitorias. Muchas veces se ha buscado diálogos donde estén presentes todas las organizaciones, porque ésa es la base principal que las organizaciones hemos construido: buscar primero el diálogo, sentarnos primero con las instancias máximas de las organizaciones y después con las instancias máximas de decisiones. Pero luego, cuando sale el resultado y se aprueba, sale diferente. Eso es también lo que está pasando y el tema ahora es cómo construimos cuando hay un Ministerio de Autonomías conservador […]. No es que no hayamos presentado nuestras propuestas de autonomía territorial; se ha presentado. Cuando se aprobó el decreto en Camiri, en el mes de agosto, se han presentado esas diferentes propuestas sobre cómo nosotros los pueblos indígenas queremos nuestras autonomías. Pero nos dicen: 'estamos nada más en etapa transitoria'. Y las bases nos dicen, '¿hasta cuándo?'. Cuando hemos logrado obtener el gobierno municipal les decimos siempre a ellos: 'tenemos que acomodar primero la casa para poder trabajar'. Pero, ¿hasta cuándo vamos a acomodar la casa?" (Nélida Faldín, intervención en el Seminario *"Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales",* La Paz, 15 de febrero de 2011.

originario campesinos en la búsqueda de concretar la plurinacionalidad del Estado.

Sobre la representación

La participación efectiva de las naciones y pueblos indígenas en las decisiones del Estado es el aspecto fundamental que compone la plurinacionalidad del mismo. En ese sentido, a continuación veremos cuáles son los mecanismos legales al interior de las cinco leyes que podrían permitir concretar dicha participación indígena en los espacios de decisión gubernamental o de administración estatal.

En el artículo 12 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional se garantiza la participación de indígenas en el Tribunal Supremo Electoral:

> El tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete (7) vocales, de los cuales al menos dos (2) serán de origen indígena originario campesino. Del total de miembros del Tribunal Supremo Electoral al menos tres (3) serán mujeres (LOEP, Art. 12)

Así mismo, en la conformación del Tribunal Constitucional se dice que de 7 magistrados/as titulares y 7 magistrados/as suplentes "Al menos dos Magistradas y Magistrados provendrán del sistema indígena originario campesino, por auto-identificación personal" (LTCP, Art. 13, inciso 2).

En la composición de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se establece la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; la distribución de escaños es como sigue:

Cuadro 1

Distribución de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional

Departamentos	Escaños Departamento	Escaños Uninominales	Escaños Plurinominales	Escaños de Circunscripciones Especiales
La Paz	29	15	13	1
Santa Cruz	25	13	11	1
Cochabamba	19	10	8	1
Potosí	14	8	6	0
Chuquisaca	11	6	5	0
Oruro	9	5	3	1
Tarija	9	5	3	1
Beni	9	5	3	1
Pando	5	3	1	1
Total	**130**	**70**	**53**	**7**

Fuente: Ley de Régimen Electoral, Art. 57.

Es decir, se establece siete circunscripciones especiales para Diputadas y Diputados indígena originario campesinos (LRE, Art. 50, I, e); de un total de 130 diputaciones, sólo se garantiza 7 para los pueblos y naciones indígena originario campesinos.

Esto, cómo se verá más adelante, tuvo un largo proceso de negociación, de propuestas y contrapropuestas; las organizaciones indígenas aceptaron "a regañadientes" esta mínima cantidad de escaños parlamentarios.

En palabras de Alejandro Almaraz (ex viceministro de Tierras), "los problemas grandes están en la Ley del Régimen Electoral; no hay mayor oportunidad […] porque hay evidentemente menoscabo a la representación [indígena]".[12] Es, sin duda, una vulneración de los derechos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos y una transgresión de la Constitución:

> Haber dejado a los indígenas, […] traicionándolos, porque se les prometió ampliar sustancialmente el número de asambleístas… dejarlos con el mismo estrecho número de 8, negando, en flagrante violación a la CPE, la circunscripción de Chuquisaca, es algo que llamó mucho la atención. [13]

Schavelzon indica que durante la Asamblea Constituyente

> el principal argumento contra las circunscripciones electorales indígenas es la cuestión del número: no se respetaría la cuestión universal de un hombre, un voto. Porque un grupo étnico con 10 mil, 5 mil habitantes, tendría un representante que es lo que tiene un municipio de 150 mil; y contra ese argumento […] está el de la comparación con el Senado, que es la misma cantidad de senadores por departamento y no depende de la cantidad de personas que habitan.[14]

Esta noción de representación por número de habitantes va en contra de los principios de la democracia intercultural que se sustenta en tres formas, una de ellas, la democracia comunitaria. La Ley de Régimen Electoral dice:

> En el marco de la Democracia Intercultural, las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con otras formas de democracia. Las instituciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos forman parte del Estado Plurinacional, por lo que se reconocen sus autoridades y sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno (LRE, Art. 91).

Ante estos planteamientos, surgen sentimientos de indignación:

> Es sumamente amargo e indignante para mí, dada mi vivencia, experiencias, mi relación, escuchar a Carlos Romero decir que le parece una barbaridad que mientras en El Alto se gane en diputados 100 mil votos, los indígenas de Cochabamba sean 300. Y en el mismo plano de los números de las frías estadísticas demográficas se olvida que si bien en Cochabamba hay eso, es el único caso y los estaría dejando

12 Alejandro Almaraz, entrevista, 09/12/10.
13 Alejandro Almaraz, entrevista, 09/12/10
14 Salvador Schavelzon, charla con Adolfo Mendoza y Fernando Garcés, 16/02/11.

> a los Santa Cruz con la obligación de ciento y tantos mil votos rurales y a los del Beni los estaría obligando a compartir como 15 pueblos indígenas distintos una sola representación y a los de Chuquisaca directamente que se vayan a la mierda.[15]

Para Lázaro Tacó, la cantidad de 7 circunscripciones especiales no significa una derrota; al contrario, es sólo una situación transitoria fruto del proceso de lucha y reivindicación indígena que puede mejorar aún más:

> Yo siempre digo a todos los pueblos para que no se molesten, "no hemos podido conseguir en la Asamblea Constituyente pero nos han abierto una ventanita, si se quiere, con las circunscripciones especiales indígenas para que ya tengamos nuestra participación". Ahora, la consolidación a nivel nacional de las circunscripciones especiales indígenas de 7 representaciones nosotros hemos sido conscientes, que la oposición ha sido muy duro porque la propuesta inicial… bueno como propuesta de los 36, luego 18, se oficializó y luego se iba bajando al gobierno que ha aceptado ya 14. Pero la derecha ha sido tan habilosa de no ceder otras cosas a cambio de esto. Entonces se ha ido reduciendo a 11, cuando al día siguiente nos enteramos que era 7, pero nosotros habíamos dicho ya de repente en la próxima gestión o de aquí a 50 años podemos conquistar a toda la población boliviana y podamos meter el gol digamos. Es decir, tener esa participación de manera directa nacional y aumentar digamos las representaciones que es eso lo que hace la plurinacionalidad del país.[16]

Ahora bien, las posibilidades de representación indígena originaria campesina se abren a partir de otros elementos que se pueden ubicar en los requisitos para el acceso al cargo de Vocal del Tribunal Supremo Electoral; por ejemplo:

> Cumplir lo establecido en los Artículos 207 y 234 de la Constitución Política del Estado. El requisito de hablar dos idiomas oficiales en atención a su carácter progresivo establecido en la Disposición Transitoria Décima de la Ley Fundamental (LOEP, Art 14, inciso 1).

En razón de este requisito, se podría entender que todo ciudadano indígena originario campesino tiene la posibilidad de presentar su candidatura para Vocal del Tribunal Supremo Electoral, en vista también de que la designación de Vocales en el punto 2 del artículo 13 establece;

> La Asamblea Legislativa Plurinacional elige a seis (6) vocales por dos tercios de votos de sus miembros presentes en la sesión de designación, garantizando la equivalencia de género y la plurinacionalidad (LOEP, Art. 13).

Entendiéndose el manejo de dos lenguas como parte de la plurinacionalidad; aunque la determinación del requisito lingüístico no sea expresamente para indígenas, puede considerarse una apertura más a la participación y la representación indígena.

Contrariamente a lo dicho, en el artículo 14 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, se establece como requisito la tenencia de título profesional con una antigüedad no menor a cinco años (LOEP, Art. 14, inciso 2); este requisito iría en desmedro de la participación indígena,

15 Alejandro Almaraz, entrevista, 09/12/10.
16 Lázaro Tacó, entrevista, 05/06/11.

puesto que es de conocimiento generalizado la escasez de profesionales que se autoidentifican como indígenas. De la misma manera, tal requisito iría en contra del mismo principio de interculturalidad que asume la Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

> **Interculturalidad.** El Órgano Electoral Plurinacional asume y promueve el reconocimiento, la expresión y la convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística, y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución Política del Estado, conformando una sociedad basada en el respeto y la igualdad entre todos, para vivir bien. En tanto este principio hace referencia a la integración entre culturas de forma respetuosa, ningún grupo cultural prevalece sobre los otros, favoreciendo en todo momento a la integración y convivencia entre culturas (LOEP, Art. 4, 2).

Aquí resalta la noción de que "ningún grupo cultural prevalece sobre los otros". Esto implica que unas formas culturales tampoco podrían prevalecer sobre las otras. Entonces, con la imposición del requisito de profesionalización, claramente se está haciendo prevalecer a la cultura mestiza, citadina, urbana y letrada.

Por otro lado, la Ley de Régimen Electoral plantea la asignación de escaños tanto para la elección de autoridades departamentales como municipales; así también para las autonomías regionales y para los municipios indígena originario campesinos[17]; sin embargo, si bien tal designación de escaños correspondería a cada uno de los niveles de administración, no se indica la cantidad de representantes, pero si se estipula que se considerará el criterio de minoría poblacional en cada uno de los niveles administrativos. Así se tiene que:

> Para la elección de autoridades y representantes departamentales: En cada departamento se asignarán escaños para la elección de representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en el Departamento (LRE, Art. 50, II, d).
>
> Para la elección de autoridades y representantes de las autonomías regionales: En cada región autónoma se asignarán escaños de elección directa para las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en la región, de acuerdo al Estatuto Autonómico regional (LRE, Art. 50, III, b).
>
> Para la elección de autoridades y representantes municipales: En cada municipio se asignarán escaños de elección directa de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en el municipio, de acuerdo a su Carta Orgánica Municipal (LRE, Art. 50, IV, d).

Por su parte,

> Para la elección de autoridades y representantes en los municipios autónomos indígena originario campesinos se aplicarán sus normas y procedimientos propios y el Estatuto de su entidad autónoma, con sujeción a la Constitución y a la Ley (LRE, Art. 50, V). [18]

17 Aquí es importante mencionar que en la LRE existe un grave error cuando se establecen las circunscripciones electorales en los distintos niveles; se deja por sentada la existencia de municipios autónomos indígena originario campesinos cuando en la CPE y en la LMAD se establece solamente cuatro formas autonómicas: la autonomía departamental, la autonomía municipal, la autonomía regional y la autonomía indígena originario campesina, y en ningún caso se habla de municipio indígena originario campesino.

18 Por lo que se plantea en este artículo, y lo que se indicó arriba, se deduce el afán de equiparación de la autonomía indígena con la figura de municipio, cuestión por

En otro ámbito de representación, se establece que la función judicial es única en todo el territorio boliviano, pero se ejerce a través de las siguientes jurisdicciones: Jurisdicción ordinaria, Jurisdicción ambiental, Jurisdicciones especiales y Jurisdicción indígena originaria campesina. La jurisdicción ordinaria y la IOC tienen la misma jerarquía (LOJ, Art. 4).

En el artículo 36 de la Ley del Órgano Judicial se plantea que "Para la calificación de méritos, se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad indígena originaria campesina, bajo su sistema de justicia". De la misma forma, se establece como requisito para ser jueza o juez (así como para ser conciliador, auxiliar, para oficiales de diligencia, juez agrario, juez disciplinario departamental), además de otros requisitos, "Hablar obligatoriamente el idioma que sea predominante en el lugar o región donde se postula o ejercerá el cargo", mencionando, además, que "Se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad indígena originaria campesina, bajo su sistema de justicia" (LOJ, Art. 61).

Finalmente, para ser magistrado/a del tribunal constitucional se establecen los requisitos lingüísticos y profesionales anteriormente mencionados,

> Para postular al servicio público de Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se deberá:
>
> 7. Hablar al menos dos idiomas oficiales del país en el marco de lo establecido en la Disposición Transitoria Décima de la Constitución Política del Estado.
>
> 8. Poseer título de abogada o abogado en provisión nacional.
>
> 9. Tener especialización o experiencia acreditada de por lo menos ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo o Derechos Humanos.
>
> II. Para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia (LTCP, Art. 17).

Como se aprecia, los requisitos de elegibilidad, como en el caso de magistrados/as del Tribunal Constitucional pueden ser favorables o desfavorables para la población indígena.

Sobre la autonomía indígena

El Estado Plurinacional se constituye como tal a partir de su carácter descentralizado y con autonomías, por lo tanto, la finalidad del régimen de autonomías es

> distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país (LMAD, Art.7).

Se plantea cuatros niveles de autonomías: autonomía departamental, regional, municipal, y autonomía indígena originaria campesina, "En función del desarrollo integral del Estado y el

demás criticada por las organizaciones indígenas y originarias.

bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán preferentemente, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias" (LMAD, Art.8); para el caso de las autonomías IOC sus funciones son "impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio" (LMAD, Art.8).

Entre los alcances de las competencias de las autonomías indígena originario campesinas se rescata lo referente a biodiversidad y medio ambiente. Ahí se dice: "Proteger y contribuir a la protección según sus normas y prácticas propias, el medio ambiente, la biodiversidad, los recursos forestales y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental" (LMAD, Art. 88).

Por otro lado, también "los gobiernos indígena originario campesinos tienen la competencia exclusiva de administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de las políticas y sistemas definidos por el nivel central del Estado" (LMAD, Art. 88).

Y así mismo, las competencias exclusivas de los gobiernos indígena originario campesinos son:

> 1. Preservar el hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales.
>
> 2. Definir y ejecutar proyectos para la investigación y el aprovechamiento productivo de la biodiversidad, sus aplicaciones científicas y productos derivados, para su desarrollo integral (LMAD, Art. 88).

Por otro lado, el establecimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina establece su naturaleza en el artículo 159 de la Ley del Órgano Judicial:

> I. La vigencia y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y de competencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos se ejercen a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.
>
> II. Se fundamenta en el carácter Plurinacional del Estado, en el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a su libre determinación, autonomía y autogobierno y en aquellos derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (LOJ, Art. 159).

Con relación al ejercicio pleno de la democracia por parte de los pueblos indígena originario campesinos, el fundamento de la democracia comunitaria se plantea en el artículo 91 de la Ley del Régimen Electoral:

> En el marco de la Democracia Intercultural, las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con otras formas de democracia. Las instituciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos forman parte del Estado Plurinacional, por lo que se reconocen sus

> autoridades y sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno (LRE, Art. 91).

De igual forma,

> Con el objetivo de salvaguardar el libre ejercicio de las normas y procedimientos propios, en el marco de los valores y principios de cada nación o pueblo indígena originario campesino, el Órgano Electoral Plurinacional garantiza que las normas y procedimientos propios se desarrollen sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales, organizaciones políticas, asociaciones de cualquier índole, poderes fácticos, o de personas u organizaciones ajenas a estos pueblos o naciones (LRE, Art. 93).

En vista de ello, en el artículo 93 se establecen garantías para el ejercicio de la democracia comunitaria:

> La Democracia Comunitaria no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos. El Órgano Electoral Plurinacional reconoce y protege este precepto prohibiendo cualquier acción o decisión que atente contra el mismo. No se exigirá a estos pueblos y naciones la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos o similares (LRE, Art. 93)

A manera de evaluación general, Gonzalo Vargas plantea que

> todavía hay una falta de comprensión del significado del modelo autonómico que hemos adoptado, probablemente por esta campaña que han hecho los departamentos de la autodenominada media luna que hablan de un modelo autonómico más radical, en otras palabras nos hablan de un modelo cuasi absoluto, que incluso va más allá del modelo federal. Hay que revisar el estatuto autonómico de Santa Cruz; hay varios aspectos que señalan, e incluso más radicales, que el modelo de organización federal parece que es el imaginario, ha sentado ciertas bases a una población boliviana y que ven las autonomías con esa radicalidad.[19]

Sobre el derecho al consentimiento

Como ya se mencionó anteriormente, la nueva CPE plantea el ejercicio de la democracia intercultural, ésta se sustenta en el ejercicio complementario de 3 formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, es importante recordar esto, ya que aquí se inscribe el derecho a la consulta.

> La democracia directa y participativa se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular (LRE, Art. 8).

Así, quedan establecidos los procedimientos de ejercicio de la democracia directa y participativa en las figuras del referendo, la revocatoria de mandato, asambleas y cabildos y, el proceso de

19 Gonzalo Vargas, entrevista, 22/04/11.

consulta previa. En el caso de la consulta previa que se debe realizar a los pueblos indígenas ya hemos visto que ella se sustenta en el derecho a la libre determinación y los derechos colectivos consignados en la CPE (Arts. 2 y 30)

.

Por su parte, la democracia comunitaria presenta el siguiente fundamento:

> En el marco de la Democracia Intercultural, las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con otras formas de democracia. Las instituciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos forman parte del Estado Plurinacional, por lo que se reconocen sus autoridades y sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno (LRE, Art. 91).

En tal sentido,

> La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada (LRE, Art. 39).

Y en el caso de la participación de pueblos indígena originario campesinos, ésta tendrá lugar respetando sus propias normas y procedimientos. No obstante, y aquí está la enorme contradicción, las decisiones fruto de dicha consulta previa no tienen carácter vinculante; así lo estipula el artículo 39.

> Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. (LRE, Art. 39)

La pregunta que queda entonces es, ¿bajo qué mecanismos legales, jurídicos, administrativos se materializa efectivamente la libre determinación de los pueblos y naciones indígena originario campesinos?

Para cerrar este apartado referente a la revisión de la normativa producida en el período post-constituyente, resaltamos el hecho que varios actores sociales se lamentan de un proceso de construcción normativa poco o nada consultivo:

> No se nos ha consultado, a pesar que nos respalda la CPE respecto a ese tema. Este anteproyecto de ley es muy importante porque afecta directamente a los pueblos indígenas, lamentablemente no ha sido socializado y difundido. Nuestras organizaciones y pueblos indígenas tienen mucho que decir y no se les ha tomado en cuenta. [20]

> Nosotros venimos ahora trabajando en la implementación de las leyes, pero tropezamos con una cosa: *la Asamblea Constituyente ha sido una construcción*

20 Pedro Nuni, en http//www.constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/042011/230411_1.pdf, consulta del 29/04/11.

> *de abajo hacia arriba* y por eso estamos muy contentos, *pero lo que nos dificulta ahora es que en la administración del Estado, con un presidente indígena, las cosas se determinen de arriba hacia abajo* y ahí es donde surge el descontento en los hermanos de base de los diferentes pueblos para quienes no se debería tomar las decisiones en este sentido (Tacó, 2010: 164).[21]

> La desgracia es que todo se está haciendo sin participación social. Yo me he quejado públicamente que la Constitución, en un artículo transitorio, establecía ciento ochenta días para la elaboración de las leyes, mientras que en 34 artículos establece el derecho y el deber de la sociedad civil de participar en todo lo que es la vida pública del país, incluyendo la elaboración de leyes. Lo que vale ahora es el artículo transitorio y los otros 34 quedan supeditados; entonces, en aras de esa urgencia de cumplir en ciento ochenta días el plazo previsto para la elaboración de leyes, se ha hecho sin participación.[22]

En cuanto a las prácticas gubernamentales, tanto el trabajo de Molina como la etnografía política de Do Alto y Stefanoni muestran las contradicciones internas del MAS que estarían encauzando la conducción del Estado hacia un momento de institucionalización de la vida política. De igual manera, los últimos autores citados y Zegada afirman que básicamente se mantiene la estructura y funcionamiento del Estado, aunque en teoría debería ser significativamente diferente. Por ello, es posible que nos encontremos en un momento de mutación de los principios políticos pero no de las instituciones y estrategias (Do Alto y Stefanoni, 2010; Molina, 2010; Zegada *et al.*, 2011).

En la Asamblea Constituyente y en la aprobación de las cinco leyes fundamentales pesó mucho el equipo de "invitados" del MAS: los profesionales que no han sido elegidos por las bases campesinas.[23] Molina y Do Alto – Stefanoni muestran la manera cómo, a partir del 2002, el MAS hizo un giro hacia el mundo urbano, *clasemediero* y profesional a fin de ampliar su margen de influencia política. Lo que sostenemos aquí es que no se trató sólo de un desplazamiento campo – ciudad, sino de un nuevo proceso de construcción del Estado y la nación por parte de los indios, pero también nuevamente subordinados a la colonialidad jurídica, letrada, legal y técnica del Estado. Los *clasemedieros* terminan "operacionalizando" el cambio (Molina, 2010; Do Alto y Stefanoni, 2010).

Para el caso de la representación política, Do Alto y Stefanoni muestran descarnadamente cómo funcionan las práctica políticas concretas en las "elecciones desde las bases", las *pegas* y los complejos equilibrios del "pegamento" del MAS con el decisionismo de su líder, Evo Morales. El caso de la Circunscripción Especial Indígena de La Paz muestra la ficción del ejercicio de normas y procedimientos propios por parte de las NPIOC y las comunidades afrobolivianas.[24] Los autores concluyen, echando mano de una cita de Weber, que los movimientos sociales y las organizaciones sociales no se han adueñado del Estado sino que está ocurriendo exactamente al revés: es el Estado el que se ha adueñado de ellos (Do Alto y Stefanoni, 2010).

21 Énfasis original.
22 Rafael Puente, entrevista, 08/12/10.
23 En Garcés (2011a) se puede ver el rol intermediario de los "invitados" en la Asamblea Constituyente, así como la percepción que de ellos tenían los "constituyentes orgánicos", es decir, aquellos que habían sido elegidos orgánicamente y presentados como candidatos a las elecciones como parte del MAS.
24 Lo propio puede decirse de la elección por "usos y costumbres" en la CPESC y en la Marca de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca, donde el MAS irrespetó las decisiones orgánicas. Véase *La Razón*, 07/02/10 y *Cambio* 09/04/10.

CAPÍTULO IV

Elementos fundamentales para la construcción del Estado Plurinacional desde los pueblos indígenas

La característica de plurinacionalidad del Estado no tiene que ver sólo con los pueblos indígenas pero ellos son un elemento fundamental para tal definición. De hecho, la plurinacionalidad de un Estado tiene que ver con el reconocimiento de la existencia de distintos colectivos políticos con poder de decisión. En el caso boliviano, esta pluralidad de horizontes políticos proviene de distintas trayectorias históricas, algunas que se remontan a los tiempos precoloniales y otras que se han configurado en el período colonial y republicano.

En lo que respecta a este trabajo, consideramos la representación política, las autonomías indígenas y derecho al consentimiento como aspectos fundamentales de un Estado Plurinacional cuyo eje central de organización debería ser el pluralismo jurídico.

Los datos con los que hemos trabajado provienen de distintas fuentes: las voces de los distintos actores expresadas en entrevistas, la revisión hemerográfica y el contrapunteo reflexivo con otros autores. Para el caso de representación política y autonomías indígenas tomamos como marco temporal los años 2009 y 2010. Como justificaremos en su momento, para el tema del derecho al consentimiento el período de estudio se extiende hasta el 2011.

Representación política

El tipo de democracia planteado en el texto constitucional abre las perspectivas de constitución de un nuevo campo político. En el campo político tradicional hay una serie de aptitudes y capacidades que condicionan socialmente el acceso al mismo y que logran una distribución asimétrica en la participación; así, mujeres, personas con escasa instrucción formal, sectores disminuidos económicamente y marginados socialmente tiene una propensión mucho más débil a participar del campo político. Estas restricciones, construidas desde la profesionalidad de la política, naturalizan la presencia o exclusión de los actores (Bourdieu 1999). En el caso de los pueblos indígenas de Bolivia, la exclusión histórica del campo político tiene como base la estructura racializada de la sociedad que se extiende a ámbitos distintos tales como el epistémico, el lingüístico y, por supuesto, el político, entre otros (Garcés, 2009).

La presencia de un nuevo sujeto político denominado, a partir del Pacto de Unidad, "indígena originario campesino", ya desde los 90, comenzó a reestructurar dicho campo político; sin embargo, fue la Asamblea Constituyente de los años 2006-2007 el lugar en el que se cristalizó la presencia indígena y la repulsión de la clase política tradicional y del criollismo boliviano hacia la participación indígena en el campo (Garcés, 2011a).

Así, las organizaciones del Pacto de Unidad y sus constituyentes "orgánicos", plantearon en la Asamblea un nuevo *nomos*. Dice Bourdieu que las luchas simbólicas y políticas sobre el *nomos* tienen por objeto mayor la enunciación y la imposición de "buenos" principios de visión y de división. Esto quiere decir que en el campo político una cosa es si el principio de división es

ricos y pobres y otra si digo que es franceses y extranjeros, o *q'aras* y originarios (para el caso boliviano). Los principios de división no son gratuitos:

> Son constitutivos de grupos y por consiguiente de fuerzas sociales. La política es la lucha por ideas pero por un tipo de ideas totalmente particular, las ideas-fuerza, ideas que dan fuerza funcionando como fuerza de movilización. Si el principio de división que propongo es reconocido por todos, si mi *nomos* se transforma en el *nomos* universal, si todo el mundo ve el mundo como yo lo veo, tendré entonces detrás de mí la fuerza de toda la gente que comparte mi visión (Bourdieu, 1999: 18-19).

El contexto que abre el debate sobre la representación indígena en las instancias de deliberación y decisión estatal es el de la elaboración de dos leyes: la Ley del Régimen Electoral Transitorio y la Ley de Régimen Electoral. Para nuestro estudio, el tema de la representación política de los pueblos indígenas en las instancias estatales mediante mecanismos democráticos ha sido revisado bajo tres tipos de subtemas: la asignación de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), la representación indígena en el nivel subnacional y las estrategias electorales del movimiento indígena.

Recordemos que la Constitución Política del Estado se aprobó el siete de febrero de 2009. Ese mismo mes el Ejecutivo afirmaba que habría 15 circunscripciones especiales indígenas, disposición que se plasmaría en la Ley Transitoria del Régimen Electoral: "El proyecto de Ley de Transición señala la creación de 15 circunscripciones indígenas originarias-campesinas, diagramadas en circunscripciones departamentales, donde las naciones indígenas originarias campesinas sean minorías". [25]

Como se ve, el criterio es lo negociado en el Congreso Constituyente de octubre de 2008: las circunscripciones indígenas no deben sobrepasar las circunscripciones departamentales y tienen que darse donde las naciones indígenas sean minoría.

Frente a ello, CIDOB y CONAMAQ hablarán de traición[26] y, sobre todo, de un proceso inconsulto y no concertado con los interesados:

> No puede ser que de forma unilateral, cuando ya habíamos tenido un acuerdo de coordinación para realmente poder elevarla a rango de ley, con esta opción no hay forma de garantizar nuestra presencia y denunciamos que estas autoridades actuaron de mala fe. [27]

> No fuimos convocados, es una propuesta sin consenso que salió de algún ministerio. Siempre hemos coordinado con el hermano Presidente, pero ahora no nos dijo nada, es muy raro. [28]

La justificación emitida por el gobierno hace referencia a lo difícil de establecer un sistema de circunscripciones especiales en concordancia con el número de pueblos indígenas existentes: "Eso desequilibraría la representación, pero si entre ellos hay representaciones multiétnicas o

25 En: http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/022009/100209_1.html, consulta del 08/02/11.
26 Idea que se repetirá a lo largo de todo el forcejeo referente a la asignación de escaños en la ALP. Véase *Los Tiempos*, 09/04/09; *La Razón*, 15/04/09; también http://constituyentesoberana.org/3/pronunciamientos/022009/110209_1.html, consulta del 08/02/11.
27 Pedro Nuni, en *La Prensa*, 11/02/09.
28 Elías Qelca, Jiliri Apu Mallku de CONAMAQ, en *La Prensa*, 11/02/09.

hay representaciones rotativas y mecanismos para llegar a consensos internos, se facilitan las cosas". [29]

Para el mes de marzo, inicialmente CIDOB y CONAMAQ plantean, en coordinación con la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara Baja, 29 diputaciones y presencia en el Senado. [30]Así lo expresa Leonardo Chacalluca, Presidente de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas, Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas: "queremos tener senadores, por lo menos por cada departamento uno […]; por tratarse de una representación territorial departamental, por esta única vez los pueblos indígenas originarios participarán en las mismas condiciones (que el resto de los candidatos)" (La Razón 03/03/09).[31]

Sin embargo, en breve las posiciones se diversifican; así, el gobierno propone 15 escaños; CONAMAQ, 24; y, CIDOB, 19.[32] Por estas mismas fechas, la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial, después de evaluar las propuestas, plantea al plenario de la ALP que la cuota indígena sea de 14 escaños de los 130 de la ALP. Las negociaciones continúan y para el 06 de marzo CIDOB y CONAMAQ consensuan con la Comisión Mixta de Constitución de la Cámara de Diputados 18 representaciones. [33]

En este contexto es interesante el pronunciamiento del Comité Cívico de Santa Cruz que aparece en escena planteando que los pueblos indígenas tienen derecho a 36 representantes en la ALP. Ante ello, Pedro Nuni y Lázaro Tacó expresan:

> Es una impostura, además un descaro de ellos que nunca han respetado los derechos de los indígenas. [34]
>
> Ustedes muy bien sabrán que los medios de comunicación, también la media luna, habían pedido en algún momento la liberación de Leopoldo Fernández, una de sus propuestas también era la devolución del IDH, además en su conjunto habían propuesto de que nosotros apoyemos las 36 representaciones de pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional y nosotros les hemos contestado que no nos pueden hacer creer a nosotros como han hecho creer que la capitalía plena era viable, y, a pesar de que eran conscientes de que era inviable, seguían insistiendo y nosotros les hemos contestado que bien sabemos que tener las 36 representaciones de entrada también era inviable, por lo tanto hemos aclarado de que no nos hagan creer a nuestros pueblos, a nuestras comunidades de que nosotros seguramente estábamos negociando con el Poder Legislativo no, para que nosotros tengamos nomás esas 19 (Tacó, 2010: 165).

De las citas destaca el pragmatismo del movimiento indígena para no dejarse seducir por el pedido maximalista de la derecha política cruceña y la claridad de poner en contexto la aparente bondadosa demanda: tras una historia de exclusión no es posible alinearse a tan oportunista planteamiento.

Finalmente, la Cámara de Diputados aprueba que sean catorce los escaños asignados para

29 Carlos Romero, en *La Prensa*, 11/02/09.
30 Véase *La Prensa* y *La Razón*, 03/03/09.
31 En *La Razón*, 03/03/09.
32 Véase *El Deber*, 04/03/09.
33 Véase *Cambio*, 06/03/09.
34 Pedro Nuni, en *Cambio,* 06/03/09.

los pueblos indígenas. Tanto CIDOB como CONAMAQ expresan su deseo de entrevistarse directamente con el Presidente a fin de manifestarle el peligro de que sea retirado el apoyo de estas organizaciones frente a las acciones que va tomando el gobierno. Ambas organizaciones acuerdan, además, exigir que por lo menos haya 18 representantes indígenas:

> Entendemos la molestia de los hermanos del Conamaq. Ambas organizaciones hemos decidido en insistir que sean por lo menos 18 los curules para los pueblos indígenas. Hasta entonces estamos en emergencia, hemos determinado no asistir a ninguna reunión del Consejo de Autonomías y solicitar una audiencia con el compañero Presidente. Se puede acabar la luna de miel con Evo.[35]

Ante estas determinaciones, es claro que el movimiento indígena no puede avalar la reducción de escaños: "los indígenas no pueden avalar esta reducción porque la lucha que emprendieron tiene que ver con mejorar la participación indígena en el ámbito político".[36] Además, las decisiones del Legislativo producen una suerte de descontento generalizado y la sensación de un proceso de cambio truncado por un grupo de políticos en desmedro de la propia representación indígena:

> Desde siempre hemos sido postergados en nuestras aspiraciones, hemos sido relegados en un trato justo e igualitario, muchos de nuestros hijos no saben de una buena atención de salud o una buena escuela y por si fuera poco para los supuestos "padres de la Patria" nos quieren quitar la posibilidad de participar y representar a nuestras circunscripciones, lo cual no vamos a permitir. [37]

> Este proceso de cambio no pude ser truncado por los intereses de unos cuantos políticos, es tiempo de que los campesinos y los indígenas tengamos la oportunidad de tener nuestros propios representantes. [38]

El 14 de abril de 2009 la ALP aprueba la Ley del Régimen Electoral Transitorio y reduce a siete la asignación de escaños indígenas. En este contexto, la CIDOB se aleja del CONALCAM y evalúa su relación con el gobierno.[39] Nuevamente se habla de traición pero esta vez al análisis se agrega la memoria de las acciones pasadas:

> Ya teníamos nosotros algunas amargas experiencias desde la Asamblea Constituyente en Sucre, cuando en algún momento los constituyentes del MAS, aliados a nosotros, habían estado rechazando los territorios indígenas […]. Ellos consideraban que la TCO era un latifundio más […]. Ya también habíamos experimentando disgustos cuando, aprobada la nueva CPE, el Gobierno empezó a armar su Gabinete Plurinacional […] porque ningún representante de los pueblos indígenas de tierras bajas está en ese equipo ministerial "plurinacional" […] la falta de saneamiento de tierras, las demoras en la titulación de tierras y otras cuestiones. Por ejemplo, la empresa Petroandina entró sin consulta a territorios de los pueblos indígenas de La Paz, con lo que están avasallando el derecho de los hermanos […] Para los pueblos, la aprobación de la ley electoral ha sido la gota que derramó el vaso. [40]

35 Pedro Nuni, en *La Prensa*, 07/03/09.
36 Adolfo Chávez, en *Los Tiempos*, 10/04/09.
37 Lucio Ayala, en *El Diario*, 08/04/09.
38 Antonio Moreno, en *El Diario*, 08/04/09.
39 Véase *La Razón*, 15/04/09.
40 Lázaro Tacoó, en www.cidob-bo.org, consulta del 07/02/11.

En el Proyecto de Ley de Régimen Electoral se mantiene la asignación de siete representantes indígenas a la ALP. La APG y CONAMAQ, cada uno por su lado, rechazan el Proyecto y piden el incremento en el número de diputados en un número igual al que se demandó antes de la aprobación de la ley transitoria, es decir, 15 escaños.[41] De igual forma, en un documento de la Reunión Nacional de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana (CIDOB) se resuelve:

> Primero.- Rechazar el proyecto de Ley de Régimen Electoral presentado por el Órgano Ejecutivo Plurinacional a la Asamblea Legislativa Plurinacional, porque coarta la participación de los Pueblos Indígenas en la composición del Órgano Legislativo Plurinacional, dejándonos casi sin representación, así como por desconocer la vigencia y reconocimiento constitucional de la democracia comunitaria para la postulación, elección, designación o nominación directa de nuestros representantes a la Asamblea Legislativa, sometiéndonos nuevamente al manejo de los partidos políticos y al voto universal.
>
> Segundo.- Exigimos que la representación indígena en la Asamblea legislativa plurinacional sea elevada a 18 escaños según distribución siguiente: La Paz-3, Santa Cruz-5, Cochabamba-2, Potosí-0, Chuquisaca-1, Oruro-1, Tarija-1, Beni-3, Pando-2.
>
> En la asignación de escaños para las circunscripciones especiales indígenas, primarán como criterios básicos, la población indígena departamental, el número de pueblos existentes en cada Departamento, así como el número de escaños asignados a cada Departamento. La distribución de escaños sólo podrá modificarse mediante Ley después de un nuevo Censo Nacional de Población.
>
> Tercero.- Asimismo que se respete la democracia comunitaria, sobre la postulación y elección directa de nuestros diputados, sin intervención de partidos políticos ni sometimiento al voto universal, debiéndose recoger nuestras observaciones y propuestas que contienen el documento adjunto, que ha sido trabajado sobre la base del Proyecto de Ley de Régimen Electoral, presentado al OLP. [42]

A dos días de la promulgación de la Ley de Régimen Electoral el propio Evo Morales pide a las naciones indígenas minoritarias no discriminar a la mayoría de la población boliviana: "Esta bien que las minorías tengan representación, pero esta forma de obtener la representación parlamentaria, solamente con 500 o 1.000 votos, frente a 120.000, también es otra forma de discriminación". [43]

La Ley se aprueba de manera idéntica que su par transitoria: con la asignación de siete escaños para representantes indígenas. La pregunta de rigor que surge es:

> ¿Cómo se explica que de los 130 asambleístas sólo siete sean asambleístas indígenas por circunscripción especial? ¿Cómo explica uno filosóficamente esa gran contradicción? Cuando el artículo dos de la Constitución dice pre-existencia

41 Véase *Página Siete*, 11/06/10.
42 En http://www.cidob-bo.org/images/2010/Reso%20LRE.pdf, consulta del 07/12/10.
43 En *Página Siete*, 28/06/10.

> a la Colonia y los aimaras y quechuas, que somos mayoría, ni siquiera entramos en ese rango, ni siquiera existimos.[44]

A partir de ahí se dan una serie de acciones como abandono de la sesión de la Cámara Baja por parte de diputados de las circunscripciones indígenas y la instalación de un piquete de huelga de hambre a fin de denunciar la discriminación actuada por la ALP contra los pueblos indígenas y exigir la asignación de 18 escaños en la misma.[45] La respuesta de funcionarios de gobierno es que los indígenas están pidiendo que se viole la Constitución al solicitar más escaños ya que responder a esta demanda significaría sobrerrepresentación.

> En otras regiones se precisan hasta 120 mil votos para este escaño en diputados, son incongruencias inaceptables. Además responder a esta demanda, significaría 'sobrerepresentación'. Entonces, tenemos demandas que lamentablemente no pueden ser atendidas porque violan la Constitución.[46]

Una posición más conciliadora desde asambleístas oficialistas, es la que expresa Gabriela Montaño: "La Constitución nos indica que no podemos realizar una redistribución de escaños sin antes realizar el censo poblacional, no es que se les quita el derecho a tener mayor representatividad".[47]

Desde los pueblos indígenas se tiene la sensación de que los convenios internacionales y la Constitución quedan sólo como formas nominales que indicarían el peligro de una continuidad perjudicial en la futura construcción normativa.

> Todo lo escrito en esos convenios, como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución, al parecer queda como nominativo. Nosotros queremos desvirtuar esta situación. Seguramente la presión nuestra de esta movilización va nomás a redireccionar la posición del presidente y su sensibilidad para con las tierras bajas. Nos preguntamos cómo serán las leyes que van a venirse, porque la primera ya nos la enchufaron, como decimos nosotros. Si no damos un atajo a esta primera, con las otras leyes que vienen igual nos van a hacer lo mismo. Ha llegado la hora de enfrentar esta situación. [48]

Por otro lado, el análisis de conjunto es que la clase política, sea oficialista o de oposición, ha desplegado una estrategia para frenar la participación efectiva de los indígenas en la ALP.

> Lamentablemente, la oposición y el oficialismo se han puesto de acuerdo para despojarnos de nuestro derecho a la participación. [49]

> Oficialismo y oposición consensuaron una ley que perjudica a los pueblos indígenas, según sus organizaciones. [50]

Tras todo este forcejeo que evoca una cuestión de cuoteo político lo que está en juego es la noción misma de Estado Plurinacional expresada en la composición de la Asamblea Legislativa. Como dice Pedro Nuni, "no se puede llamar Asamblea Plurinacional sin la presencia de los

44 Pablo Mamani, intervención en el Seminario "*Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales"*, La Paz, 16 de febrero de 2011.
45 En *Correo del Sur,* 28/06/10.
46 Sacha Llorenti, en *Correo del Sur,* 29/06/10.
47Gabriela Montaño, en *El Diario*, 29/06/10.
48 Lázaro Tacoó, Página de la CIDOB, 05/05/09.
49 Pedro Nuni, en *La Razón*, 09/04/09.
50 Lázaro Tacoó, en www.cidob-bo.org, consulta del 07/02/11.

pueblos indígenas, eso tiene que saber la comunidad internacional".[51]

Más aún, el tema no pasa necesariamente por un asunto numérico sino por la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan formar parte de los espacios de decisión política del Estado sin confesar, necesariamente, el creo liberal de la democracia representativa basada en el ciudadano individual y la mediación partidaria:

> Los escaños especiales van a ser para los pueblos minoritarios que van a tener acceso (a la Asamblea) por otra vía, no (mediante los) partidos políticos; es por eso que se llaman especiales, es para que se respete la estructura organizativa, eso no se puede confundir. Hay una total aberración de estos políticos desahuciados que siguen de alguna manera haciéndole daño a un proceso de cambio que nació desde los pueblos indígenas; realmente el pueblo indígena no converge más con ellos; ya no se les puede sentir ni oler, ya que no les interesan los pueblos indígenas para llevar una vida mejor de sostenibilidad en la vida económica y la imperación de un desarrollo colectivo.
>
> No estamos hablando de cuestiones numerales ni de cantidad, se está diciendo que por eso se llaman especiales, para que esos pueblos minoritarios que no van a ser parte de un partido tengan participación activa en el Legislativo. [52]

Sobre la participación indígena en los niveles subnacionales, sólo quisiéramos resaltar que varios pueblos indígenas, sobre todo de tierras bajas, logran insertar sus representantes en las asambleas departamentales, no sin tensiones y problemas.[53] Sin embargo, desde el movimiento indígena se lamentan del hecho que el Ejecutivo no los haya tomado en cuenta al momento de asumir la dirección de entidades estatales importantes para los grupos étnicos del país.[54] De igual manera, el Presidente de la APG, Celso Padilla, evidenció que el primer mandatario se opuso a que los legisladores de las circunscripciones especiales del oriente conformen una bancada indígena: "sólo hay una Asamblea Plurinacional, dijo (Evo Morales), a nuestros representantes, y se opuso a que se conforme una bancada indígena de tierras bajas".[55]

Finalmente, es importante anotar las estrategias desarrolladas por las organizaciones indígenas y originarias para enfrentar el momento eleccionario de diciembre de 2009. Por un lado, la nación qara qara, ante la amenaza de aprobación de una Ley de Régimen Electoral Transitorio con mínima participación indígena, analizan la posibilidad de crear su propio instrumento político.[56] Lo mismo puede decirse de la nación guaraní: en abril del 2009, Wilson Changaray, Presidente de la APG, afirma que van a crear instrumento político propio para participar en las elecciones de diciembre de ese año.[57] Sin embargo, finalmente los guaraní deciden ir a las elecciones con el MAS debido a que no logran obtener la personería jurídica de su instrumento político. [58]

De tal manera que el debate sobre la representación queda constreñido a una visión multiculturalista de minorías. Quienes pelean por la representación directa según normas y

51 Pedro Nuni, en *La Razón*, 09/04/09.
52 Adolfo Chávez, en *Cambio*, 08/04/09.
53 Véase, como ejemplos, *Los Tiempos* y *Opinión*, 22/03/10 para el caso de Cochabamba; *El Diario*, 07/07/19 para La Paz; y, *La Patria*, 25/07/09 para Oruro.
54 Véase *La Patria*, 05/02/10.
55 Celso Padilla, en *La Patria*, 05/02/10.
56 Véase *La Prensa*, 14/03/09.
57 Véase *El Deber*, 22/04/09.
58 Véase *Cambio*, 10/07/09.

procedimientos propios son aquellos pueblos y organizaciones que defienden la memoria larga de organización social y política; en el caso concreto de nuestro estudio, se trata de CIDOB y CONAMAQ. Los demás actores del denominativo "indígena originario campesino" no enfrentan el problema de la representación por ser la base social directa del MAS, postulando su representación mediante el sistema partidario. El problema de fondo tiene que ver con la comprensión del Estado Plurinacional desde sus operadores: pensar desde la lógica numérica obliga a regirse por el criterio de la falsa simetría liberal y no por lo que podría denominarse asimetría positiva:

> ¿Qué quiere decir esto? Es que el sistema autonómico implica un dar más; no es que los sectores, hasta este momento subordinados, discriminados, excluidos, deben –según esta lógica de la igualdad y la justicia– recibir igual. No, no deben recibir igual, deben recibir más; la autonomía implica un *plus* […]. Es decir, se trata de que reciban más. ¿Por qué? Porque en la acumulación histórica los rezagos en el ejercicio de derechos y libertades requiere un proceso lento de compensación. Tenemos una situación de desnivel y hay que irla equilibrando; para equilibrar, si das igual se quedan igual. Hay que dar más para que establezcamos el nivel adecuado. [59]

Más a fondo, aún, podemos preguntarnos por las relaciones entre circunscripciones electorales y régimen autonómico. ¿Cuál es la condición de necesidad entre la disposición según la cual la autonomía indígena no debe superar los límites departamentales y la disposición según la cual las circunscripciones especiales indígenas sólo deben definirse al interior de los departamentos? Los temores de afectación al orden monopólico.

Autonomía indígena

Desde la perspectiva histórica del Estado boliviano y su relación con la configuración territorial de las poblaciones indígenas, en un primer momento, la Corona organizó un sistema político binario que permitió el control de la fuerza de trabajo en las minas, pero dejando, al mismo tiempo, márgenes jurisdiccionales a las comunidades indígenas y sus autoridades (Larson 1992).

En el caso de los pueblos indígenas de tierras bajas la conquista territorial revistió, inicialmente, una faz religiosa y "proteccionista" mediante las reducciones, principalmente jesuíticas.

Al nacimiento de la República, por herencia colonial, se hicieron delimitaciones departamentales muchas veces arbitrarias que no respetaban o respetaban menos que en la Colonia la organización territorial de los grupos socioculturales; en otros casos quedaron fronteras indefinidas. Al decir de Albó y Barrios, "Estas imprecisiones muestran cuán distante quedaba la presencia estatal en esas áreas periféricas que, por tanto, mantenían un margen bastante amplio de autonomía 'de facto'" (Albó y Barrios, 2006: 18).

Fue el siglo XIX el que constató una fuerte ofensiva de desestructuración del poder territorial de las comunidades campesinas indígenas por parte del Estado. El Decreto de 1866 declaró que la tierra comunal era propiedad del Estado y la Ley de "Ex vinculación" de 1874 liberó al mercado las tierras en manos de las comunidades campesinas indígenas. De igual forma,

59 Héctor Díaz-Polanco, intervención en el Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales", La Paz, 16 de febrero de 2011.

la demanda internacional de goma sometió a los pueblos indígenas de tierras bajas a formas de (semi)esclavitud, mediante la práctica del "enganche" en favor de las barracas caucheras, desestructurando las formas de organización social, cultural y territorial de esos pueblos (Regalsky, 2003; Soruco, 2008).

La Revolución de 1952 y la Reforma Agraria del año siguiente buscaron promover mercados libres de fuerza de trabajo y de tierras, recuperando el poder estatal de control territorial sobre el espacio de la "nación". Sin embargo y a pesar del Pacto Militar Campesino, las comunidades lograron mantener márgenes de control y jurisdicción sobre su población y sobre los recursos en general, pero principalmente sobre la tierra. Paradójicamente, fue en el contexto de la Reforma Agraria que se desarrolló una agresiva política de modernización del agro en el Oriente boliviano, afectando, nuevamente, la territorialidad indígena (Regalsky, 2003).

La creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979 y la huelga y bloqueo nacional de caminos contra el "paquete de estabilización" del gobierno de Lidia Gueiller del mismo año, dan cuenta del problema jurisdiccional territorial al que se veía enfrentado el Estado. Si bien la demanda territorial no formaba parte, en ese momento, del discurso explícito de las organizaciones campesinas indígenas sí era parte de una práctica cotidiana ejercida por los organismos político-comunitarios que controlaban el acceso a la tierra y garantizaban la vigencia de una normatividad no escrita (Regalsky, 2003).

Las medidas inauguradas con el DS 21060 y las reformas de segunda generación tienden, entre otras búsquedas, a recuperar el poder estatal territorial. Como ya vimos, la Ley de Participación Popular buscará definir una nueva jurisdicción territorial para los municipios en desmedro de la autoridad comunal (Regalsky, 2005).

Lo dicho anteriormente explica que desde la política estatal, en los últimos años, se haya desarrollado una intensa práctica de ordenamiento territorial como "proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, socio-económicas, culturales y político-institucionales" (CEDIB 2005: 20) a fin de identificar potencialidades y limitaciones que permitan el desarrollo de políticas públicas eficientes. Este ordenamiento territorial estaría encaminado a lograr usos adecuados del suelo y la tierra y una adecuada distribución de recursos y servicios a la población confinada en los espacios específicos.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, hay que destacar dos elementos que son centrales en la discusión territorial. Por un lado, una concepción de territorio con mirada integral en referencia a múltiples aspectos de su vida cultural; por otro, la explicitación de dicha concepción bajo la fórmula "tierra-territorio".

Para el caso amazónico de los países andinos, la idea de territorio estuvo desde el inicio "relacionada con naturaleza y no sólo con tierra, con provisión y no sólo con producción, con ecosistemas, con diversificación de los aprovechamientos, con apropiación cultural de espacios integrados, con un extractivismo bajo control colectivo para garantizar sostenibilidad" (García 2002: 2).

De igual forma, el énfasis en la relación espiritual de los pueblos indígenas con su territorio y la implicancia de esta relación sobre sus prácticas, valores y creencias fundamentales planteó otro

tipo de concepción territorial fuera de los marcos de análisis de la academia y de los aparatos técnicos estatales.

Por otro lado, la formulación indígena de su concepción territorial ha marcado el ámbito de discusión de la problemática agraria, no sólo ampliando los términos de discusión sino, en muchos casos, replanteándolos. En Bolivia el tema tierra está articulado al tema territorio y muestra, justamente, que no se trata de un mero asunto de tierra física, sino de un espacio de poder sobre el que se vive, se decide, se lucha y se ejercen derechos como pueblo: "El concepto de tierra-territorio es considerado por los pueblos indígenas como el hábitat que le permite desarrollarse con una identidad definida" (CEDIB, 2005: 1).

Ello, sin embargo, no debe permitir la homologación entre jurisdiccionalidad territorial y forma de propiedad de la tierra. El territorio indígena es una forma de propiedad social que no puede ser simplistamente catalogada como pública o como privada. Lo cierto es que la jurisdiccionalidad territorial ha llevado al desarrollo de prácticas y planteamientos relacionados con el ejercicio de los derechos colectivos muy ligados a la demanda de autodeterminación como pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007).

Se encuentran en tensión, entonces, dos formas de construcción territorial; siguiendo la denominación de Albó y Barrios, una de ellas desde arriba y otra desde abajo. En el primer caso nos encontraríamos en la versión formal, jurídica y administrativa de ordenamiento territorial estatal desde los intereses de sus gestionadores, cruzando variables políticas, económicas, sociales y culturales; en el segundo, nos referimos a los grupos sociales concretos que controlan, gestionan, deciden sobre su espacio apropiado (Albó y Barrios, 2006).

En este sentido, dice Regalsky que

> Cuando hay conflicto entre una parte de la sociedad (como son los pueblos indígenas) y un Estado, que no los representa, entonces el territorio supone la existencia superpuesta o no, de estructuras de poder político en conflicto por el acceso o control de esos recursos, es decir, el territorio. Actualmente éste es el verdadero problema en Bolivia, -el control del territorio (Regalsky, en CEDIB, 2005: 1).

Estas formas clásicas de tensión en los procesos de construcción territorial no se dan de manera pura y en momentos separados: bajo la fórmula distintiva de Estado y sociedad civil los conflictos por la hegemonía sobre espacios territoriales se dan también en medio de procesos de negociación y coparticipación en las apuestas de intereses y de ejercicio del poder; y ello ocurre hacia fuera de cada ámbito en conflicto (estatal o de sociedad civil) como hacia sus fronteras internas:

> En tanto el territorio es el campo de fuerzas y contra fuerzas, los procesos inducidos son también utilizados por los grupos al interior mismo del territorio dominado para redefinir los cambios en las jerarquías y la distribución del poder y el prestigio (Molina 2007: 42).

Por ello la problemática territorial y regional estuvo al centro del debate de la Asamblea Constituyente boliviana (2006-2007), al punto de poder decirse que las posibilidades de

reordenamiento territorial en el país estuvieron permanentemente articuladas a las propuestas sintetizadas en la creación de autonomías territoriales indígenas y en la definición de autonomías departamentales. En el primer caso se trataba de una propuesta que buscaba convertirse en herramienta de construcción de un Estado Plurinacional, mientras en el segundo en un mecanismo de reorganización del poder regional sobre la base de los límites departamentales definidos desde los primeros tiempos de configuración de la República (Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz, 2007; Pacto de Unidad, 2007).

Ninguno de los dos casos se basó en formas autonómicas meramente "culturalistas" en las se enfatizaría una autonomía personal sin base territorial por mecanismos de auto-adscripción (Díaz-Polanco 2003: 164-166). Antes bien, en ambos casos se tiene como objeto de demanda una base territorial que pone sobre la mesa un conjunto de intereses políticos y económicos, fundados en argumentaciones históricas y bajo el cuestionamiento a las formas de gestión estatal. Se trata de luchas territoriales activadas por posicionamientos políticos, por identidades que se desplazan permanentemente en articulaciones o cierre de fronteras que constituyen al "otro" como enemigo o adversario.

Con estas ideas de fondo, veamos la manera como se debatió el tema de las autonomías indígenas.

Ya hemos visto las principales características tanto de la CPE como de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en lo referente a autonomías indígenas. Como hemos dicho en otro lugar, la versión aprobada en las negociaciones congresales de 2008, en lo referente a autonomías indígenas, responde a un proceso de domesticación del derecho al autogobierno (Garcés, 2011b).

En el esbozo histórico de la primera parte se mostró cómo la lucha por la autonomía territorial, política y cultural de los pueblos indígenas es de larga data. Sin embargo, en el momento de la nueva configuración estatal esta lucha está condicionada por el forcejeo que se da entre el Estado y las organizaciones indígenas en el contexto de la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; es decir, en el contexto de la elaboración de la Ley Marco se realiza el análisis y debate entre funcionarios de Estado, organizaciones indígenas y otros actores articulados al tema.

Como antecedente hay que señalar que el 6 de diciembre del 2009 once municipios se instituyeron como autonomías indígenas: Jesús de Machaca y Charazani (La Paz); Pampa Aullagas, Totora, Chipaya y Salinas de García Mendoza (Oruro); Chayanta (Potosí), Huacaya, Mojocoya y Tarabuco (Chuquisaca); y, Charagua (Santa Cruz). [60] Al momento de su constitución, estas autonomías no tenían un marco legal aprobado ya que no se contaba aún con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Schavelzon, 2010; Zegada *et al*., 2011).

Por ello, las organizaciones comienzan a elaborar propuestas para la Ley. Para mayo la CIDOB ya tenía su propuesta y la Ley se promulga en julio del 2010. Pero lo propio se puede afirmar de otras organizaciones; así, Florentino Barrientos afirma: "ley de autonomías… nosotros aquí en Chuquisaca, la ley de autonomías nosotros hemos trabajado, yo estuve en la vicepresidencia de la comisión de redacción de autonomías, de la propuesta". [61]

60 *Los Tiempos,* 30/06/11.
61 Florentino Barrientos, entrevista, 28/06/11.

El proceso de elaboración de la Ley fue complejo y, como en las otras leyes fundamentales, los pueblos indígenas se quejan de no haber participado y de que sus propuestas no hayan sido incorporadas: "no hemos visto ninguna oportunidad con ellos, del órgano electoral, 'haremos un debate', no, nada". [62]

Este proceso estuvo lleno de tensiones y de estrategias políticas. Por ejemplo, el gobierno en determinado momento llevó adelante la estrategia de negociar con algunas organizaciones de manera bilateral, tal como sucedió con la APG[63] y la CPIB [64]. De igual manera, Carlos Romero advirtió, a manera de chantaje: "si la CIDOB no asiste al diálogo convocado por el Gobierno, el proyecto de Ley Marco de Autonomías será presentado a la Asamblea Legislativa sin tomar en cuenta las observaciones de este sector". [65]

En el contexto de la elaboración de la Ley se puede identificar dos claras posiciones entre el gobierno y las organizaciones indígenas; de parte del primero se hace clara la voluntad de reducir los alcances de la autonomía indígena, mientras por parte de las organizaciones se demanda que su autonomía sea plena; es decir, que exprese su derecho a la libre determinación y al autogobierno. Este juego de posiciones se da en torno a tres ámbitos: la delimitación territorial de la autonomía indígena, el número poblacional que permitiría su conformación y el mecanismo de aprobación estatutario.

Territorio y jurisdicción en las autonomías indígenas

Las autonomías indígenas resultan fundamentales para concretar el principio de plurinacionalidad, tanto en lo territorial como en lo institucional:

> ¿Cómo resolvemos lo plurinacional? Creo que se resuelve en las autonomías; sobre todo en las autonomías indígenas, porque en la medida en que hay un estado unitario, no hay plurinacionalidad, y en la medida en que incorporamos las autonomías indígenas incorporamos la plurinacionalidad, por lo tanto, el carácter pluri-institucional; por ello es muy importante ser consecuentes con las autonomías indígenas. [66]

El debate en torno a la delimitación territorial de la autonomía indígena estaba relacionado con la posibilidad de afectar el ordenamiento territorial republicano. Así, en el texto constitucional aprobado en Oruro se decía que

> La conformación de entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y a la ley (Art. 291, I).

En el Acuerdo Congresal de octubre de 2008 este artículo se modificó en los siguientes términos:

> La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la

62 Florentino Barrientos, entrevista, 28/06/11.
63 Opinión, 16/06/10; *La Estrella del Oriente*, 16/06/10.
64 *El Diario*, 26/06/10.
65 *La Razón*, 21/06/10.
66 Raúl Prada, intervención en el Seminario "*Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales*", La Paz, 16 de febrero de 2011.

> voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley (Art. 290, I).

Por otro lado, la Constitución no prohíbe, de manera explícita, la afectación territorial de los departamentos, aunque sí explicita trabas para la definición de Circunscripciones Especiales Indígenas, diciendo que éstas "No deberán trascender los límites departamentales" (Art. 146, VII). Será la Ley Marco de Autonomías y Descentralización la que explícitamente afirmará que "Los territorios indígena originario campesinos que trasciendan límites departamentales podrán constituir autonomías indígena originaria campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión (Art. 29, III).

Con este trasfondo normativo ya aprobado o en elaboración se da el debate en torno a la delimitación territorial de las autonomías indígenas. CONAMAQ, por ejemplo, insistirá en la necesidad de reconstitución territorial ancestral, más allá de lo que dice la letra muerta de la Constitución.[67] Así mismo, la VII Marcha Indígena protagonizada por la CIDOB, entre junio y julio de 2010, insistirá en que la Ley Marco de Autonomías incorpore la posibilidad de trasponer los límites departamentales. [68]

El gobierno, por su parte, insistirá que una autonomía indígena que sobrepase los límites departamentales sería violatoria de la CPE: "al menos unos 15 territorios comunitarios de origen TCO superponen sus alcances a límites departamentales, por lo que aceptar la demanda de indígenas amazónicos ocasionaría grandes conflictos a nivel de jurisdicciones además de atentar contra la Constitución Política del Estado".[69]

De igual manera, Gonzalo Vargas ve la imposibilidad de lograr un acuerdo en favor de los pueblos indígenas por la manera como se encuentra consignado el tema en la Constitución:

> Por el momento no es posible aceptar que los pueblos indígenas puedan consolidar sus territorios trascendiendo límites departamentales; no es posible, constitucionalmente no es posible, pero podemos fijar algunas posibilidades que la misma Ley Marco de Autonomías ya dicta. Para el caso de pueblos indígenas cuyos territorios trascienden lindes departamentales se pueden generar regiones autónomas; es decir, una parte de este pueblo que está en nuestro departamento primero se consolida como autonomía indígena de ese departamento y se hace una región indígena que […] no tiene carácter político pero sí administrativo para gestión del desarrollo. Entonces eso ya permite articular; si bien van a tener autoridades diferentes, porque son autonomías indígenas diferentes, pero por lo menos van a poder articularse administrativamente […]. Transitoriamente a mí me parecía lo adecuado porque ahorita no puedes cambiar la Constitución porque entras en un juego de la oposición que desesperadamente quiere abrir fisuras. [70]

Lamentablemente, de acuerdo al marco legal, no es posible lograr ni siquiera estos buenos

67 Véase *La Prensa*, 17/06/10; 24/06/10; Los Tiempos, 28/06/10.
68 Véase *Los Tiempos*, 17/06/10.
69 En *Los Tiempos*, 17/06/10. A propósito de los pronunciamientos del Gobierno en el sentido de que habría Organizaciones No Gubernamentales manipulando la VII Marcha Indígena, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), en una solicitada del 24 de junio del 2010 publicada en La Razón, se afirma que lo ilegal e inconstitucional "es negar la realidad del manejo integral de los espacios que tienen los pueblos indígenas, espacios que fueron reconocidos por la propia institucionalidad del Estado con el INRA, cuando les tituló sus territorios en dos o más departamentos".
70 Gonzalo Vargas, entrevista, 22/04/11.

deseos de Vargas, a menos que sean parte de la voluntad del nivel central de gobierno:

> La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión (CPE, Art. 280, I).
>
> El nivel central del Estado podrá conformar macroregiones estratégicas como espacios de planificación y gestión, por materia de interés nacional sobre recursos naturales, debiendo coordinar con los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos que la integren. En ningún caso aquellas macroregiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional (LMAD, Art. 22, III).

Desde otros frentes normativos no sólo se van poniendo candados a la afectación de los límites departamentales sino, incluso, gestionando los mecanismos de subordinación de las autonomías indígenas. Así se está proyectando en el "Anteproyecto de Ley de Unidades Territoriales" durante el presente año.

> El Anteproyecto de la Ley de Unidades Territoriales establece un consejo consultivo a cargo del ministerio de autonomías y las gobernaciones. Esto significa que el trámite relacionado a la creación de la unidad territorial pasa por el gobierno departamental. De tal manera, la autonomía indígena y la autonomía municipal quedan subordinadas a la autonomía departamental, porque esta última es la que tiene competencia para crear, modificar o delimitar un municipio o un territorio indígena como una unidad territorial. [71]

Vista así la problemática, el tema de discusión es el modelo de ordenamiento territorial en disputa. En los debates realizados en el Pacto de Unidad el tema de las autonomías departamentales estaba relacionado con la posibilidad de establecer autonomías regionales. Con respecto a éstas, había dos posiciones: desde CONAMAQ y APG se planteaba que la autonomía regional debe servir como herramienta de reconstitución territorial de los pueblos y naciones que han sufrido un proceso histórico de fraccionamiento territorial y como espacio de articulación de autonomías indígenas territorialmente reducidas, a fin de lograr regiones interculturales con mayor capacidad de decisión y gestión. Esto implicaba la posibilidad de afectar los límites departamentales y municipales establecidos en la división política administrativa del país. La segunda posición, defendida principalmente por la CSUTCB, entendía la autonomía regional a partir de los aspectos culturales comunes en los ámbitos provinciales; se la pensaba como espacio de gestión territorial al interior de los departamentos y por consiguiente, sin afectarlos en sus límites. Esta posición quedó reforzada por el planteamiento de Evo Morales quien, en los primeros meses de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, afirmó que entraban nueve departamentos y salían nueve departamentos de la Asamblea; es decir, que no se crearían nuevos departamentos ni se afectarían a los existentes (Garcés, 2010).

Como se ve, lo que está en juego es la conservación del orden territorial republicano frente a la posibilidad de trastocar "plurinacionalmente" dicho orden. En el ámbito territorial, la declaratoria del Estado boliviano como plurinacional implica un reordenamiento no sólo de la

71 Miguel Gonzales, en http://www.cejis.org/node/301, 21/04/11.

institucionalidad estatal sino de la configuración territorial del mismo, por haber reconocido el derecho del autogobierno y de la libre determinación de los pueblos indígenas. Y ello está en relación con el concepto de soberanía. Si un Estado plurinacional implica el paso de un modelo de soberanía a un modelo de gobierno compartido, quiere decir que el Estado no puede operar más con un poder de mando centralizado y con el formato de configuración que heredó el Estado-nación de la República temprana e, incluso, de la Colonia (Máiz, 2008).

Schavelzon, en su etnografía, ha recogido la manera como se veía la problemática en la Asamblea Constituyente:

> Un dirigente guaraní se quejaba, en un foro con invitados externos, organizado por la Comisión de Autonomías: "Evo Morales habla de gobierno indígena popular pero quiere mantener a las provincias, un sistema obsoleto y arcaico que frena la reconstitución". Se quejaba de cómo los habían dividido en cinco provincias y en cantones, temía que los fracturaran aún más (Schavelzon, 2010: 176).

Por ello,

> El dirigente (Adolfo Chávez) señaló que es necesario modificar el proyecto de Ley Marco de Autonomías en aplicación a la Constitución Política del Estado, que concibe las autonomías indígenas originaria campesinas en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organizaciones. [72]

Y si vemos la problemática en perspectiva histórica, la comparación de Raquel Yrigoyen resulta totalmente pertinente:

> En nuestra región, los curacas o caciques funcionan como bisagra ante el mundo colonial y ante el mundo indígena. Sólo podían ser autoridades en tanto sus títulos fueran reconocidos por el poder dominante y se define entonces a los pueblos como pueblos incapaces de autogobernarse; solo podían gobernar unidades menores que son los pueblos de indios, ya no las unidades mayores. Esto produce una incapacidad política porque entonces las dirigencias indígenas ya no se entrenan para dirigir grandes naciones sino apenas pequeñas unidades de indios que ahora quedarían como comunidades. La pregunta es si, por ejemplo, las leyes de autonomía mantienen esta idea de unidades pequeñas de gobierno o han logrado superar esta idea colonial. Éste fue el debate en la Constituyente; ¿se recuperan unidades territoriales indígenas supra departamentales o nos vamos a quedar en unidades pequeñas? Este debate es una herencia colonial: la idea de que los indios solamente pueden gobernar unidades pequeñas. [73]

Un segundo aspecto a destacar tiene que ver con la necesidad de un procedimiento expedito en el acceso a la autonomía indígena. Con esto nos referimos a la demora en la titulación de las TCOs demandadas y a las complicaciones administrativas en la conversión de las TCOs en TIOCs y de los TIOCs en autonomías indígenas.

72 En *Cambio*, 22/06/10.
73 Raquel Yrigoyen, intervención en el *Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales"*, La Paz, 15 de febrero de 2011.

Así, en enero de 2010 la CIDOB y el Ministerio de Autonomías suscriben un convenio en el que se define un ágil proceso para el acceso a la autonomía indígena. [74] Sin embargo, será sólo luego de VII Marcha Indígena, en diciembre de 2010, que el Gobierno emite un Decreto para el cumplimiento de la Séptima Disposición Transitoria de la CPE según la cual "En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino".

Lo que está en juego es la noción de territorio otorgada por la CPE. Para los representantes del Gobierno la conversión de TCO a TIOC "no modifica la condición de propiedad agraria colectiva de las tierras comunitarias indígenas, las cuales mantendrán sus derechos y títulos agrarios colectivos con los mismos efectos jurídicos".[75] Se trataría, entonces, de un simple cambio de denominación porque, en lo sustancial, el TIOC sólo daría cuenta de la propiedad de la tierra.

> [Los indígenas] no solamente no se enmarcan en la legalidad instituida en el país, sino que también agraden derechos de otros sectores porque el acceso a las tierras no es un derecho exclusivo de los pueblos indígenas, sino un derecho de campesinos y de otros sectores. [76]

No obstante, para la reflexión indígena el territorio tiene otras connotaciones que no atañen sólo a la titularidad agraria, aunque sea colectiva, sino que tiene que ver con la jurisdiccionalidad, con el poder de decisión sobre la población y los recursos (Garcés, 2011c). Ello es lo que explicita el exMallku, David Crispín del CONAMAQ: "El Ministerio de Autonomías conceptualiza dentro de la Ley Marco, como territorio indígena originario a la tierra colectiva o tierra titulada, lo que es contraproducente con la Constitución Política del Estado con su Artículo 2, que reconoce este espacio como territorio ancestral". [77]

Es claro que la nueva CPE en Bolivia ha institucionalizado la jurisdiccionalidad indígena bajo la figura de autonomía indígena. Por ello, Romero restringe el TIOC al ámbito de la propiedad. Desde los pueblos indígenas, y desde la normativa internacional representada por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el territorio asumiría la categoría de autonomía más allá de su declaración formal como tal o no. Como se dice en una nota del 07/04/10 de la página Constituyente Soberana, "aquí el problema radica en que un TIOC sigue siendo una propiedad agraria, para ser una AI tiene que cumplir una serie de requisitos entre otras, la continuidad territorial, la base demográfica, la viabilidad gubernativa". [78]

Por lo dicho, el quinto y el séptimo puntos del Pronunciamiento de la reunión de pueblos indígenas de tierras altas y bajas, realizada en Cochabamba el 30/05/10 dice:

> 5. Exigimos a las autoridades del gobierno agilizar la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen tomando en cuenta que los procesos de saneamiento concluyen el 2013. En este sentido, solicitamos la entrega inmediata del título de la TCO CSUTCOA (Polígonos I y II).

74 La *Estrella del Oriente*, 15/06/10.
75 Véase, http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010120701, consulta del 07/12/10.
76 Carlos Romero, en *Los Tiempos*, 21/06/10. Véase también García Linera (2011a: 49-51).
77 En *La Patria*, 29/06/10.
78 http://constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/042011/070411_1.pdf, consulta del 19/04/11.

> 7. Exigimos la conversión inmediata de las TCOs a territorios indígenas a simple presentación del título ejecutorial de los interesados y no mediante trámites burocráticos que lo único que hacen es imposibilitar nuestro derecho a consolidar nuestros territorios y a la autonomía indígena.

Finalmente, en lo que respecta a este punto, tenemos el tema, de alguna manera ya adelantado, de la sujeción de las autonomías indígenas a modelos prefijados tales como los municipios o las gobernaciones.

Recordemos que en la CPE se afirma que "Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional" (Art. 276). No obstante, en la misma Constitución hay una cierta equiparación entre la autonomía indígena originaria campesina y el municipio: "La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización" (Art. 303, I). Y en la propia LMAD se dice que "Los municipios o regiones que adopten la cualidad de autonomía indígena originaria campesina podrán modificar su condición de unidades territoriales a la categoría de territorio indígena originario campesino, en caso de consolidar su territorialidad ancestral" (Art. 16, IV).

Las organizaciones del movimiento indígena y originario reclaman al Gobierno la intención de normatizar autonomías indígenas de tipo municipalista. Así lo plantean CIDOB y CONAMAQ:

> Se está haciendo el plan de coordinación con el CONAMAQ, estamos trabajando y redireccionando la propuesta de la Ley Marco del Ministerio de Autonomía; lo que estamos haciendo de manera conjunto las organizaciones es hacer la propuesta de fundamentación para complementar la Ley Marco de Autonomía y que no sea netamente municipalista, sino que se respete los principios y el derecho autonómico que se planteó al inicio los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía. [79]

> Eso es lo que indica [la Ley Marco de Autonomías], que debe ser promovida por el concejo municipal, lo que en realidad en el marco del derecho constitucional y el Convenio 169 de la Declaración de las Naciones Unidas, el sujeto de la autonomía indígena originaria, es precisamente el pueblo indígena y no el gobierno municipal, nos referimos a las autoridades originarias" [David Crispín, ex mallku del suyo Curahuara de Carangas]. [80]

La subordinación de las autonomías indígenas no sólo tiene como horizonte de posibilidad el Municipio sino las propias gobernaciones. Por ello, la CIDOB, en abril de este año desconoció el Proyecto de la Ley de Unidades Territoriales, aprobado el 14 de abril por la Comisión de Organización Territorial del Estado del Senado Nacional. El argumento de esta organización es que dicho Proyecto atenta contra las autonomías indígenas, además de, como en otras ocasiones, realizarse sin la respetiva participación y consulta a los pueblos indígenas. Sobre esta propuesta, Miguel Gonzáles afirma que

79 Página web de la CIDOB, nota del 13/08/09, en http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=230:la-rrnn-lleva-a-cabo-importantes-proyectos&catid=82:noticias&Itemid=2, consulta del 03/03/11.
80 En *La Patria,* 29/06/10.

> El Anteproyecto de la Ley de Unidades Territoriales establece un consejo consultivo a cargo del Ministerio de Autonomías y las gobernaciones. Esto significa que el trámite relacionado a la creación de la unidad territorial pasa por el gobierno departamental. De tal manera, la autonomía indígena y la autonomía municipal quedan subordinadas a la autonomía departamental, porque esta última es la que tiene competencia para crear, modificar o delimitar un municipio o un territorio indígena como una unidad territorial. [81]

Entonces, pareciera que se continúa con la lógica de ordenamiento territorial republicano en la cual las unidades territoriales asumen atribuciones jerárquicas en relación al nivel central de gobierno y a los departamentos.

La base poblacional de las autonomías indígenas

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en el artículo 58, establece la siguiente base poblacional para las autonomías indígenas:

> I. En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas, y en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, una base poblacional igual o mayor a mil (1.000) habitantes, según los datos del último censo oficial
>
> II. De manera excepcional, el cumplimiento del criterio de base poblacional establecido en el Parágrafo anterior, se flexibilizará en el caso de las naciones y pueblos minoritarios, si la valoración de la viabilidad gubernativa establecida en el Artículo anterior demuestra su sostenibilidad, y se reducirá a cuatro mil (4.000) habitantes, en el caso de pueblos y naciones indígena originario campesinos de tierras altas, en tanto no fragmente el territorio ancestral.

Sin embargo, en el Anteproyecto elaborado por el Ministerio de Autonomías se planteaban otros números:

> Los Territorios Indígena Originario Campesinos para constituirse en autonomía indígena originario campesina deberán cumplir como requisitos complementarios a lo establecido en la Constitución Política del Estado:
> a. que la población que actualmente habita el territorio sea igual o mayor a 10,000 habitantes, en el caso de naciones y pueblos de tierras altas;
> b. que la población que actualmente habita el territorio sea igual o mayor a 3,000 habitantes, en el caso de naciones y pueblos de tierras bajas;
> c. que exista una capacidad institucional certificada por el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (Art. 32, II).

Tomando en cuenta esta propuesta, divulgada en julio de 2009, se fue armando el debate en torno al número poblacional. Si se compara la versión del Anteproyecto de Ley con la Ley misma, vemos que la variación reside en la flexibilización para tierras altas (de 10000 a 4000 si se demuestra viabilidad gubernativa sostenible) y en la reducción para tierras bajas (de 3000

81 En http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/042011/230411_1.pdf, consulta del 29/04/11.

a 1000). Estos cambios se deben a la presión ejercida por las demandas de la VII Marcha de pueblos indígenas, la cual planteaba en el séptimo punto:

> 7.- En el Proyecto de LMAD se debe garantizar que todos los pueblos indígenas puedan acceder a la autonomía indígena sin límite del número de habitantes y medición de capacidades, y otros requisitos que imposibilitan el acceso a la autonomía indígena, debiendo respetarse la aplicación de normas propias en la implementación de las autonomías indígenas. [82]

Al parecer, los resultados obtenidos terminaron siendo satisfactorios para la dirigencia indígena: "Nosotros con nuestras propuestas trabajadas en Ascensión de Guarayos han ingresado en un 99% las propuestas del Cidob, y estamos conformes con ello, porque si no hubiera sido de esta forma esta ley nos iba sorprender a todos". [83]

De forma similar evalúa la negociación un analista que fue parte del equipo de gobierno:

> Lo cierto es que los temas polémicos de los requisitos para las futuras autonomías creo que han tenido una resolución, que si bien puede no ser la mejor para los pueblos indígenas es suficiente para viabilizar, en términos operativos y prácticos, la concreción de las autonomías. Por un lado, el requisito demográfico que ha quedado con una posibilidad aceptable y asumir que son susceptibles de bajarse a 5.000 en tierras altas me parece aceptable y mil en tierras bajas también. [84]

No obstante lo dicho, la Ley promulgada en julio de 2010 no satisface las expectativas de algunos pueblos. Para el caso de los araonas, por ejemplo, el asambleísta departamental de La Paz, Chanito Matahua, considera que la autonomía indígena ha quedado limitada con la Ley: "Para nosotros es muy preocupante porque necesitamos mil habitantes según la norma y sólo tenemos cerca a 200 habitantes, pero con una cultura propia y hablamos cien por ciento nuestra idioma".[85] De cualquier forma, Matahua piensa en otras alternativas al problema. Lo interesante es que la autonomía indígena se ve, además, como mecanismo de superar seculares formas de abandono:

> La solución es que podemos reunirnos con otros pueblos indígenas. Es importante trabajar para ser autónomos. Si no tenemos autonomías vamos a vivir abandonados, qué más podemos hacer para vivir bien. Somos bolivianos y no podemos seguir abandonados y necesitamos apoyo del gobierno central y departamental. [86]

Aprobación de estatutos: ¿usos y costumbres o referendo? [87]

En la CPE se dice que todas las autonomías deberán aprobar su estatuto o carta orgánica mediante referendo:

> Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera

82 En http://www.marxismo.org/?q=node/3115, consulta del 11/12/11. Véase, además, *La Estrella del Oriente*, 15/06/10; *Cambio*, 22/06/10; *La Prensa*, 24/06/10 y 29/06/10; y, *Los Tiempos*, 28/06/10.
83 Adolfo Chávez, en http://www3.abi.bo/#, consulta del 31/05/11.
84 Alejandro Almaraz, entrevista, 09/12/10.
85 En http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/042011/110411_1.pdf, consulta del 19/09/11).
86 *Ibid.*
87 Recordemos que la CPE prefiere anotar "normas y procedimientos propios" antes que "usos y costumbres". Sin embargo, para seguir el hilo discursivo de los actores sociales mantenemos la segunda denominación.

> participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción (Art. 275).

Tomando como base esta disposición, Carlos Romero argumenta que "la Constitución Política del Estado instituye la aprobación de textos autonómicos mediante referéndum y se debe cumplir, lo contrario sería ir contra la misma Carta Magna".[88] Más allá de este dato objetivo, la aprobación estatutaria tendría como beneficio ofrecer garantías democráticas a "terceros":

> Todos tienen que entrar […]. Por la explicación que hace el presidente, es sobre todo para tierras bajas donde están los pueblos indígenas, pero dentro hay minorías y son minoría los pueblos donde vive gente que no es indígena. Entonces, en función al derecho… también a los derechos individuales de la persona, tienen el derecho de expresar su opinión del sí o no; por tanto, ellos no entran en las normas y procedimientos en el tema de la consulta. Entonces, por tanto, hay que adoptar el referéndum que es una norma que es general para todos y lo que reivindica este derecho individual de los no indígenas en territorios indígenas. Es el tema del referéndum y se justifica en este sentido. [89]

Puede haber posiciones más estratégicas en las razones por las cuales se limita el ejercicio de una "autonomía plena", tal como lo expresa Rafael Puente:

> Comparto en buena medida las quejas de la oposición en el sentido que la Ley Marco de Autonomías tiene ahora un tinte centralista y eso ha ratificado Adolfo Mendoza, que dijo que tienen tufo, un tufo centralista. Me parece que es así; pero, por otra parte, al margen de donde se ubica uno, creo que, por criterio básico, es preferible cuando se da un cambio como es del centralismo a la autonomía, es preferible no exagerar en el exceso de autonomía aunque eso signifique exagerar en el exceso de centralismo. Creo que es más fácil que poco a poco la experiencia y las reivindicaciones de los diferentes gobiernos autónomos vayan exigiendo más y más. Las autonomías van ser un proceso natural, que el MAS vaya acompañando el mensaje del gobierno autónomo, que no vea el peligro inmerso de soltar demasiado las rienda y llegar a niveles exagerados de autonomía, que es mucho más difícil de recuperar, también para el caso de los pueblos indígenas. [90]

Estando así las cosas, pareciera que no habría nada que discutir. Veamos, sin embargo, los argumentos que se despliegan desde el movimiento indígena y sus aliados.

Una primera explicación opositora tiene que ver con la consideración de que un instrumento legal de los pueblos indígenas no puede ser aprobado por un sistema republicano. [91] Por otro lado, se recurre a la correcta interpretación de la Constitución. Así, según el CEJIS,

> En ningún artículo se expresa de manera explícita la negación a tal derecho [de aprobación por usos y costumbres], por el contrario, una sistemática y substancial

88 En *La Prensa*, 17/06/10.
89 Gonzalo Vargas, entrevista, 22/04/11.
90 Rafael Puente, entrevista, 08/12/10.
91 *La Prensa*, 17/06/10.

> interpretación de la Constitución Política del Estado, manda a que en aplicación del derecho a la libre determinación, el mecanismo de aprobación del documento que vaya a regir la vida de los pueblos indígenas debe ser por normas y procedimientos propios. [92]

Lo que va destacando, entonces, es la perspectiva de una autonomía indígena al servicio de las comunidades. Así lo expresa Rodolfo López: "Desde el punto de vista de las autonomías indígenas, tenemos una base fundamental. Es consolidar nuestro gobierno autónomo con estructura propia, que ya lo tenemos, en el marco de las estructuras de las comunidades, que son nuestras bases". [93]

Se trata entonces de un derecho indígena o comunitario de raíces ancestrales que cada pueblo ha ido desarrollando sobre la base de una experiencia colectiva en la toma de decisiones. Como dicen Albó y Barrios, "Este derecho indígena o comunitario es una expresión privilegiada del pluralismo jurídico" (Albó y Barrios, 2006: 69).

El asunto fundamental que debería estar sobre la base de discusión es el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, expresado en varios lugares de la CPE, principalmente en el artículo 2, y en los instrumentos internacionales referidos a los pueblos indígenas, especialmente en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Más allá de la juridicidad de tal derecho, la comprensión misma de Estado Plurinacional está en juego. De tal manera que mientras siga habiendo un poder de mando central que desconozca la capacidad de los pueblos indígenas de tomar decisiones en los asuntos centrales del Estado, nos mantenemos en un modelo, no sólo liberal republicano, sino incluso colonial. Así lo plantea Raquel Yrigoyen cuando dice que "Lo central del modelo colonial es que estamos ante una situación de invasión que tiene como resultado que los pueblos pierden el control de su destino. Éste es el punto central de la herencia colonial. Los pueblos originarios no son dueños de decidir su destino". [94]

De tal manera que, tal como se debatió en el Pacto de Unidad en su momento, el régimen de autonomías, al interior de un Estado Plurinacional, debía ser diseñado de manera asimétrica; es decir, con un modelo cercano a la descentralización para aquellas autonomías que tienen base en el ordenamiento territorial y en la construcción identitaria republicana, léase departamentos, y unas autonomías bajo el formato de autodeterminación para aquellas construcciones territoriales e identitarias de origen precolonial, léase autonomías indígenas. Esto es lo que nos plantea Boaventura de Souza Santos:

> Esto es lo que yo llamo autonomías asimétricas. No es lo mismo la autonomía departamental y la autonomía indígena. Se puede hablar de un Estado con autonomías pero no con un solo tipo de autonomías. Esto es, a mi juicio, ser un estado plurinacional. Como decía ayer, si hay un tipo único de autonomía no hay plurinacionalidad porque toda la autonomía es para la misma nación. Si hay plurinacionalidad, las naciones indígenas originarias tienen que tener su propia autonomía. Éste es el contenido del Estado Plurinacional. Mi temor es que la Constituyente declare como discurso la plurinacionalidad pero después, en las

92 Solicitada publicada en La Razón, 24/06/10.
93 Rodolfo López Cuchuí, Primer Gran Cacique General de la OICH, 04/04/09, http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=230:la-rrnn-lleva-a-cabo-importantes-proyectos&catid=82:noticias&Itemid=2, consulta del 03/03/11.
94 Raquel Yrigoyen, intervención en el *Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales"*, La Paz, 15 de febrero de 2011.

> medidas concretas, que tienen que ver con poder económico y con poder político, esa plurinacionalidad no sea respetada (Santos, 2007: 66).

Y es lo que planteaba Carlos Romero, en su rol de constituyente y previo a su cargo de Ministro de Autonomías:

> La autonomía indígena es el único autogobierno pleno. A diferencia de los otros niveles autonómicos, son los únicos que podrán manejar sus propias instituciones y sistema jurídico y tendrán la posibilidad de aprovechar sus recursos naturales renovables. A través de las mancomunidades también podrá mantener la unidad de su territorio. Y por supuesto que no estará subordinada a la autonomía departamental (Carlos Romero, en Schavelzon 2010: 430).

Por último quisiéramos señalar, aunque sea rápidamente, que el debate sobre autonomías indígenas también estuvo marcado por la necesidad de contar con recursos para su implementación y ejecución: "con la propuesta del Gobierno las autonomías indígenas no percibirían recursos económicos del Estado". [95] Éste fue un punto importante en las negociaciones que giraron en torno a la VII Marcha Indígena: en la propuesta formulada por el gobierno no se garantizaba la asignación de recursos para la ejecución de proyectos según los usos y costumbres de las comunidades, pueblos y naciones.

> El gobierno central le da recursos a las autonomías departamentales, municipales y regionales, pero a las autonomías indígenas sólo plantea darles recursos provenientes del cinco por ciento de Impuesto Directo a los Hidrocarburos […], hay cuatro niveles de autonomías y los derechos de los pueblos indígenas no pueden ser menospreciados, como se plantea. [96]

> La marcha exige al Gobierno autonomía plena en sus territorios, con la asignación de recursos económicos para ejecutar proyectos y diseñar su desarrollo conforme a sus usos y costumbres. [97]

> La principal razón de la protesta es el (proyecto de) Ley Marco de Autonomías […], la propuesta autonómica del MAS no garantiza las autonomías indígenas, ni el manejo de recursos económicos. [98]

El asunto de fondo, entonces, tiene que ver con la disponibilidad del Estado de construirse al servicio de la sociedad o a reproducir viejos moldes centralistas y estatistas:

> La autonomía de la que se habla en Bolivia, recupera disputas comunitarias de siglos, en lo que se considera en Bolivia como 'autonomía de facto' que no necesitó ser incorporada en la legislación del Estado para desarrollarse. De algún modo, de lo que se trataba ahora era de pensar en la posibilidad de un Estado a favor de la Sociedad, que diera lugar a una legislación ya no hostil para las comunidades (Schavelzon, 2010: 48).

95 La Patria, 15/06/10. Véase también *La Estrella del Oriente*, 15/06/10.
96 Adolfo Chávez, en *La Prensa*, 15/06/10.
97 *La Prensa*, 21/06/10.
98 *La Patria*, 22/06/10.

Finalmente, es importante citar a Máiz para pensar las conexiones entre un régimen de autonomías, indígenas para nuestro caso, y la noción de plurinacionalidad:

> La autonomía implica una redefinición pluralista de la nación como comunidad de convivencia compartida, voluntariamente aceptada, como nación multicultural, en fin, como una nación de naciones. De ahí que la lucha por el solapamiento de identidades, por minimizar las identificaciones incompatibles y excluyentes, se convierta en algo que, más allá del ámbito jurídico político, debe incorporarse en las estrategias de los actores, en el discurso de los partidos y los líderes. El autonomismo pluralista permite, así, superar la insostenible ecuación: Estado = etnia / nación, asumida implícita o explícitamente tanto: 1) en el postulado de que cada Estado debe contener una sola nación, cuanto 2) en la tesis de que toda nación o étnica, por el hecho de serlo, en lógica inexorable, debe poseer un Estado propio e independiente. El autonomismo plurinacional o pluriétnico permite ensayar la acomodación no sólo pacífica, sino mutuamente beneficiosa y enriquecedora cultural, política y económicamente, de varias naciones en el seno de un mismo Estado, consensuando y debatiendo un proyecto común de convivencia (Máiz 2008: 27).

La necesidad de una base económica para la efectivización de las autonomías es innegable y, al no tomar en cuenta a las autonomías indígenas en la asignación apropiada de recursos, se pone en evidencia nuevamente la jerarquización de las autonomías, por un lado, y, por otro, la dinámica de subordinación que se pretende sobre este nivel de gestión política.

Derecho al consentimiento

El tema del derecho al consentimiento es parte fundamental para la concreción del Estado Plurinacional en Bolivia. En el presente apartado tomaremos como núcleo de análisis el debate surgido en torno al proyecto carretero que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure.[99] Alrededor de dicho hecho y proceso social se discutió intensamente el "derecho a la consulta" que tendrían los pueblos indígenas que habitan en aquel espacio. De entrada quisiéramos dejar claro que nuestra opción analítica es por el derecho al consentimiento, no a la consulta. ¿Por qué? Veamos.

Una de las *novedades* de la Constitución Política del Estado es la consignación de una serie de derechos colectivos para las naciones y pueblos indígena originario campesinos. En tal sentido, nos parece importante realizar un pequeño *excursus* sobre el tema de los derechos.

Derechos individuales y derechos colectivos

En los últimos años, los Estados latinoamericanos han consignado una serie de normas jurídicas para la "protección" de derechos de los pueblos indígenas. Se trata de una suerte de multiculturalismo de Estado o multiculturalismo neoliberal que ha permitido la inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras estatales pero dentro de la misma estructura colonial permitida por el liberalismo político (Hale, 2007; Kymlicka, 1996; 2003).

99 El marco temporal de la investigación planificado contemplaba los años 2009-2010; sin embargo, en el transcurso del levantamiento de datos se activó el conflicto en torno al TIPNIS que puso sobre la mesa posiciones divergentes entre gobierno y movimiento indígena. Por esta razón se privilegió el seguimiento de este caso.

No obstante, dichas políticas han situado en el debate del escenario nacional el tema de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, reconocidos en los artículos 30 a 32 de la Nueva Constitución Política del Estado. En ella, el Estado boliviano reconoce el ejercicio de derechos territoriales, jurídicos, y políticos, entre otros, como formas de ejercicio del derecho de autodeterminación y autogobierno de los pueblos indígenas en el marco de la concepción de Estado Plurinacional.

El liberalismo instituyó los derechos individuales como los valores supremos de la humanidad, negando la historia de ejercicio de derechos colectivos de los pueblos. Además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (individuales) son derechos elaborados desde una determinada matriz civilizacional que se pretenden universales y que, como dicen algunos autores, requieren ser especificados culturalmente por los distintos pueblos que los ejercen (Santos, 1998).

En tal sentido, la marca occidental liberal en el discurso dominante sobre los derechos humanos se puede rastrear:

> en la Declaración Universal de 1948, que fue producida sin la participación de la mayoría de los pueblos del mundo; en el reconocimiento exclusivo de los derechos individuales, con la única excepción del derecho colectivo a la autodeterminación que, además, estaba restringido para los pueblos sometidos al colonialismo europeo; en la prioridad dada a los derechos civiles y políticos sobre los económicos, sociales y culturales, y en el reconocimiento del derecho de propiedad como el primer y, durante muchos años, único derecho económico (Santos, 1998: 354).

De ahí que los derechos individuales han sido el fundamento de un ejercicio de la propiedad privada como despojo de la propiedad colectiva y familiar de las tierras y territorios indígenas originarios.

Hoy, muchos autores hablan de los derechos colectivos como los nuevos derechos fundamentales en referencia al derecho al agua, a la tierra, a la soberanía alimentaria, a los recursos naturales, a la biodiversidad, a los bosques, a los saberes ancestrales (Santos, 2007). Como dice Marés, el derecho colectivo "es un derecho donde todos son sujetos. Si todos son sujetos del mismo derecho, todos tienen disponibilidad de él, pero al mismo tiempo nadie puede disponer de él contrariándolo, porque sería violar el derecho de todos los demás" (Marés, 1996: 18).

En tal sentido los derechos colectivos serían parte de una conquista que abre una nueva categoría en la concepción de derechos que no son ni parte del Estado ni parte del individuo, "sino de colectividades parciales o globales, a las que el derecho empieza a llamar derechos colectivos difusos, porque su titularidad es difusa" (Marés, 1996: 17). Ello plantea nuevos problemas que se expresan en una suerte de tensión permanente entre derechos individuales y derechos colectivos, ya que hay una

> difícil relación entre el reconocimiento de una esfera intangible de jurisdicción indígena y la esfera de los derechos humanos universales; en otras palabras, las posibles fricciones entre los derechos colectivos de algún tipo de comunidad o pueblo y los derechos individuales universales que el Estado-nación como

> "representante" de una comunidad imaginada pretende proteger (Assies, 1999: 41).

Por otra parte, es necesario distinguir entre derechos colectivos primarios y derechos colectivos derivados. En los derechos colectivos derivados los individuos ceden sus derechos a una representación colectiva (por ejemplo, los obreros al sindicato). En los derechos colectivos primarios "no se trata de la decisión de individuos, es la comunidad por sí misma que tiene una constitución propia, la que se afirma como derecho colectivo" (Santos, 2007: 27).

Así mismo, hay que especificar que los derechos colectivos primarios pueden ser ejercidos de dos maneras: individualmente (ejercicio del individuo indígena de un derecho de su pueblo) y colectivamente (por ejemplo, la autodeterminación). El centro de atención que nos estamos planteando es el de los derechos colectivos primarios ejercidos colectivamente; ello, en el caso de los pueblos indígenas, tiene que ver fundamentalmente con el derecho a la autodeterminación.

El derecho a la autodeterminación o libre determinación es el derecho colectivo fundamental que reclaman los pueblos indígenas originarios por el hecho de ser sujetos colectivos preexistentes a los Estados modernos que les negaron históricamente su identidad y sus formas de gobierno. Se trata de un derecho que siempre ha existido y que muchos pueblos llaman "el Derecho Mayor Indígena", en referencia al ejercicio de la autonomía y la soberanía de los pueblos indígenas que se resisten a ser absorbidos y liquidados por el derecho del colonizador, el derecho del Estado-nación (Flores *et al*., 2007; López, 2007; Padilla, 1996).

La exigencia de que los Estados reconozcan el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas y originarios no se da con la finalidad de que aquéllos confieran ese derecho a éstos; el derecho de autodeterminación siempre ha existido y lo que se exige es que se formalice jurídicamente. Obviamente esto traería serias implicaciones en la configuración de los Estados, asunto del que hablaremos más adelante.

El derecho a la autodeterminación, entonces, es el derecho primordial a partir del cual se derivan los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas (derechos territoriales, a los recursos, a mantener sus instituciones jurídicas, políticas, económicas, educativas, etc.) (Naciones Unidas, 2007). Se trata de un derecho que incluye "el control sobre un territorio entendido no sólo en términos de los recursos naturales, sino también como un espacio en que se podía desplegar su propia normatividad social, económica, política, jurídica y cultural y dar forma a las instituciones correspondientes" (Assies, 1999: 45).

En países como Colombia y Bolivia, el reconocimiento a formas de gobierno indígena ha estado estrechamente relacionado con políticas de descentralización (Assies, 1999: 37), las cuales se han dado en el marco del ordenamiento territorial de herencia colonial. Por ello, en términos de jurisdicción, es necesario pensar en formas de autogobierno "extraterritoriales"; es decir, basadas en una territorialidad no necesariamente sujeta a la estructura territorial del Estado-nación. Así mismo, en base a este derecho fundamental, los Estados y el empresariado transnacional debe someterse a la voluntad de los pueblos indígenas en asuntos de su interés en referencia a sus territorios, recursos, instituciones y políticas públicas; esto es lo que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas han llamado el "consentimiento libre, previo e informado" que deben emitir los pueblos indígenas ante acciones de tal naturaleza (Assies, 1999; Flores *et al*, 2007; Santos, 2007).

Un Estado Plurinacional en el que sea posible el ejercicio real de los derechos colectivos de pueblos indígenas originario sólo se concretará en la medida que se dé cabida al concepto y práctica del pluralismo jurídico. Correlativamente, el concepto de pluralismo jurídico sólo se puede entender si se abandona la idea de Estado-nación. Cuando se piensa bajo la categoría de Estado-nación, se cree que a un Estado le corresponde una sociedad homogénea y por tanto un solo Derecho. Sin embargo, "La realidad es que el Estado no tiene un monopolio efectivo sobre la producción e imposición del Derecho" (López, 2005: 96). Por ello, se debe reconocer que al interior de un determinado espacio geopolítico distintos sistemas jurídicos circulan en igualdad jerárquica.

El pluralismo jurídico es una realidad de hecho (pluralismo jurídico de hecho), pero también puede ser una realidad de derecho (pluralismo jurídico formal). Dentro del pluralismo jurídico formal se puede distinguir entre el pluralismo jurídico formal de tipo unitario y el pluralismo jurídico formal igualitario. En el primer caso se hace referencia

> al reconocimiento que hace el Estado de la existencia de distintos sistemas de Derecho, pero de manera unilateral. Es decir, el Estado al momento de reconocer se reserva la potestad de determinar, unilateralmente, el ámbito de aplicación y la legitimidad del Derecho reconocido. Así, el Derecho reconocido se convierte en subsidiario (supletorio) del Derecho estatal, puesto que las condiciones de su existencia y funcionamiento están delimitadas por el derecho estatal (López, 2005: 97).

En el segundo caso, el derecho oficial reconoce la validez de normas de los diversos sistemas de derechos que tienen su origen en comunidades especiales y que conforman una parte diferenciada pero constitutiva de la sociedad entera, teniendo capacidad para que su derecho sea reconocido como parte integral del orden legal nacional. Esto implica, dejar de pensar en un sistema jurídico cerrado para pasar a reconocer "la existencia de un campo jurídico, constituido por la articulación, la intermediación y la disonancia entre distintas normatividades en un contexto de proceso y conflicto" (Assies, 1999: 49).

Visto este apartado sobre el tema de derechos entremos directamente a lo que nos ocupa.

El TIPNIS: contexto, población y proyectos

El Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure se encuentra entre los departamentos de Beni y Cochabamba. Su nombre se debe a los dos ríos que lo encierran. Isiboro significa "río de tajibales" y Sécure significa "río angosto y poco profundo". Está estructurado en una gradiente de cuatro pisos ecológicos caracterizados por una alta sensibilidad ambiental. [100]

La ubicación del TIPNIS es típicamente transicional a partir de un gradiente de varios pisos ecológicos, todos ellos, caracterizados por su alta sensibilidad ambiental. De hecho, la zona de mayor fragilidad ecológica corresponde a la zona de serranías subandinas, pero también la transición entre el subandino y la llanura aluvial, conformada por los contrafuertes piedemontanos (colinas y terrazas onduladas) presentan una elevada fragilidad ecosistémica. El gradiente ecológico del TIPNIS, implica al menos cuatro pisos ecológicos, desde las zonas de yungas pluviosos en las cimas de la Cordillera de Mosetenes, hasta la llanura aluvial baja

100 Véase http://www.isiborosecure.com/datos.htm, consulta del 07/12/11.

del norte, sujeta a fuertes inundaciones estacionales.

Región sur del TIPNIS es la que más ha sufrido el impacto de la colonización de los productores de hoja de coca. Es la zona caracterizada por ser un pie de monte de serranía con bosque y en la cual se ha afectado la condición del mismo junto a la recarga de acuíferos. La región central se caracteriza por la presencia de pantanales debido a abundante formación de aguas, además de la presencia de un bosque de galería inundable que acompaña el curso de los ríos y arroyos. En esta zona se da la presencia de saurios, tortugas, peces y aves que habita en la sabanas inundadas. Es también la zona con mayor población indígena. La parte baja de los ríos Sécure e Isiboro contiene importantes bosques de galería y pastos naturales; así mismo, se advierte la presencia de lagunas en la que se encuentra gran cantidad de peces. En esta región se da la reproducción de tortugas acuáticas y peces gracias a las playas arenosas del lugar; aquí encontramos pequeña y mediana actividad ganadera desarrollada por comunidades indígenas y por ganaderos. La cuarta zona es la de la cuenca del alto Sécure, junto a la serranía, con una serranía habitada y aprovechada exclusivamente por comunidades indígenas que se mueven en lógica de manejo de selva. Es el núcleo del área protegida: "Haciendo un balance comparativo, es posible afirmar que estamos hablando de la región de pie de monte y subandino mejor conservada en la formación yungeña de América del Sur". [101]

En el TIPNIS habitan, principalmente, tres pueblos indígenas: chimanes, yuracaré y moxeños. Este territorio indígena fue declarado Parque Nacional mediante el Decreto 7401 del 22 de noviembre de 1965, y se convirtió en territorio indígena el 24 de septiembre de 1990, mediante el Decreto 22610. En el año 2009 el gobierno de Evo Morales entregó a yuracarés, moxeños y chimanes, indígenas que habitan dicho territorio, el título de Tierra Comunitaria de Origen, con una extensión de más de un millón de hectáreas (Garcés, 2011c).

En los considerandos de la creación del Isiboro Sécure como área protegida en la categoría de Parque Nacional (Ley 7401 de 1965) se indica:

> …en las provincias del Chapare y Moxos de los departamentos de Cochabamba y Beni respectivamente, el Estado posee áreas que por su particular belleza, ubicación, topografía, riqueza en flora y fauna, merecen ser mantenidas como reservas vírgenes;
>
> …la construcción del camino marginal de la selva y los planes de colonización, ponen en serio peligro la integridad de los recursos naturales renovables y, consiguientemente, de la belleza escénica de la región;

Años más tarde, en 1990, se promulga el Decreto 22610, gracias a la lucha de la "Marcha por el Territorio y Dignidad". El artículo primero de dicho decreto dice: "Se reconoce al Parque Nacional Isiboro Sécure como territorio indígena de los pueblos Mojeño, Yurakaré y Chimán que ancestralmente lo habitan". Luego, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada convirtió el área en una TCO indígena, con el título de propiedad TCO – NAL – 000002. El 14 de mayo de 1998 el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) inició el saneamiento de toda la superficie titulada del Tipnis, concluyendo el trámite 10 años después.[102] Finalmente, el 13 junio de 2009, Evo Morales entregó el título ejecutorial TCO – NAL - 000229 de propiedad del Territorio

101 Sarela Paz, en http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011120103, consulta del 02/12/11.
102 Véase http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011051605, consulta del 17/05/11.

Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) a la Subcentral TIPNIS y encomendó que se "asuma la defensa territorial por todos los medios y ante todas las instancias".[103]

Para la preservación del Parque Nacional, ya en el Decreto de 1990 se tomaron medidas importantes:

> El Decreto 22610 de 1990 dispuso la demarcación de una "línea roja" para evitar nuevos asentamientos en esta área declarada Parque Nacional. Sin embargo, en este territorio que soporta una enorme presión demográfica se tuvo que remover varias veces la denominada "línea roja", que supuestamente debe proteger al área de la deforestación que avanza desde el sur, y de la creciente demanda de tierra agrícola de la población local que avanza desde el norte. [104]

El 22 de septiembre de 2006 el gobierno boliviano promulga la Ley Nº 3477. En ella se dice: "Declárese de prioridad nacional y departamental la elaboración del Estudio a Diseño Final y construcción del tramo Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, correspondiente a la carretera Cochabamba - Beni, de la Red Vial Fundamental". En agosto de 2010 se aprobaron las licencias ambientales para los tramos I y III, quedando pendiente el tramo II que atraviesa la zona núcleo del Tipnis. [105] El proyecto de carretera en debate data de 1998 y, desde el 2003, es parte del corredor bioceánico Brasil-Bolivia-Chile y Perú. Se trata de 306 Km. que pretenden unir los departamentos de Cochabamba y Beni. El primer tramo tiene 47 kilómetros y vincula Villa Tunari e Isinuta; el segundo, con 177 kilómetros vincula Isinuta Monte Grande; y el tercero, Monte Grande – San Ignacio de Moxos con 82 kilómetros (Garcés, 2011c).[106]

El 4 de agosto de 2008, la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), suscribió el documento de adjudicación de la obra a favor de la empresa brasileña constructora de carreteras OAS. Esta adjudicación se hizo bajo la modalidad "llave en mano"; es decir, una "contratación por la cual el proponente oferta un producto terminado o un proyecto puesto en servicio, que pasa por la revisión del diseño, ejecución de obras, control de calidad, instalaciones, equipamiento, transferencia intelectual o tecnológica, mantenimiento y puesta en marcha o en servicio".[107]

El 15 de febrero de 2011, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social de Brasil (BNDES) suscribieron el Contrato de Colaboración Financiera Nº 10219991 por la suma de 332 millones de dólares,[108] destinados a financiar el "Proyecto Carretero Villa Tunari – San Ignacio de Moxos". El 7 de mayo de 2011 Evo Morales promulgó la Ley 112 que aprueba la contratación de un crédito brasilero por los 332 millones de dólares referidos (Garcés, 2011c).[109]

> La carretera fue respaldada en 2009 por un crédito comprometido por el ex presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, y formará parte del nuevo corredor bioceánico que atravesará por los departamentos de Oruro, Potosí, Sucre y La Paz, Cochabamba y Beni, una ruta anhelada "por más de 100 años", según Evo

103 En http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/042011/120411_1.pdf, consulta del 19/04/11.
104 En *Los Tiempos*, 19/05/11.
105 En http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011051605, consulta del 17/05/11.
106 Véase también http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011052008, consulta del 23/05/11.
107 En http://www.jornadanet.com/Hemeroteca/n.php?a=16940-1&f=20080805, consulta del 25/10/11.
108 La suma total del costo de la carretera ascenderá a 415 millones de dólares. Véase http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/042011/120411_1.pdf, consulta del 19/04/11.
109 El crédito, según la Ministra de Planificación del Desarrollo, Viviana Caro, será pagado en 15 años, con cuatro años de gracia. Véase http//www.constituyentesoberana.org/3/noticias/índice-not-ac.html, consulta del 19/04/11.

Morales.[110]

Finalmente, varios medios de comunicación y analistas señalan que la carretera estaría por sobre el costo real, enfatizando, en algunos casos, que estaría dos veces por encima del costo estimado. [111]

Los intereses y posicionamientos en juego

¿Cuáles son los argumentos a favor y en contra de la construcción de la carretera del TIPNIS? Empecemos por los argumentos a favor de la carretera.

De manera general se afirma que la carretera es de interés nacional ya que su objetivo es responder a la necesidad que tendrían los dos departamentos involucrados (Beni y Cochabamba) de promover su desarrollo. Así lo afirman varios personajes vinculados al partido de gobierno. Por ejemplo, Edmundo Novillo dice: "Debo lamentar que no se llegue a comprender y a entender que este camino es una necesidad histórica para el pueblo boliviano".[112] De igual forma, el diputado beniano del MAS, Antonio Molina, afirma que la prioridad, frente a los opositores a la carretera, es la "estrategia de desarrollo nacional".[113] Iván Canelas enfatiza que la construcción de la carretera

> no es un tema político; es un asunto reivindicatorio de dos departamentos que necesitan la carretera para promover su desarrollo. El gobierno está abierto al diálogo sobre la construcción de la carretera, pero no frenará el desarrollo regional.[114]

Por otro lado, se plantea que la carretera permitiría la articulación de la amazonía con los valles y el altiplano; y, de manera más importante, permitiría romper la dependencia beniniana hacia el centro económico cruceño. Quien defiende este planteamiento con fuerza es el Vicepresidente:

> Una carretera entre Beni y Cochabamba permitirá a los ganaderos, pequeños y medianos del Beni, vincularse directamente con los mercados de consumo de la carne beniana en los valles y el altiplano, rompiendo la intermediación y la dependencia hacia el exclusivo grupo empresarial que controla el precio de la carne puesta "en gancho". Por ello, no es una novedad que los principales opositores a este proyecto de integración vial, desde hace décadas, sean estos grupos monopólicos que mantienen al Beni como su patio trasero. Y en esa tarea, se encuentran entre sus más leales aliados, las autoridades regionales benianas, expertas en el soborno de dirigentes (García Linera, 2011: 165)

Finalmente, la carretera permitiría no sólo el desarrollo nacional y/o regional sino el desarrollo de los pueblos indígenas que ahí habitan, dejando su condición "salvaje":

> Hay que admitir las necesidades más urgentes, hay que diferenciarlas cual da más beneficios a nuestros hermanos del TIPNIS; la carretera o mantenerse en

110 Véase http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011051605, consulta del 17/05/11.
111 Véase Carlos Crespo en http//www.bolpress.com/art.php?Cod=2010112303, consulta del 24/11/10; Los Tiempos, 28/06/09; http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/102010/221010_1.pdf, consulta del 10/11/10.
112 Edmundo Novillo, en http://www.indigena.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483947228, consulta del 19/0711.
113 En *La Razón*, 10/07/11.
114 Iván Canelas, en http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011072610, consulta del 27/07/11.

> la clandestinidad, mantenerse como indigentes, o, invigentes, mantenerse como salvajes por decir, cuál es más importante, yo creo que esas diferencias hay que admitirlas (…) … No queremos que los indígenas (del TIPNIS) vivan más como salvajes. [115]

Para ello habrá que desplegar todo tipo de estrategia de convencimiento sobre las bondades de la carretera:

> El mandatario Evo Morales pidió ayer a los pobladores chapareños convencer a los indígenas del TIPNIS para que den luz verde a la obra. Incluso, dirigiéndose a los más jóvenes, dijo que deberían "conquistar" a las indígenas yuracarés para que estén de acuerdo con la construcción del tramo II de la carretera San Ignacio de Moxos-Villa Tunari: "Ustedes compañeras y compañeros tienen que explicar, orientar a los compañeros indígenas, el propio alcalde está movilizado, para convencerlos y que no se opongan", dijo. "Si yo tuviera tiempo, iría a enamorar a las compañeras yuracarés y convencerlas de que no se opongan; así que, jóvenes, tienen instrucciones del Presidente de conquistar a las compañeras yuracarés trinitarias para que no se opongan a la construcción del camino". Enseguida consultó: "¿Aprobado?" y se escucharon aplausos del público. [116]

¿Cuáles son los argumentos que se oponen a la construcción de la carretera? Veamos los principales.

En primer lugar, se afirma que la carretera sería parte de la IIRSA, es decir, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. En ella, se priorizan los proyectos que favorecen la inversión en transporte, mercados energéticos y telecomunicaciones; así mismo, se crearían condiciones para facilitar las transacciones transfronterizas y el paso de carga comercial; finalmente, favorecería actividades productivas y comerciales vinculadas a la ganadería extensiva, la agricultura a gran escala, la expansión del monocultivo de soya y, en general, la extracción de recursos naturales de la región.[117]

Estos móviles se podrían ver de manera positiva como esfuerzos de integración regional;[118] sin embargo, desde el lugar de enunciación indígena, e incluso "popular", se los entiende como mecanismos de articulación de oligarquías nacionales e intereses transnacionales.

> Los nuevos proyectos de gran riesgo propuestos por el IIRSA están endeudando a los países de Sur América, además que está acelerando de forma drástica las formas de vida de las regiones donde se desarrollan estos proyectos. Entonces los bosques, los ríos y los humedales, las montañas e incluso las comunidades habitadas por seres humanos se ven como barreras al llamado desarrollo económico con el supuesto fin de beneficiar a las industrias, los gobiernos y por ende a la gente.[119]

115 Roberto Coraite, en http://www.noticiasfides.com/sociedad/csutcb-no-queremos-que-indigenas-del-tipnis-vivan-mas-como-salvajes-20110906/, consulta del 03/10/11. Según el gobierno, los pueblos indígenas que habitan en el TIPNIS serán los más beneficiados con esa vía; véase http://erbol.com.bo/noticia.php?identificad or=2147483946809, consulta del 12/07/11.

116 *La Razón*, 01/08/11.

117 Véase http://www.constituyentesoberana.org/3/int/042010/160410_1.pdf, consulta del 20/02/11. Véase además http://www.iirsa.org/index01.asp?CodIdioma=ESP, consulta del 28/08/11.

118 Así lo ve, por ejemplo, un asambleísta departamental de Oruro: "La construcción de la carretera Villa Tunari (Cochabamba) - San Ignacio de Moxos (Beni), fortalecerá a Oruro como la principal zona de tránsito comercial de Sudamérica y unirá la Amazonía con los puertos de Arica e Iquique, subrayó el presidente de la Asamblea Legislativa Departamental, Salomón Aguilar Marca. 'Solamente, en el nivel microeconómico, con el mayor tránsito de vehículos desde la Amazonía hacia el Pacífico, los beneficios llegarán a todos. Desde aquella vendedora que tiene un determinado número de comida o productos para vender por día, con la carretera, se duplicará esa venta y le representará mayores ingresos, de la misma forma para nuestros mecánicos y otros sectores del departamento', dijo" (*La Patria*, 24/08/11).

119 http://www.constituyentesoberana.org/3/int/042010/160410_1.pdf, consulta del 20/02/11.

Un segundo argumento contra la carretera, estrechamente relacionado con el anterior, es el de que ella serviría para conectar a Brasil con el Océano Pacífico y desde ahí extender sus posibilidades de articulación con el mercado chino. En esta eventualidad, Bolivia serviría como espacio transitorio de los intereses comerciales brasileños.

> La carretera no solo que es parte del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), donde nuestro rol es meramente como país de tránsito, sino que facilitará la conexión del Brasil al Océano Pacífico para el traslado de bienes y servicios, tanto que será financiada por el gobierno brasilero y construida por una empresa del país vecino (OAS): en agosto del 2009, Evo y Lula firmaron el Protocolo de Financiamiento de la carretera, por 332 millones de dólares (ABI, 11-IV-2010), reproduciendo de esta manera el llamado "subimperialismo brasileño". [120]

> A Brasil le interesa llegar al océano Pacífico y, de esta manera, facilitar su llegada al mercado chino. También le interesa consolidar sus objetivos geopolíticos de influencia regional y para eso financia y participa de proyectos viales y energéticos en la región.[121]

Encontramos también argumentos de timbre ecológico, en el sentido de que oponerse a la construcción de la carretera significa defender el medio ambiente y la ecología del país, históricamente depredada por distinto tipo de agentes. Así, una obra como la planificada significaría la destrucción del principal pulmón ecológico del país.

> Se trata de defender el medio ambiente y ecología del país, venida a menos por las acciones depredadoras de empresarios madereros, buscadores de oro, traficantes de flora y fauna y otras plagas que aniquilan el hábitat de los pobladores del Tipnis.[122]

> Todos estos territorios comunitarios se verán afectados por la construcción de la vía, que según los indígenas será el golpe final para destruir el principal pulmón ecológico y hogar de los pueblos yuracaré, chimán y moxeño-trinitario. [123]

Desde las posturas opositoras, finalmente, se afirma que la carretera no beneficiará a las comunidades que viven en el territorio sino, antes bien, destruirá su identidad y su espacio de vida.

> Pedimos el respeto a nuestros derechos, que no pueden engañarnos y decir vamos a llevar un desarrollo a las comunidades y en el fondo nos están mintiendo. […] Al margen de querer impulsar un desarrollo para las comunidades indígenas, en el fondo este proyecto (carretero) no beneficia ni desarrolla a ninguna de las comunidades. […] El objetivo de la carretera apunta más que todo a la explotación de hidrocarburos y al final se destrozará el TIPNIS, porque con la carretera se abrirán caminos ramales para la explotación de los recursos que hay en la zona.

120 http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010112303, consulta del 24/10/10.
121 http://www.paginasiete.bo/2011-07-06/Nacional/Destacados/05Seg01060711.aspx, consulta del 20/08/11.
122 http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/ac/072011/180711_2.pdf, consulta del 20/07/11.
123 http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011051605, consulta del 17/05/11.

> […] Cuando se daña a una comunidad, se daña definitivamente a todas las comunidades. Una son todas, todas son una, entonces cuando se daña a una sola comunidad igual están dañando a todas las comunidades, porque todas dependen de todo el territorio. [124]

> Todavía no queremos desarrollo, además si se abre la carretera nos van a avasallar y nos quedamos sin territorio, sin tierra y sin identidad […] si ahora que no hay carretera estamos siendo avasallados, cómo será cuando haya carretera. [125]

¿Consulta o consentimiento?

A partir de mayo del 2010 el tema del TIPNIS comienza a ser recurrente en la opinión pública;[126] sin embargo, será un año después, desde mayo del 2011, que el conflicto se agudiza debido a la promulgación de la ley que aprueba la contratación del crédito brasilero para la carretera. Así, del 15 de agosto al 19 de octubre de 2011 se realizó la *VIII Gran Marcha Indígena por la Defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)*, *por los territorios indígenas, la vida, dignidad y los derechos de los pueblos indígenas*. Fueron 65 días de marcha. Uno de los temas centrales debatidos durante la marcha fue el derecho a la consulta que tenían y tienen los pueblos indígenas que habitan el TIPNIS. En este contexto, se vertieron varios criterios sobre la consulta. Vemos los principales.

La posición más dura fue la expresada por el presidente del Estado Plurinacional, cuando dijo: "Quieran o no quieran vamos a construir y en nuestra gestión vamos a entregar el camino Villa Tunari-San Ignacio de Moxos". [127]

De igual forma, las declaraciones del Presidente de ABC dan a entender que la consulta es un procedimiento que se puede sortear sin mayores problemas:

> Salvo que se negaran totalmente a la consulta, entonces el Estado tiene la obligación de seguir su proyecto sin consulta y es el peligro en que están incurriendo y se los expliqué a los del TIPNIS. Si insisten en negarse a la consulta con el Ejecutivo; (entonces), al gobierno no le queda otra que trabajar sin consulta. [128]

Por otro lado, desde el Jefe de Estado, habría una adulteración de los fines de la consulta:

> Las quejas que tengo del movimiento indígena y a todos los hermanos indígenas de Bolivia. A veces las consultas ya no es tanto para conservar el medio ambiente, sino las consultas son un chantaje a las empresas, al Estado o Yacimientos, como un condicionamiento hasta una extorsión.[129]

Desde esta perspectiva, la consulta se la puede o debe hacer pero con el objetivo predefinido desde el Estado: "Consultaremos a todos pero con el principio de la necesidad estratégica de la

124 Adolfo Moye, en http://erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483946809, consulta del 12/07/11.
125 Rosa Chao, en http://www.indigena.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483947266, consulta del 19/07/11.
126 Incluso la denuncia de un proyecto carretero sin la consulta respectiva fue parte de la plataforma de lucha de la VII Marcha Indígena realizada entre junio y julio del 2010.
127 Evo Morales, en *Los Tiempos*, 30/06/11.
128 Luis Sánchez, en http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483947957, consulta del 05/08/11).
129 Evo Morales, en http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483943825, consulta del 28/04/11. De igual forma, el ministro de Coordinación Gubernamental, Wilfredo Chávez opina que el derecho a la consulta "ha sido mal manejado"; en http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011072610, consulta del 27/07/11.

vinculación de esta carretera entre departamentos, pueblos y comunidades".[130]

En otra posición, que se podría considerar abiertamente democrática, los representantes del gobierno afirman que se hará la consulta "comunidad por comunidad".

> Hay que proteger el medio ambiente, por supuesto, hay que hacer la consulta por supuesto, siempre hemos hecho la consulta en cumplimiento a la Constitución y ahora haremos la consulta comunidad por comunidad y vamos a consultar a todos porque no hay indígenas de primera o indígenas de segunda.[131]

El asunto central, sin embargo, en todas estas miradas presentadas hasta aquí, es que la consulta no es vinculante:

> El convenio 169 de la OIT y la Constitución son claros, no hay posibilidad de veto porque las comunidades locales no pueden vetar un proyecto de impacto nacional y regional. [132]

> En ninguna parte del mundo la consulta es vinculante porque un Estado no podría someterse a la decisión de una comunidad local, sea indígena o no indígena. Son políticas de Estado (la construcción de la carretera por el TIPNIS) y ese es el espíritu del Convenio 169 (de la OIT), no hay posibilidad de veto.[133]

> Las consultas vamos a hacerlas, pero quiero que sepan que no tienen carácter vinculante. No porque ellos (los indígenas) digan no, no se va a hacer. Las consultas están constitucionalizadas, pero no tienen carácter de obligatoriedad, por tanto, el gran deseo que tenemos para la gestión del 2014 es ver los caminos pavimentados Villa Tunari-San Ignacio de Moxos; tenemos el dinero y la empresa (OAS) está contratada. [134]

> Las consultas se van a hacer, pero revisemos los acuerdos internacionales o la misma Constitución; las consultas no son vinculantes. No nos engañemos, son para que haya menos contaminación por un proyecto, pero no son para que las empresas que buscan petróleo, o el Estado, sean chantajeados o extorsionados.[135]

Desde los actores de la Marcha, los objetivos de la consulta son otros:

> En el marco de los derechos colectivos de las naciones, pueblos indígenas originarios y afrobolivianos, el ejercicio de la libre determinación, autogobierno y autonomía, el derecho a la consulta es fundamental para la defensa de nuestra Madre Tierra-Pachamama frente a las actividades extractivas, actividades, obras o proyectos: políticas, planes y decisiones de gobierno que afectan nuestra forma de vida y de nuestros hermanos bolivianos. Ante lo cual se plantea como alternativa el vivir bien lo que permitirá construir un verdadero Estado Plurinacional dejando

130 Álvaro García Linera, en http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483946661, consulta del 01/07/11. Wilfredo Chávez también "anunció que en los futuros procesos de consulta se reconocerán los derechos indígenas, pero se privilegiarán los intereses del Estado", en http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011072610, consulta del 27/07/11.
131 Álvaro García Linera, en http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483946661, consulta del 01/07/11.
132 Carlos Romero, en http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011072110, consulta del 22/07/11.
133 Carlos Romero, en http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483947528, consulta del 27/07/11.
134 Evo Morales, en *La Razón,* 01/08/11.
135 Evo Morales, en *La Razón*, 07/08/11.

el Estado colonial, republicano y neoliberal.[136]

> No se está entendiendo esta cuestión, porque al parecer al Estado le está picando reproducir el capitalismo de Estado por encima de los pueblos indígenas. En el tema de derecho a la consulta, nomás se viola este derecho que esta constitucionalizado. Además que todos sabemos que con las dos leyes, la refrendada por la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración, el presidente todavía no ha llegado a asimilar esta situación. Por eso es que lo que el presidente está haciendo hasta el momento es un discurso muy lejano a la realidad, muy como decimos un mundo celeste que es la realidad. Entonces, es como si está olvidando de engranar, si se quiere esta cuestión de la plurinacionalidad, con lo quiere hacer, digamos con las proyecciones de visión de país.[137]

Planteado el tema, además, durante las relaciones conflictivas entre gobierno y movimiento indígena durante la Marcha, la consulta resulta extemporánea para el segundo.

> Nosotros ya estamos golpeados. No es momento de hablar de consultas; tendríamos que iniciar de cero para empezar una conversación. Paremos todo (la construcción de los tramos I y III) y ahí recién iniciamos el diálogo.[138]

La Constitución Política del Estado, como ya adelantamos, dedica específicamente los artículos 30 a 32 al tema de los derechos colectivos indígenas. Escogeremos del artículo 30 los numerales más relevantes para nuestro objetivo:

> II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:
>
> 4. A la libre determinación y territorialidad.
>
> 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.
>
> 10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.
>
> 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
> 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.
>
> 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin

136 Resolución del CONAMAQ Ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, en http://conamaq.org/index.php?option=com_content&view=article&id=104:resolucion-sobre-derecho-a-la-consulta&catid=3:noticias&Itemid=11, consulta del 10/11/10.
137 Lázaro Tacoó, entrevista, 05/06/11.
138 Adolfo Moye, en *La Razón,* 10/07/11.

> perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.
>
> III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley.

Por otro lado, en la Ley de Régimen Electoral, promulgada el 30 de junio de 2010, se define el alcance de la consulta previa:

> La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada.
>
> En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.
>
> Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda (Art. 39).

Como se ve, en la normativa boliviana la opción ha sido tomar partido por la *consulta*, no por el *consentimiento*. Sin embargo, desde el mismo marco jurídico se puede ampliar esta perspectiva. En efecto, en la misma Constitución, en los artículos 13 y 256, se encuentran consideraciones respecto al ejercicio de derechos:

> IV Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia (Art. 13, IV).
>
> I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.
>
> II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables (Art. 256, I y II).

Existe una ya respetable tradición, en los instrumentos internacionales de derechos referentes a los pueblos indígenas, que han ido poniendo énfasis en el derecho al consentimiento que habrían de dar dichos pueblos al momento de sentirse afectados por medidas de distinto tipo. Así ha quedado planteado en el Convenio 169 de la OIT: "Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las

circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas" (art. 6, 2). De la misma manera, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada como Ley 3760 para Bolivia el 7 de noviembre de 2007 se explicita lo siguiente:

> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (art. 19).
>
> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (art. 32, 2)

Vistas las cosas desde este lado, el derecho es al consentimiento; la consulta es el procedimiento mediante el cual se logra el consentimiento, el cual, se entiende, se emitiría siempre y cuando se trata de acciones que no afecten el sistema de vida social, económico, político y cultural de los pueblos. Al respecto, Héctor Díaz-Polanco ofrece ideas esclarecedoras:

> Creo que debiéramos hacer el ejercicio de volver a leer las fuentes de la consulta, porque si uno va a las dos fuentes fundamentales, el Convenio 169 y la Declaración Universal del 2007, pues es muy probable que nos estemos planteando mal la cuestión, tanto para recusarla como para defenderla. Yo no veo allí ningún derecho a la consulta. Lo que esos textos plantean no es un derecho de los indígenas a la consulta; lo que plantean esos textos es otro derecho: el derecho al consentimiento. Y los textos dicen bien claro, "para alcanzar precisamente la meta del consentimiento de los pueblos, se utiliza un método que es la consulta"; pero el derecho no es la consulta, el derecho que tienen los pueblos indígenas es a dar su consentimiento mediante una consulta. Porque no hay manera de conocer el sentimiento, el sentido de las cosas de estos pueblos sin una consulta. Pero ha habido la tendencia a reducirnos a esta consulta, a concentrarnos no en el consentimiento sino en la consulta. Terminamos con situaciones como las que señalaba la compañera Nelly de que hay consulta, pero no se respeta el consentimiento. Los pueblos dicen "consiento o no consiento". Pero del otro lado dicen "puesto que te consulté, ya después no importa". La consulta no tiene ninguna importancia; es un paso técnico, previo; por eso se llama consulta previa, para llegar a un objetivo de máxima importancia para las autonomías. [139]

El tema es planteado desde similar perspectiva por un dirigente:

> Para nosotros, en el tema de la consulta previa e informada, decía "vinculante" en nuestra Constitución. Pero ahora lo han quitado. Para nosotros ha quedado como previa, informada, pero no es vinculante. Y esa parte que es lo más importante ha salido. Cuando salíamos de Sucre se habían creado grandes debates en torno al

139 Héctor Díaz-Polanco, intervención en el Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales", La Paz, 16 de febrero de 2011.

> tema de la consulta vinculante; se ha cambiado. No sé si en Ecuador, Guatemala o el Perú son vinculantes las consultas que se hacen porque si la consulta es vinculante vale, pero si la consulta no es vinculante, entonces, ¿estamos haciendo una consulta sólo por cumplir las normas? ¿Para llenar los requisitos nada más estamos haciendo la consulta? [140]

En definitiva, en un Estado-nación se espera que opere una lógica de poder centralizado en beneficio de un abstracto denominado "nación". Sin embargo, es bueno recordar que, desde la promulgación de la Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009, Bolivia se ha asumido como un Estado Plurinacional. Ello significa la aceptación de existencia y agencia de diversos colectivos políticos que deben tomar parte de las decisiones fundamentales del Estado, en un ejercicio de cogobierno permanente y como expresión consensuada de sus formas de autogobierno. En el caso de uno de esos colectivos políticos denominado "pueblos indígenas", el ejercicio de su libre determinación no viene dado por una bondad del Estado sino por su carácter preexistente al Estado Republicano Liberal. De tal manera que el Estado Plurinacional se realiza y actualiza materialmente en la medida que la tensión entre cogobierno (entre los distintos colectivos políticos que forman la voluntad consensuada y negociada del Estado) y autogobierno (hacia dentro de los mismos colectivos políticos) se resuelve en diálogo y forcejeo permanente. Y es que el Estado Plurinacional renuncia al ejercicio de una soberanía única detentada por el poder central.

> El artículo 2° garantiza la libre determinación de las Naciones y Pueblos indígena originarios y su derecho a la autonomía y autogobierno. Ese mismo artículo 2° que establece la preexistencia de las naciones y pueblos originarios indígenas está dando la pauta de que esas mismas naciones y pueblos deben ser reconocidos con todos sus derechos territoriales. Más aún cuando el artículo 7° revierte una tradición constitucional que remite toda la soberanía al estado y que considera que la deliberación y el autogobierno constituyen delito de sedición. El artículo 7° actualmente vigente, por el contrario, establece que el pueblo boliviano ejerce su soberanía en forma directa (y también en forma delegada). ¿Cómo debe entenderse entonces la confrontación por el derecho de varios pueblos indígenas a decidir si la carretera cruza o no cruza por su territorio? Ni más ni menos como el ejercicio de sus derechos de libre determinación, autogobierno y ejercicio directo de soberanía garantizados por el Estado, contra la voluntad de un gobierno que ha quedado debilitado en su rol de árbitro. Las relaciones de fuerza existentes hasta la aprobación de la Constitución por la Asamblea en Oruro habían quedado revertidas por acción del propio gobierno que negocia con los prefectos la desfiguración del texto constitucional (Regalsky, 2011: 5).

140 Gabriel Guzmán, , intervención en el Seminario "Retos y desafíos en la construcción de Estados Plurinacionales", La Paz, 15 de febrero de 2011.

CONCLUSIONES

De manera sintética podemos afirmar que la Colonia reconocía la identidad colectiva de los pueblos que habitaban lo que hoy conocemos como Bolivia, pero lo hacían de manera subordinada a fin de organizar la fuerza de trabajo extractiva y servil. El liberalismo pondrá en pie la bandera de la defensa de la libertad (identidad) individual como mecanismo de abolición de formas "feudales" de relaciones económicas. Luego, el Estado-nación se esforzará por construir una sola identidad colectiva en nombre de la nación criolla. Finalmente, las políticas de la diferencia de los 90 lo que hicieron fue pregonar un respeto hacia los pueblos indígenas en el que el reconocimiento de sus identidades caminaba de la mano con la negación de los necesarios mecanismos de distribución económica contrarios al neoliberalismo.

Lo que se encuentra detrás de la idea de Estado Plurinacional es la ruptura y superación de estos horizontes que han resultado segregadores e inferiorizadores de los pueblos indígenas.

En la tesis de Salvador Schavelzon se puede ver, con la calidad de registro que ofrece la etnografía, las voces y tendencias existentes al interior de la bancada del MAS en la Asamblea Constituyente. Según el autor, en ella coexistían la visión pluralista de los pueblos indígenas y la visión de la izquierda nacionalista. La primera recibía las ideas del horizonte katarista que buscaba superar los marcos de homogenización de la experiencia nacionalista del 52, a la vez que reivindicaba la condición "nacional" de los pueblos originarios; de ahí que la línea propositiva caminaba por ámbitos de pluralidad. La visión heredera de la izquierda nacionalista, por el contrario, empujaba las nociones de soberanía nacional, el reclamo de la justicia social, la recuperación de la soberanía sobre los recursos naturales y el antiimperialismo. Aquí, el énfasis no se encuentra en el pluralismo sino en el desarrollo y la independencia económica de la nación (Schavelzon, 2010).

Lo que nos muestra Schavelzon es que al interior del MAS también conviven estas dos tendencias, aunque el bloque de la izquierda nacional siempre ha sido mayoritario en el MAS. En este bloque se puede incluir, *grosso modo*, a varios ministros, parlamentarios y a las organizaciones campesinas y de colonizadores fundadoras del MAS. Se puede conectar estas ideas con las elaboraciones de García Linera quien plantea, en uno de sus textos, que lo plurinacional (en su versión ya vista) y lo territorial (con la incorporación de las autonomías en la Constitución) está resuelto y, desde el segundo gobierno del MAS, el énfasis habría de estar en lo económico (García Linera, en Schavelzon, 2010: 394).

Como dice Schavelzon,

> podemos pensar que lo que justamente permitía pensar un proyecto que iba más allá del multiculturalismo, era la relación del indianismo pluralista con las mayorías indígenas desde un proyecto político que buscaba el poder. Y que lo que permitía a la izquierda nacional superar al nacionalismo del 52 era la combinación con el pluralismo indianista que le permitía superar su monoculturalismo y complicidad con el Estado colonial. (Schavelzon 2010: 413).

En la investigación nos planteamos que la representación política de los pueblos indígenas, sus

autonomías y el derecho al consentimiento son elementos fundamentales para la comprensión del ejercicio del Estado Plurinacional en Bolivia. En tal sentido, hemos realizado un seguimiento a los tres temas en el período de estudio. Nuestra hipótesis de trabajo planteaba que el gobierno del MAS se posiciona como una suerte de contenedor de elementos centrales que hacen a la constitución del Estado Plurinacional, actuando bajo el formato del Estado-nación, es decir, restringiendo el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas y a participar plenamente en la vida política, económica y social del Estado.

Lo que nos ha dado la investigación ha sido justamente la constatación de que la gestión gubernamental del Estado Plurinacional no puede desprenderse de los viejos anclajes heredados del Estado-Nación como acumulado histórico de formatos coloniales y liberales.

En el caso de la representación política no ha dejado de reproducirse el esquema de un multiculturalismo que pregona la inclusión y participación política de los pueblos indígenas pero bajo la fórmula de minorización en el acceso a las instancias de deliberación y decisión del Estado. De tal manera que se trata de pensar la configuración del Estado desde formas de representación no exclusivamente basadas en el ciudadano individual sino también desde los colectivos políticos que lo conforman en tanto Estado plurinacional. Y ello amarrado al principio del pluralismo jurídico que, tomado en serio, significa también aceptar otras formas de designación de los representantes y otras formas de ejercicio de la democracia.

En cuanto a la forma autonómica asumida por el Estado Plurinacional, dado que éste fue concebido por las organizaciones como mecanismo de reconstitución territorial sobre el principio de libre determinación y basado en la existencia precolonial de los pueblos, se debe asumir la voluntad política de trastocar el ordenamiento territorial heredado colonial y republicanamente, a fin de que los pueblos y naciones indígena originarias puedan realizar sus sistemas de vida social, cultural, económica y política. Ello no desconoce otras formas de organización territorial en el marco de la pluralidad; sin embargo, la particularidad del Estado Plurinacional pasa por el reconocimiento de formas autonómicas plenas que expresen el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

Lo dicho previamente implica modificar el clásico concepto de soberanía única. Si no hay soberanía única, propia del Estado-nación, sino compartida, propia del Estado Plurinacional, el derecho al consentimiento que deben ejercer los pueblos indígenas es el mecanismo que permite, por un lado, superar los mecanismos y espacios de decisión unilateral en nombre de la nación y, por otro, obligar a pensar en otras formas de desarrollo acordes con el postulado del vivir bien. Hemos analizado cómo, a propósito del conflicto suscitado por el proyecto de construcción de una carretera que atravesaría el TIPNIS, el Estado y sus administradores no pueden dejar de pensar por fuera de los marcos que ofrecen los modelos de desarrollo articulados a un proyecto "nacional" y por fuera de la territorialidad estatal centralista. Desde este contexto, el Estado Plurinacional puede ver el derecho al consentimiento más que como una forma negativa –derecho a veto– como posibilidad de repensar las relaciones entre Estado y sociedad.

En la formulación del Pacto de Unidad con respecto al Estado Plurinacional, el reto fundamental pasaba por la articulación de reconocimiento y redistribución. Parecería haber contradicciones e interferencias en ambos programas: el reconocimiento tendería a afirmar la diferencia de los grupos, mientras redistribución tendería a abolir especificidades grupales a favor de la igualdad

(Fraser, 1997). Se trata de una falsa disyuntiva en la que no necesitamos escoger: "El punto es, y siempre ha sido, cómo lograr reconocimiento e impulsar la igualdad *simultáneamente*, como partes del mismo proceso" (Díaz-Polanco, 2004: 346).

De esta manera, la investigación ha hecho el esfuerzo por mostrar los caminos por los que deberá caminar la construcción de un Estado Plurinacional que articule simultáneamente redistribución del excedente económico al colectivo de la *nación* boliviana y reconocimiento a las formas específicas de ejercicio de autogobierno de las naciones que conforman el Estado. Sólo en el *tenso equilibrio* de las formas de autogobierno (hacia dentro) y de cogobierno (en el conjunto del Estado) será posible el desarrollo de esta forma estatal por la que apostaron los pueblos indígenas llamada *Estado Plurinacional*.

De tal manera que la investigación es una contribución fundamental para retomar el debate apenas instaurado en la Asamblea Constituyente por la coyuntura que la condicionó. Más allá del pragmatismo político y de las visiones coyunturales que nos marcan al momento de *mirar la realidad,* el estudio realizado nos puede ayudar a pensar los elementos centrales que deberían informar la opción constitucional por el Estado Plurinacional.

El estudio realizado ha tenido la particularidad de acercarse de manera detallada a elementos centrales en el proceso de construcción del Estado Plurinacional. Desde distintas perspectivas, enfoques y voces se ha pretendido ofrecer elementos analíticos de lo que *está siendo y puede ser* el Estado Plurinacional.

La forma Estado Plurinacional parece tener avances en algunos países; sin embargo, la declaración como tal del Estado boliviano en la Constitución promulgada en febrero de 2009 ha puesto a Bolivia en el centro de atención de las alternativas políticas que se diseñan y practican en diversas partes del mundo y de la reflexión académica de quienes acompañan procesos reivindicativos de sectores históricamente subalternizados, como es el caso de los pueblos indígenas. El estudio realizado es una contribución a mirar tanto el proceso de construcción del estado plurinacional en Bolivia, con sus avatares, logros y contradicciones, como la reflexión teórica que lo va acompañando. En este sentido, se espera que el trabajo presentado se convierta, tanto en insumo reflexivo para procesos similares como alerta de posibles traspiés que puedan provenir de su desarrollo e implementación.

BIBLIOGRAFÍA

Adelaar, Willem y van de Kerke, Simón 2009 "El puquina" en Crevels, Mily y Muysken, Pieter (eds.) *Lenguas de Bolivia. Tomo I. Ámbito andino* (La Paz: Plural).

Albarracín, Juan 2008 *El superestado minero y el derrumbe de la oligarquía boliviana* (La Paz: Plural).

Albó, Xavier 1990 (1987) "De MNRistas a kataristas de Katari" en Stern, Steve (comp.) *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX* (Lima: IEP).

Albó, Xavier y Franz Barrios 2006 *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías* (La Paz: PNUD Bolivia).

Almaraz, Sergio 2009 *Obra completa* (La Paz: Plural).

Anderson, Benedict 2000 (1983) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Aristóteles 2002 *La política* (Madrid: ALBA).

Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz 2007 *Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz* (Santa Cruz de la Sierra, 15 de diciembre de 2007).

Assies, Willem 1999 *"Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina" en Assies, Willem, van der Harr, Gemma y Hoekema, André El reto de la diversidad* (México: El Colegio de Michoacán).

Barragán 2009 "Categorías e identidades en permanente definición" en Arnold, Denise (ed., comp.) *¿Indígenas u obreros? La construcción política de las identidades en el Altiplano boliviano* (La Paz: UNIR).

Bobbio, Norberto 2000 (1985) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (Bogotá: FCE).

Bobbio, Norberto 2007 (1981-1982) "Democracia" en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco *Diccionario de política* (México: Siglo XXI).

Bonnet, Diana 2000 "Las reformas de la época toledana (1569-1581): Economía, sociedad, política, cultura y mentalidades" en Burga, Manuel *Historia de América Andina. Formación y apogeo del sistema colonial (siglos XVI-XVII)* (Quito: Libresa) Vol. 2.

Bourdieu, Pierre 1999 *El campo político* (La Paz: Plural).

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc 2005 *Una invitación a la sociología reflexiva* (Buenos Aires: Siglo XXI).

Brienen, Marten 2005 "Por qué Warista no es lo que parece: la escuela-ayllu y el establecimiento del control estatal en la educación indígena" en Robins, Nicholas (comp.) *Cambio y continuidad en Bolivia: etnicidad, cultura e identidad* (La Paz: Plural).

CEDIB 2005 *Datos de la gestión de la tierra y el territorio en Bolivia* (Cochabamba: CENDA/CEJIS/ CEDIB).

Cerrón-Palomino, Rodolfo 2006 *El chipaya o la lengua de los hombres del agua* (Lima: PUCP).

CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB, APG, CSCB, FNMCB "BS", CEAM, CEPOG, CENAQ, CEA 2004 *Por una educación indígena originaria. Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y sociocultural* (Santa Cruz)

CSUTCB 1983 "Tesis política. Segundo Congreso Nacional de la CSUTCB" en Rivera, Silvia *Oprimidos pero no vencidos* (La Paz: Aruwiyiri/Yachaywasi).

CSUTCB, CONAMAQ, CIDOB, CSCB, FNMCB "BS", CEPSC, CPEMB, MST, APG 2006 *Propuesta para una nueva Constitución Política del Estado* (Sucre, 5 de agosto).

Chatterjee, Partha 1997 (1993) "La nación y sus campesinos" en Rivera, Silvia y Barragán, Rossana (comps.) *Debates Post Coloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad* (La Paz: Historias/SEPHIS/Ayuwiyiri.

Dandler, Jorge y Torrico, Juan 1990 (1987) "El Congreso Nacional Indígena de 1945 en Bolivia y la rebelión de Ayopaya (1947)" en Stern, Steve (comp.) *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX* (Lima: IEP).

Demélas, Marie-Danielle 2007 *Nacimiento de la guerra de guerrillas. El diario de José Santos Vargas (1814-1825)* (La Paz: Plural/IFEA).

Díaz-Polanco, Héctor 2003 (1991) *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios* (México: Siglo XXI).

Díaz-Polanco, Héctor 2004 "Reconocimiento y redistribución" en Hernández, Rosalva, Paz, Sarela y Sierra, María Teresa (coords.) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad* (México: CIESAS).

Díaz-Polanco, Héctor 2006 *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia* (México: Siglo XXI).

Do Alto, Hervé y Stefanoni, Pablo 2010 "El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa" en García, Luis y García, Fernando (coords.) *Mutaciones del campo político en Bolivia* (La Paz: PNUD).

Dunkerley, James 2003 (1987) *El poder en las venas. La lucha política en Bolivia, 1952-198*2 (La Paz: Plural).

Flores, Elba, Garcés, Fernando, Limache, Walter, Valencia, Pilar, Vargas, Cintya, Argandoña, Ramiro 2007 *Autodeterminación y derechos territoriales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el debate constituyente en Bolivia* (Cochabamba: Agua Sustentable/CENDA/CEJIS/CEFREC/NINA).

Foucault, Michel 1996 (1976) *Genealogía del racismo* (La Plata: Caronte).

Fraser, Nancy 1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"* (Bogotá: Siglo del Hombre).

Garcés, Fernando 1999 *Cuatro textos coloniales del quichua de la "Provincia de Quito"* (Quito: PEBI).

Garcés, Fernando 2008 "Ordenamiento territorial, recursos naturales y Asamblea Constituyente en Bolivia: ¿hacia un Estado Plurinacional?", en Gutiérrez, Natividad (coord.) *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España y México* (México: UNAM/IIS/Plaza y Valdés).

Garcés, Fernando 2009 *¿Colonialidad o interculturalidad? Representaciones de la lengua y el conocimiento quechuas* (La Paz: PIEB/UASB).

Garcés, Fernando (resp.) 2010 *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado* (La Paz: Programa NINA/CREFREC/Caritas/CEJIS/CENDA/Agua Sustentable)

Garcés, Fernando 2011a "¿Dónde quedó la interculturalidad? La interacción identitaria, política y socioracial en la Asamblea Constituyente o la politización de la pluralidad". Por aparecer en publicación del FES-ILDIS.

Garcés, Fernando 2011b "The Domestication of Indigenous Autonomy in Bolivia: From de Pact of Unity to the New Constitution" en Gustafson, Bret y Fabricant, Nicole (eds.) *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State* (Santa Fe: School for Advanced Research Press).

Garcés, Fernando 2011c "'Una cosa es con guitarra… y otra desde el Estado': del concepto de apropiación territorial a los conflictos concretos" en *Estudios Políticos* (Cochabamba), Nº 3, Diciembre.

Garcés, Fernando 2012 "Estudio introductorio a la tercera edición" en Berríos, José David *Elementos de Gramática de la Lengua Qheshua* (Cochabamba: INIAM).

García, Pedro 2002 *Pueblos y territorios indígenas de la amazonía andina ante un nuevo milenio: situación y perspectivas en* www.siise.gov.ec/PageWebs/SIDENPE/ficsdp_G64.htm, consulta del 10/04/08.

García Linera, Álvaro 2007 "Estado Plurinacional: una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas" en García Linera, Álvaro, Tapia, Luis

y Prada, Raúl *La transformación pluralista del Estado* (La Paz: Muela del diablo/Comuna).
García Linera, Álvaro 2009 *El Estado Plurinacional,* Ponencia presentada en la Escuela de Fortalecimiento y Formación Política "Evo Morales Ayma" (La Paz, 10 de marzo de 2009).

García Linera Álvaro 2010 "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación", en García, Álvaro; Prada, Raúl; Tapia, Luis; y, Vega, Oscar E*l Estado. Campo de lucha* (La Paz: Muela del Diablo/Comuna/CLACSO).

García Linera, Álvaro 2011a *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del proceso de cambio* (La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional/Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional).

García Linera, Álvaro 2011b *El "oenegismo", enfermedad infantil del derechismo (O cómo la "reconducción" del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal* (La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional).

García, Luis Alberto y García Yapur, Fernando (coords.) *Mutaciones del campo político en Bolivia* (La Paz: PNUD).

Gordillo, José 2000 *Campesinos revolucionarios en Bolivia: identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964* (La Paz: PROMEC, Universidad de la Cordillera, Plural, CEP-UMSS).

Gordon, Gretchen y Luoma, Aaron 2008 "Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies" en Shultz, Jim y Crane, Melissa (eds.) *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana* (La Paz: El Centro para la Democracia/Plural).

Gozzi, Gustavo 2007 (1981-1982) "Estado contemporáneo" en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco *Diccionario de política* (México: Siglo XXI).

Guerrero, Andrés 2010 *Administración de poblaciones, ventriloquí y transescritura* (Lima: IEP/CLACSO).

Gutiérrez, Raquel 2008 *Los ritmos del Pachakuti* (La Paz: Textos Rebeldes/Yachaywasi).

Hale, Charles 2007 (2002) "¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala" en Lagos, María y Calla, Pamela (comps.) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (La Paz: PNUD).

Hobbes, Thomas 2004 (1651) *Leviatán* (Buenos Aires: Libertador).

Holloway, John 2005 (2002) *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* (Buenos Aires: Herramienta/Universidad Autónoma de Puebla).

Irurozqui, Marta 1992 "Las élites bolivianas y la cuestión nacional, 1899-1920" *en Tebeto: Anuario del archivo histórico insular de Fuerteventura* (Puerto del Rosario), Nº 5, 1.

Irurozqui, Marta 2000 *"A bala, piedra y palo". La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952.* (Sevilla: Diputación de Sevilla).

Klein, Herbert 2001 (1981) *Historia de Bolivia* (La Paz: Juventud).

Klein, Herbert 1968 *Orígenes de la Revolución Nacional Boliviana. La crisis de la Generación del Chaco* (La Paz: G.U.M.).

Kohl, Benjamin y Farthing, Linda 2007 (2006) *El bumerán boliviano* (La Paz: Plural).

Kymlicka, Will 1996 (1995) C*iudadanía multicultural. Una teoría liberal del derecho de las minorías* (Barcelona: Paidós).

Kymlicka, Will 2003 (2001) *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía* (Barcelona: Paidós).

Lagos, María y Calla, Pamela (comps.) 2007 *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (La Paz: PNUD).

Langer, Erick 2009 "Bringing the Economic Back in: Andean Indians and the Construction of the Nation-State in Nineteenth-Century Bolivia" *en Journal of Latin American Studies* (Cambridge), Vol. 41, Nº 3.

Larson, Brooke 1992 *Colonialismo y transformación agraria en Bolivia. Cochabamba, 1500-1900* (La Paz: CERES/Hisbol).

Larson, Brooke 2002 *Indígenas, élites y estado en la formación de las repúblicas andinas* (Lima: PUCP/IEP).

Lenin, Vladimir 1975 (1960) *Acerca del Estado* (Barcelona: Grijalbo).

Lipovetsky, Gilles 2000 "Espacio privado y espacio público en la era posmoderna" en Arditi, Benjamín (ed.) *El reverso de la diferencia. Identidad y política* (Caracas: Nueva Sociedad).

López, José Luis 2005 *Derechos de los pueblos indígenas* (Cochabamba: Kawsay).

López, José Luis 2007 *El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Bolivia* (Oruro: CEPA/Latinas).

Máiz, Ramón 2008 "XI tesis para una teoría política de la autonomía" en Gutiérrez, Natividad (coord.) *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España y México* (México: UNAM/IIS/Plaza y Valdés).

Mallon, Florencia 2003 (1995) *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales* (México: CIESAS/El Colegio de San Luis/El Colegio de Michoacán).

Maquiavelo, Nicolás 1995 (1513) *El Príncipe* (La Paz: América).

Marés, Carlos 1996 "El nuevo constitucionalismo latinoamericano y los derechos de los pueblos indígenas" en Sánchez, Enrique (comp.) *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina* (Bogotá: COAMA/Disloque).

Martínez, François 1999 "¡Que nuestros indios se conviertan en pequeños suecos! La introducción de la gimnasia en las escuelas bolivianas" en *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos* (Lima), 28 (3): 361-386.

Mendieta, Pilar 2006 "Caminantes entre dos mundos: los Apoderados Indígenas en Bolivia (siglo XIX)" en *Revista de Indias* (Madrid), Vol. LXVI, Nº 238.

Mendieta, Pilar 2010 *Entre la alianza y la confrontación. Pablo Zárate Willka y la rebelión indígena de 1899 en Bolivia* (La Paz: Asdi/IFEA/Plural/IEB).

Molina, Fernando 2010 "El MAS en el centro de la política boliviana" en García, Luis y García, Fernando (coords.) *Mutaciones del campo político en Bolivia* (La Paz: PNUD).

Molina, Ramiro 2007 "Las investigaciones interculturalidad y territorialidad. Lineamientos para la formación de recursos humanos en la gestión territorial indígena", en Varios autores *Pueblos indígenas. Referencias andinas para el debate* (Cuzco: CEBEM/IEE/CBC).

Naciones Unidas 2007 *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 7 de septiembre de 2007).

Negri, Toni y Hardt, Michael 2001 *Imperio* (Bogotá: Desde Abajo).

Pacto de Unidad 2007 *Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado. "Por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, Libre, Independiente, Soberano, Democrático y Social* (Sucre, 23 de mayo de 2007).

Padilla, Guillermo 1996 "Derecho mayor indígena y derecho constitucional: comentarios en torno a sus confluencias y conflictos" en Varese, Stefano (coord.) *Pueblos indios, soberanía y globalismo* (Quito: Abya Yala).

Platt, Tristan 1982 *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en Norte de Potosí* (Lima: IEP).

Platt, Tristan 1990 (1987) "La experiencia andina de liberalismo boliviano entre 1825 y 1900: raíces de la Rebelión de Chayanta (Potosí) durante el siglo XIX" en Stern, Steve (comp.) *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX* (Lima: IEP).

Postero, Nancy 2005 "Movimientos indígenas bolivianos: articulaciones y fragmentaciones en búsqueda de multiculturalismo" en López, Luis Enrique y Regalsky, Pablo *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia* (La Paz: PROEIB Andes/CENDA/Plural).

Puente, Rafael 2011 *Recuperando la memoria. Una historia crítica de Bolivia* (Santa Cruz: Colonia Piraí) T. 1.

Quijano, Aníbal 2000 "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).

Regalsky, Pablo 2003 *Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio* (La Paz: CENDA/CEIDIS/Plural).

Regalsky, Pablo 2005 "Territorio e interculturalidad: la participación campesina indígena y la reconfiguración del espacio andino rural" en López, Luis Enrique y Regalsky, Pablo *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia* (La Paz: PROEIB Andes/CENDA/Plural).

Regalsky, Pablo 2011 *"La dinámica de la reconstrucción del Estado boliviano y el conflicto del TIPNIS". Documento preparado para el conversatorio Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS),* organizado por Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, Cochabamba, 18/11/11.

Rivera, Silvia 1991 "'Pedimos la revisión de límites'. Un episodio de incomunicación de castas en el movimiento de caciques-apoderados de los Andes bolivianos 1919-1921" en Moreno, Segundo y Salomón, Frank (comps.) *Reproducción y transformación de las sociedades andinas. Siglos XVI – XX* (Quito: Abya Yala/MLAL) T. II.

Rivera, Silvia 2000 "La raíz: colonizadores y colonizados" en Albó, Xavier y Barrios, Raúl (coords.) *Violencias encubiertas en Bolivia* (La Paz: CIPCA/Aruwiyiri).

Rivera, Silvia 2003 (1984) *Oprimidos pero no vencidos* (La Paz: Aruwiyiri/Yachaywasi).

Rivera, Silvia 2004 "La noción de 'derecho' o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia", en *Revista Aportes Andinos* (Quito), 11: 1-15.

Rivera, Silvia 2010 *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores* (Buenos Aires: Tinta Limón).

Safran, William 2002 "Dimensiones espaciales y funcionales de la autonomía" en Safran, William y Máiz, Ramón (coords.) *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales* (Barcelona: Ariel).

Salmón, Josefa 1997 *El espejo indígena. El discurso indigenista en Bolivia. 1900-1956* (Plural: UMSA).

Sanjinés, Javier 2005 *El espejismo del mestizaje* (La Paz: IFEA/Embajada de Francia/PIEB).

Santos, Boaventura de Sousa 1998 (1995) *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad* (Bogotá: Siglo del Hombre/Uniandes).

Santos, Boaventura de Sousa 2003a *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política* (Bogotá: ILSA/Universidad Nacional de Colombia).

Santos, Boaventura de Sousa 2003b (2000) *Crítica de la razón indolente* (Bilbao: Descleé de Brouwer).

Santos, Boaventura de Sousa 2007 *La reinvención del Estado y el Estado plurinacional* (Cochabamba: CEJIS, CENDA, CEDIB).

Santos, Boaventura de Sousa 2008 *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales* (La Paz: CLACSO/CIDES-UMSA/Muela del diablo/Comuna).

Santos, Boaventura de Sousa 2010 *Refundación del Estado en América Latina* (La Paz: Plural/ CESU).

Schavelzon, Salvador 2010 *La Asamblea Constituyente de Bolivia: etnografía del nacimiento de un Estado Plurinacional* (Tesis doctoral. Universidade Federal do Río de Janeiro).

Shultz, Jim 2008a "La Guerra del Agua en Cochabamba y sus secuelas" en Shultz, Jim y Crane, Melissa (eds.) *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana* (La Paz: El Centro para la Democracia/Plural).

Shultz, Jim 2008b "Lecciones de sangre y fuego: el Fondo Monetario Internacional y el Febrero Negro Boliviano" en Shultz, Jim y Crane, Melissa (eds.) *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana* (La Paz: El Centro para la Democracia/Plural).

Smith, Anthony 2003 "¿Gastronomía o geología? El papel del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones" en Smith, Anthony y Máiz, Ramón *Nacionalismos y movilización política* (Buenos Aires: Prometeo).

Soruco, Ximena 2008 "De la goma a la soya: el proyecto histórico de la élite cruceña" en Soruco, Ximena, Plata, Wilfredo y Medeiros Gustavo *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (Santa Cruz: Fundación Tierra).

Tacoo, Lázaro 2010 "Hacia la consolidación del Estado Plurinacional" en Varios Autores *Democracia intercultural y representación política en América Latina* (La Paz: PNUD/IDEA).

Tapia, Luis 2011 "Consideraciones sobre el Estado Plurinacional" en Varios Autores *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio* (La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria).

Thomson, Sinclair 2003 "'Cuando sólo reinasen los indios': recuperando la variedad de proyectos anticoloniales entre los comunarios andinos (La Paz, 1740-1781)" en Hylton, Forrest; Patzi, Félix; Serulnikov, Sergio; y, Thomson, Sinclair *Ya es otro tiempo el presente. Cuatro momentos de insurgencia indígena* (La Paz: Muela del Diablo).

Thomson, Sinclair 2007 (2006) *Cuando sólo reinasen los indios. La política aymara en la era de la insurgencia* (La Paz: Muela del Diablo/Aruwiyiri).

Thurner, Mark 2006 (1997) *Republicanos andinos* (Lima: IEP/CBC).

Tórrez, Yuri 2010 *El indio en la prensa. Representación racial de la prensa boliviana con respecto a los levantamientos indígenas/campesinos* (1899-2003) (Cochabamba: Centro Cuarto Intermedio/Fundación Social Uramanta).

UMSA, VPEP, IDEA 2010 *Miradas* (La Paz: UMSA, VPEP, IDEA).

Valencia, Pilar y Égido, Iván 2010 *Los pueblos indígenas de tierras bajas en el proceso constituyente boliviano* (Santa Cruz: CEJIS).

Vargas, José Santos 2008 *Diario de un combatiente de la Guerra de Independencia (1814-1825)* (La Paz: ABNB/Fundación Cultural BNB/Plural).

Varios autores 2008 *Observando el racismo. Racismo y regionalismo en el proceso constituyente* (La Paz: Defensor del Pueblo/Universidad de la Cordillera).

Weber, Max 2005 (1922) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (México: Fondo de Cultura Económica).

Yaksic, Fabián; Tapia, Luis 1997 *Bolivia: modernizaciones empobrecedoras. Desde su fundación a la desrevolución* (La Paz: Muela del Diablo/SOS FAIM).

Zavaleta, René 1987 (1974) *El poder dual. Problemas de la teoría del Estado en América Latina* (Cochabamba: Los Amigos del Libro).

Zavaleta, René 2008 (1986) *Lo nacional-popular en Bolivia* (La Paz: Plural).

Zegada, María Teresa; Arce, Claudia; Candedo, Gabriela; y, Quispe, Alber 2011 *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano 2005-2010* (Cochabamba: Muela del Diablo/CLACSO).

La investigación estima la concreción de la propuesta de Estado Plurinacional, planteada por las organizaciones indígenas y originarias durante el proceso constituyente boliviano, a partir de la identificación de las tensiones entre el nuevo diseño estatal y las demandas indígenas en torno a temas como la representación política, la autonomía indígena y el derecho al consentimiento. Estos tres aspectos son fundamentales para la comprensión del ejercicio de la plurinacionalidad en Bolivia. El autor plantea, como hipótesis de trabajo, el reposicionamiento del formato Estado-nación en desmedro del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas y su participación plena en la vida política, económica y social del Estado.