



# BITÁCORA INTERCULTURAL

Nueva época, año 3, Nº 3

## Democracia y gobernanza en Bolivia: hacia un nuevo ciclo político



### DOSSIER:

Yuri Tórrez: Recorridos por la disputa de la democracia en Bolivia (1979-2020) (p. 3)

María Teresa Zegada: Disputas discursivas en torno a la democracia (p. 15)

Marcelo Arequipa: Contexto y factores de la gobernabilidad en Bolivia (p. 29)

Fernando Mayorga: Nuevo espacio político y otra fase en el proceso de cambio (p. 39)

Luciana Jáuregui: El retorno del MAS: entre la radicalización y la diversificación política (p. 51)

Manuel Suárez: El colapso del consenso constitutivo del orden modernizador en Bolivia (p. 67)

Magalí Copa: Si no tienen poder de decisión, ¿por qué están aquí? El Alto: de la negociación al diálogo (p. 75)

### PLURIVERSO:

Fernando García: Construcción del Estado Plurinacional en Bolivia: avances y dilemas (p. 85)

Raisa Valda: La deuda política de la democracia paritaria desde la perspectiva interseccional (p. 99)

Alejandra Anzaldo: La elección de representantes especiales indígenas. Avances y desafíos en la edificación de la democracia intercultural (p. 109)

John Cameron y Wilfredo Plata: Las políticas contenciosas de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia (p. 123)

Patricia Costas: La Conaiec. El papel de los pueblos indígenas en la construcción de la Bolivia plurinacional (p. 141)

Ausberto Aguilar: La libre determinación en la conformación del autogobierno indígena Uru Chipaya (p. 163)

### APORTES

Mónica Sauma y Patricia Serrudo: Acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el ámbito tutelar del control plural de constitucionalidad: avances y retrocesos (p. 185)



## BITÁCORA INTERCULTURAL

Es una publicación de gestión de conocimiento del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia), con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

*Bitácora Intercultural* vincula la producción de información de instituciones estatales, de organizaciones de la sociedad civil y de entidades de la cooperación internacional en aras de promover el análisis, debate y socialización de conocimientos relativos a la democracia intercultural y la edificación del Estado Plurinacional en Bolivia.

### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN BOLIVIA (PNUD)

Luciana Mermet, Representante Residente  
Dennis Funes, Representante Residente Adjunto  
Fernando Aramayo Carrasco, Coordinador de Programas y Gestión Institucional

### Proyecto de Cultura de la Paz y Fortalecimiento del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia

Alberto García Orellana, Coordinador del Proyecto  
Fernando García Yapur, Analista Electoral  
Iván Kucharsky, Analista Electoral  
Paola Aguilar Velasco, Asistente Técnica  
Ximena Fernández Morales, Asociada Administrativa  
Natalia Benavides Iturri, Asistente Administrativa

### TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (TSE)

Óscar Hassenteufel, Presidente  
Nancy Gutiérrez, Vicepresidente  
Tahuichi Tahuichi Quispe, Vocal  
Francisco Vargas, Vocal  
Yajaira San Martín Crespo, Vocal  
Nelly Arista Quispe, Vocal  
Dina Chuquimia Alvarado, Vocal

### SIFDE-TSE

Víctor Villalta Hinojosa, Director Nacional

### EQUIPO EDITORIAL

Alberto García O., Fernando García Y., Fernando Aramayo C., Víctor Villalta H., Paola Aguilar V., Miguel Foronda

### RESPONSABLES DE BITÁCORA

Fernando García Yapur, Alberto García Orellana

### DISEÑO Y EDICIÓN

Liliana Ríos Vargas M.

### ARTISTAS INVITADOS

Valeria Moeller, Arturo Ibáñez, Benjamín García, Macquiver López, Miguel Foronda, Liliana Ríos

### REVISIÓN PNUD

Nagera Vicente, Encargada de Comunicación  
Carlos Arce, Comunicador Estratégico

### IMPRESIÓN: Stigma

DEPÓSITO LEGAL: 4-1-4636-2022

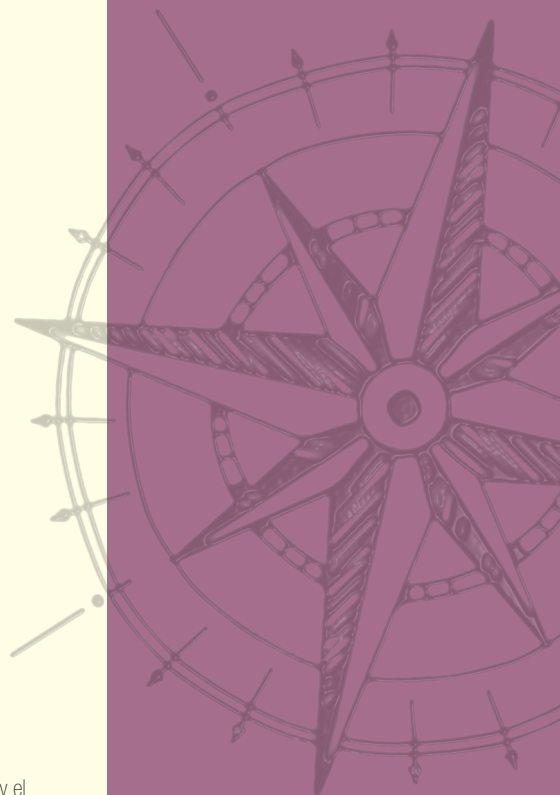
ISBN: 978-9917-616-17-7

Copyright © PNUD 2022

Todos los derechos reservados

Elaborado en Bolivia

Las opiniones y los énfasis destacados de los textos de la presente publicación son de responsabilidad exclusiva de las y los autores invitados, y no responden necesariamente a la línea institucional del PNUD y el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.



Las elecciones nacionales de 2020 y subnacionales de 2021 lograron encauzar la coyuntura crítica que vivió Bolivia a finales de 2019, cuando estalló una crisis política que puso en vilo a la democracia. Esos procesos electorales caracterizados por el entonces presidente del Tribunal Supremos Electoral (TSE), Salvador Romero, como “las más complicadas de la historia de la democracia boliviana” en atención a la sensibilidad que, adicionalmente, provocó el estallido de la pandemia del COVID-19 fue el contexto de crisis multidimensional que enfrentó Bolivia. El mérito para superar ese escenario no solo fue del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), que asumió el desafío, sino de la población y, en concreto, de la ciudadanía que apostó de manera decidida salir de la crisis política a través de los recursos y mecanismos institucionales que brinda el régimen democrático.

Una vez más, las bolivianas y los bolivianos asumieron la senda democrática de la consulta electoral para resolver las controversias y disputas políticas. A su vez, (re)descubrieron la importancia del rol de la entidad electoral para, a través de la organización y celebración de elecciones limpias y transparentes, dotar de legitimidad a las y los gobernantes y autoridades políticas. De esta manera, se asentó, nuevamente, la gobernanza del sistema democrático que, ciertamente, a pesar del éxito de las elecciones, tiene aún una amplia agenda de fortalecimiento y desarrollo. No es suficiente garantizar elecciones limpias, imparciales y transparentes para lograr cimentar la democracia. Es menester, también, buscar la institucionalización de prácticas y mecanismos tanto formales como informales que permitan establecer no solo espacios de diálogo y deliberación, sino configurar acuerdos, o bien, de manera menos pretenciosa, pero a la

larga mucho más efectiva, consensos normativos mínimos en torno al desarrollo democrático y su gobernanza.

La agenda de fortalecimiento es amplia y, dado el contexto de transición política, azarosa. Supone el establecimiento de nuevas responsabilidades y compromisos colectivos en distintos niveles y ámbitos de interacción. Desde hace más de una década, el Estado como la sociedad se han propuesto edificar un sistema de gobierno que articula diversas formas democráticas de participación, ejercicio y representación política. La construcción de la democracia intercultural constituye un horizonte normativo e institucional que, para su realización, precisa de nuevas modalidades de hacer política y de ejercicio del poder en las funciones gubernamentales e institucionales. Un cambio de estilo, un cambio de modelo en la gestión de los asuntos comunes y públicos. Asimismo, precisa desplegar y desarrollar mayores mecanismos de relacionamiento e intercambio político que expresen acuerdos construidos desde la sociedad, desde la ciudadanía.

En ese sentido, la coyuntura demanda configurar una nueva Gobernanza en la que no solo son parte las entidades y actores del campo gubernamental y del sistema político –como convencionalmente se ha entendido–, sino que suponga la participación e incorporación de una pluralidad de actores y agentes que, desde distintos ámbitos (políticos, sociales, económicos y culturales), confluyen en la dimensión política y democrática. Gobernanza en este nuevo ciclo es, básicamente, edificar una nueva manera de gobernar, una nueva manera de establecer relaciones e interacciones, una nueva forma de coordinar y cooperar, y de reinventar el modelo de interdependencia del campo político. El fun-



López, Mac (2022). *Espera*, fotografía.

damento de este modelo es la posibilidad y, a la vez, la necesidad de establecer interacciones y acuerdos multitemáticos, multiactor y multinivel. En otras palabras, una gobernanza acorde a los desafíos de las transformaciones acontecidas no solo en el país, sino de aquellas de carácter global: la alta complejidad de las interacciones entre individuos, sociedades, naciones y Estados, que de manera vertiginosa por la velocidad de los cambios hacen obsoletas las formas tradicionales o convenidas de gestión política, económica, ambiental y social.

Temáticas como la generación de las garantías para un ejercicio pleno de los derechos humanos, el establecimiento de modelos de desarrollo económico desde la perspectiva del resguardo de la vida, el “Vivir Bien” (según la CPE de Bolivia), el cuidado, la equidad y la igualdad en un contexto de continua movilidad social, cambio climático y transformaciones científico-tecnológicas demandan respuestas urgentes en el diseño de las reformas institucionales y de las políticas públicas con un alto grado de innovación. Como

históricamente está demostrado, la democracia en tanto sistema de gobierno en el que se despliegan no solo las garantías procedimentales para la interacción política, sino para el ejercicio de una amplia deliberación, participación y decisión ciudadana, es la que posibilita la construcción de la nueva Gobernanza que la sociedad boliviana requiere asentar y desarrollar.

El número 3 de *Bitácora Intercultural*, que ahora entregamos junto al Tribunal Supremo Electoral, busca contribuir a esta reflexión. Tematizar la complejidad de la edificación democrática que, como mencionamos, aún enfrenta múltiples desafíos. Nuestra percepción es que, si bien se han superado momentos de alta tensión, la complejidad de las condiciones y determinantes que irrumpen y confluyen en el campo político no dejaron ni dejarán de incidir. La reproducción de tensiones y, quizás, de conflictos es parte del nuevo ciclo político que el sistema democrático deberá enfrentar y, a la vez, canalizar institucionalmente. Esa es la lección colectiva que aprendimos y creemos preciso analizar y reflexionar.

# Recorridos por la disputa de la democracia en Bolivia (1979-2020)

Yuri F. Tórrez<sup>1</sup>

¿Qué es la democracia en Bolivia? Esta es una de las interrogantes cruciales para la comprensión de la sociedad boliviana, pero su respuesta –o mejor dicho, sus respuestas– implica, además, un ejercicio epistémico para discernir los entretelones de la cuestión social y política. Obviamente, en una sociedad abigarrada como la boliviana, René Zavaleta (2009) diría que la aprehensión de la democracia adquiere su propia complejidad. Entonces, por un lado, se requiere articular esa noción universalizante sobre la democracia con los sentidos específicos que adquiere en lo local y, por otro, imbricar temporalmente la noción de la democracia en sus respectivas épocas o momentos, o sea, como diría Michel Foucault: “los enunciados diferentes en su forma, dispersos en el tiempo, constituyen un conjunto si se refieren a un solo y mismo objeto” (2015: 47).

Zavaleta, entre sus *cuatro conceptos de democracia*, menciona a la *democracia como problema de la teoría del conocimiento*. Ciertamente, respecto a la democracia, en este caso específico la democracia boliviana, en los últimos cuarenta años, se debe “considerar la cuestión de la democracia en cuanto problema de la teoría del conocimiento” (Zavaleta, 2009: 228). Entonces, se hace imprescindible abordar a la democracia como un “objeto cognoscente” y, por lo tanto, para su abordaje se requiere una reflexión epistemológica necesaria. Michel Foucault (2015) ya decía que la “episteme” es el conjunto de conocimientos que condicionan las formas de entender e interpretar el mundo en determinadas

épocas. Quizás, aquí estriba el desafío de (re) pensar la democracia boliviana enmarcada en lo que llamaríamos una “época política”, para descifrar sus disputas de sentido resultantes de las correlaciones de fuerza y, además, por la subjetividad movilizadora en pro de la democracia presente en esos momentos políticos.

Bajo estas consideraciones epistémicas, en lo que sigue, se plantea la siguiente interrogante: ¿cuáles son las nociones y las disputas que adquirió la *democracia* en Bolivia en el lapso 1979-2020? A partir de la misma, se reflexionará sobre los diferentes recorridos de la(s) democracia(s) boliviana(s) y sus respectivos sentidos desde aquel noviembre de 1979 hasta noviembre de 2020. Si bien la noción de la democracia en Bolivia data de mucho antes de 1979, incluso se instaló en el proceso revolucionario de 1952 en el cual una de sus conquistas más importantes fue el voto universal, no obstante, los acontecimientos políticos sucedidos en aquel mes marcan un momento de inflexión histórica, inclusive para la comprensión de los “sentidos” de la democracia que recorrió por diferentes recovecos azarosos. Para comprender esos momentos democráticos, se usará el concepto de “momento constitutivo” de René Zavaleta, que da cuenta de que “hay ciertos acontecimientos profundos, ciertos procesos indefectibles, incluso ciertas instancias de psicología común que fundan el modo de ser de una sociedad por un largo período” (1986: 45). Añade, por lo tanto, que “un momento constitutivo es un momento de construcción política y de producción ideo-

---

1. Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos, Magister en Ciencias Políticas. Sociólogo y comunicador. Docente universitario e investigador social. Correo electrónico: yuritorrez@yahoo.es

lógica. Es como la fábrica de un tiempo, porque en ese momento se produce la sociedad que se va a vivir por un largo tiempo” (*Ibid.*) y, por lo tanto, “(...) cada sociedad vive varios momentos constitutivos de diferente intensidad” (1990: 51). Precisada la idea de *momento constitutivo*, para su materialización analítica se delineó temporalmente en seis momentos, que posibilitan la reflexión sobre las disputas en torno a la democracia boliviana: 1) momento de la “autodeterminación de las masas” (1978-1982), 2) momento de “estabilización democrática” (1982-1985), 3) momento de la gobernabilidad democrática neoliberal (1985-2000), 4) momento del ciclo de protestas y cuestionamiento la democracia (neo)liberal (2000-2005), 5) momento de la “democracia intercultural” (2005-2015) y, finalmente, 6) momento de la democracia en la polarización (2016-2021).

## Momentos de la democracia boliviana

---

### ***Momento de la “autodeterminación de las masas” (1978-1982)***

El golpe de Estado protagonizado por el entonces coronel Alberto Natusch Busch, el 1º de noviembre, en complicidad con inminentes dirigentes políticos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), provocó la irrupción de un espíritu democrático en las *masas de noviembre* (Zavaleta, 1983) que se tradujo en la resistencia popular concentrada, sobre todo, en el bloqueo de campesinos convocado por la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (FSUTCB) y la Central

***Para Zavaleta, la idea de la democracia representativa que aflora en el período 1978-1980 se inscribe en el horizonte cultural (Antezana, 1991) de la democratización social del 52.***

Obrera Boliviana (COB) a lo largo de dos semanas, obligando a Natusch a dejar la presidencia de la República.

Desde un punto de vista cognoscitivo, a través de la apelación a la crisis como método de conocimiento social, Zavaleta (1983) escudriña la crisis de noviembre de 1979 como una fuente de conocimiento-explicación para el revelamiento de una democracia representativa enraizada en el imaginario social. Para Zavaleta, la idea de la democracia representativa que aflora en el período 1978-1980 se inscribe en el horizonte cultural (Antezana, 1991) de la democratización social del 52. Al respecto, Zavaleta explica:

Dentro de los cuatro conceptos que hemos definido de la democracia se tendrá por tanto que, allá mismo donde la democratización social es débil o nula, la democracia representativa llega, sin embargo, sobre la base de aquella, a imponerse como un ideal de masas. La mediación está dada por la democracia considerada como autodeterminación de la masa, es decir, como la capacidad actual de dar contenido político a lo que haya de democratización social y de poner en movimiento el espacio que concede la democracia representativa. (1983: 42)

Obviamente, aquí Zavaleta plantea su propuesta analítica de *la crisis como método de conocimiento*, sobre todo, para comprender la “autodeterminación de las masas” de noviembre de 1979 que de alguna manera reveló esa voluntad naciente por la democracia representativa que luego sería fundamental, ya que se erigió como un *horizonte de visibilidad* del accionar, sobre todo, del bloque *nacional-popular*. Desde luego, en noviembre de 1979 irrumpe el campesinado boliviano, conjuntamente con otras fuerzas populares, abortando el golpe militar. Como dice J. Antonio Mayorga: “en noviembre del 79 –el tiempo emblemático de las rupturas con el N[acionalismo] R[evolucionario]– debe entreverse la génesis de constitución del discurso democrático y sus sujetos” (2007: 58). Aunque, esta idea-voluntad en torno a la democracia representativa del bloque *nacional-popular* que afloró en el período 1978-1980 se inscribe en el horizonte cultural de la democratización social del 52 (Antezana, 1991). Según Zavaleta:

El arraigo de la democracia representativa. Pese a la teoría, ese arraigo democrático poco tiene que ver con el panorama actual, aunque ahí se exprese o, finalmente, constituya. Habría que diseñarlo a partir por lo menos de 1956, cuando se ejerce por vez primera el voto universal en Bolivia, o sea, cuando ya no es necesario ser alfabeto (y propietario) para poder votar. Y luego, habría que seguir el proceso de las conformaciones ciudadanas, por ejemplo, la decisiva participación de la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en torno a la “defensa y recuperación” de la democracia en 1977-1982 (...). O sea, desde el voto universal hasta estos días se conforma diversas maneras, una (otra) ciudadanía que viene de otras historias y que, sin embargo, es parte del actual arraigo a la democracia. (1983: 70)

Ciertamente, las “masas de noviembre” fueron un factor decisivo para localizar a la democracia representativa como el *horizonte de visibilidad* (Zavaleta, 1988), que posteriormente orientó el accionar no solamente de los sectores populares, sino de la propia ciudadanía boliviana, por ejemplo, para la resistencia al golpe de Estado perpetrado por Luis García Mesa en el interregno autoritario entre 1980-1982.

### ***Momento de la “estabilización” democrática (1982-1985)***

Con el arribo al gobierno de la coalición de partidos izquierdistas aglutinados en la Unidad Democrática y Popular (UDP) se inauguró un período largo de estabilidad democrática, que se extendió hasta noviembre de 2019. En rigor, la asunción presidencial de Hernán Siles Zuazo en medio de una algarabía popular se erigió en un *momento constitutivo* para que la democracia se convirtiera en un *régimen discursivo*<sup>2</sup>. O sea, las diferentes enunciaciones discursivas de los dis-

tintos actores políticos convergían en un espacio común. En palabras de J. Antonio Mayorga:

Y en 1982, la fase de “estabilización” de esas nuevas “realidades” o “verdades” en juego. Ahí, en la fase de “estabilización” democrática es donde ocurren el reordenamiento de las formas estatales y la recomposición de las instituciones democráticas-formales. Desde 1982 el discurso democrático representativo operará como precondición para la búsqueda y el ejercicio del poder. (2007: 58)

La “democracia” se convirtió, por lo tanto, en un operador ideológico con una gran capacidad de interpelación discursiva. Ahora bien, la recuperación de la democracia se da en un contexto económico, político e inclusive desfavorable para el gobierno de la UDP. Ciertamente, desde una perspectiva económica, el gobierno presidido por Siles Zuazo se caracterizó por una fase expansiva de espiral inflacionaria que colapsó la economía boliviana. Desde el punto de vista social, las demandas exageradas venidas de las organizaciones sociales, particularmente desde la COB, produjeron una ola de protestas sociales; desde una perspectiva política, el gobierno de la UDP tenía una correlación de fuerzas desfavorables al interior del hemicycleo parlamentario y soportó un boicot político recurrente que fue perforando la legitimidad del gobierno de Siles Zuazo.

En este contexto de permanente acecho que soportaba no solamente el gobierno de la UDP, sino la propia democracia, inclusive con el secuestro del presidente<sup>3</sup>, se desarrolló la gestión gubernamental. A pesar de estas amenazas, la democracia boliviana encontró las salidas democráticas correspondientes. Así, por ejemplo, el presidente Siles Zuazo frente a ese vendaval desestabilizador decidió recortar su mandato

---

2. El “régimen discursivo” implica un dispositivo de fuerzas, intereses, relaciones de poder y de deseo que emplea la argumentación para la formulación de su verdad. Esta no admite prueba científica. El “régimen de verdad” es condición de la formación y el desarrollo del sistema social. Es el régimen político, económico, institucional, el que produce y sostiene la verdad. En *Verdad y poder*, Foucault afirma: “Por ‘verdad’ (debe) entender(se) un conjunto de procedimientos reglamentados por la producción, la ley, la repartición, la puesta en circulación, y el funcionamiento de los enunciados. La ‘verdad’ está ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantienen, y a los efectos de poder que induce y que la acompañan. ‘Régimen’ de la verdad” (Foucault, 1992: 189).

3. El 30 de junio de 1984, Siles Zuazo fue secuestrado en la madrugada por un grupo de policías. En lo que parece haber sido un intento de golpe de Estado, los captores del presidente lo mantuvieron atado en una casa de la zona de Miraflores en la ciudad de La Paz, para luego liberarlo.



Moeller, Valeria (2002). *Líneas y conexión*, carboncillo, acrílico sobre madera.

presidencial para la convocatoria anticipada de los comicios presidenciales y parlamentarios para el año 1985.

Desde una mirada histórica, este período de la “estabilización democrática”, a pesar de los contratiempos, se erigió en un momento decisivo para consolidar no solo la voluntad democrática, sino la propia institucionalidad de la democracia representativa. O sea, en este ciclo político signado por una crisis económica y social que desafiaba a la propia democracia, esa voluntad democrática instalada en el imaginario social fue crucial para lidiar con aquellos espectros que evocaban a las dictaduras militares de los años setenta y ochenta con sus respectivas derivas autoritarias.

### ***Momento de la gobernabilidad democrática neoliberal (1985-2000)***

Como se analizó anteriormente, la crisis de gobernabilidad del gobierno de la UDP fue uno de los factores decisivos para su quiebre de legitimidad. Este rasgo fue asumido como un síntoma para la democracia que abrió las contraportas a una lógica instrumental de la política: la lógica

de pactos como derrotero para lograr la gobernabilidad democrática.

Evidentemente, los actores políticos institucionales asumieron como enseñanza política la necesidad de control político del hemicycle parlamentario para viabilizar la gestión gubernamental, pero, principalmente, para allanar el sendero para la implementación del modelo neoliberal. En este contexto, el fantasma de la ingobernabilidad en el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se solucionó con el pacto interpartidario en el Poder Legislativo. Entonces, no solamente consistía en viabilizar la elección presidencial en la segunda vuelta legislativa, sino, para la estabilidad política.

Este proceso de “democratización” operado en Bolivia desde 1985 con-

figuró una (nueva) visión de la realidad, a partir de una (nueva) matriz sociopolítica anclada en lo que se denominó “la democracia pactada”, que operó como un discurso ordenador, es decir, se convirtió en un *dispositivo de verdad* (Foucault, 1992), requisito *sine qua non* para el funcionamiento de la democracia representativa de cuño (neo)liberal que se constituyó en el modelo político por excelencia que posibilitó las condiciones necesarias para la instalación del discurso democrático (neo)liberal. En efecto, este enunciado democrático para anudar en una sola matriz discursiva se asoció al modelo neoliberal. Esta modalidad *sui generis* de la *democracia pactada* sirvió para legitimar el modelo neoliberal y, además, para instalar el discurso de la multiculturalidad que respondió a esa lógica neoliberal (Zizek, 1998) que posibilitó procesar a esa crisis monocultural que estaba atravesando el Estado boliviano. Además, ese discurso se ancló en un ensamblaje intelectual e institucional (Tórrez, 2014).

Estas condiciones discursivas derivan en la edificación de un dispositivo epistémico con capacidad de legitimar al nuevo orden político. Este generó, además, un corpus teórico-epistémico asentado en el institucionalismo de inspiración



liberal, e influyó decisivamente en la mirada sobre la democracia boliviana comprimiéndola en tres variables principales: sistema de gobierno, sistema político y sistema electoral (Gil, 2003: 116), presidiendo de esta manera, por ejemplo, una lectura de contexto mucho más amplio e histórico para comprender el complejo tejido sociocultural de la democracia boliviana.

Por lo tanto, la construcción de este dispositivo discursivo en torno a la gobernabilidad democrática estaba intrínsecamente asociada a las políticas de ajuste estructural, lo que significó no solamente que el mercado se convirtió en un actor estratégico para el modelo económico, sino que existió un efecto devastador sobre la economía de los sectores populares, acompañado, además, por una desarticulación de las organizaciones sociales, particularmente el proletariado minero por la vía de la denominada “relocalización”. Por lo tanto, existió una *doble transición*; al respecto, José Luis Exeni manifestó:

Si entendemos por “transición” en su sentido elemental, el paso de una situación o estado a otra diferente, los caminos recorridos son: a) del autoritarismo a la democracia y b) de una economía dirigida a una economía de mercado. Este último proceso implica una reorientación integral del papel del Estado. Hay quienes sostienen que el resultado es una nueva “matriz”, en la que se replantean los términos de dos relaciones: Estado-mercado, la una; sociedad civil-Estado, la otra. (2003: 45)

Precisamente de esta relación: democratización, en lo político, y reforma neoliberal, en lo económico, devino lo que a nivel genérico se denominó la *matriz democrática (neo)liberal* en Bolivia. Sobre esta cuestión, J. Antonio Mayorga explicó:

Si la democracia representativa, tomada (...) como campo discursivo y como red institucional es requisito sine qua non para las legitimaciones y para la virtual ocupación del “centro” estatal; el neoliberalismo es un componente “discursivo” de la acción estatal propiamente dicha. Tiene que ver con un ámbito acotado: el de la administración del Estado, el del ejercicio del poder. Es decir, la NPE puede operarse una vez que la democracia ha devenido en una lógica estatal de recomposición del poder. (2007: 62)

Desde mediados de los 80, la matriz *democrática (neo)liberal* predominó en el campo discursivo boliviano y se erigió en ejes ordenadores no solo para la economía, sino para la política. Esa matriz discursiva fue decisiva, ya que cumplió como un imán que detrás de esa lógica de operativizar la democracia supuso, entre otras cosas, un centro político al cual convergían la mayoría de los partidos, tanto de la izquierda como de la derecha; aunque, el trasfondo ideológico del modelo democrático en tiempos neoliberales buscaba desarmar el Estado de bienestar keynesiano, surgido en el período post Gran Depresión de 1930. Ahora bien, las reformas económicas y políticas emergentes en este período neoliberal respondían a las directrices establecidas por el Consenso de Washington para la formulación de las políticas socioeconómicas equilibradas. Es decir, con el pensamiento político neoconservador (Aranda, 1999) en un contexto del derrumbe del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, se aceleró que las ideas conservadoras en boga, la democracia y el mercado, fueran los senderos que conducían inexorablemente al *fin de la historia* que propugnaba Francis Fukuyama.

En el campo político boliviano, estrictamente estas ideas rectoras encontraron su eco discursivo en el cual la democracia se enclavaba en la idea de la *gobernabilidad*, pero bajo la lógica instrumental de los pactos, además, legitimado por un campo intelectual conservador que derivó a posteriori en un desgaste de esta lógica perversa de hacer democracia. Desde luego, la democracia representativa boliviana se desplazó a un ciclo vicioso, amén a la acción de los partidos políticos conservadores que en sus prácticas políticas privilegiaron el clientelismo, la corrupción, el prebendalismo y la demagogia, que deterioró su capacidad de interpelación de ese dispositivo ideológico de la *gobernabilidad democrática*. La crisis de la *matriz democrática (neo)liberal* posibilitó la emergencia de los movimientos sociales populares enarbolando no solamente una ácida crítica al modelo económico neoliberal, sino a la propia democracia representativa o, por lo menos, a esa lógica instrumental de la partidocracia.

### ***Momento del ciclo de protestas y cuestionamiento a la democracia (neo)liberal (2000-2005)***

Al despuntar el siglo XXI, Bolivia vivió un *momento constitutivo* para la democracia boliviana y para la acción de los movimientos sociales. En los hechos, en el período entre el 2000 y el 2005 se produjo un *ciclo de protestas*<sup>4</sup>, generando las condiciones sociales y políticas para la configuración de un nuevo *horizonte de visibilidad*. Este ciclo sociopolítico arrancó con la denominada Guerra del Agua (2000) y luego con la llamada Guerra del Gas (2003), que se prolongó hasta las movilizaciones populares que precipitaron sucesiones constitucionales el año 2005 que, luego, desembocó, vía electoral, en la emergencia de un gobierno progresista y, sobre todo, la instalación de la idea de la transformación estatal por la vía de la convocatoria de la Asamblea Constitucional.

Este *ciclo de protestas* por parte de los movimientos populares bolivianos generó un fuerte cuestionamiento al modelo neoliberal y, además, a la lógica instrumental de hacer política encuadrada en la lógica de pactos. Las movilizaciones populares precipitaron la renuncia de varios mandatarios constitucionales, sin embargo, la sucesión presidencial se enmarcó en la institucionalidad democrática.

En rigor, la Guerra del Gas obligó a la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, que pretendía vender el gas a Estados Unidos por Chile bajo la lógica neoliberal, desembocando en una movilización popular que fue respondida con una masacre sangrienta en la ciudad de El Alto, bastión de la resistencia popular. Esta crisis política desembocó en la sucesión de Carlos Mesa, vicepresidente boliviano. Posteriormente, las movilizaciones populares, a mediados de 2005, también encontraron una salida institucional que recayó en el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, luego

de sucesivas renuncias del mandatario Mesa y los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados. Este hecho político develó la voluntad democrática de los sectores populares, que a pesar de su desencanto por la partidocracia boliviana no se tentaron con la ruptura constitucional, sino que allanaron el camino para una salida democrática. En efecto, las movilizaciones populares, por ejemplo, la de octubre de 2003 en El Alto, que adquirió inclusive rasgos insurreccionales, no se desmarcaron de esa voluntad política: la democracia. O sea, la democracia no solo fue un dispositivo de movilización, sino, sobre todo, un *horizonte de visibilidad* para los movimientos sociales populares. Además, la democracia adquirió otro sentido asociado a la inclusión y la justicia social. A la sazón, la democracia ampliada fue asociada como el derrotero para vislumbrar un nuevo modelo estatal, que de alguna manera se concentró en la Agenda de Octubre que contemplaba la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Asimismo, este ciclo de protestas protagonizado por los movimientos sociales tiene la capacidad de desbaratar aquel discurso que respondía a la *matriz democrática (neo)liberal*, o sea, en esa disputa discursiva por la democracia, los movimientos sociales populares fueron capaces de cuestionar esa lógica de la política y, en consecuencia, esa idea de *governabilidad* asociada a la *democracia* –que predominó a lo largo del orden democrático neoliberal como eje rector de las acciones, sobre todo, de la partidocracia– alcanzó su límite. En otras palabras, la acción de los movimientos sociales populares no solamente desahució esta lógica de acción política, sino que, al mismo tiempo, desarticuló el aparato teórico-conceptual de la *matriz democrática (neo)liberal*. Siguiendo a Zavaleta, el conocimiento crítico de la sociedad, en este caso específico de los movimientos sociales populares:

---

4. Según Sidney Tarrow, los *ciclos de protesta* (también conocidos como *ciclos de contención* u *ondas de acción colectiva*) refieren a ciclos de auge y declive en la actividad de un movimiento social. Este autor los define como “una fase de mayor conflicto en todo el sistema social”, con “la intensificación de las interacciones entre los desafiantes y las autoridades, que puede terminar en la reforma, represión y, a veces, la revolución” (1998: 45).

(...) es una consecuencia de la manera en que ocurren las cosas. Esto debería ocurrir siempre; la naturaleza de la materia debería determinar la índole de su conocimiento. La manera de la sociedad define la línea de su conocimiento. Entre tanto, la pretensión de una gramática universal aplicable a formaciones diversas suele no ser más que una dogmatización. Cada sociedad produce un conocimiento (y una técnica) que se refiere a ella misma. (1983: 216)

En efecto, la acción colectiva de los movimientos sociales populares situó el entredicho epistémico en la propia narrativa universalizante de la *matriz democrática (neo)liberal*.

### ***Momento de la “democracia intercultural” (2005-2015)***

La acción colectiva de los movimientos sociales, especialmente de cuño indígena-campesino en el curso del ciclo de protestas (2000-2005), permitió, entre otras cosas, la puesta en el debate político de la cuestión del Estado Plurinacional. Ciertamente, la propuesta constitucional de las organizaciones campesinas-indígenas nucleadas en el Pacto de Unidad fue la propuesta matriz a través de la cual se ha diseñado la nueva Constitución Política del Estado (CPE).

Uno de los ejes claves de la nueva propuesta constitucional fue asumido por estas organizaciones indígenas-campesinas para trastocar el Estado monocultural y, en esa ruta, la posibilidad de los reconocimientos de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Desde ya, era un derrotero hacia el proceso de descolonización. Esa idea de equidad social que se asociaba a la democracia era insuficiente y era necesario ampliarla. De allí nace el concepto de la democracia intercultural, que no está mencionada como tal en la nueva Carta, aunque su espíritu estaba presente. Efectivamente, en el artículo 11:

I. Reconoce que el Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, re-



Moeller, Valeria (2002). *Espacios vacíos 1*, acrílico sobre madera.

presentativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, entre otros. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros. (Bolivia, 2010: 15)

Así, la Ley del Régimen Electoral habla directamente de la *democracia intercultural*, que implica el reconocimiento de tres modalidades de democracia: representativa, participativa y comunitaria. Obviamente, esta articulación de modalidades de democracia se ha constituido en un avance y ampliación del sentido de la misma y su “manifestación más visible del pluralismo institucional” (Mayorga, 2019: 56). Aunque, “la

democracia representativa mantiene su centralidad del voto universal” (*Ibid.*).

La concepción de la *democracia intercultural*<sup>5</sup> se enmarcaba en lo que Boaventura de Souza Santos ha denominado la *demodiversidad*<sup>6</sup>. Esta noción se erigió en un desafío para que en la medida de su implementación apuntara al fortalecimiento democrático. Esta *sui generis* forma de articular las diferentes formas de democracia, muchas de ellas arraigadas en el *habitus* de organización y deliberación de la sociedad boliviana, particularmente de los sectores populares, avanza más a las concepciones de la democracia liberal.

Paralelamente a la implementación de la *democracia intercultural*, la hegemonía del Movimiento Al Socialismo (MAS), apoyado sobre todo en los movimientos sociales, inclusive desde las esferas gubernamentales, se denominó “el gobierno de los movimientos sociales”, que se tradujo en una predominancia en las urnas que se reflejó en una correlación de fuerzas necesarias en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), lo que posibilitó gobernar al partido de Evo Morales sin mayores sobresaltos. Inclusive, la idea de *governabilidad* ya no se sustentaba en la alianza entre partidos políticos tradicionales, sino en los movimientos sociales populares que se condensaban en el MAS, pero no como un partido tradicional, sino como un *movimiento político* (Cefroy y Komadina, 2009; García *et al.*, 2014). Por lo tanto, el campo político boliviano adquiriría una fisonomía diferente a la que exhibía anteriormente y, por lo tanto, la mirada intelectual-académica sobre la democracia suponía la incorporación de nuevas categorías analíticas: *democracia intercultural* y/o *governabilidad social*.

### ***Momento de la democracia en la polarización (2016-2021)***

Uno de los rasgos característicos de la etapa democrática en la cual gobernó el MAS se caracterizó por lo que se denominó como una polarización con diferentes aristas: étnica, regional y política. Los procesos de transformación social y estatal fueron impulsados desde el gobierno de Morales y, quizás, la Asamblea Constituyente se erigió en el espacio donde las tensiones afloraron con mayor virulencia. Posteriormente, se produjo la aprobación mayoritaria de la nueva CPE, que constitucionalizaba el Estado Plurinacional, lo que supuso una parcial hegemonía del MAS. Todo ello implicó que desde el año 2010, con la aprobación de la nueva Carta Magna, la calma social y la estabilidad política fueran un signo inequívoco de la democracia boliviana.

No obstante, la persistencia del MAS de llevar a cabo un Referendo Constitucional el 21 de febrero de 2016 (21/F) para habilitar a los entonces mandatarios (Evo Morales y Álvaro García Linera) a una nueva reelección agitó las aguas de la conflictividad social, que se agudizó luego del veredicto del Referendo desfavorable a las expectativas del MAS. Mucho después, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a pesar de los resultados del Referendo, allanó el camino a una nueva reelección de Morales y García Linera. Este desconocimiento a los resultados del Referendo del 21/F significó una afrenta a la democracia directa que estaba consignada por la Constitución como una “forma democrática participativa”.

Este hecho provocó la movilización de sectores urbanos en las principales ciudades bolivianas, que esgrimían el discurso de la *democra-*

- 
5. La democracia intercultural puede definirse, en términos normativos, como el conjunto de luchas políticas y sociales que contribuyen a fortalecer la convivencia pacífica en el seno de un marco epistémico, político, social y jurídico de igualdad, intercambio y respeto mutuo por los valores, los conocimientos y las prácticas que las diferentes culturas o comunidades humanas aportan. Desde la epistemología del sur, la democracia intercultural es entendida específicamente como: 1) la coexistencia de diferentes formas de deliberación democrática; 2) la presencia de diferentes criterios de representación democrática; 3) el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos como condición del ejercicio efectivo de los derechos individuales; 4) el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales, y 5) una educación orientada hacia formas de sociabilidad y subjetividad basadas en la reciprocidad cultural (Santos, 2010: 98).
  6. La “demodiversidad” es “la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas”, más allá del imaginario político liberal (Santos y Avritzer, 2004: 117).

cia como dispositivo de interpelación al MAS y, sobre todo, para perforar la legitimidad del liderazgo político de Morales. La indignidad configuró una *subjetividad movilizadora* en los sectores urbanos opositores al entonces partido gobernante, que se agudizó mucho más en las cercanías a las elecciones presidenciales-parlamentarias del año 2019.

Desde la misma noche de las elecciones, el discurso del supuesto “fraude monumental” permitió las movilizaciones de los sectores urbanos, esgrimiendo la bandera de la “democracia”. Esa movilización duró 21 días y desembocó en una ruptura constitucional con la renuncia “forzada”, además, por una sugerencia de una autoridad castrense, a la presidencia por parte de Evo Morales. Luego de 37 años interrumpidos de estabilidad democrática, Bolivia presenciaba una ruptura constitucional. El 12 de noviembre se autonombraba presidenta interina de manera ilegal la senadora Jeanine Áñez, que inauguró su presidencia autoritariamente con masacres y persecuciones, sobre todo a dirigentes sindicales y partidarios del MAS.

La política represiva del gobierno de Áñez, inclusive en el curso de la pandemia del COVID-19 y las constantes postergaciones a la convocatoria de nuevas elecciones, provocó la movilización del bloque popular que en su accionar político enarbó el discurso democrático demandando nuevas elecciones para legitimar a las nuevas autoridades políticas. En rigor, desde el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016, el discurso democrático generó una *subjetividad movilizadora* en la clase media. Desde ya, los ecos de la movilización del bloque popular ondeando *whipalas* y esgrimiendo el discurso de la democracia –aquel discurso usado por la clase media el año 2019– se tradujo en los comicios del 18 de octubre de 2020. Esa movilización de agosto fue decisiva para las elecciones de octubre, fue la enseñanza cognoscitiva, ética y política de las *masas de agosto* y, lo más importante, la diferencia obtenida por el MAS-IPSP en las elecciones despejó cualquier tentación para el prorrogismo golpista o para un supuesto fraude electoral.

El cariz autoritario del gobierno de Áñez fue un factor insoslayable para entender la nueva correlación de fuerzas para la gestación de una *subjetividad movilizadora* en el bloque popular, resultante de la polarización sociopolítica. Ciertamente, en ese contexto de politización extrema, donde la distinción entre amigo-enemigo, tanto en el plano simbólico como imaginario, fue más nítido y activó ciertos clivajes étnicos, raciales y territoriales, estableciendo así un escenario preelectoral altamente tensionado. De allí, el MAS-IPSP fortaleció sus lazos con el bloque popular para frenar la arremetida represiva del gobierno de Áñez. En el curso del gobierno transitorio de signo autoritario, se posicionó en el imaginario del bloque popular la idea de la amenaza de los “golpistas”, no solamente para el “proceso de cambio”, sino para la propia democracia. En este período signado por un autoritarismo gubernamental permitió generar una determinada *subjetividad movilizadora* en el bloque popular que discursivamente estaba en el clivaje democracia-autoritarismo.

### Balance y desafíos para la democracia

---

Este recorrido a la democracia y sus sentidos a lo largo de más de cuarenta años muestra que este enunciado fue variando, que fue sometido a las diferentes *epistemes* (*dixit* Foucault) de época. En ese contexto discursivo, la democracia fue parte de una *cadena de equivalencia* (Laclau, 2013) que operó, sobre todo, en un conjunto de reyertas políticas, muchas de ellas enmarcadas en disputas por la hegemonía.

*Desde la misma noche de las elecciones, el discurso del supuesto “fraude monumental” permitió las movilizaciones de los sectores urbanos, esgrimiendo la bandera de la “democracia”.*

El año 1979, en el accionar de las *masas de noviembre* en su cruzada por la democracia, o, en palabras de Zavaleta (1983), la “autodeterminación de las masas”, esgrimió un discurso asociado al clivaje: democracia-dictadura. Luego, en el período 1982-1985, sirvió para la consolidación de la democracia en el imaginario social, sobre todo, por las amenazas que se cernían sobre la misma. Obviamente, el accionar del bloque *nacional-popular* traducido tanto en la acción colectiva como en las urnas posibilitó la consolidación de la *democracia* en la subjetividad social. No obstante, la *democracia*, a partir de agosto de 1985, adquirió otro sentido, o sea, se anudó equivalentemente al orden neoliberal forjado desde los sectores elitistas bolivianos. La democracia representativa y el neoliberalismo se imbricaron en una sola matriz discursiva: el *orden democrático (neo) liberal*, inclusive con capacidad de interpelación ideológica hegemónica.

La crisis de interpelación de esa matriz discursiva supuso, a la vez, un campo de disputa por otro sentido de la democracia, ya que la lógica instrumental de la “democracia pactada” de la élite política boliviana desembocó en su fase terminal. Frente a este vacío ideológico, el bloque *nacional-popular*, inicialmente “desde las calles” y luego en las urnas, amplió el sentido de la *democracia* hacia una mayor inclusión social y justicia social. Posteriormente, en el contexto de la consolidación del Estado Plurinacional, los sentidos de la democracia o, mejor dicho, de las democracias, se fueron ampliado y se concentraron en la idea de la *democracia intercultural*. Esa ampliación democrática no solo supuso incorporar nuevos institutos democráticos, como fue el caso del Referendo, sino a la vez el reconocimiento jurídico de las formas comunitarias de *democracia* de los pueblos indígenas.

Quizás, el momento más azaroso para la democracia fueron las trifulcas políticas en el marco de lo que se denominó la polarización sociopolítica de Bolivia, revelando que esos momentos críticos son espacios temporales donde la disputa por el sentido de la democracia se hizo más

evidente e intensa. Ciertamente, en la polarización de la pugna discursiva por la *democracia* revestida de significado se erigió, independientemente de los actores que llevaron como bandera de lucha política a la democracia, aunque en ocasiones esa enunciación a la “democracia” es engañosa y encubridora de otros intereses inconfesables, pero, el hecho de su enunciación como tal, es un indicador inequívoco de que la *democracia* se erigió en *régimen discursivo* dado, inclusive sirve para desacreditar al contrincante político con adjetivos negativos.

En todo caso, en esta lucha ideológica, la *democracia* se convierte en un *significante flotante* (Laclau, 2013) que enmarcado en un momento político dado se va a ligar a “puntos nodales” que, al mismo tiempo, tienen sus propias equivalencias; por ejemplo, para unos, la lucha por la *democracia* significará restablecer sus privilegios de clase, mientras que para otros, esa lucha democrática representará (re)conquistar sus derechos denegados. Estas distintas *cadeñas de equivalencia* serán disímiles, en contexto sociopolíticos polarizantes, como es el caso boliviano y, también, en momentos políticos diferentes.

En suma, la democracia como un objeto discursivo desemboca en lo que Zavaleta (2009) refiere sobre la *democracia como problema de la teoría del conocimiento*. O sea, es un problema epistémico o analítico que se zanja, si se localiza a la democracia en una determinada época o momento político, entre otras cosas, para evitar miradas universalizantes a ese objeto cognoscitivo, como dice el propio Zavaleta, en sociedades abigarradas como la boliviana. Aquí subyace un reto epistémico, ya que cada época también suministra su propio andamiaje ideológico que, al mismo tiempo, tiene su propio aparato teórico-analítico. Desde ya, la comprensión política y analítica versa para detectar en esa lucha discursiva las amenazas que operan como telón de fondo, como si fuera una espada de Damocles, sobre la *democracia*.



Moeller, Valeria (2002). *Criatura indomable*, técnica mixta sobre madera.

## Referencias

---

Antezana, Luis (1991). *La diversidad social en Zavaleta Mercado*. La Paz: Cebem.

Aranda, Sergio (1999). *América Latina: Transformaciones fundamentales desde la independencia*. Caracas: UCV/Cendes.

Bolivia (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf).

Exeni, José Luis (2003). “Democracia y mercado: matrimonio (in) feliz”. En: *Revista Cultural* N° 25. La Paz: Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia.

Foucault, Michel (2015). *Arqueología del saber*. Buenos Aires: Biblioteca del Pensamiento Contemporáneo.

\_\_\_\_ (1992). “Nietzsche, la Genealogía, la Historia”. En: Foucault, Michel, *Verdad y poder*. Madrid: La Piqueta.

García, Fernando *et al.* (2014). *MAS legalmente, IPSP legítimamente. Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*. La Paz: PNUD/PIEB.

- \_\_\_\_ (2020). *La política desde abajo: “Devenir-otro” de la política en Bolivia*. La Paz: Centro de Investigaciones de Ciencias Sociales.
- Gil, Mauricio (2003). *Conocimiento y democracia. Transformaciones teóricas e institucionales de la ciencia política boliviana (1878-2002)*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Cochabamba: CESU/UMSS.
- Geffroy, Céline y Komadina, Jorge (2007). *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: PIEB.
- Laclau, Ernesto (2013). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Ley del Régimen Electoral. Recuperado de: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>.
- Mayorga, J. Antonio (2007). *Gonismo. Discurso y poder*. La Paz: Plural Editores.
- Mayorga, Fernando (2019). “Balance y escenarios del Estado Plurinacional”. En: Santos, Boaventura de Sousa y Exeni, José Luis (eds.), *Estado Plurinacional y democracias*. La Paz: Alice en Bolivia.
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: IIDS-PDTG.
- Santos, Boaventura de Sousa y Mendes, J. M. (2017). “Introducción”. En: Santos, B. S. y Mendes, J. M. (eds.), *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas* (pp. 13-56). Madrid: Akal.
- Tarroy, Sidney (1998). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Edición Alianza.
- Tórrez, Yuri (2014). *Los Ángeles Caídos. Espejo eurocéntrico de la politología boliviana (1990-2008)*. Tesis Doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Zavaleta, René (2009). “Los cuatro conceptos de democracia”. En: Zavaleta, R., *Las masas de noviembre* (pp. 93-115). La Paz: Juventud.
- \_\_\_\_ (1988). *Clases sociales y conocimiento*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- \_\_\_\_ (1988). “Clase y conocimiento”. En: Zavaleta, R., *Clases sociales y conocimiento* (pp. 145-156). La Paz: Los Amigos del Libro.
- \_\_\_\_ (1983). *Las masas en noviembre*. La Paz: Editorial Juventud.
- Zizek, Slavoj (1998). “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo global”. En: Jameson, F. & Zizek, S. (comp.), *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.



# Disputas discursivas en torno a la democracia

María Teresa Zegada Claire<sup>1</sup>

## La democracia como dispositivo de confrontación política

El campo político en Bolivia continúa polarizado. Si bien el ciclo electoral 2020-2021 ha logrado reordenar el tablero político institucional a nivel nacional y subnacional y otorgó legalidad y legitimidad a las autoridades electas, no logró avanzar en la resolución de los factores estructurales de la crisis, que continúan marcando la dinámica de la política más de un año después del juramento de Luis Arce Catacora.

La devastación sanitaria causada por el COVID-19, la recesión económica, las confrontaciones políticas entre oficialistas y opositores, los problemas provenientes de la educación virtual o semipresencial, las brechas sociales, la inseguridad ciudadana, entre otros problemas, afectan la agenda del nuevo presidente. Sin embargo, desde los discursos iniciales del presidente Arce Catacora se ha podido percibir un fuerte contenido político y la intención de responsabilizar a la oposición y, en particular, al gobierno de Áñez del descalabro nacional, marcando un antes y un después de octubre. En concurrencia con ese discurso, el partido de gobierno ha adoptado una serie de acciones contra los opositores al régimen seguidas de acusaciones judiciales a los presuntos culpables de los actos de violencia de 2019, sumados a denuncias extendidas de corrupción y mal manejo de recursos. Hoy, están en esta situación no solo



López, Mac (2022). *Depresión*, dibujo.

exautoridades del nefasto gobierno transitorio, sino también líderes cívicos, activistas, actuales autoridades subnacionales opositoras, entre otros. En síntesis, en el gobierno ha primado el “ajuste de cuentas” antes que la búsqueda de

1. Socióloga con Maestría en Ciencia Política (CESU-UMSS). Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (Prospal) en la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (U-Arcis, Chile). Investigadora del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres). Docente en cursos de pregrado y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS); en la Carrera de Comunicación de la Universidad Católica Boliviana (UCB); en la Universidad Privada Boliviana y en el CIDES-UMSA. Ha publicado diversos libros y artículos sobre política, democracia, movimientos sociales, partidos y conflictos en revistas y libros especializados en ciencias sociales y políticas. Investigadora y consultora en organismos nacionales e internacionales.

escenarios de conciliación, anunciados durante los primeros meses por el vicepresidente David Choquehuanca. En tanto que la oposición político-partidaria ha quedado relegada, por una parte, a una minoría parlamentaria sin capacidad de incidencia en las decisiones, que se ha enfocado en visibilizar los problemas en la opinión pública, y, por otra, a la gestión de los espacios departamentales y/o municipales en los que resultó ganadora en las elecciones subnacionales de 2021, y básicamente enfocados a sus territorios, sin que se visualice una proyección nacional.

A ello hay que sumar el clima de tensión social que se generó en 2021, provocado por la aprobación inconsulta de algunas leyes por parte del partido de gobierno, como la Ley 1386 de Estrategia de Lucha Contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento del Terrorismo y un proyecto de ley aledaño, que provocaron una furiosa reacción de sectores sociales concretos de la sociedad, como las organizaciones de gremialistas vinculadas al comercio y al transporte, cooperativistas mineros y otros sectores, abriendo un escenario de alta conflictividad social en las calles, generando un prematuro desgaste del gobierno. Lo llamativo de este acontecimiento fue que el rechazo a las decisiones de partido de gobierno no provino de los clásicos sectores opositores de la sociedad, como el movimiento cívico o empresarial, sino que se originó en sectores populares que eventualmente habían respaldado al Movimiento al Socialismo (MAS) o habían formado parte de los sucesivos gobiernos anteriores. Después de varias semanas, y para atenuar la situación de tensión, el gobierno optó por retirar las leyes, culpabilizar a la “derecha” opositora de desinformar a la población y, como en otras ocasiones, para reequilibrar el escenario, convocó a una gran contramarcha, “La marcha por la patria”, denunciando los afanes desestabilizadores de la oposición y en defensa de la democracia.

Algo parecido ha sucedido a inicios del año 2022, cuando el gobierno comenzó a aplicar el Decreto 4641 que se había aprobado a fin de año, que exigía la presentación obligatoria del carnet de vacunación como documento oficial para cualquier trámite administrativo. Los mo-

vimientos antivacunas emergieron en distintos lugares del país y realizaron movilizaciones y bloqueos sostenidos que derivaron, primero, en la flexibilización de la norma y, luego, forzaron a eliminar dicha disposición.

Estas movilizaciones y la respuesta final del gobierno constituyen problemas críticos para el poder porque involucran dos cuestiones fundamentales. La primera, porque cuestionan la autoridad del Estado y la capacidad de concertación del gobierno con los sectores sociales afectados de la sociedad civil, y, la otra, porque dan cuenta de las tensiones internas en el MAS, pues muestran una relación mediada por intereses corporativos o particulares por encima de la lealtad política, denotando ciertas fracturas en la articulación entre el partido de gobierno y las bases.

Uno de los temas que de manera recurrente aparece en el escenario de disputa discursiva está referido a la democracia. Desde el Referendo de 2016, la democracia se ha convertido en uno de los problemas sensibles y se ha reposicionado en el campo de disputa. En realidad, todas las posiciones políticas la reivindican y la defienden, pero desde principios articularios distintos e incluso opuestos. Desde la oposición, se interpela al gobierno por la confiscación de derechos, por ignorar y desestimar a las minorías opositoras e imponer leyes sin la suficiente consulta, o por la judicialización de los adversarios políticos como conductas calificadas de antidemocráticas; mientras que el MAS aboga por la defensa y profundización de la democracia ligada al proceso de cambio, a la participación de los sectores oprimidos como hitos históricos que han sido conquistados con su llegada al gobierno, al mismo tiempo que asocia la desestabilización al régimen mediante la narrativa del golpe y el fascismo a las acciones de la oposición nacional e internacional.

En consecuencia, en términos discursivos, hoy la democracia se reviste de diversas interpretaciones y articulaciones, dependiendo del posicionamiento de los actores y se convierte en un escenario más de disputa política. Nuestra hipótesis es que la confrontación en torno a la democracia es instrumentalizada por intereses

políticos y, por tanto, es funcional a la dinámica política MAS vs. ANTIMAS, mientras el proceso histórico de construcción de la o las democracias en Bolivia demuestra que lejos de llevar a confrontaciones irresolubles o de mutua exclusión, conduce a un horizonte de complementación y coexistencia, anclada justamente en las nociones de interculturalidad y demodiversidad establecidas en la Asamblea Constituyente y reflejadas en el texto de la Constitución Política del Estado. La realidad política e institucional de la democracia a lo largo de la historia revela un proceso complejo y fuertemente potenciado con la presencia permanente de la sociedad en el campo político, que lejos de conducir a una mutua exclusión de los procesos de democratización, tiende a su complementación.

### La intrincada construcción institucional de la democracia

---

Los primeros pasos de construcción de la democracia en Bolivia en su formato liberal representativo tienen larga data. La Constitución Política del Estado de 1826 instauró una “República Popular Representativa”, cuya soberanía residía en el pueblo. Se puede afirmar, sin embargo, que durante más de un siglo se ejerció en el país una *democracia aparente*, debido a la enorme distancia entre el orden institucional aprobado en la CPE y la realidad sociológica boliviana. En el momento de la fundación de Bolivia se estimaba que el 90 % de la población era analfabeta, vivía en el área rural y, por tanto, quedaba totalmente fuera del sistema de derechos consagrados a las y los “ciudadanos”. La Revolución del 52 marcó un punto de inflexión porque mediante el voto universal se logró el reconocimiento de la ciudadanía civil y política para todos los bolivianos y bolivianas mayores de edad; no obstante, este proceso aún incipiente, que duró 12 años con el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), fue interrumpido por una sucesión de gobiernos militares que perduró entre 1964 y 1982.

A fines de los setenta se produjo un hecho disruptivo remarcable para la historia de la democracia,

cuando se logró ensamblar la lucha por la democracia formal representativa con la democracia de masas o democratización social. Zavaleta (1987) destaca que, en esos tormentosos años de lucha por la recuperación del orden institucional, no solo actuaron los partidos, sino y fundamentalmente las organizaciones sociales en las calles. El autor anota que el momento emblemático fue la reacción social al golpe del general Natusch Busch en noviembre de 1979, que en 16 días destituyó al presidente golpista mediante movilizaciones sociales sostenidas en defensa de la democracia representativa; en ese momento, se produjo, como señala el autor, “la incorporación de la democracia representativa en el acervo cultural de las masas”. En consecuencia, a fines de los setenta y principios de los ochenta, la *democracia* ocupaba uno de los polos de la contradicción política ocupado por los movimientos sociales junto a los partidos políticos de entonces, mientras en el otro polo se situaban las fuerzas armadas que habían ocupado por varios años el poder y representaban el posible retorno a la *dictadura*.

Una vez consolidados los gobiernos democráticos a inicios de los ochenta, la democracia no ha dejado de estar en el epicentro de las contradicciones políticas. La severa crisis económica que condujo a la decisión de los partidos políticos de implantar el modelo neoliberal mediante el D.S. 21060 y sus medidas conexas afectó directamente a los trabajadores mineros, que eran el corazón de la Central Obrera Boliviana, vulnerando una de las aristas de la democracia, que es la defensa de los derechos.

*(...) en términos discursivos, hoy la democracia se reviste de diversas interpretaciones y articulaciones, dependiendo del posicionamiento de los actores y se convierte en un escenario más de disputa política.*



López, Mac (2022). *Erosión*, acuarela.

Durante los ochenta y noventa, los partidos lograron garantizar la continuidad electoral y jugaron un papel central en la consecución de acuerdos y reformas para la construcción del andamiaje institucional requerido para el fortalecimiento de la democracia, expresado tanto en la conformación de un órgano electoral (Corte Nacional Electoral) imparcial e idóneo, proveniente de los acuerdos de 1991, como en la reforma a la CPE de 1994 y sus leyes secundarias. No obstante, la democracia electoral parecía andar por un sendero paralelo y con muy pocos puntos de encuentro con las formas democrático-sindicales y con las necesidades y demandas de la sociedad que era golpeada por el modelo económico. De manera que los sectores sociales fueron optando por formas propias de autorrepresentación en el campo político, prescindiendo de los partidos entonces existentes, dando cuenta del uso instrumental que mediaba entre ellos.

A ello se sumaron problemas económicos, el impacto negativo del modelo neoliberal y el cuestionamiento y desconfianza de la sociedad en el sistema de representación política, precipitando una crisis social y política que fue el principio del fin de la estabilidad. El clamor de la sociedad exigía, además de lo señalado, una mayor participación en las decisiones y la profundización de la democracia. De ahí, en medio de “guerras” y confrontaciones sociales, emergió la propuesta de una refundación del Estado mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

## Los múltiples territorios de la democracia

---

Como se pudo percibir en el acápite anterior, el recorrido por la construcción de la democracia liberal y la institucionalidad es insuficiente para comprender la dinámica del ejercicio político en Bolivia. Como veremos a continuación, la historia del campo político da cuenta de una diversidad de formas de ejercicio democrático y del poder anclados en la sociedad civil, sus organizaciones, las comunidades indígenas, los núcleos barriales urbanos y otros, que han marcado la memoria larga y corta de la historia, en un proceso ascendente de acumulación que excede los formatos convencionales.

En otras palabras, en respuesta a la conformación de la democracia liberal excluyente y discriminadora del siglo XIX, la democratización ha recorrido otros lugares de la realidad nacional mediante una diversidad de prácticas políticas en los pueblos indígenas, en las aún precarias organizaciones sociales y en otros espacios, como los sistemas de autoridad comunitarios, asambleas, cabildos o formas movilizadas de ejercicio político, como las revueltas sociales y rebeliones indígenas, huelgas y marchas obreras, bloqueos barriales, entre otras, mediante las cuales la sociedad encontró canales de expresión, articulación de demandas e incidencia en el sistema político.

Los grandes saltos históricos ocurrieron desde inicios del siglo XX, cuando se conformaron



los primeros sindicatos, asociaciones y gremios acuñados por las ideas de nacionalismo, socialismo y anarquismo, que más adelante provocaron la debacle del régimen oligárquico liberal, forzaron el constitucionalismo social de 1938 e inspiraron el hecho más relevante de democratización social de la historia boliviana del siglo XX, como fue la Revolución de 1952. Dicho evento no hubiera sido posible sin la concurrencia de obreros, campesinos y capas populares urbanas. De ahí que el papel de la Central Obrera Boliviana, creada pocos días después de la revolución, jugara un papel político y democratizador de la sociedad frente a los gobiernos militares de turno.

Las formas comunitarias de ejercicio democrático persisten desde tiempos precoloniales y fueron invisibilizadas por la historia oficial republicana hasta entrado el siglo XX. En la mayoría de los casos, tanto en tierras altas como en tierras bajas, persisten formas ancestrales para la selección de autoridades, toma de decisiones, autogobierno y aplicación de justicia, así como formas de acceso al poder particulares; en unos casos, la rotación de cargos, en otros, el camino o *thaki* para crear trayectoria, la concepción del poder como servicio y no como privilegio, el respeto a principios y valores originarios, formas propias de resolución de conflictos

(MORCS<sup>2</sup>), la estrategia de agotamiento de discusión para lograr consenso mediante el *pijcheo* de coca, entre muchas otras que continúan marcando la dinámica de ejercicio político de los pueblos indígenas.

El siglo XXI inaugura un nuevo momento político para la democratización social, marcado por la derrota de los partidos tradicionales en las elecciones generales de 2002 y el giro hacia nuevas opciones, como la naciente Nueva Fuerza Republicana, un partido local conformado alrededor de un liderazgo carismático, el MAS como instrumento político de las organizaciones campesinas y el Movimiento Indio Pachakuti, que representaba al pueblo aimara. De manera concurrente, se activa un estado de movilización permanente que cuestiona no solamente a los gobiernos de turno, sino también al modelo neoliberal como tal y a la representación liberal, exigiendo la profundización de la democracia y una mayor participación en el Estado.

En estos ciclos de revuelta social, la presencia del movimiento indígena resulta relevante, no solo mediante su presencia en las protestas sociales, sino también como sujeto protagónico en la elaboración de una propuesta de reforma constitucional sellada por el Pacto de Unidad, que fue el documento base de discusión en la Asamblea Constituyente.

---

2. Los "Modos originarios de resolución de conflictos sociales" fueron estudiados en distintas comunidades indígenas de Bolivia, dando cuenta de una dinámica interna legítima y con resultados aceptados por todos (Cfr. Fernández, 2007).

El cónclave constituyente que se inició en 2006 es un momento que pudo haber sido definido por Zavaleta como “óptimo social”, puesto que instaló a los actores y la agenda de demandas de la sociedad civil –en particular en el movimiento indígena y sindical–, así como también de los sectores cívico-regionales junto a las propuestas y la presencia institucional de los partidos políticos. Esta confluencia de sectores sociales y políticos con sus diversas agendas fue una primera expresión de la *democracia intercultural*.

La discusión del texto constitucional partió de la existencia de una estructura estatal republicana previa y de las reformas institucionales que se habían propiciado desde los noventa, como la descentralización administrativa, la equidad de género, la participación popular, el reconocimiento a los territorios indígenas y un conjunto de derechos sociales y políticos que ya habían sido conquistados; sin embargo, introduce el reconocimiento a una pluralidad de formatos de ejercicio político, como la democracia participativa y directa y la democracia comunitaria bajo los principios de plurinacionalidad y autonomía.

En definitiva, respecto al desarrollo de la democracia actual, se puede identificar dos sistemas de referencia, ambos imprescindibles: por una parte, el sistema institucional y legal de derechos establecido claramente en la Constitución, que define las formas de acceso al poder y la vigencia de leyes acordes con un Estado de Derecho moderno y republicano; por otra, las formas participativas que provienen de la historia política de la sociedad boliviana que incluyen al sujeto, al indígena originario campesino, junto a formas alternativas de ejercer la justicia, la autodeterminación y el autogobierno indígena, la democracia comunitaria y el conjunto de formas de existencia de las “democracias”, como las asambleas, cabildos y otros dispositivos que persisten en la memoria de las organizaciones mineras, obreras, vecinales, cívicas o gremiales

que no son contradictorias y excluyentes de los formatos liberal representativos.

## Una convivencia entrelazada

---

La multiplicidad de lugares en que habita la democracia, si bien admite formas de ejercicio político alternativas, revela que el acceso al poder está modulado por el esquema de competencia electoral y el sistema de partidos –hoy llamadas organizaciones políticas–, cuya composición varía de acuerdo a los momentos históricos. Se podría afirmar que en Bolivia no se ha logrado consolidar un sistema de representación política, sino la presencia de un sistema de partidos y liderazgos de situación cambiantes de acuerdo a las pulsiones de la coyuntura. Después del MNR histórico, el MAS ha logrado establecerse durante más de 15 años en el poder como una referencia clara de la representación de los sectores populares. El resto de organizaciones políticas no ha logrado dar este paso, a ello se debe su volatilidad, impermanencia y, en algunas, una persistencia sin éxito. Así, alrededor de un 30 % de votos opositores al MAS responde a siglas, programas ideológicos y liderazgos diferentes en cada coyuntura electoral y no ha logrado hasta el presente constituir alternativas representativas sostenibles, ni la adhesión de electorados a estructuras organizativas, sino más bien a líderes personalistas.

Ahora bien, evidentemente este es un rasgo que acompaña a la política en todos los niveles. La democracia que se practica en las organizaciones sociales no siempre se ejerce en los términos concebidos en su origen, como la participación, la alternancia, la sujeción a estatutos o reglamentos internos; en cambio, predomina un *habitus* político sesgado por la conformación de grupos de poder dominantes, en muchos casos con comportamiento autoritario, o el caudillismo, el fenómeno de la oligarquización<sup>3</sup> al que se referían los autores clásicos de las ciencias

---

3. Las clásicas obras de Ostrogorsky, Michels y Pareto planteadas hace más de un siglo parten de una premisa que sigue vigente, referida a que donde hay organización hay “oligarquía”, es decir, la existencia inexcusable de una élite que se diferencia del resto de la organización y que es difícilmente sustituible.

políticas. De igual manera, las relaciones internas están regidas por una cultura política “informal” y de intercambio político que permea hacia adentro y hacia afuera a las organizaciones sociales y políticas y, además, trasciende a las esferas del poder constituido.

En todo caso, la diversidad de formatos o lugares en que habita la democracia aparecen entrecruzados, combinados, no se contradicen entre sí; además, están permeados por una cultura política común, que tiene como rasgos fundamentales el personalismo, la informalidad y el intercambio político, una suerte de “mediación prebendal”, utilizando el concepto de Zavaleta cuando se refería a las relaciones del Estado con la sociedad. Estas prácticas que no han podido ser reguladas por la normativa se convierten en una de las grandes amenazas que horada las bases de la democracia desde adentro.

Finalmente, bajo el influjo de la denominada Cuarta Revolución Industrial y el ingreso de nuestros países en la era digital, advienen otros lugares inéditos para el ejercicio de la democracia, desde donde la ciudadanía participa y ejerce sus derechos a la palabra, a la denuncia, a la libre expresión; en unos casos operan de manera individual, en otros, mediante acciones colectivas en red. Hay que considerar, entonces, para el análisis, el conjunto de mutaciones sociológicas que han acontecido en las últimas décadas, que inauguran nuevos escenarios, formas de interpelación e intercomunicación, así como nuevos sujetos alrededor del denominado activismo ciudadano en red.

A partir de la conectividad, se han conformado de manera espontánea, o a veces deliberada, espacios de expresión, deliberación, denuncia y autoconvocatoria, que se han extendido con mayor intensidad en las últimas dos décadas. En Bolivia, han logrado ocupar un lugar privilegiado, sobre todo durante y después del Referendo de febrero de 2016, reclamando el respeto a los resultados y, en general, en rechazo a la cuarta postulación del expresidente Morales. Las y los ciudadanos encontraron a través de sus dispositivos digitales la posibilidad de interpelar al poder creando mensajes, memes y videos para viralizarlos en las plataformas digitales.

Evidentemente, las tradicionales organizaciones sindicales, como la COB, los sindicatos campesinos, las organizaciones vecinales o cívicas, continúan articulando el escenario social de movilizaciones y protestas políticas, ya sea en apoyo al gobierno del MAS o cuestionando su actuación; no obstante, las redes sociales han abierto un nuevo lugar para la democracia, un escenario de disputa discursiva y simbólica por fuera de los canales convencionales, obligando tanto a los medios de comunicación tradicionales, a los partidos políticos y al conjunto de instituciones públicas y privadas a participar en él.

La acción ciudadana o el denominado *ciudadanismo* no se refiere solo a la acción de las plataformas con contenido político directo, como “Bolivia dice No” y muchas otras que han jugado un rol central entre 2016 y 2019, sino también a un activismo ciudadano vinculado a problemáticas de la vida cotidiana, fuertemente impregnados de la denominada política de la emoción, pues despiertan y logran adhesión a través de la provocación de sentimientos como la indignación, la rabia, la impotencia, la frustración, el miedo, la solidaridad o la autodefensa alrededor de temas como los derechos humanos, el rechazo a la violencia de género y generacional, el respeto al medioambiente, la defensa de los animales o en reacción a determinadas políticas públicas. Su carácter emancipatorio

*La acción ciudadana o el denominado ciudadanismo no se refiere solo a la acción de las plataformas con contenido político directo (...), sino también a un activismo ciudadano vinculado a problemáticas de la vida cotidiana, fuertemente impregnados de la denominada política de la emoción (...).*



López, Mac (2022). *Pensamientos de otoño*, dibujo.

***(...) un factor de riesgo para la democracia, al igual que en otros países de la región, es la expansión de grupos sociales que se encuentran en los bordes de la delincuencia y se han apropiado de determinados núcleos territoriales.***

y su influencia social han sido estudiados hace más de una década por autores como Castells (2012), Rheingold (2002), Toret (2013), entre otros. Aunque en su lado oscuro, también constituyen mecanismos de difusión de noticias falsas y desinformación que vulneran uno de los pilares centrales de la democracia, la transparencia en la información.

En esta cartografía de transformaciones sociológicas, es preciso analizar el engrosamiento de una capa social que aún no tiene una clara representación en el ámbito institucional de la política. Este sector conformado fundamentalmente por la denominada “economía informal” está constituido por gremios de comerciantes que se han expandido debido a su creciente vinculación con el mercado mundial y la globalización, y junto con ellos, otros sectores pujantes como transportistas, cooperativistas mineros y otros tipos de empresarios cuentapropistas que han provocado la acelerada expansión de una clase media emergente popular urbana con identidad étnica, que se ha apropiado de los mercados y los barrios populares, en particular de El Alto y otras ciudades de Bolivia. Estos sectores representan aproximadamente al 85 % del empleo en Bolivia y han permitido desplegar múltiples estrategias de sobrevivencia a la población de escasos recursos.

Otra característica del sector es su distanciamiento respecto del Estado, pues no se encuentran debidamente registrados o sortean la normativa nacional, esto no quiere decir que se conviertan automáticamente en ilegales o clandestinos. La potencia política de estos sectores se ha verificado en la reciente lucha por la anulación del proyecto de Ley 218 y la abrogación de la Ley de 1386, cuya fuerza movilizadora ha sido exitosa; además, son un electorado que no cuenta con una representación e identidad política definida.



Finalmente, un factor de riesgo para la democracia, al igual que en otros países de la región, es la expansión de grupos sociales que se encuentran en los bordes de la delincuencia y se han apropiado de determinados núcleos territoriales. Aún no se puede estimar su tamaño, vínculos con el mundo internacional ni su poder real, pero definitivamente inciden en la realidad generando situaciones de violencia social, inseguridad ciudadana e incertidumbre; nos referimos al contrabando, el narcotráfico y a los grupos armados que se encuentran por fuera de la ley, vinculados, por ejemplo, a la apropiación, en particular en el oriente boliviano. Este no es un tema menor, pues se van conformando bolsones cerrados de autogestión económica que exceden el control del Estado y desbordan la precaria institucionalidad y legalidad.

### Democratizaciones y retrocesos durante el gobierno del MAS

---

La llegada del MAS al poder ha significado como hecho político un paso importante hacia la profundización de la democratización social, debido a los múltiples cambios en la composición de la élite en el poder y a la vinculación con sectores campesinos e indígenas. Es decir, el acceso de una nueva capa social al ámbito público y el tránsito de una administración del Estado de manos de los partidos políticos tradicionales a un partido con fuerte vinculación con organizaciones sociales han permitido que varios sectores sociales antes excluidos formen parte de una nueva “élite en el poder”, desplazando a la anterior.

La presencia de indígenas y campesinos en cargos jerárquicos, las políticas de redistribución de la riqueza e inclusión social y, en general, la participación social en espacios institucionales públicos han generado un verdadero proceso de renovación más acorde con la composición social mayoritaria del país. Se trata, sin embargo, de una presencia política que ha revelado otro tipo de carencias relacionadas, por ejemplo, con la falta de experiencia en la administración pública, los cambios permanentes de autoridades, las disputas de intereses sectoriales y la necesi-

dad de lidiar de manera constante con las presiones de las bases sociales por mayores espacios de participación o beneficios para sus sectores.

Para el MAS, en general, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el respeto a la ley no han sido una prioridad; al contrario, han pasado a un lugar secundario, aunque varias veces se han hecho los esfuerzos para secundar el decisionismo político con respaldos legales. Un ejemplo claro han sido las distintas estrategias “legales” utilizadas durante todo el tercer mandato de Morales para lograr su postulación por cuarta vez consecutiva a la presidencia. En principio, se convocó a un referendo, realizado en febrero de 2016 y, más adelante, ante una votación que rechazó la reforma a la Constitución, en otras palabras, la repostulación de Morales, se consiguió que no se tomaran en cuenta los resultados. Al año siguiente, se forzó un fallo positivo del Tribunal Constitucional Plurinacional que aducía el derecho humano de Morales de presentarse como candidato. Finalmente, se forzaron modificaciones al proyecto de Ley de Organizaciones Políticas que se aprobó en 2018, con el fin de convocar de manera apresurada a unas elecciones primarias inéditas que sellarían la participación del binomio presidencial elegido por el MAS en las elecciones generales de octubre de 2019, dejando a la oposición en una clara situación de desventaja, y, finalmente, se presionó de manera constante al Órgano Electoral Plurinacional para garantizar el éxito de los candidatos del MAS en los comicios de octubre, elecciones que terminaron anuladas justamente por su cuestionada administración por parte de esa entidad.

La democracia fue duramente golpeada por los acontecimientos relacionados con la elección de octubre de 2019, que fue cuestionada por opositores, ciudadanos y observadores internacionales. No obstante, es preciso destacar que el acuerdo interpartidario de quienes contaban en ese momento con representación parlamentaria ante la renuncia de Morales posibilitó una salida pacífica a la crisis y la continuidad del régimen democrático. El paso del gobierno transitorio dañó aún más la precaria institucionalidad desde dentro del sistema por los abusos de poder y

las arbitrariedades cometidas. Afortunadamente, la apuesta por la repetición de elecciones en octubre de 2020 y, más adelante, las elecciones subnacionales en marzo de 2021 lograron recuperar la legitimidad y legalidad de las nuevas autoridades.

No obstante, la debilidad institucional en que se encontraba la democracia y la polarización política no fueron revertidas por la nueva gestión de gobierno, pues como dijimos al principio, el presidente Arce ha optado por un discurso confrontador contra los opositores y, en particular, contra quienes participaron en el gobierno transitorio de Áñez. Esta actitud del partido de gobierno en general ha ahondado la polarización política, la desconfianza en la justicia y la incertidumbre respecto a las instituciones.

Otro factor nuevo que está incidiendo en el campo político son las tensiones que han surgido al interior del MAS. Desde la crisis de 2019, se han configurado distintos liderazgos y tendencias que muestran un proceso de discrepancias, pero también de democratización del partido. El Movimiento al Socialismo - Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos se ha sostenido sobre una estructura prácticamente monolítica, asentada en sus organizaciones matrices desde su creación a fines de la década de los noventa y que ha persistido durante las gestiones de gobierno anteriores, a pesar de los cuestionamientos que surgieron en particular desde los indígenas de tierras bajas y de Conamaq, a raíz de las políticas desarrollistas y extractivistas que se visibilizaron, por ejemplo, en el conflicto del Tipnis en 2011 y en otros territorios indígenas que derivaron en confrontaciones y divisiones de las organizaciones entre oficialistas y orgánicos; lo mismo sucedió en otros sectores, como los cocalleros de los Yungas, o en algunos sectores urbanos e intelectuales críticos a la gestión de gobierno. Dichas fisuras se visibilizaron con más fuerza en el conflicto de 2019.

El llamado “gobierno de los movimientos sociales” tiene dos caras, pues si bien ha fortalecido al MAS como movimiento político en el espectro general, fue confiscando la autonomía de las organizaciones internas y amenazando a

su propia naturaleza. Zavaleta decía respecto a la sustancia histórica de los movimientos sociales, refiriéndose a otro momento histórico, que “la historia de las masas es siempre una historia que se hace contra el Estado de suerte que aquí hablamos de estructuras de rebelión y no de formas de pertenecimiento” (1983). En esta coyuntura larga del MAS en el poder, las clásicas organizaciones que fueron históricamente contrahegemónicas, como la COB, empleados públicos y muchos otros que actuaban desde fuera de las esferas del poder en procura de sus reivindicaciones, desde 2006 fueron progresivamente capturadas por el Estado mediante mecanismos de intercambio político, ya sea material o simbólico, que terminaron modulando formas de subordinación prebendal y clientelar.

Por tanto, hay un antes y un después en la historia política del MAS marcada por la crisis de 2019. Desde la salida de Evo Morales de la presidencia y del país, han comenzado a surgir cuestionamientos a la conducción política del partido y al expresidente, y las consecuentes demandas de mayor participación desde las bases sindicales, sobre todo de los sectores campesinos aimaras. Estos desacuerdos con la coalición dominante del partido se han reflejado en varias ocasiones en reacciones violentas contra el jefaturismo, e incluso disidencias que han adquirido vuelo propio en distintos lugares del país. Los desgajamientos más llamativos han sido el caso de la exsenadora Eva Copa que, ante la imposición de otra candidatura para la alcaldía de El Alto y su arbitraria exclusión, decidió participar de manera independiente con una agrupación ciudadana distinta y competir con el candidato del MAS al que derrotó con una considerable distancia.

Del mismo modo, han ocurrido otros eventos de confrontación interna en distintas regiones del país, por ejemplo, sobre todo, durante y después de las elecciones subnacionales contra las decisiones del actual jefe político del partido, el expresidente Morales. No obstante estas señales, lejos de producir una autocrítica interna o transformaciones democratizadoras, se ha endurecido la línea centralista del partido, como se ha podido percibir en el Congreso realizado



López, Mac (2022). *Sonidos de la ciudad*, fotografía.

en agosto de 2021 y en los estatutos orgánicos recientemente reformados.

No hemos incluido aquí un análisis de las organizaciones políticas opositoras al MAS en relación con el decurso de la institucionalidad democrática o los cambios que afectan a las relaciones políticas, pues no han existido novedades significativas. Si bien los asambleístas de Comunidad Ciudadana y Creemos cuentan con presencia en la Asamblea Legislativa Plurinacional, debido a su situación minoritaria no logran incidir en las decisiones nacionales y, en cambio, han optado por su visibilización en escenarios mediáticos y en las redes sociales.

Los lugares desde los cuales generan incidencia en la gestión pública persisten y se han incrementado a nivel de gobernaciones y alcaldías de ciudades principales, no obstante, se limitan a territorios determinados. Sobre todo, se trata de liderazgos de situación creados por la coyuntura o por los contextos locales capitalizados por agrupaciones ciudadanas o asociados a partidos nacionales junto a un circuito muy pe-

queño de toma decisiones, constituido alrededor de pequeños grupos de poder. A nivel interno, estas organizaciones no cuentan con estructuras de funcionamiento permanente ni vida orgánica activa, menos aún con procesos regulares de democratización; a esta debilidad estructural hay que añadir las acusaciones permanentes desde el gobierno central y la justicia, que debilitan aún más sus capacidades de gestión.

### Usos políticos y discursivos de la democracia

---

Como planteamos al inicio de este ensayo, es preciso partir de una diferenciación entre los usos discursivos de la democracia y el estado de situación de la democracia, producto de su desarrollo histórico, que discurre por distintos territorios de la política.

Desde su llegada al poder, el MAS ha insistido en un discurso antagonizante que establece una frontera clara entre “nosotros” y “los otros”, es decir, entre quienes están a favor y son incon-

dicionales al proceso de cambio versus quienes están en contra o constituyen una amenaza. Esta posición tiene origen antes de las elecciones de 2005, cuando a raíz de la caída de Sánchez de Lozada se instaló en el país una polarización entre los movimientos sociales conformados por sectores populares, campesinos e indígenas alrededor de la llamada agenda de octubre, que exigía una Asamblea Constituyente y la nacionalización de los recursos naturales, y, por otro lado, los sectores cívico empresariales, en particular del oriente, en torno a la agenda de enero, que embanderaba la demanda de las autonomías. Esta polarización se agudizó durante los primeros años de gobierno del MAS por la correlación de fuerzas existente, no obstante, encontró su resolución a través de un desempate en favor del MAS luego del Referendo revocatorio de 2008, la aprobación de la nueva CPE y otros acontecimientos políticos que marcaron el quiebre de la confrontación.

Llama la atención, sin embargo, el retorno del discurso polarizante y confrontador desde la coyuntura que rodeó al Referendo de 2016, que puso en duda la continuidad del MAS y se expresó por una parte en la insistencia en la reposición de Morales al cuarto mandato, y una oposición que se aferró a la defensa de la Constitución y a los resultados del voto ciudadano, que expresó el rechazo a esta posibilidad. Esta repolarización del país se fue acrecentando hasta explotar en el conflicto poselectoral de 2019.

La democracia como noción discursiva no ha estado al margen de esta recreación de la polarización política y discursiva. Actualmente, se dirimen dos supuestos aparentemente contradictorios en torno a la democracia que provocan una pugna por su sentido. Por un lado, la postura que defiende la democracia liberal representativa y antepone el respeto a las reglas de juego y las instituciones reivindica los derechos civiles y políticos, el respeto a la Constitución y las leyes, y la división de poderes versus un discurso sobre la democracia participativa anclada en los elementos históricos, culturales y sociales, que busca legitimarse a través de una mayor presencia de las organizaciones sociales indígenas y campesinas en el ámbito decisonal,

exalta la presencia del liderazgo (aún presente de Morales) que representa a las mayorías históricamente excluidas y el ajuste de cuentas para que no retorne el pasado neoliberal.

Un ejemplo paradójico de los usos discursivos sobre la democracia es la manera en que la frase “recuperación de la democracia” fue esgrimida por ambos bloques, articulada a sentidos distintos y contrapuestos. La oposición social y política la había tomado como bandera cuando se produjeron los hechos entre 2016 y 2019, mientras que el MAS la adoptó cuando el partido se reinstaló en el poder con el triunfo de Arce Catacora; ambos bloques se declaran defensores de la democracia. En realidad, las disputas discursivas son funcionales a la lucha política entre los factores de poder. Claramente, la repolarización política está marcada por el signo MAS/anti-MAS. Se trata de una lucha de fuerzas desiguales, pues mientras el primer bloque es más compacto y detenta el poder, el segundo está caracterizado por lo contrario: fragmentación, volatilidad, situación minoritaria e interpelación a la sociedad desde signos ideológicos identitarios dispersos.

Cualquiera sea el origen ideológico, el uso discursivo de la noción de democracia como un elemento que genera exclusión del otro es un contrasentido con los principios constitucionales que precisamente establecen como base fundamental del sistema político la demodiversidad y la interculturalidad, es decir, la cohabitación o complementariedad de formas de ejercicio democrático en sintonía con la diversidad histórica de la realidad política boliviana, y plantea el diálogo de saberes y prácticas antes que la contraposición y mutua exclusión.

De ahí que la responsabilidad actual con la democracia es excluirla del falaz antagonismo discursivo funcional a intereses políticos y propender a la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones y en las formas organizativas de la sociedad, apostando a la vigencia del pluralismo social y político y la interculturalidad, como la ruta de resolución de las profundas grietas sociales que imposibilitan pensar en el futuro.



López, Mac (2022). *Ocaso*, fotografía.

## Referencias

---

Castells, Manuel (2013). *Redes de indignación y de esperanza*. Madrid: Alianza.

Fernández, Marcelo (2007). “Modos originarios de resolución de conflictos en torno al tema tierra en la zona andina”. En: Fundación UNIR, *Modos originarios de resolución de conflictos en pueblos indígenas de Bolivia*. La Paz: PIEB-UNIR.

Rheingold, Howard (2002). *Multitudes inteligentes, la próxima revolución social*. Barcelona: Gedisa.

Toret, Javier (2013). *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*. Informe de investigación 1.0, Universidad Abierta de Catalunya. Recuperado de: [http://tecnopolitica.net/sites/default/files/1878-5799-3-PB%20\(2\).pdf](http://tecnopolitica.net/sites/default/files/1878-5799-3-PB%20(2).pdf).

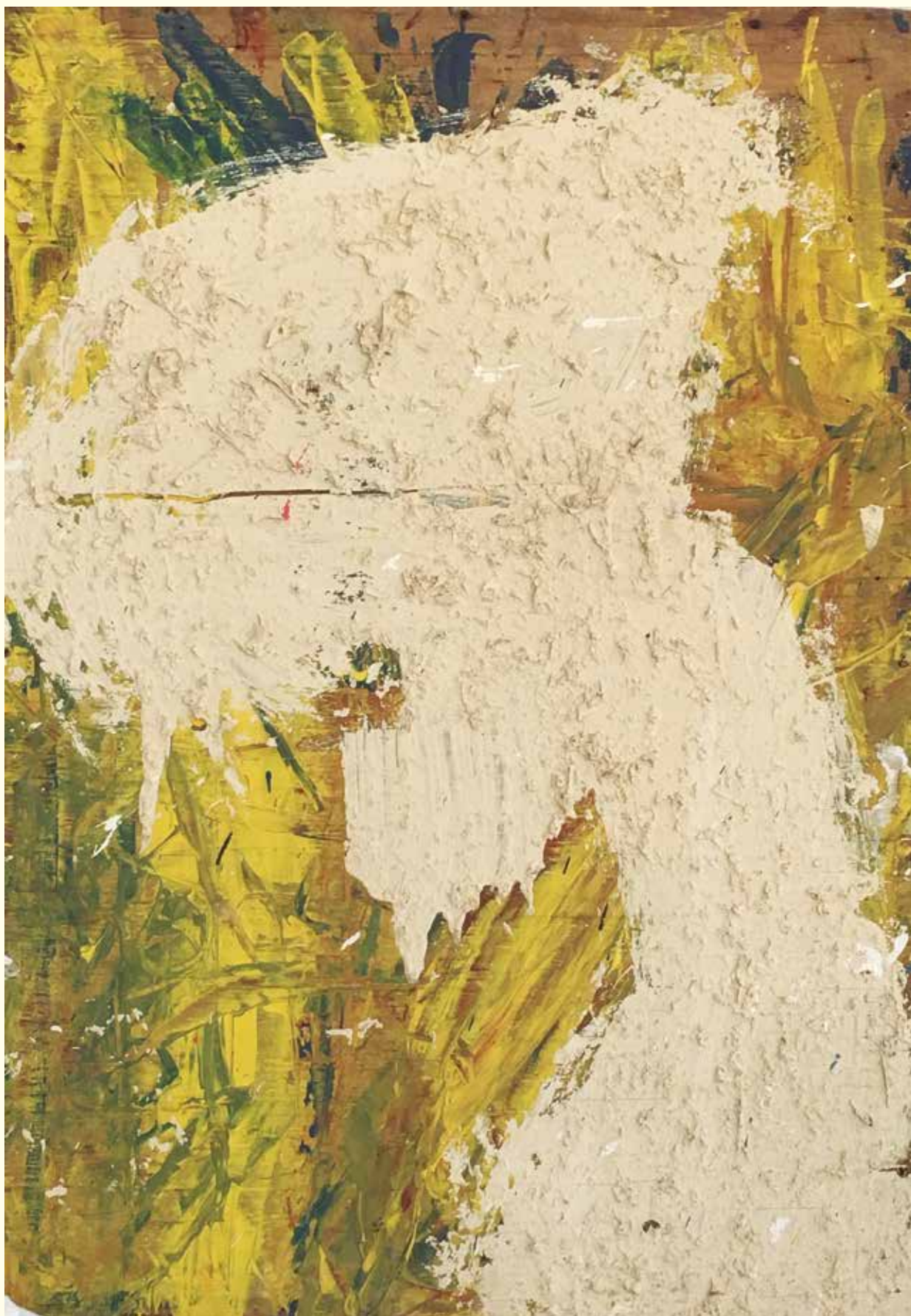
Zavaleta, René (1987). “Las masas en noviembre”. En: Zavaleta (comp.), *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI Editores.

\_\_\_\_ (1985). *Bolivia la fuerza de la masa: de Banzer a Guevara Arze*. Cochabamba: CISO-UMSS.

\_\_\_\_ (2013). *Obra completa. Tomo II, Ensayos 1975-1984*. La Paz: Plural Editores.

Zegada, María Teresa (2009). “Crítica y análisis de la estructura funcional del Estado”. En: Vicepresidencia del Estado, *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Universidad Mayor de San Andrés, IDEA Internacional.

Zegada, María Teresa y Komadina, Jorge (2017). *El intercambio político: indígenas/campesinos en el Estado Plurinacional (2009-2016)*. La Paz: CERES, Plural Editores.



Moeller, Valeria (2000). *Mancha vórtice*, técnica mixta sobre madera.

# Contexto y factores de la gobernabilidad en Bolivia

Marcelo Arequipa Azurduy<sup>1</sup>

## Contexto y actores de veto

---

A menudo solemos escuchar aquello de que en el país las cosas se terminan resolviendo en última instancia en la calle, porque tenemos una sociedad civil fuerte con un Estado débil. Más aún, teniendo en los últimos años movilizaciones sociales importantes cuyo contenido no era precisamente popular en las capitales de departamento y que no salían reclamando por un tema económico o social, algo que sin duda forma parte de nuestra tradición de protestas; paradójicamente, las movilizaciones fueron por un asunto político.

Si nos preguntamos, entonces, cuáles son los actores con capacidad de veto y poder efectivo en el país a la hora de determinar el curso de la política, nos daremos cuenta de que este campo está constituido por: la Asamblea Legislativa como un actor pasivo formal; después, se encuentran todos los actores que integran el campo multiorganizacional, desde las organizaciones sociales indígenas y campesinas hasta los comités cívicos y plataformas ciudadanas, todos ellos como actores activos informales de veto.

En el sector de los actores activos de veto, tampoco hay que olvidar a los empresarios del país. Hasta aquí, es tarea del gobierno nacional encarar complejos procesos de negociación constantes con todos estos actores, con la salvedad de entender que generan escenarios de inestabilidad política que no necesariamente llevan al extremo de desplazar al gobierno nacional del poder político.

En cambio, existen actores de veto que pueden generar escenarios de inestabilidad más comprometedoros a nivel de lograr crisis de gabinetes de gobiernos o incluso, en casos extremos, desplazar del poder al presidente. En primera instancia, encontramos a la Policía; esta actúa como un grupo corporativo homogéneo en todos los gobiernos y casi siempre cruzando la frontera entre ser actor activo de veto y actor pasivo de veto, es un grupo que constantemente está negociando sus propios intereses y actuando al mismo tiempo sigilosamente en caso de que la situación lleve al extremo de tener que presionar para la salida del ministro más cercano a ellos o, incluso, llegar a la instauración de un motín policial.

Finalmente, se encuentra como un actor pasivo de veto, pero no menos importante, a las Fuerzas Armadas; no actúan como los policías, pero su papel en cuanto se vuelven actores activos es determinante y definitivo porque su presencia en escenarios de inestabilidad política y social se debe a que el Ejecutivo o bien practica el ejercicio legítimo de la fuerza sobre la población, o las Fuerzas Armadas deciden retirar el apoyo al gobernante de turno y con eso generar como resultado un punto de quiebre que se traduce en una verdadera crisis de Estado.

Por tanto, si revisamos los acontecimientos de los últimos años en torno al tema del golpe de Estado y su judicialización, veremos que respecto de estos dos últimos actores de veto (policías y militares), se decidió acometer acciones más duras y estrictas contra las Fuerzas Arma-

---

1. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente, trabaja como docente investigador en la Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Sus trabajos tratan temas de teoría política, cultura política y partidos políticos; realiza periódicamente análisis de coyuntura política en medios impresos y televisivos. Correo electrónico: arequipa.marcelo@gmail.com

das que con la Policía. Al día de hoy, los miembros de la Policía involucrados en este caso tienen a lo sumo detención domiciliaria, frente a los militares que se encuentran con detención preventiva en cárceles. Por supuesto que esto, como se indicó, obedece a un proceso complejo de negociación y ejercicio del papel del tipo de actor al que pertenece el grupo corporativo, sea pasivo o activo, y está claro que en la medida que seamos conscientes del peso específico político que juegan tanto policías como militares en la política, hoy no es neutral, sino que tiene que ver al igual que el resto de actores simplemente con un cálculo de intereses específicos.

Otra tesis que emerge a propósito de esta discusión es la existencia de una alta probabilidad de que a la hora de hablar de la formulación tradicionalmente conocida como separación de poderes, para el caso nuestro, dicha fórmula anide en los equilibrios delicados e inestables que se generan entre quienes detentan la presidencia del Estado y los actores de veto, pasivos o activos, que tenemos en el campo sociopolítico. Lo dicho hasta aquí nos permite tener una lectura de lo que significa hasta ahora el actual gobierno del presidente Arce y una explicación de lo que se entiende por polarización social en contraposición a la polarización política, con un breve añadido de que quizá una vía para superar política y socialmente el entuerto que vivimos sea la de volver a construir lazos de confianza interpersonal antes que interinstitucional.

### La división polarizada, la polarización política y la polarización social

---

En el mundo de la ciencia política, cuando se habla de polarización, normalmente se suele referir a una disputa dentro del sistema de partidos cuyo contenido ideológico es el que más sobresale.

A continuación, unos breves apuntes al respecto. Los estudios de polarización política se usan para conocer la naturaleza y las interacciones que pudieran ocurrir en un sistema de partidos determinado. Estas interacciones se dividen en dos, por eso se habla siempre de polos opuestos

entre sí; en esta línea, el aporte de Sartori (2003) [1976] es fundamental porque nos habla de dinámicas centrípetas y centrífugas. En la opción de polarización centrípetas, la disputa central se evidencia en que se encuentra en el centro del espectro ideológico. Mientras que, en la opción de polarización centrífuga, la disputa se encuentra principalmente en los extremos del eje ideológico. Cabe hacer notar, para tomar en cuenta en este análisis, que normalmente cuando la dinámica es centrífuga se toma como dato indicador la existencia de algún partido antisistema.

Las dos dinámicas de competencia partidista mostradas tienen que ver con los ejercicios politológicos que se vienen haciendo desde el inicio del debate sobre la polarización (ver, por ejemplo, los diversos Informes LAPOP y PELA); lo que se busca con más cuidado es la posibilidad de medir:

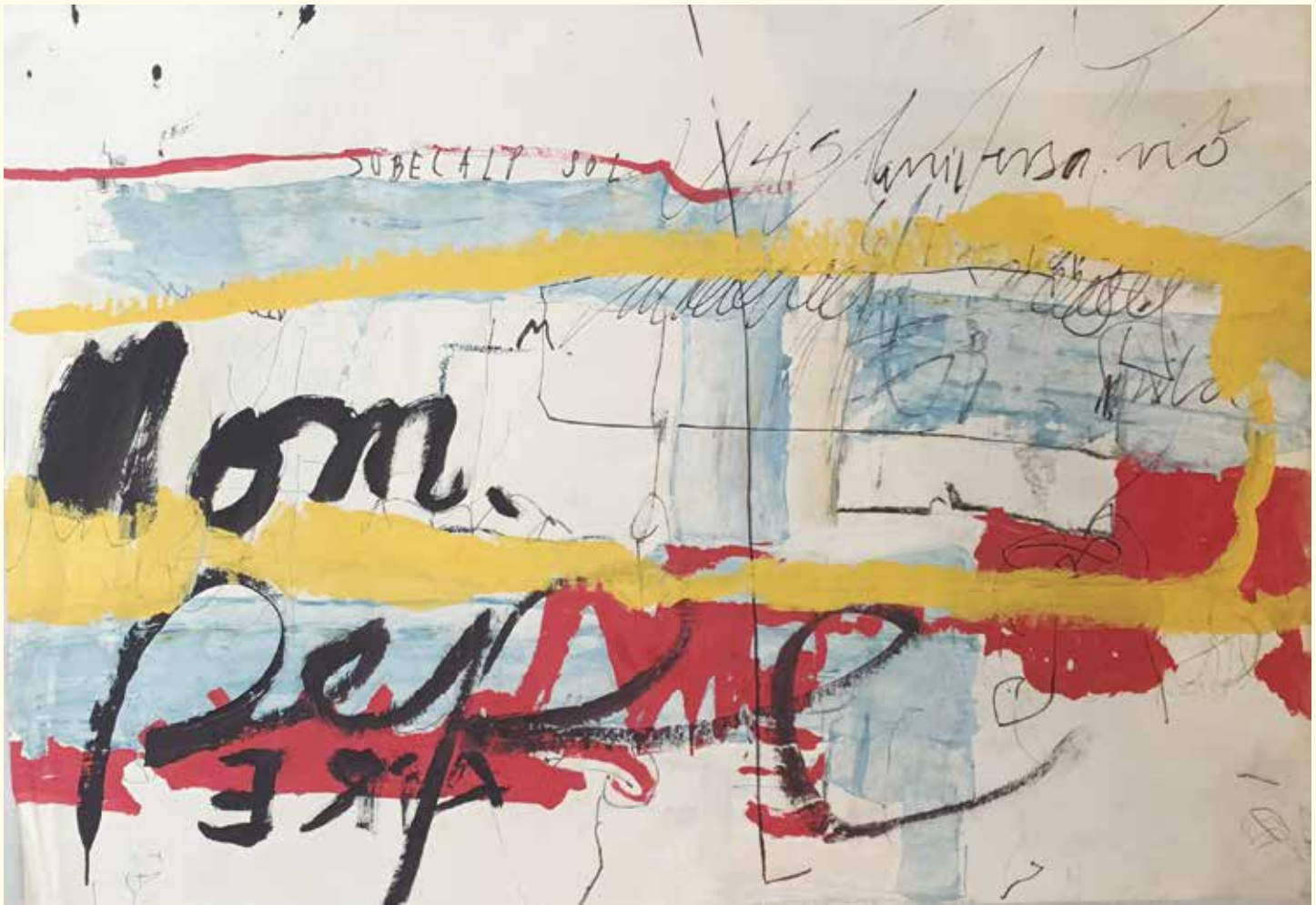
(...) la separación existente entre los dos polos de un sistema de partidos. En otras palabras, la polarización captura la distancia entre los partidos políticos más separados entre sí en sus posiciones (...) esta distancia se puede medir referida a cuestiones ideológicas o a aspectos programáticos. (Ruiz Rodríguez *et al.*, 2013: 88)

Es decir, la polarización expresada en esta dinámica, que para estudios generales comparados se considera adecuada, para trabajos específicos en contextos determinados no lo es porque no llega a trabajar el fondo del asunto. Estudiar las fracturas que tienen por dentro los sistemas de partidos en su interacción es un asunto en debate, porque se pone en duda el hecho de que sea posible llevarlo adelante o no (Dix, 1989; Ruiz Rodríguez, 2000; Mainwaring y Torcal, 2003).

Está claro, entonces, que los estudios de polarización dentro de la política comparada tienen un sentido en el plano general, sin embargo, cuando se trata de estudiar un caso concreto ofrece dificultades para realizar el análisis porque la variable que predomina por encima de todo es el contexto específico del espacio territorial sobre el que se trabaja.

En el enfoque de los análisis de contextos específicos, nos encontramos sin duda con una lógica bivalente que se precia por decir que lo que





Moeller, Valeria (2003). *Eran placebos*, técnica mixta sobre papel.

hace el otro siempre es reprochable, aun cuando lo que hayamos hecho se salte las normas establecidas; eso también será virtuoso porque lo vemos como una conquista (Silva, 2004: 129). Por eso, se sabe que un momento de polarización es un tiempo de “división tajante de la sociedad. Un ellos y un nosotros” (Granés, 2019: 121).

Por tanto, y de manera concreta, cuando se manifiesta la polarización social en un Estado existen dos bloques de la sociedad que se consideran como puntos fijos, que son:

(...) opuestos entre sí y alejados diametralmente el uno del otro, de modo tal que sólo es posible ver uno a la vez y definir el cielo según esa visión única. Curiosamente, para sostener esa visión unipolar, hay que considerar, en todo momento, la existencia antagonica del punto que no se ve. (Silva, 2004: 132)

### Los bloques de la polarización social, masismo-antimasismo

Con las elecciones anuladas del año 2019, el país terminó posicionado como sociedad en el plano político y social en dos bloques constituidos y consolidados: masismo y antimasismo. Si antes teníamos al masismo como parte de una corriente hegemónica política, hoy tenemos al antimasismo como su opuesto consolidado. Cada uno de esos bloques siguió alimentándose y transformándose a lo largo de 2020 en torno a un criterio que considero clave para entender el contexto: en el masismo, se buscaba representar la administración de un fin de ciclo político que había comenzado el 2006, mientras que en el antimasismo, la disputa apuntaba a mostrar quién podría representar un antimasismo más genuino, no quién podía representar en general

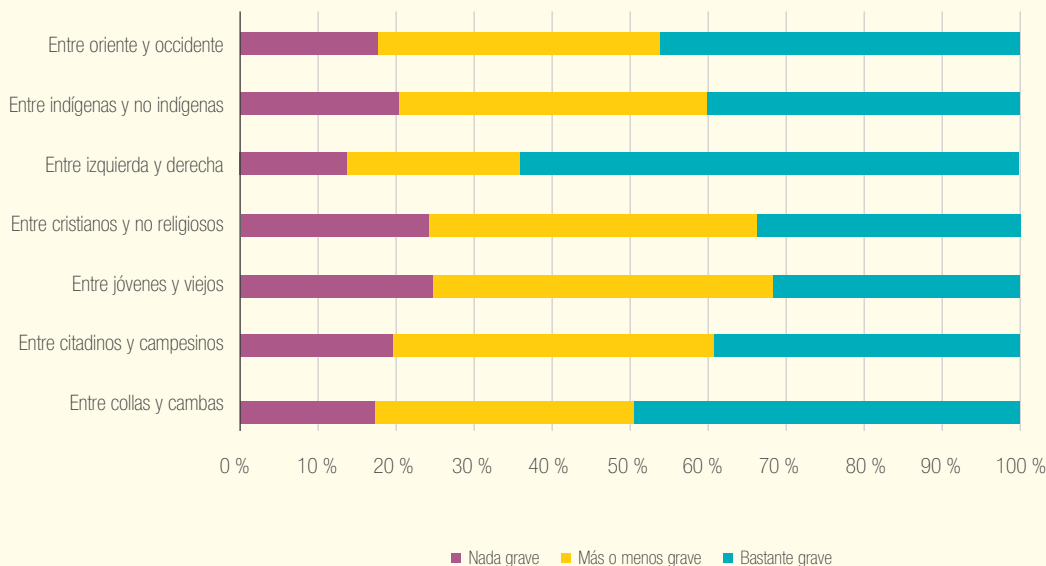
el proyecto político posmasista. Es decir, estamos claramente presentes ante el anuncio de un período de transición política que se encargará de cerrar un ciclo político.

En mi criterio, estos dos bloques, masista y antimasista, se alinearon con mayor claridad para las elecciones generales pasadas del 18 de octubre de 2020, generando sin duda un escenario de polarización, pero no una polarización política, porque como se dijo en la disputa política no estaba la búsqueda de un nuevo ciclo político, por lo tanto, no hubieron proyectos de Estado enfrentados. Lo que hubo fue un escenario marcado por la presencia simultánea de varias fracturas/clivajes sociales históricos que tenemos como país. Cabe aclarar que en adelante se entiende por clivaje/fractura social a aquellas “pautas relativamente estables de polarización por las que determinados grupos apoyan determinadas políticas o partidos, mientras que otros apoyan políticas opuestas o a partidos opuestos” (Inglehart, 1984: 25).

Esas pautas relativamente estables en lo social y político se traducen en fracturas históricas, como la cuestión regional, la división de clases sociales, lo rural-urbano, el campo-ciudad, lo blanco-indio, etc. Es decir, temáticas históricas del país que tienen una larga tradición histórica y que se presentan a menudo como factores de división societal.

Lo dicho aquí puede corroborarse por la encuesta llevada a cabo a inicios de diciembre de 2020, gracias al Proyecto Termómetro de la polarización Ceres-Bolivia, del que es parte este texto. Los datos expresados al respecto se pueden ver en la Figura a continuación, que muestra en la escala una fractura “bastante grave” en la división entre collas y cambas, entre aquellos que se incluyen en la izquierda y la derecha, y aquellos que se encuentran entre la región de oriente y occidente. En una situación valorada como más o menos grave, se encuentran las fracturas indígenas y no indígenas, entre cristianos y no religiosos, entre jóvenes y viejos, entre ciudadanos y campesinos.

**Figura 1**  
**Fracturas sociales bolivianas en las Elecciones Generales 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en Ceres, Encuesta Multi-Modo sobre Polarización, Ciudadanía y Datación SRL, diciembre de 2020.

Así pues, se entiende que la división de los bloques mencionados no son ámbitos homogéneos, sino que, al presentarse tantas fracturas sociales de manera simultánea, todas ocupan puestos distintos en cada bloque, terminando por configurar lo que se denomina polarización social.

La disputa por el poder en este contexto de polarización social se manifestó de forma predominantemente más emotiva que racional, de tal suerte que los movilizadores principales en este plano se dieron a partir del juego de tres emociones que continuaron de cara a las elecciones subnacionales de 2021. Estas emociones son: la venganza, el resentimiento y el miedo; mismos que se detallan a continuación:

[La venganza:] “(...) se interpreta y se presenta como la acción que va a enmendar las cosas, es decir, como una acción justa y moral. La venganza significa desquitarse de los agentes de la subordinación y la humillación contra los que los movimientos sociales intentan hacer valer la dignidad y los derechos de las personas que se proponen liberar o emancipar”.

[El resentimiento:] “(...) podría definirse como la condena por lo que uno secretamente anhela pero no puede conseguir”.

[El miedo:] “(...) puede deberse al poder insuficiente o a la carencia de poder del individuo y el exceso de poder de los demás. El miedo humano surge con frecuencia en contextos sociales en los que no puede huirse de la fuente del miedo”. (Guibernau, 2017: 178, 179 y 181)

En el caso del bloque antimasista, hubo una disposición de la sociedad urbana de clase media tradicional para situarse en lo que podría denominarse con la etiqueta habitual de derecha, que devino también en una especie de búsqueda de un líder fuerte que los protegiera, porque generaron la sensación de ser un pueblo que se sentía “víctima y amenazado” (Murgia, 2019: 79). Este panorama comenzó a tener su avanzada desde Santa Cruz, con Camacho, hacia Cochabamba, a través de la articulación de ese grupo irregular de supuesta “protección” ciudadana llamado Resistencia Juvenil Cochala. Ese sentimiento de miedo fue acompañado en este caso por otro, que ya se mencionó, el resentimiento; ya decía Riemen (2018: 55), que en el origen

del fascismo contemporáneo, este se encontraría enraizado en el culto al resentimiento, porque a partir de ahí los líderes se muestran como aquellos que llenan el vacío que se evidencia al respecto en la sociedad. Para redondear la idea de que la iniciativa a la oposición política a Morales venía desde los actores extrapartidarios, vemos que ahí se fraguaba también de manera concreta esta acción política cuando concluimos que “todos estos movimientos implican un debilitamiento drástico, si no un liso y llano derrumbe, de la autoridad de las clases y los partidos políticos establecidos” (Fraser, 2019: 22).

Nos encontramos actualmente en una lógica binaria: masistas versus antimasistas, que se sitúa “desplegada en términos de identidades más que de ideas” (Grimson, 2019: 135), donde cada vez se torna más urgente tener un nuevo lenguaje político que explique el esperpento en el que vivimos. Como decía Ortega y Gasset, “no sabemos lo que nos pasa y eso es precisamente lo que nos pasa”. Por lo que, trabajar desde el plano subjetivo de los individuos sin partir de directrices cuantitativas, sino más generales, constituye una de las tareas de las ciencias sociales para tener un análisis más preciso del contexto; de otra forma, los políticos serán los primeros rebasados por todo esto porque “no se puede representar lo que no se entiende y, mucho menos, gobernar a la sociedad que no se comprende” (Gutiérrez-Rubi, 2019: 31).

*(...) se entiende que la división de los bloques mencionados no son ámbitos homogéneos, sino que, al presentarse tantas fracturas sociales de manera simultánea, todas ocupan puestos distintos en cada bloque, terminando por configurar lo que se denomina polarización social.*

## De qué hablamos cuando hablamos de transición política

---

Cuando se habla de transiciones políticas, nuestra memoria general nos remite a los escritos sobre el paso de dictaduras a democracias en los años 1980; especialmente para nuestra región, no se puede eludir la serie de trabajos que emergieron y a los que se hará mención más adelante. Esto debería conducirnos hacia un primer acuerdo tácito: el cambio de régimen político a otro no ocurre de un momento a otro, existe un proceso que arrojará un resultado concreto al que llamaremos transición.

Quizá el momento de alta incertidumbre que vivimos, donde el miedo es lo que nos invade, sea tal porque nos encontramos como decía Manuel Antonio Garretón (1991) a propósito de un trabajo sobre transiciones políticas, en un tiempo bisagra, un momento que es el encargado de consolidar la transición hacia otro régimen político o a una regresión.

En el peculiar momento de transición política que vivimos, la alteración del sistema político está inserta en la crisis de régimen político, por tanto, es importante entender que cuando hablamos de régimen político lo hacemos en los siguientes términos:

(...) como el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1994: 19-20)

El inicio temporal de los estudios sobre transiciones políticas da cuenta de que en los períodos de los cincuenta y sesenta del siglo pasado, bajo el lente de la transición de un autoritarismo a una democracia, dependen de factores estructurales económicos y sociopolíticos. Respecto a estos últimos, Almond y Verba (1963) hablan de la confianza pública en el sistema político. En adelante, mostraremos una revisión teórica de esta perspectiva de transición política del autoritarismo hacia la democracia, teniendo en cuenta como alerta en mayúsculas que no se

trata de pensar que pasamos hoy por lo mismo, sino de poner en el balance del debate de la democracia contemporánea los detalles de dichos trabajos, a partir de las características en las que se centraron y algunas consideraciones que se pueden tomar en cuenta a la hora de pensar que nos encontramos quizá en un momento de transición que podría ser regresivo.

En términos generales, la transición latinoamericana, de una forma esquemática resultó ser en doble partida en la propuesta de Cansino: “una transición hacia instituciones políticas democráticas y una transición de una forma de Estado a otra” (1999: 22). Sin embargo, algo importante para tener en cuenta es que la realidad no fue tan cabal para las realidades de los países (Mira Delli-Zotti, 2010: 1.459), porque no se trató de un proceso lineal que se esperaba fuera en secuencia, por ejemplo, del fin de las dictaduras hacia las elecciones limpias, para llegar a la consolidación democrática.

Mientras que, Douglas Share y Mainwaring (1986), conocidos por sus trabajos sobre Latinoamérica, en uno de los primeros estudios sobre transición aluden a aspectos que no tienen un grado de relación próximo con la realidad de este lado del mundo, porque hablan justamente de tipos ideales de transición, ya sea porque el régimen colapse entendiendo que los gobernantes autoritarios no tienen forma de gobernar, o porque las élites autoritarias son excluidas cuando estas no pasan de las primeras elecciones; finalmente, por transacción se refieren a cuando quien gobierna inicia el proceso de liberalización política.

Por otra parte, desde una perspectiva más práctica a la realidad y elaborada de acuerdo con la región, Schmitter y Karl (1994: 17-18) establecen los siguientes tipos de transición:

1. Por revolución (coercitiva y dominada por las masas). Su ejemplo sería el de Nicaragua.
2. Por imposición (coercitiva y dominada por las élites). Brasil, Ecuador, Paraguay, El Salvador y Guatemala.
3. Por pacto (negociada y dominada por las élites). Venezuela, Uruguay, Chile, Colombia.

4. Por reforma (negociada y dominada por las masas). No hay ningún caso, aunque como modelo ambivalente entre el 2 y el 3 (donde se combinan simultáneamente la continuidad entre las élites y la movilización de las masas, la amenaza de la violencia y la aceptación forzada del compromiso) ambos autores sitúan los casos de Argentina y Perú.

Existe una coincidencia en los dos modelos presentados hasta ahora, esa coincidencia se llama “transacción”, traducida como un momento en que los pactos entre élites, sean autoritarios o democráticos, son la vía más eficaz de allanar el camino de la transición política. En esos casos, nos encontramos entonces con procesos de negociación política compleja, porque para producir cualquier resultado el momento fundamental no es la rebelión, sino el proceso más largo y complicado de encarar el tipo de transición política al que se quiera llegar.

Aludiendo a la dinámica política propia latinoamericana, Manuel Antonio Garretón (1997: 3) identifica tres tipos de lo que denomina democratizaciones, dado que se refiere al salto de una dictadura a una democracia. El primer tipo alude a situaciones en las que la revolución o la guerra civil son los que dan origen a la fundación democrática. El segundo, en el que la insurrección está ausente, pero se presenta una ruptura entre el autoritarismo de seguridad nacional y los actores políticos que no pretenden llevar adelante una revolución sino simplemente reconducir el poder. El tercero, como un proceso de transfor-



Moeller, Valeria (2002). *Tubas*, acrílico sobre lienzo.

mación institucional en el que, en palabras del autor, se incorpora a sectores excluidos del juego democrático para lograr tener una suerte de democracia restringida o semiautoritarismo.

En la misma lógica de proponer interpretaciones, Jorge Rovira plantea, al igual que el anterior autor, tres tipos de proceso de transición: uno, cuando las élites asumen el poder desplazando a los líderes del régimen autoritario, es decir, por transformación. El segundo, llamado por reemplazo, en el que prima la negociación entre los grupos gubernamentales y la oposición. Finalmente, el tercero, en el que ocurren los reemplazos donde la oposición alcanza el poder porque los grupos reformistas internos en el gobierno son débiles (2002: 35-36). A estas tipologías se podría sumar otra que habla de una “transición votada”, en lo que se refiere a pactos entre élites políticas, pero restringidos a

procesos electorales, y un cambio pacífico hacia la democracia, exclusivamente basado en los resultados de las elecciones locales (Chaouch *et al.*, 2008: 188).

Por tanto, como se habrá visto hasta aquí, es imprescindible entender que las transiciones políticas no son para nada procesos unilineales. La amplia gama de Estados hoy día debe ser tomada como pistas de hacia dónde se puede ir, no como una noción normativa. Precisamente, porque la incertidumbre es la que domina, se entiende que las reglas del juego político no se pueden terminar de definir; lo único cierto es que la transición se presenta como ese espacio de tiempo en el que un Estado transita de un régimen político a otro; para este cometido, se adopta la siguiente explicación operativa de las transiciones:

Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1994: 19)

Para ir entrando en nuestro actual contexto, según Przeworski (1991: 10), dos son los elementos fundamentales que dominan los procesos de transición que conducen al establecimiento de la democracia: 1) son procesos inseguros, marcados por la incertidumbre y lo indeterminado del resultado final; 2) son las fuerzas políticas en lucha por la defensa de sus intereses quienes dirigen tales procesos.

La democracia es un proceso en el que se reapiensan constantemente cuestiones que se supone fueron superadas, más aún cuando en el plano discursivo el uso de banderas simbólicas prima en el contexto de las disputas políticas. Se dijo al inicio que una de las sombras del gobierno del MAS fue la insistencia por la reelección presidencial, esto llevó a su antagonista político por fuera de los partidos a plantear que el esce-

nario de disputa simbólica se trataba de la lucha dictadura versus democracia.

Al final, llegamos a este momento de inseguridad con alta incertidumbre y polarización social, porque no son las organizaciones político partidarias las que dirigen este momento, sino las sociales, congregadas por el lado del masismo en aquellos grupos sociales subalternos que dieron forma al MAS, enfrentando a la iniciativa opuesta compuesta por organizaciones cívicas territoriales y grupos de clase media tradicional y media alta que encontraron el momento de amalgamamiento como movimiento a partir de 2016, con el resultado adverso al MAS del referendo constitucional en el que se pretendía modificar la Constitución para habilitar a Evo Morales nuevamente como candidato a la presidencia.

En el esquema de movilización política anti-MAS, el momento que vivimos unido a un tema importante como es el efecto directo hacia las democracias que ocasiona la desmediatización, que cuestiona y erosiona especialmente el mundo de la democracia representativa, es relevante, porque la gente ya no mira a los representantes políticos como transmisores, sino como barreras. Esto es grave porque se multiplican las voces que dicen ser representantes de algo, porque no esperamos a la noticia elaborada, queremos estar presentes y además presentar opiniones y exclusivas de algo sin pasar antes por ningún intermediario, de ahí que retornamos a la idea de dónde se encuentra la iniciativa de oposición política.

### El primer año de gobierno de Luis Arce

El gobierno del presidente Arce culmina su primer año de gestión 2021 con dos factores que se presentan como una suerte de amenaza: un desgaste político, por un lado, y una fisura interna en su gobernabilidad política, por otro.

El desgaste político se acelera durante el segundo semestre del año, momento en el que el presidente Arce decide sintonizar su discurso de gestión de Estado con el discurso del partido de gobierno, que se encuentra ubicado en el tema

golpe de Estado. A partir de ahí, eleva más los ánimos de una polarización social muy marcada, en la que se hacen presentes las diferentes fracturas sociales históricas que caracterizan a Bolivia, como la división por regiones, étnicas, campo-ciudad, etc.

La fisura interna en la gobernabilidad política del presidente Arce se encuentra localizada al interior de los miembros que componen el partido político, como son los distintos movimientos sociales. Estos sectores sociales imponen sus propios intereses corporativos por encima del partido político, especialmente cuando existe una ausencia de liderazgo político que tenga la capacidad de articular a los movimientos sociales.

Todo esto nos lleva a entender que las herramientas para hacer política en Bolivia se dividen en dos tipos:

- Política comunicacional: realizada enviando mensajes desde el Estado para la militancia y para la población en general.
- Negociación política: dirigida fundamentalmente a aquellos sectores sociales que están involucrados en el problema puntual que se tiene en un momento específico.

En este sentido, el gobierno del presidente Arce obtiene una valoración baja en confianza sobre sus decisiones; esto se expresa en el hecho de que cuando anunció públicamente que derogaría la Ley 1283, que movilizó a sectores de oposición política y a algunos aliados del partido de gobierno en su contra, los sectores movilizadas no detuvieron sus protestas, algo inédito porque cuando un presidente realiza un anuncio de este tipo, las protestas dejan de existir.

En este punto, Evo Morales se presenta primero frente a los movimientos sociales como la única carta de orden y articulación de sus respectivos intereses, esto lo ubica en una posición de mayor ventaja respecto del gobierno de Arce, pero también hacia la población en general, porque demuestra, por un lado, que Morales no tiene ninguna responsabilidad importante de influencia en el gobierno de Arce, y, por otro, lo muestra como alguien que aún tiene capacidad de influir en la posibilidad de que los conflictos sociales se

incrementen o no y de poder sentarse a negociar con los actores económicos privados de Bolivia.

## Conclusiones

---

Vemos, entonces, que quizá la polarización social presente más bien empuja la transición política que se viene, por tanto, es relevante pensar en las pistas que nos pueden mostrar hacia dónde vamos, como escenarios de violencia o de disenso. Todo esto nos conduce al momento en que una característica del inicio de la transición que vivimos es seguir la política como un estado de guerra; aquí la acción política como no está definida en las instituciones, lo estará en las calles de manera directa, es decir, la “legitimidad depende de la fuerza” (Pardo, 2016: 36).

Los resultados de la encuesta realizada por el Proyecto Termómetro de la polarización Ceres-Bolivia nos muestran un escenario en el que la clase media tiene un peso específico importante. Esto nos conduce a una noticia más alentadora hacia el futuro, y es que una vez resuelta la crisis política que vivíamos mediante las elecciones generales pasadas, a la pregunta de en qué medida consideran las personas que el gobierno busca la reconciliación nacional; las respuestas entre quienes tienen algo de esperanza llegan al 50 %, mientras que quienes responden que nada obtienen, al 21 %.

Por tanto, esta transición política se nos presenta por ahora como una puerta cuya bisagra permite abrirla y cerrarla desde el mismo lugar en que nos situamos, por eso es muy importante

*(...) quizá la polarización social presente más bien empuja la transición política que se viene, por tanto, es relevante pensar en las pistas que nos pueden mostrar hacia dónde vamos, como escenarios de violencia o de disenso.*

que mantengamos la mirada puesta en que el disenso y el conflicto son permanentes, más aún, mezclados con fracturas sociales históricas que dependen, para asegurar una convivencia en el tiempo, de la relación gobernantes/gobernados más de lo que creemos a simple vista.

Finalmente, la apuesta central de este texto es que un tema urgente tiene que ver con la construcción de cohesión social o, lo que es lo mis-

mo, confianza interpersonal, antes que confianza en las instituciones; es decir, partir a la inversa de lo que tradicionalmente se sugiere hacer, esto debido al escenario de fracturas sociales presentes y la desconfianza que mantenemos entre nosotros. Una llave para esto es sin duda la actual crisis social anidada en áreas de educación y justicia, que necesitan señales claras desde los actores políticos y sociales hacia la población.

## Referencias

---

- Chaouch, M. T. & Brihuega, D. C. (2008). “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia”. *Desafíos*, 19.
- Dix, Robert H. (1989). “Cleavage Structures and Party Systems in Latin America”. *Comparative Politics*, Vol. 22, N° 1 (pp. 23-37).
- Fraser, Nancy (2019). *¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente al neoliberalismo*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Guibernau, Montserrat (2017). *Identidad. Pertenencia, solidaridad y libertad en las sociedades modernas*. España: Trotta.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2019). *Gestionar las emociones políticas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Granés, Carlos (2019). *Salvajes de una nueva época. Cultura, capitalismo y política*. España: Taurus.
- Grimson, Alejandro (2019). *¿Qué es el peronismo? De Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Inglehart, Ronald (1984). “The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society”. En: Dalton, Flanagan y Beck (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (pp. 25-69.). Princeton: Princeton Uni Press.
- Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano (2003). “El conflicto democracia/autoritarismo y sus bases sociales en Chile, 1973-1975: un ejemplo de redefinición política de un cleavage”. *REIS*, N° 103 (pp. 51-82).
- Murgia, Michela (2019). *Instrucciones para convertirse en fascista*. Barcelona: Seix Barral.
- O’Donnell, G.; Schmitter, P. y Whitehead, L. (comps.) (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2, *América Latina*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Pardo, José Luis (2016). *Estudios del malestar. Políticas de la autenticidad en las sociedades contemporáneas*. España: Anagrama.
- Riemen, Rob (2018). *Para combatir esta era. Consideraciones urgentes sobre el fascismo y el humanismo*. España: Taurus editorial. Versión ebook.
- Ruiz Rodriguez, Leticia M. y Otero Felipe, Patricia (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos. Cuadernos metodológicos*, 51. España: CIS.
- Ruiz, Leticia M. (2000). “Clivajes y competencia partidista en Chile (1990-1999)”. En: *Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación*. Chile 1999-2000 (pp. 159-190.). Chile: Flacso-Chile.
- Sartori, Giovanni (2003) [1976]. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Silva, Carlos (2004). “Dos veces otro: polarización política y alteridad”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 10, N° 2, mayo-agosto 2004 (pp.129-136). Venezuela: Universidad Central de Venezuela Caracas.



# Nuevo espacio político y otra fase en el proceso de cambio

Fernando Mayorga<sup>1</sup>

En este texto respondemos las dos interrogantes planteadas (¿Fin de la polarización e inicio de un nuevo ciclo?) desde el análisis de las mutaciones en el espacio político después del ciclo electoral 2020-2021, prestando atención a los cambios en el partido de gobierno y en el campo opositor. Optamos por una perspectiva que privilegia la noción de gobernabilidad respecto a gobernanza, pero pueden ser consideradas como sinónimos para fines de esta reflexión.

## ¿Gobernanza o gobernabilidad democrática?

Para el análisis de la gobernabilidad democrática es necesario establecer una doble mirada: de carácter histórico y de corte conceptual. En la primera entrada, el interés se orienta a la transición, restauración y la pretendida consolidación democrática con énfasis en asuntos relacionados con el régimen político. La segunda entrada hace hincapié en la capacidad del Estado para ejecutar sus políticas en atención a las demandas sociales y se enfoca en los aspectos institucionales del desempeño gubernamental. En el primer caso, se usa la noción de gobernabilidad y se otorga más atención a la estabilidad y legitimidad política. En el segundo caso,

se utiliza la noción de gobernanza y se hace énfasis en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, esto es, en las relaciones entre Estado y sociedad civil.<sup>2</sup>

En esa perspectiva, un modelo de gobernabilidad se define por la situación particular que presenta la democracia en una fase histórica o en una coyuntura crítica y debe contemplar tres elementos: legitimidad, eficacia y estabilidad. La legitimidad se refiere a la aprobación de la conducta gubernamental y el apoyo mayoritario a su programa. La eficacia se define por la



Moeller, Valeria (1998). *El sueño*, acrílico sobre papel.

1. Sociólogo y PhD en Ciencia Política. Director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS). Miembro del Consejo Editorial de la Biblioteca del Bicentenario de Bolivia. Coordinador del Grupo de Trabajo "Ciudadanía, organizaciones populares y representación política" de Clacso. Último libro publicado: *Mandato y contingencia. El estilo de gobierno de Evo Morales*, Fundación Friedrich Ebert/Clacso, Buenos Aires, 2020. Segunda edición.
2. La *gobernanza efectiva* que, según la Comisión sobre Gobernanza Global, puede definirse como "la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado" (PNUD, 2020).

capacidad estatal para alcanzar los objetivos del plan gubernamental al menor costo posible y en los plazos previstos. La estabilidad tiene que ver con la capacidad de reproducción de los recursos de poder que dispone el gobierno y su aptitud para adaptarse a los cambios en el entorno, con el fin de evitar riesgos sobre su permanencia en la conducción del Estado.

Un modelo de gobernabilidad implica las relaciones entre actores estratégicos, instituciones y conflictos (Prats, 2003), asimismo, considera la existencia de diversos niveles y grados de interacción entre actores estratégicos que, en el caso boliviano, presentan tres modalidades: pacto, concertación e intercambio (Exeni, 2016). Con estas previsiones conceptuales y metodológicas analizamos el actual proceso político, considerando previamente los rasgos de la gobernabilidad democrática en el pasado.

### De la democracia pactada al sistema de partido predominante

---

Entre 1985 y 2003, el modelo de gobernabilidad tuvo como sustento un multipartidismo moderado que propició un presidencialismo de coalición, sustentado en pactos partidistas que eligieron mandatarios y apuntalaron la gestión gubernamental con el control del poder Legislativo. Ese esquema político se denominó *democracia pactada*.

Entre 2006 y 2019, este esquema fue sustituido por un sistema de partido predominante, debido a la supremacía del MAS, que se repitió en tres elecciones sucesivas configurando un formato que se caracteriza porque existe competencia electoral, pero no competitividad, debido a la debilidad de las fuerzas opositoras. El multipartidismo fue desplazado por una nítida mayoría oficialista en el Legislativo y se forjó un presi-

dencialismo de mayoría, exacerbando el decisionismo gubernamental. Ahora bien, el espacio político adquirió nuevos rasgos puesto que, en diciembre de 2005, se inauguró la distribución vertical del poder con la elección de prefectos y, luego, gobernadores. Antes, la disputa política se limitaba a la distribución horizontal del poder, o sea, a las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Parlamento, y desde hace más de una década y media se imbricó con una distribución vertical del poder. Esta complejidad del campo político tuvo consecuencias obvias en el modelo de *gobernabilidad*<sup>3</sup>.

El modelo de gobernabilidad entre 1985-2003 se asentó en una convergencia centrípeta en el sistema de partidos en torno al neoliberalismo económico y la democracia representativa y se expresó en tres modalidades de interacción política: pacto, concertación e intercambio. El pacto se tradujo en la formación de cinco coaliciones de gobierno; la concertación se manifestó en acuerdos parlamentarios entre oficialismo y oposición, como la reforma constitucional parcial de 1995, y el intercambio involucró al sistema de partidos y actores de la sociedad civil en torno a demandas de redistribución, participación y descentralización discutidas en “diálogos nacionales”.

El modelo de gobernabilidad entre 2006 y 2019 tuvo rasgos distintos: el pacto se limitó a los acuerdos entre miembros del MAS como partido-coalición de gobierno con organizaciones sindicales; la concertación entre oficialismo y oposición parlamentaria se produjo en un contexto de intenso conflicto y en torno a un tema específico: la aprobación de la convocatoria a referendo para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (2009), y el intercambio se circunscribió a las relaciones entre el partido de gobierno y las organizaciones sindicales, sobre todo campesinas e indígenas articu-

---

3. Un ejemplo se manifestó en la primera gestión de Evo Morales (2006-2009), cuando se dio una figura de “gobierno dividido”, puesto que el Senado estaba en manos de la oposición –y, por ende, tenía capacidad de veto– y la mayoría de los prefectos eran hostiles al presidente. El MAS no tenía preponderancia en ninguna de las dimensiones de la distribución del poder político y la disputa política ingresó en una coyuntura crítica que se resolvió mediante el referendo de revocatoria de mandato en 2008, que ratificó a Evo Morales y debilitó el bloque de prefectos.

ladas en el Pacto de Unidad<sup>4</sup> y Conalcam<sup>5</sup> para procesar demandas.

Ese modelo de gobernabilidad tuvo estabilidad, sobre todo a partir de 2009, merced a la capacidad hegemónica del proyecto del MAS, que se cristalizó en la aprobación y puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado (CPE) y el debilitamiento de la oposición. La eficacia se sustentó en el crecimiento económico con protagonismo estatal y el excedente se usó en políticas distributivas y redistributivas para atender demandas sociales populares. La legitimidad se expresó en las victorias de Evo Morales con mayoría absoluta de votos en las elecciones de 2009 y 2014, pero empezó a mermar después de la derrota del plan oficialista en el referendo constitucional de 2016 y la habilitación –por otra vía legal– de Evo Morales como candidato presidencial para los comicios de 2019. La pérdida de legitimidad creó condiciones para una grave situación de inestabilidad que tuvo como su máxima expresión la crisis política –y de gobernabilidad– y el golpe de Estado en octubre y noviembre de 2019. En el transcurso de los siguientes apartados, evaluamos este proceso como parte de una disputa por el sentido de la democracia entre el MAS y sus rivales.

### Golpe de Estado y crisis de gobernabilidad democrática

El actual espacio político es resultado de la quiebra del orden constitucional en noviembre de 2019 y la restauración de la legitimidad democrática en octubre de 2020 mediante elecciones. En ese lapso, han cambiado algunos actores estratégicos y otros están sometidos a importantes mutaciones. Las mutaciones más sugerentes acontecieron en el campo opositor y para exponerlas es necesario evaluar el accionar de sus

*El actual espacio político es resultado de la quiebra del orden constitucional en noviembre de 2019 y la restauración de la legitimidad democrática en octubre de 2020 mediante elecciones. En ese lapso, han cambiado algunos actores estratégicos y otros están sometidos a importantes mutaciones.*

protagonistas en octubre y noviembre de 2019. Nuestra clave interpretativa destaca el accionar de Carlos Mesa, Samuel Doria Medina y Jorge Quiroga para encauzar el plan golpista de Luis Fernando Camacho. El dirigente cívico pretendía conformar “una junta de gobierno con notables” como colofón del golpe de Estado perpetrado en connivencia con policías y militares. Los jefes políticos –vinculados a partidos de la democracia pactada de antaño– impulsaron una salida “legal” mediante la sucesión presidencial, pero optaron por una solución inconstitucional. Ambos planes coincidieron en el objetivo de derrocar a Evo Morales, pero tuvieron divergencias en la resolución de la crisis política.

En el transcurso del tiempo surgieron evidencias de la conspiración urdida por Luis Fernando Camacho. Su actuación definió la conducta de la coalición opositora que transitó de la demanda de “segunda vuelta” al pedido de “nuevas elecciones” y, luego, a exigir la “renuncia de Evo Morales”, esto es, al golpe de Estado. Esa secuencia muestra la subordinación de los jefes

4. En 2004 se conformó entre la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias Campesinas Bartolina Sisa (CNMIOC-BS), Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (Conamaq) y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (Cidob).

5. En 2007 se conformó la Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam) para enfrentar a Conalde, una poderosa coalición opositora. Esta entidad incluyó, además del Pacto de Unidad, a fabriles, gremiales, transportistas, trabajadores mineros asalariados, cooperativistas mineros, universitarios y jubilados. A veces, la Central Obrera Bolivia (COB) participó en apoyo al gobierno.

partidistas del campo opositor a un personaje ajeno a la política formal, aunque, después de la renuncia de Evo Morales, los políticos profesionales recuperaron autonomía de acción para encaminar el golpe de Estado a una salida supuestamente legal e institucional.

La secuencia es importante porque muestra una pugna entre actores tradicionales y emergentes del campo opositor. Días después de los comicios se conformó la Coordinadora de Defensa de la Democracia con la presencia de Comunidad Ciudadana, Demócratas, Unidad Nacional y Sol.bo, y entidades extrapartidistas como los comités cívicos de Santa Cruz y Potosí y el Comité Nacional de Defensa de la Democracia (Conade). Esta instancia de coordinación tuvo una vida fugaz y solamente emitió un par de comunicados: el 3 de octubre exigió “segunda vuelta” y tres días después rechazó los resultados del cómputo oficial que dieron la victoria a Evo Morales en primera vuelta. Pronto se diluyó porque sus miembros jugaron sus propias cartas para asumir el mando de las protestas y, de manera paulatina, Carlos Mesa fue adscribiéndose a las directrices y presiones de Luis Fernando Camacho, que planteó la renuncia de Evo Morales después de concertar el apoyo de la Policía y las Fuerzas Armadas. Ejecutado el golpe de Estado, Camacho planteó la conformación de una “junta de notables”, empero, los jefes políticos de los partidos retomaron la conducción de las acciones opositoras y evitaron que se impusiera el plan de Luis Fernando Camacho promoviendo la sucesión presidencial, no obstante, su solución fue inconstitucional porque la autopromoción de Áñez fue ilegal.

Ahora bien, dos protagonistas de entonces – Mesa y Camacho– son jefes de Comunidad Ciudadana y Creemos, las fuerzas de oposición parlamentaria al gobierno de Luis Arce y uno de ellos es, además, gobernador, o sea, actúa en las dos dimensiones de distribución del poder político. Es decir, después del ciclo electoral 2020-2021, la composición de la oposición se modificó de manera radical en la arena parlamentaria y también en las gobernaciones y alcaldías. La coalición opositora de 2019 se desarticuló y ahora tiene una composición eventual

e imprecisa, y lo que predomina es una disputa por la conducción del campo opositor que, por ahora, se caracteriza por la subordinación de las distintas fuerzas políticas y sociales a las iniciativas de Luis Fernando Camacho, gobernador de Santa Cruz y jefe de Creemos.

## Crisis de gobernabilidad

---

La presidencia de Áñez tuvo tres problemas: las disputas en las filas de coalición, una situación extrema de “gobierno dividido”, porque el MAS controlaba la Asamblea Legislativa, y la pandemia, que provocó incertidumbre sobre la fecha de las nuevas elecciones. Veamos lo acontecido en las filas de la coalición antimasista. A fines de enero de 2020, el partido de Áñez –Demócratas– decidió su postulación a la presidencia y esa acción terminó por desarmar la coalición que había derrocado a Evo Morales. Ese bloque se dividió en cuatro candidaturas: Jeanine Áñez, Carlos Mesa, Luis Fernando Camacho y Jorge Quiroga, que luego se redujeron a dos para no dispersar la votación frente al MAS.

El gobierno de Áñez no podía actuar de manera arbitraria debido al accionar de la bancada del MAS, que tenía mayoría calificada en las dos Cámaras. Era una figura exacerbada de “gobierno dividido” que se transformó en pugna entre poderes en torno a la promulgación de leyes y censura a ministros. Así, el MAS empezó a mostrar su fortaleza y, en abril de 2020, aprobó una ley de postergación de las elecciones estableciendo un plazo de 90 días para la realización de los comicios.

La aprobación y promulgación de esa ley fue la primera iniciativa política del MAS desde la implantación de la cuarentena a fines de marzo. Con esa acción, modificó el escenario político y sus rivales empezaron a reformular sus estrategias, hasta entonces subordinadas a las iniciativas del gobierno. A partir de entonces, el MAS actuó de manera cohesionada en torno de la consigna “Elecciones ya”, lo que no le impidió mostrar cierta flexibilidad, puesto que en un par de oportunidades se postergaron las elecciones hasta que se definió el 18 de octubre como fe-



Moeller, Valeria (2002). *Sola*, técnica mixta sobre madera.

cha impostergable, después de una semana de bloqueos convocados por la COB y el Pacto de Unidad y con ley aprobada por la ALP con una serie de candados.

Finalmente, la pandemia que, al principio, resultó funcional para la campaña electoral de Áñez. Sin embargo, la mala gestión de la crisis sanitaria –con escándalos de corrupción, manejo arbitrario de la fuerza policial y militar y sin concertación con la sociedad ni los gobiernos subnacionales– debilitó su imagen en un par de meses. Por ese motivo, su partido optó por retirar su candidatura denotando que la estrategia oficialista perdió rumbo.

En esas condiciones, el binomio del MAS, sin la presencia de su líder histórico, venció con ma-

yoría absoluta en los comicios generales del 18 de octubre de 2020 y logró el control de las dos Cámaras legislativas, pero sin mayoría calificada de dos tercios, como en el pasado. En marzo de 2021, se realizaron las elecciones subnacionales y sus resultados pusieron en evidencia los cambios en el campo opositor y también en las filas del MAS.

### Reconfiguración del espacio político

---

Después de las elecciones generales de 2020 y los comicios subnacionales de 2021, se ha reconfigurado el espacio político, empero se mantiene el protagonismo del MAS. No se produjo una crisis de representación política, sino

mutaciones en la lógica representativa sin menoscabo de la democracia. Los resultados de las elecciones generales, aparte de la ratificación del MAS como partido predominante, provocaron una aguda recomposición en las filas de la oposición parlamentaria. Por su parte, los resultados de los comicios subnacionales no fueron favorables al MAS en las gobernaciones y en las ciudades más importantes, pero pusieron en evidencia la fragmentación en las filas de la oposición tradicional, así como la emergencia de liderazgos locales ajenos a la oposición tradicional y que vencieron al MAS disputándole la representación del campo nacional popular que, entre 2009 y 2019, lo tenía como actor casi exclusivo.

Es decir, se mitigaron los riesgos de una crisis en el sistema de representación política, pero se produjo una reconfiguración del espacio político por las transformaciones en el campo nacional popular y el campo oligárquico liberal. En esos campos operan actores estratégicos que representan fuerzas o tendencias –nacional popular y oligárquico liberal– que se disputan el poder estatal y la conducción intelectual y moral del proceso político.

Lo nacional popular se refiere a la presencia y accionar de actores populares –obreros, campesinos, indígenas– en la disputa hegemónica para definir la orientación de un proyecto de nación con soberanía estatal y justicia social. Esa tendencia tuvo dos momentos de victoria política con efecto estatal: la “revolución nacional” en el

*(...) lo nacional popular no se refiere a un sujeto, sino a la acción de una voluntad colectiva que encarna una tendencia política (intelectual, moral y cultural) que disputa el poder a las clases y élites dominantes que encarnan la tendencia oligárquico liberal.*

siglo XX bajo el mando del Movimiento Nacionalista (MNR) y el “proceso de cambio” en el siglo XXI bajo la conducción del MAS, que se caracterizan por la ampliación de la democracia con la inclusión y participación de sectores subalternos y por el establecimiento de una mayor autonomía relativa del Estado respecto a las clases dominantes y los intereses foráneos. Es decir, lo nacional popular no se refiere a un sujeto, sino a la acción de una voluntad colectiva que encarna una tendencia política (intelectual, moral y cultural) que disputa el poder a las clases y élites dominantes que encarnan la tendencia oligárquico liberal. En el pasado, esa tendencia era definida como antinacional y señorial; en los últimos años, la democracia representativa fue incorporada en el repertorio discursivo de la oposición tradicional al MAS y, por eso, es posible definirla como una tendencia oligárquico liberal que reproduce elementos señoriales y antinacionales y se nutre, además, de ingredientes ultraconservadores de talante religioso. Después del ciclo electoral 2020-2021, se han modificado ambos campos.

El campo nacional-popular se ha diversificado porque ha menguado la capacidad de acción hegemónica del MAS y tiene la presencia de nuevos actores –alcaldesas y gobernadores–, que fueron militantes en el pasado. Pero se trata de una personalización en la representación política, puesto que las organizaciones o siglas que utilizaron esos candidatos disidentes son secundarias (MTS, Jallalla y CST). Para analizar estos cambios, consideramos tres fases en el despliegue de lo nacional popular desde la incursión política del movimiento campesino e indígena a fines del siglo XX. En primera instancia, la fase de protestas inaugurada con la Guerra del Agua en abril de 2000 y concluida en octubre de 2003 con la Guerra del Gas tuvo como protagonistas a los sindicatos campesinos, coccaleros, mineros, fabriles y juntas vecinales. Las organizaciones campesinas e indígenas demandaron un proceso constituyente; esta demanda se articuló con el pedido de nacionalización de los hidrocarburos. Así nació la “agenda de octubre” de lo nacional popular: asamblea constituyente y nacionalización, que definieron el rumbo del primer

gobierno de Evo Morales. En la segunda fase, lo nacional popular se articuló de manera institucional al Estado. Las victorias de Evo Morales en 2005, 2009 y 2014 convirtieron al MAS en la principal fuerza política que dominó el campo nacional popular con características peculiares porque dirigía una coalición flexible conformada entre el partido de gobierno y las organizaciones populares agrupadas en el Pacto de Unidad y la Conalcam. La tercera fase se inicia después del golpe de Estado en noviembre de 2019, cuando en un ampliado del MAS, realizado en diciembre, se disolvió la Conalcam y el Pacto de Unidad asumió la resistencia al gobierno de Áñez. Las confederaciones campesinas y las federaciones de cocaleros se convirtieron en las instancias decisorias de las protestas antiguubernamentales y la movilización electoral. La rearticulación de lo nacional popular también se produjo de manera espontánea y al margen de las directrices partidistas y sindicales porque sectores populares periurbanos se organizaron como “autoconvocados”.

Debido a la pandemia, las elecciones, inicialmente previstas para mayo de 2020, se pospusieron un par de veces. En agosto, ante una decisión del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para postergar los comicios hasta el 18 de octubre, la COB, sindicatos mineros y organizaciones campesinas convocaron a un bloqueo de caminos exigiendo la realización de los comicios en el primer domingo de septiembre. A la protesta se sumaron varios actores sin vínculo con el MAS ni el Pacto de Unidad. La amplitud de la movilización expresaba la fuerza que adquirió la consigna de “recuperación de la democracia” en el campo nacional popular que ya no se circunscribía al MAS. Fueron las primeras señales de una diversificación de lo nacional popular, sin embargo, en los comicios generales de octubre sus distintos componentes actuaron de manera compacta en apoyo al binomio del MAS, otorgándole la victoria con mayoría absoluta. Este panorama sufrió algunas modificaciones en las elecciones subnacionales de 2021.

En las elecciones departamentales, el MAS venció en tres gobernaciones: Cochabamba, Oruro y Potosí. Fue derrotado en dos departamentos

por candidatos de la oposición tradicional (Santa Cruz y Tarija) y en cuatro departamentos (Beni, Pando, La Paz y Chuquisaca) por actoras o fuerzas opositoras de nuevo cuño, en varios casos disidentes del MAS. En el ámbito municipal, destacan dos casos de mujeres disidentes del MAS que fueron electas como alcaldesas en El Alto y Cobija. En la mayoría de los casos, fue un acuerdo instrumental entre liderazgos locales y fuerzas políticas sin proyección nacional. Al margen de estas características, lo relevante es que lo nacional popular se manifestó de manera diversificada en términos electorales y sin la mediación partidista del MAS. Con todo, es una recomposición del campo nacional popular que enriquece la representación política, pero se circunscribe al ámbito local y su reproducción y proyección nacional dependerá, en buena medida, del desempeño del MAS.

Por su parte, la tendencia oligárquico liberal – en la primera gestión de Evo Morales– se expresó en una coalición opositora entre prefectos, comités cívicos y bancadas parlamentarias reunidas en el Consejo Nacional Democrático (Conalde), que promovió las autonomías departamentales como antítesis del Estado plurinacional. La identidad regional marcó las protestas opositoras que adquirieron un carácter racista –anticampesino y antindígena– durante el proceso constituyente mostrando el carácter señorial de la tendencia oligárquico liberal. La propuesta autonomista se combinó con una defensa del neoliberalismo en rechazo a la nacionalización de los hidrocarburos. La propuesta opositora se debilitó porque la CPE incorporó las autonomías departamentales y la oposición tradicional se circunscribió a cuestionar el modelo de Estado plurinacional.

La tendencia oligárquico liberal renovó fuerzas a partir de la victoria del No en el referendo constitucional de 2016. Ante su derrota, el MAS optó por otras vías legales para lograr la postulación de Evo Morales como candidato. Entonces, el rechazo a la reelección de Evo Morales fue planteado como “defensa de la democracia” y en torno a esa consigna se formó una amplia coalición opositora entre partidos, “plataformas ciudadanas”, organizaciones no gubernamentales y



Moeller, Valeria (2001). *Placebo II*, técnica mixta sobre lienzo.

gremios profesionales, y luego, devotos de la iglesia católica y evangelistas. El movimiento cívico cruceño asumió un rol protagónico, como había ocurrido durante el proceso constituyente.

Un elemento que amplió la capacidad de convocatoria de lo oligárquico señorial fue la articulación de la democracia liberal como eje del discurso opositor. Esa concepción liberal reivindicaba al ciudadano individual y a la República como expresiones de la institucionalidad democrática. Lo republicano y lo ciudadano fueron enarbolados por la oposición tradicional como valores de la modernidad en contraste con lo clientelar, corporativo, premoderno y, por ende, antidemocrático, que caracterizaba, a su juicio, lo campesino indígena y popular. Así, lo liberal permitió que esta tendencia disputara el sentido de la democracia al MAS.

A partir del referendo de 2016, la oposición demandó “respeto a la soberanía popular” como un principio de la democracia liberal en nexa con la demanda de alternancia, pluralismo y vigencia del Estado de derecho. En cambio, el MAS privilegió la inclusión social y resaltó el sentido de la democracia como igualdad, como justicia social. Así, en el discurso opositor, el sentido estaba dado por la libertad y para impulsarlo propició la antinomia dictadura-democracia. Por su parte, para el MAS, la democracia estaba marcada por la igualdad y se asentaba en el clivaje Estado-mercado. En esas circunstancias, la tendencia oligárquico liberal tuvo aptitud para interpelar eficazmente a la clase media urbana con un discurso liberal combinado con elementos discursivos de lo señorial –racista– y aditamentos religiosos, ecologistas y ultraconservadores en derechos humanos.

La tendencia oligárquico liberal consiguió una insospechada victoria política



en noviembre de 2019, pero lo hizo mediante un golpe de Estado y una sucesión presidencial inconstitucional. El gobierno interino no tuvo legitimidad, eficacia ni estabilidad. La oposición no logró forjar una coalición para las elecciones generales de 2020 y fue derrotada por el MAS, que enarbó la demanda de “recuperación de la democracia”. Esta consigna le permitió articular el sentido liberal de la democracia y conseguir el apoyo del votante medio para vencer con mayoría absoluta ampliando el apoyo de su base electoral popular. De esta manera, lo nacional popular se impuso a lo oligárquico liberal provocando una recomposición del espacio político y las relaciones entre oficialismo y oposición, aunque sigue en curso la disputa por el sentido de la democracia bajo nuevos parámetros. Entre ellos, sobresale la mengua de la polarización política y el inicio de una nueva fase en el proceso de cambio sin contornos definidos.

### ¿Fin de la polarización?

---

La polarización política siempre es episódica. Sucede en coyunturas críticas y expresa un nuevo estado en la relación de fuerzas, una disputa por la redistribución del poder. El aspecto decisivo en lógica de gobernabilidad democrática es si la polarización política se resuelve de modo violento e ilegítimo, como en octubre de 2019, a través de un golpe de Estado y una sucesión presidencial inconstitucional, o se resuelve de manera democrática y pacífica, como en octubre de 2020, mediante elecciones.

Ahora bien, existe un sustrato sociológico para la polarización política en la medida que existen varias fracturas o clivajes en la sociedad, entre los que sobresalen los clivajes étnico y regional, que no se resolvieron con el cambio de modelo de Estado. En 2019, esas fracturas (campo-ciudad y oriente-occidente) recrudecieron por la emergencia y centralidad del clivaje democracia-autoritarismo que se resolvió de manera contingente mediante un golpe de Estado y su justificación fue la denuncia de un fraude. No hubo fraude, pero sí un golpe de Estado que derivó en una sucesión presidencial inconstitucional. Esa resolución fue contingente porque

el proceso político tenía que encaminarse a una nueva disputa electoral por motivos de legitimidad democrática y estabilidad política. Los papeles se invirtieron porque el MAS enarbó el clivaje democracia-dictadura y este clivaje se resolvió en las elecciones de octubre de 2020 con su victoria por mayoría absoluta de votos.

Empero, la polarización política puede rebrotar en la medida que predomine la disputa discursiva entre oficialismo y oposición en torno a la falsa antinomia fraude-golpe de Estado. Para evaluar esa posibilidad es necesario ver la actual composición de la oposición y las tensiones internas en el oficialismo.

El campo opositor se organizó esporádicamente en una Coordinadora de Defensa de la Democracia, en octubre de 2019, con la participación de Comunidad Ciudadana, Demócratas, Unidad Nacional y Sol.bo, y entidades extrapartidistas como los comités cívicos de Santa Cruz y Potosí, y el Conade, ligado a la iglesia católica. Es la oposición tradicional que se define por su rechazo al proyecto campesino indígena y estatista del MAS. Un año después, Demócratas y Unidad Nacional –los partidos parlamentarios con mayor trayectoria y consistencia institucional– quedaron fuera del espacio político y fueron remplazados por dos frentes electorales articulados en torno a Carlos Mesa, en 2019 y 2020, y Luis Fernando Camacho, en 2020, que carecen de institucionalidad partidista. Creemos contiene en su seno diputados de UCS y una parte de Comunidad Ciudadana está formando un partido Comunidad para trazar una estrategia propia. Estas fuerzas parlamentarias actúan con los comités cívicos y Conade bajo la conducción del Comité Pro Santa Cruz que, en dos oportunidades, marzo y noviembre, intentó rearticular –sin éxito– la coalición de antaño. En cierta medida, porque en la distribución vertical del poder existen actores de la oposición tradicional –como Manfred Reyes Villa, alcalde de Cochabamba, y Jhonny Fernández, alcalde de Santa Cruz de la Sierra– que no se suman a esa coalición y optaron por una relación colaborativa con el gobierno central. A eso se suma la postura de Samuel Doria Medina de UN, contraria a los paros cívicos convocados contra el

gobierno de Luis Arce. En otras palabras, la oposición tiene dificultades para aglutinar a sus componentes porque no existe una demanda de alta agregación que, además, permita movilizar a sus seguidores. En 2019, la democracia jugó ese papel; en la actualidad, esgrimen un discurso similar porque invocan el comunismo y el autoritarismo –Cuba y Venezuela, otra vez– para cuestionar las “leyes malditas” del gobierno, empero, las protestas contra estas normas movilizan a sectores que actúan por cálculo racional y no por interpelación ideológica o empatía política con la oposición o en “defensa de la democracia”.

Ahora bien, algunos actores estratégicos siguen sumidos en el debate fraude-golpe que es alimentado por los protagonistas de 2019, en particular Evo Morales y Carlos Mesa. Ambos están inmersos en una suerte de anacronismo discursivo que les resulta útil para apuntalar sus planes con miras a las elecciones de 2025. Evo Morales impulsa el juicio contra los participantes en el golpe de Estado porque se considera, simplemente, víctima de una conspiración y su rehabilitación histórica debe producirse mediante su retorno al poder en las próximas elecciones. Así, como presidente del MAS, pone este tema –“justicia, no venganza”– en la agenda gubernamental, desplazando la gestión económica y sanitaria que constituyen las preocupaciones centrales de la sociedad. Por eso, ante el paro cívico nacional en noviembre pasado, el discurso oficialista no se concentró en defender la ley sino en denunciar un “segundo golpe de Estado” y, por esa razón, Evo Morales promovió una multitudinaria marcha de apoyo a Luis Arce y otros objetivos que acompañaron una demostración de la vigencia de su liderazgo.

Por su parte, Carlos Mesa se refugia en la negación del golpe de Estado y ante cualquier acto de enjuiciamiento a sus protagonistas –“venganza, no justicia”– enarbola de nueva cuenta el clivaje democracia-dictadura. Por ese motivo, sus relaciones con el gobierno están definidas por la idea de que existe una subordinación de Luis Arce a las directrices de Evo Morales y, por ende, es la continuación del “autoritarismo masista” e invoca la “institucionalidad democráti-

ca” para exigir una inviable ampliación del uso de la regla de dos tercios en la ALP y disponer de una capacidad de veto que no corresponde con su fuerza parlamentaria.

A partir de esa postura, Comunidad Ciudadana se ha desplazado del “centro” que ocupó en la contienda electoral de 2020 hacia posiciones de “derecha”, un espacio dominado por Creemos que junto con el Comité Pro Santa Cruz lideran un intento de recomposición de la coalición antimasista. Sin embargo, este intento no se materializa porque no tiene enclaves políticos de importancia, puesto que solamente controla dos gobernaciones (Tarija y Santa Cruz) y los alcaldes opositores que vencieron al MAS en Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra y La Paz optaron por un *modus vivendi* con el gobierno de Luis Arce. Si Creemos tiene bajo su mando a la gobernación cruceña, Comunidad Ciudadana no tiene recursos institucionales de poder y su acción se circunscribe al ámbito parlamentario. Por eso, en una actitud defensiva, Carlos Mesa se subordina a las posturas de Luis Fernando Camacho, quien tiene el resguardo de su condición de autoridad departamental para actuar con miras al 2025 desde otra perspectiva y con propuestas de otra índole como, por ejemplo, el federalismo.

Ahora bien, existen actores ajenos a la política institucional que promueven la polarización política –como la iglesia católica y algunos medios de comunicación– porque influyen en la producción directa del discurso opositor. La iglesia católica nunca aceptó el carácter laico del Estado plurinacional y aprovechando un contexto internacional favorable con el auge del ultraconservadurismo antiderechos actuó como parte de la coalición opositora en 2019 y opera contra el gobierno de Luis Arce esgrimiendo el clivaje democracia-dictadura. En cierta medida, cumple las funciones de emisor ideológico de la oposición junto con algunos medios de comunicación radiales, televisivos y escritos que promueven el debate fraude-golpe interpelando a los actores radicales del oficialismo y la oposición, poniendo en la agenda política diaria el clivaje democracia-dictadura. En la medida que esos actores políticos y estos factores extrapoli-

ticos continúen con esa conducta es difícil que se disipe el riesgo de un rebrote de la polarización que, por ahora, se limita a la discursividad política y no convoca, como en el pasado, a amplias movilizaciones opositoras.

### ¿Inicio de un nuevo ciclo político?

No estamos ante la inauguración de un nuevo ciclo político. El ciclo iniciado en enero de 2006 –definido como “proceso de cambio”– tuvo una fase de suspensión que duró un año entre 2019 y 2020, pero mantiene sus principales rasgos. Estos rasgos se expresan en la combinación de un patrón de acumulación con protagonismo estatal y un patrón de dominación o hegemonía con predominio de una fuerza política. El proceso de cambio se materializó institucionalmente en el modelo de Estado plurinacional y no existe un proyecto alternativo. La propuesta de federalismo es simplemente un cuestionamiento anacrónico al centralismo, el cual debe ser redefinido a medida que se implemente el régimen de autonomías y los distintos principios del Estado plurinacional.

Si la oposición carece de propuesta alternativa, el MAS subordina lo estratégico a lo táctico. Lo estratégico es profundizar la edificación del Estado plurinacional que quedó en suspenso desde 2016, porque el partido de gobierno privilegió la reelección de Evo Morales apenas un año después de su victoria electoral. Ahora, el gobierno de Luis Arce enfrenta las urgencias de la gestión económica y del manejo de la crisis sanitaria; además, debe lidiar con la pugna en torno al debate fraude-golpe.

Un problema crucial es que si bien recuperó el poder político, el MAS carece de un modelo decisorio en la conducción gubernamental que sustituya al esquema vigente entre 2006 y 2019, que estaba basado en la centralidad de Evo Morales. En ese periodo, el proceso decisorio funcionó en torno a Evo Morales que era presidente del Estado, del partido y de Conalcam y, por ende, concentraba el proceso decisorio, aunque en una lógica de consulta con las organizaciones sociales. Ese modelo se desarmó el 10 de noviembre

de 2019 y, desde entonces, el MAS se encuentra en la búsqueda contingente de una modalidad decisorio sustituta porque intervienen el gobierno, al mando de Luis Arce y David Choquehuanca; el partido, bajo la jefatura de Evo Morales, y las organizaciones del Pacto de Unidad que distribuyen sus preferencias y lealtades entre los tres referentes del proceso de cambio.

En esas circunstancias, existen algunas tendencias centrífugas en el proceso decisorio del partido de gobierno, porque Evo Morales ejerce su cargo de presidente del MAS e impulsa un proceso de institucionalización del partido que puede debilitar lo orgánico-sindical, que es una de las claves de la fortaleza del MAS. Esa disyunción provocó conflictos en la definición del binomio presidencial y, más agudamente, en las candidaturas para los comicios subnacionales de 2021. Además, se reproduce en la actualidad en la reyerta implícita –pero negada por sus protagonistas– entre David Choquehuanca y Evo Morales, que despliegan acciones para asegurar su postulación como candidatos en los próximos comicios. De igual manera que en 2016, el MAS corre el riesgo de subordinar lo táctico –quién vence en la pugna interna– a lo estratégico –cuáles son las nuevas líneas programáticas para impulsar una nueva fase del proceso de cambio–. Si se afirma esta posibilidad, seremos testigos de la reproducción rutinaria del ciclo político iniciado en 2006 con coyunturas críticas, pero sin saltos cualitativos hacia la consolidación del Estado plurinacional.

*El proceso de cambio se materializó institucionalmente en el modelo de Estado plurinacional y no existe un proyecto alternativo. La propuesta de federalismo es simplemente un cuestionamiento anacrónico al centralismo (...).*



Moeller, Valeria (1998). *Música indigo*, acrílico sobre papel.

## Referencias

---

Exeni, José Luis (2016). *Democracia (im)pactada. Coaliciones políticas en Bolivia 1985-2003*. La Paz: Idea Internacional, Clacso, Plural Editores.

Prats, Joan (2003). “El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo”. En: *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Instituto Internacional de Gobernabilidad y Plural Editores.

# El retorno del MAS: entre la radicalización y la diversificación política

Luciana Jáuregui J.<sup>1</sup>

## I. Introducción

---

En las últimas décadas, en Bolivia se instaló una matriz sociopolítica estadocéntrica como fruto de la crisis de la hegemonía neoliberal. Esta se caracterizó por un modelo de desarrollo orientado al mercado interno, por la implementación de políticas de redistribución económica derivadas del *boom* de los precios de los *commodities* y por un sistema de inclusión sociopolítica, que combina diversos formatos democráticos. Este proceso se viabilizó por un contrato social sostenido en tres pilares fundamentales: el pacto de coexistencia mutua entre el MAS y la oligarquía cruceña, la incorporación de las organizaciones campesinas indígenas en el Estado y un sistema de intercambios políticos entre el gobierno y los sectores corporativos. Así, desde el año 2009, el país atravesó un período de estabilidad política y económica, en el que el MAS definía la agenda pública y operaba como el principal espacio de articulación de las dinámicas del campo político. Vale la pena señalar aquí la importancia del liderazgo de Evo Morales para neutralizar las disputas interhegemónicas y para mediar y dirimir los conflictos intrahegemónicos durante toda una década.

La crisis política de 2019 expresó precisamente el quiebre de ese pacto social. La caída de Evo Morales del gobierno respondió a un conjunto de factores internos y externos, que deterioraron su legitimidad y estabilidad. Por un lado, desde 2011 se fueron erosionando las mediaciones partidarias en el MAS, dado el distanciamiento de

los pueblos indígenas de tierras bajas y la acentuación de las disputas corporativas en su seno. Si bien estos conflictos interpelaron muchas veces el modelo político y económico, se orientaron principalmente sobre políticas puntuales (Silva, 2018). Las tensiones internas se trataron de subsanar con la exacerbación de un esquema de poder centralizado, capaz de unificar al bloque indígena y popular. Por otro lado, el intento reeleccionista de Morales para un cuarto mandato gatilló, desde el 2016, un ciclo de protestas de las clases medias, que derivó más tarde en lo que se conoce como la “revuelta de las pititas”. La oligarquía cruceña aprovechó este contexto de debilitamiento y se desmarcó del pacto de coexistencia mutua con el gobierno, implantándose en las movilizaciones ciudadinas contra la continuidad de Morales (Wolff, 2019: 121). De ese modo, la ruptura institucional de 2019 cerró un ciclo político de hegemonía del MAS y abrió un escenario de disputa abierta entre dos bloques sociales y dos proyectos políticos contrapuestos: el indígena nacional popular y el oligárquico-liberal.

El primer año de gobierno de Luis Arce condensa precisamente el reacomodo de las relaciones de fuerza tras la ruptura del consenso posneoliberal. Este nuevo ciclo político se caracteriza por la apertura de un momento antagónico entre el MAS y la oligarquía cruceña, que lejos de cerrarse a ambos polos, involucra a un heterogéneo conjunto de actores sociopolíticos con capacidad de dirimir la balanza de fuerzas e inclusive de plantear agendas con autonomía re-

---

1. Socióloga, Magister en Ciencias Políticas por Flacso-Sede Ecuador y Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus líneas de investigación son: configuraciones estatales, dinámicas de poder, acción colectiva y conflicto político.



García, Benjamín (año). *Panóptico*, fotografía.

lativa. Este período puede caracterizarse como un momento de doble atrofia hegemónica, en el que ninguno de los bloques confrontados tiene capacidad articuladora suficiente, más allá de sus núcleos fundamentales y, en cambio, atraviesa un estado de dispersión, declinación y retroceso. A diferencia del proceso constituyente, no se trata ya de coaliciones compactas, sino de campos de acción<sup>2</sup> con actores políticos y objetivos diversos, que se cohesionan o disgregan según los problemas de cada coyuntura política.

Por lo que el escenario político boliviano actualmente se define por la capacidad de estos dos polos principales de atraer a fuerzas políticas intermedias provenientes del ámbito local y del sector corporativo, quienes incrementan su flexibilidad estratégica en el contexto de desgaste mutuo.

Este trabajo analiza la recomposición del escenario político durante el primer año de gobierno de Luis Arce Catacora (2020-2021). Interesa fundamentalmente identificar las nuevas determinantes de la conflictividad sociopolítica y las dinámicas y estrategias desplegadas por los actores del gobierno y la oposición en el contexto poselectoral. Desde el estudio de los actores estratégicos, los conflictos relevantes y los rendimientos y despliegues de la lucha, se espera esbozar el patrón de interacción sociopolítica que se configura en este ciclo de transición hegemónica propia del gobierno de Arce. Dicho esto, el trabajo contiene, en inicio, una caracterización del escenario político tras las elecciones generales de 2020 y las elecciones subnacionales de 2021. Posteriormente, desarrolla la hipótesis del tránsito de la polarización a la fragmentación política a partir de tres elementos: la radicalización de la oposición, la equidistancia de las fuerzas locales y el sector corporativo y, finalmente, las fisuras internas y la incertidumbre táctica del MAS.

## II. El ciclo poselectoral y la recomposición del escenario político

En los últimos dos años, la tesis de la polarización se instaló en la opinión pública como marco explicativo para comprender la crisis política de octubre de 2019. Esto permitió aprehender, en un primer momento, la existencia de dos proyectos hegemónicos antagónicos con capacidad de movilización: el indígena nacional popular, encarado por el MAS, y el oligárquico-liberal, promovido por la oposición, principalmente cruceña. Si bien las elecciones generales de

2. Los campos de acción comprenden "configuraciones sociopolíticas y culturales, que expresan órdenes societales en los cuales los actores interactúan entre ellos y otros campos" (Bringel y Domingues, 2018: 132-139).

2020 le dieron la victoria al MAS, mostraron un país dividido en base a la yuxtaposición de las fracturas raciales y de clase con los clivajes territoriales. Asimismo, en el curso del proceso político, los actores y los problemas públicos se fueron ampliando. Las elecciones subnacionales de 2021 mostraron un mapa más complejo, caracterizado por la fragmentación de las fuerzas políticas y el surgimiento de nuevos liderazgos locales, equidistantes tanto del oficialismo como de la oposición nacional. De ese modo, el escenario político empezó a dar signos de dos elementos: una vacancia hegemónica y la diversificación de las dinámicas políticas.

Esto puede rastrearse ya en los resultados electorales de 2020 y 2021, que se caracterizaron por la superposición territorial del poder y la ampliación de las fuerzas y liderazgos políticos en el ámbito local. Recordemos que la vía electoral se planteó como una salida político-institucional para dirimir la disputa abierta entre el MAS y la oposición. Los resultados electorales generales de 2020 ratificaron al MAS como la única fuerza política con alcance nacional y le dieron una victoria contundente de 55,11 % frente a sus contendientes principales: Comunidad Ciudadana y Creemos, que obtuvieron 28,83 % y 14 %, respectivamente. La geografía electoral mostró una distribución compleja, que se caracterizó por la predominancia del MAS en los departamentos de occidente y en las áreas rurales, en contraposición a la oposición, que salió victoriosa en el eje oriental, sur y urbano del país. La victoria electoral del MAS se definió principalmente por el voto duro del área rural y por la obtención de mayorías en ciudades intermedias de occidente, que definieron el balotaje, frente al control de gran parte de las ciudades capitales por parte de la oposición (FES, 2020: 2).

Sin embargo, lejos de su resolución, las contiendas electorales permitieron la institucionalización de los actores políticos emergentes durante la crisis, al tiempo que repusieron al MAS en el gobierno. Por lo que, tanto las victorias como las derrotas fueron del todo relativas: la oposición no logró consolidar una fuerza política unificada ni trascender sus fronteras regionales y el MAS detuvo su proceso de expansión terri-

torial que data desde 2009. El MAS se consolidó como la única fuerza nacional, pero tampoco pudo penetrar los bastiones territoriales de la oposición e inclusive retrocedió en este objetivo. Este proceso de debilitamiento mutuo se expresó precisamente en las elecciones subnacionales de 2021, donde afloraron las divisiones internas en el oficialismo y la oposición, al punto que tuvieron que contender no solo entre sí, sino con fuerzas políticas de su propio arco ideológico. Un dato relevante en un contexto de polarización.

En 2021, el MAS redujo su votación en relación a los resultados de las elecciones generales de 2020 y cedió espacios fundamentales a fuerzas políticas disímiles. El MAS obtuvo solo tres de las seis gobernaciones ganadas en las elecciones pasadas de 2015 y perdió en ocho de las diez ciudades capitales, incluida El Alto. Aunque, como era previsible, mantuvo el control de los municipios rurales, obteniendo 239 alcaldías del total de 336. La especificidad de este proceso electoral fue la victoria de liderazgos políticos locales, que se presentaron como actores con autonomía relativa respecto a la po-

*En los últimos dos años, la tesis de la polarización se instaló en la opinión pública como marco explicativo para comprender la crisis política de octubre de 2019. Esto permitió aprehender, en un primer momento, la existencia de dos proyectos hegemónicos antagónicos con capacidad de movilización: el indígena nacional popular, encarado por el MAS, y el oligárquico-liberal, promovido por la oposición, principalmente cruceña.*

larización nacional, según la especificidad de cada territorio. Por ejemplo, Jallalla ganó en el departamento de La Paz; “Chuquisaca Somos Todos”, en el departamento de Chuquisaca, y el “Movimiento Tercer Sistema”, en Beni y Pando. Un fenómeno similar sucedió en el ámbito municipal, como es el caso de Manfred Reyes Villa de “Súmate” en Cochabamba, de Johnny Fernández de UCS en Santa Cruz, de Iván Arias de “Alianza Por el Bien Común-Somos Pueblo” en La Paz o de Eva Copa de “Jallalla” en El Alto. Lo que mostró que los espacios regionales y municipales adquirieron una dinámica propia, relacionada, pero no necesariamente supeditada a la lógica del ámbito nacional.

Con la posesión de nuevas autoridades, el gobierno de Luis Arce tuvo que lidiar con la crisis multidimensional provocada por el COVID-19 y con la polarización política latente, que no se saldó durante el proceso electoral. El gobierno asumió un perfil tecnocrático en el ámbito económico y sanitario y un carácter contencioso en el ámbito político. Los logros más importantes fueron la implementación de una campaña exitosa de vacunación, que, según datos oficiales de 2021, alcanzó con la primera dosis a cerca de 64,3 % de la población y la recuperación relativa de la economía, que mostró un crecimiento en el Producto Interior Bruto (PIB) en un 9,4 % durante el primer semestre, y una reducción del índice de desempleo, que pasó del 12 % al 6,3 %. Aunque, en paralelo, el déficit fiscal de este año fue superior al 12 % del PIB y el gobierno aumentó tanto la deuda externa como interna. Entre sus políticas más relevantes, estuvieron la entrega de un bono estatal, la creación de un impuesto a las grandes fortunas y la autorización del retiro total o parcial de los aportes de jubilación de las Administradoras de Fondos de Pensiones. De modo que, aunque inicialmente se habló de reformas más ambiciosas, sobre todo en el ámbito judicial, el primer año de gobierno fue más bien de estabilización y contención.

El panorama político fue opuesto. La polarización se reactivó a partir de la lucha por establecer la verdad histórica de la crisis pasada y por la apertura de procesos judiciales a los miembros del gobierno de transición y los líderes de oposición. El primer antecedente de tensión fue la modificación del reglamento de debates de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que alteró el requisito de 2/3 para cuestiones específicas en octubre de 2020, a fin de generar mayor gobernabilidad para la nueva gestión<sup>3</sup>. Luego se profundizó, debido a las investigaciones y procesos judiciales abiertos por el caso golpe de Estado y las masacres de Sacaba y de Senkata. El disparador fue la aprehensión de la expresidenta Jeanine Áñez, de los exministros Rodrigo Guzmán y Álvaro Coimbra, de varios miembros de las Fuerzas Armadas, entre otros, al igual que la declaratoria en rebeldía de Arturo Murillo y Luis Fernando López por el caso golpe de Estado y el caso gases lacrimógenos. A lo que se sumó la conminatoria a declarar a Carlos Mesa y su asesor, José Antonio Quiroga, y, más tarde, a Luis Fernando Camacho y su padre, José Luis Camacho.

El cierre del caso fraude por parte de la Fiscalía en agosto de este año, con base en el informe pericial del Grupo de Investigación Deep Tech Lab de Bisite de la Universidad de Salamanca de España, que negó la manipulación de las actas electorales o una alteración de los datos de sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), reactivó finalmente las marchas ciudadanas a la cabeza del Comité Cívico Pro Santa Cruz y del Comité Nacional por la Defensa de la Democracia (Conade) de La Paz. La resolución de la opinión consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que señaló que la reelección no es un derecho humano, y la publicación del informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI-Bolivia), que concluyó que en Sacaba y en Senkata hubo masacres y ejecuciones sumarias, no hicieron más que atrincherar a

---

3. El reglamento del Senado se modificó respecto a las impugnaciones contra diputados electos, la modificación del reglamento de ética, la conformación de especiales, el orden del día, la sesión permanente, la dispensación de trámite, la suficiente discusión, los homenajes e interpelaciones.





García, Benjamín (2022). *Subterráneos*, fotografía.

los bloques en conflicto. Sobre todo, a activar protestas en favor de Jeanine Áñez, que hasta entonces mantuvo una defensa solitaria. La oposición respondió con focos de protesta radicalizados, pero con poca capacidad de irradiación, que fueron contestados en los mismos términos por el MAS.

Los conflictos se acrecentaron progresivamente en torno a otros tópicos, como las disputas entre los productores de hoja de coca de Adepco por los cargos directivos y por el control del mercado de Villa Fátima en el mes de septiembre. El momento cúlmine llegó con las demandas de la oposición de anulación del tratamiento del Proyecto de Ley N° 218/2020-2021, “Contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas,

Financiamiento al Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva” del 11 de octubre y, luego, por la abrogación de la Ley 1386 de Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento de Terrorismo. La oposición emplazó un enmarque de lucha contra el autoritarismo para anular “el paquetazo de leyes”<sup>4</sup>, que, desde su perspectiva, ampliaba las prerrogativas gubernamentales y vulneraba los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Su primer intento fue la convocatoria a un paro nacional para el 11 de octubre, que tuvo un alcance relativo y focalizado en sus bastiones territoriales. A la misma se sumaron activamente los alcaldes de Potosí y Tarija y

---

4. De acuerdo a la oposición, las leyes observadas son: la Ley 218 contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva o No Convencionales (proyecto descartado), la Ley 1386 de Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y el Financiamiento del Terrorismo (promulgada), la Ley 1398 de Registro de Comercio (promulgada), la Ley 253 de Estadísticas Oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia (sancionada por el Senado), la Ley 1390 de Fortalecimiento a la Lucha contra la Corrupción (promulgada), la Ley 1387 de Carrera de Generales y de Ascensos de la Policía Boliviana (promulgada) y la Ley 122 de Ascensos de las Fuerzas Armadas (proyecto).

solo tímidamente Jhonny Fernández, de Santa Cruz, que llamó al diálogo, e Iván Arias, de La Paz, que marcó su carácter voluntario. Sin embargo, la segunda convocatoria del 8 de noviembre fue más efectiva porque alcanzó, tras una campaña comunicacional, a los sectores corporativos, quienes finalmente definieron la contienda política.

En rigor, durante el primer año de gobierno de Arce se abrieron tres líneas de conflictividad, diferentes en su contenido y composición social. La primera concernió a movilizaciones promovidas por el Comité Cívico Pro Santa Cruz, Creemos, Comunidad Ciudadana, Comité Cívico Potosino (Comcipo), Comité Nacional de Defensa de la Democracia (Conade), entre otras, por la “lucha contra el autoritarismo y la defensa de la democracia”. La segunda línea de conflicto fue de tipo socioeconómico y provino de sectores populares disidentes de larga data, como Adepcoca y los pueblos indígenas de tierras bajas. La tercera fue de tipo corporativo y se produjo en torno a las normativas orientadas a sancionar la legitimación de ganancias ilícitas (el Proyecto de Ley N° 218/2020-2021 y la Ley 1386/2021), que fue inicialmente promovida por la oposición, pero que se alimentó en realidad de los sectores corporativos, como los gremiales y transportistas, que la resignificaron como una lucha contra la intromisión estatal en la economía informal.

La confluencia de una variedad de actores sociopolíticos movilizados contra el gobierno, la debilidad acumulada del oficialismo y la parálisis táctica de la dirección del MAS hicieron que sufriera cuatro derrotas consecutivas en los últimos tres meses (perdió el control del mer-

*El primer año de gobierno de Luis Arce se delineó por la transición de la dinámica de polarización, que primó desde 2019, a la fragmentación de las luchas políticas en 2021.*

cado de la coca en La Paz, se postergaron las declaraciones de Camacho, anuló el tratamiento del proyecto de Ley 218 y abrogó la Ley 1386). Lo relevante fue que el conflicto permitió que la oposición quebrara una barrera sociocultural infranqueable y convergiera coyunturalmente con el mundo popular. Sin embargo, tampoco logró subsumir las demandas corporativas dentro del paraguas de “lucha por la democracia”, el resto de su agenda quedó relegada y, sobre todo, fracasó en su intento maximalista por reeditar el escenario de crisis política de 2019. Al contrario, afloraron las pugnas locales entre Luis Fernando Camacho, gobernador de Santa Cruz, y Luis Calvo, presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz. El MAS respondió con una contundente marcha para recuperar la calle, que expuso su capacidad de movilización, cohesionó temporalmente e inhibió a la oposición. Sin embargo, no minó el retroceso del gobierno, la estrategia fue tardía, tuvo poca capacidad de irradiación hacia los sectores medios y, sobre todo, careció de horizonte político. Mientras tanto, los proyectos de Ley pendientes del paquete mencionado quedaron paralizados. Por lo que, tanto el gobierno como la oposición salieron derrotados y, en cambio, el sector corporativo obtuvo una victoria propia.

### III. El tránsito de la polarización a la fragmentación política

El primer año de gobierno de Luis Arce se delineó por la transición de la dinámica de polarización, que primó desde 2019, a la fragmentación de las luchas políticas en 2021. Como vimos, este proceso se manifestó en la ampliación de los ejes y actores de los conflictos, que desbordaron la lógica bipolar precedente. De ese modo, se generó una disonancia entre la polarización de las élites políticas y la diversificación de las luchas en el ámbito social. A grandes rasgos, se pueden identificar tres elementos que rigieron la recomposición del campo político: la radicalización de la oposición, en la que la opción de centro, Comunidad Ciudadana, fue absorbida por el bloque regional cruceño a la cabeza del Comité

Cívico Pro Santa Cruz y Creemos; la equidistancia de los liderazgos locales y la autonomía relativa del mundo corporativo respecto a ambos bloques, y, finalmente, la división interna y la parálisis táctica del MAS.

### 3.1 La radicalización de la oposición y la absorción del centro

La crisis política de 2019 no fue trascendental solamente para el MAS, también dinamizó a la oposición, que hasta entonces estaba dividida entre los partidos políticos de línea dura, los de centro y las fuerzas regionales. Las protestas urbanas, iniciadas en 2016, delinearón nuevos liderazgos, objetivos y formas organizativas para anteponerse al MAS. Esto se consolidó durante los conflictos de 2019 y los procesos electorales de 2020 y 2021, que desplazaron a los partidos políticos como Unidad Nacional (UN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) de la Asamblea Legislativa Plurinacional y a otras fuerzas locales gravitantes, como el Movimiento Demócrata Social, de Santa Cruz, liderado por Rubén Costas, y Soberanía y Libertad (Sol.bo), encabezado por Luis Revilla en La Paz. En su lugar, surgieron otras alianzas como Comunidad Ciudadana (CC) y Creemos, encumbradas a partir de un discurso político antimasista. La primera, de centro, con base en la figura de Carlos Mesa, y, la segunda, de derecha, liderada por Luis Fernando Camacho. A las que se sumaron organizaciones de la sociedad civil, como Comcipo, Conade, la APDH, entre otras. Desde entonces, la oposición tomó una forma coalicional, que, en razón de la ambigüedad y debilidad estratégica de Mesa durante la crisis, terminó siendo liderada por el ala radical cruceña.

Aquello marcó una pauta que se consolidaría durante el primer año de gobierno de Luis Arce: la absorción política del centro por la derecha. Si bien las elecciones de 2020 posesionaron a Comunidad Ciudadana como la principal fuerza de oposición, progresivamente la iniciativa del bloque antimasista se desplazó hacia Creemos y el Comité Cívico de Santa Cruz. Esto se debió, primero, al predominio del MAS en la Asamblea Legislativa, que obtuvo los canales de incidencia de los partidos de oposición, lo que

les hizo operar de forma articulada. La alianza entre CC y Creemos se consolidó cuando suscribieron un acuerdo para trabajar juntos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, empezando por la recuperación de los dos tercios, la fiscalización y el pacto fiscal, e inclusive se habló de contender juntos en las elecciones subnacionales (*El Deber*, 25.11.2020). Sin embargo, tras los resultados electorales de 2021, CC quedó debilitada porque no obtuvo presencia territorial en gobernaciones y municipios y tampoco logró conformar una estructura política con proyección nacional. Esto la limitó a la Asamblea Legislativa, justo cuando se produjo un nuevo desborde político hacia las calles.

Desde entonces, CC y Creemos desarrollaron un trabajo común en el poder Legislativo para oponerse a la mayoría parlamentaria del MAS. Sus primeras acciones fueron justamente denunciar la vulneración a los derechos humanos y la persecución política a nivel internacional. Por ejemplo, conformaron una comitiva que viajó a Estados Unidos para visitar la OEA y la CIDH. Después, desarrollaron sucesivas acciones, mayormente simbólicas, como las denuncias para reponer los 2/3 en la Asamblea Legislativa o contra la intromisión del embajador argentino en la marcha del MAS, entre otras. También, a la luz de las denuncias contra el “paquete de leyes” observadas, se conformó el Bloque de Unidad por la Democracia, Justicia y Libertad, compuesto por Comunidad Ciudadana, Creemos, el Comité Pro Santa Cruz y el Conade en octubre de este año (*Los Tiempos*, 16.10.2021). La filiación de Comunidad Ciudadana a Creemos se ratificó cuando Andrea Barrientos, jefa de bancada, manifestó en un video: “estamos más cerca del MAS que de Creemos” (*Página Siete*, 10.09.2021). Camacho respondió alegando que en su partido “los principios son decisivos e innegociables” (*Erbol*, 10.07.2021), lo que forzó a CC a emitir un comunicado en el que ratificó su posición antiautoritaria y su voluntad de trabajar con Creemos, Conade y el movimiento cívico en defensa de la democracia (*Erbol*, 10.07.2021). Esto le valió a Barrientos su renuncia al cargo. El cambio de una figura conciliadora fue una clara señal de la correla-

ción de fuerzas dentro del bloque de oposición, en el que los sectores radicales cobraron mayor protagonismo.

El discurso también se endureció en la medida en que se pusieron en marcha los procesos judiciales por el caso golpe de Estado. Inicialmente, tanto CC como Creemos optaron por un discurso conciliador, a favor de la pacificación, la reactivación económica y la salud. Camacho buscó reunirse con Arce y el Comité Cívico Pro Santa Cruz lo convocó a participar en un diálogo nacional (*Página Siete*, 23.03.2021). Comunidad Ciudadana secundó la medida e inclusive se abrió a la posibilidad de viabilizar un juicio de responsabilidades contra Jeanine Áñez, a condición de que sea por violaciones a Derechos Humanos (DDHH) y no por el golpe de Estado (*Los Tiempos*, 13.07.2021). La posición viró cuando se produjeron las primeras detenciones y el Comité Cívico cruceño advirtió con llamar a un paro nacional (*Los Tiempos*, 16.03.2021). CC se declaró en emergencia cuando Mesa fue citado a declarar y denunció la injerencia de Evo Morales en el gobierno de Arce y el Ministerio Público (*El Deber*, 16.06.2021). De ese modo, el discurso conciliador cedió al de lucha contra el autoritarismo, homologando el gobierno de Luis Arce al de Evo Morales.

La rearticulación de la coalición antimasista se materializó con el cierre del caso fraude en agosto, cuando la Asamblea de la Cruceñidad convocó a una marcha nacional. Desde entonces, el bloque cruceño se posicionó como cabeza de la oposición. Esto fue posible gracias a su capacidad de operar como bloque regional, articulando su representación institucional, por medio de Creemos, con la movilización, gracias al Comité Cívico Pro Santa Cruz. Sin embargo, esto no hubiera resultado sin la sintonía del discurso cruceño con organizaciones urbanas de occidente, como el Conade, la APDH y, fundamentalmente, Comcipo. La estrategia de la oposición cruceña fue emplazar dos líneas discursivas: la primera vinculada a la democracia y, la segunda, a lo regional. Por un lado, el discurso democrático operó como una superficie de ins-

cripción flexible, capaz de contener la agenda cívico-partidaria de lucha contra el autoritarismo, como de evocar las demandas heterogéneas de Adepcoca y del sector corporativo contra el gobierno. Por otra parte, la apelación al clivaje regional, aunque no tuvo la capacidad interpellatoria del pasado, planteó un parangón entre centralismo y masismo y tuvo como uno de sus adherentes más contundentes al movimiento cívico de Potosí. De ahí, la reciente convocatoria de Camacho de apostar por el federalismo.

Precisamente, el campo opositor no estaría completo sin aludir al movimiento cívico potosino. En rigor, en inicio, Potosí fue un bastión oficialista y durante el proceso constituyente se opuso al proyecto autonómico promovido por Santa Cruz. Su propia identidad regional estuvo históricamente imbricada con la identidad nacional, desde la presencia de los sindicatos mineros en el Estado post 52, hasta la lucha contra el capital transnacional en los años 80 y 90. Su alejamiento del MAS en los últimos años resultó del aumento de las regalías mineras, que no tuvo réditos proporcionales para la región, y del desplazamiento de los actores tradicionales de poder local, Comcipo y la COD, por parte de los cooperativistas mineros y la federación de campesinos, aliados del MAS (Flores, 2020). Una tensión que se ahondó con el auge de la economía del litio. En el primer año de gobierno de Arce, Comcipo se reactivó tras la conminatoria a declarar de 35 maestras y maestros urbanos y los requerimientos de información a su directorio por parte de la Fiscalía (*Los Tiempos*, 22.07.2021). Durante el paro cívico por la abrogación de la Ley 1386, que coincidió con su efeméride departamental, asumió toda la agenda de anulación del paquete de leyes y de restitución de los 2/3 en la Asamblea Legislativa (*La Razón*, 15.11.2021), no sin enfrentamientos con el sector rural del departamento, que terminó en la muerte de un campesino. Así, la articulación de Santa Cruz con Potosí provino de la convergencia de dos periferias políticas, una activa, la cruceña, que disputa abiertamente el control del centro político y del excedente, y otra periferia pasiva, como reacción de desagravio frente al

centralismo estatal y la redistribución de las regalías.

Recientemente, la radicalidad del bloque regional cruceño se desinfló debido a las denuncias de la existencia de al menos 800 ítems fantasmas en la Alcaldía de Santa Cruz, que generaron división entre los grupos de poder locales, involucraron a varios de sus líderes y erosionaron su discurso de transparencia utilizado para contender al MAS. Contrariamente, se expuso la continuidad de una forma patrimonialista de gestión del Estado, que ha caracterizado históricamente a la oligarquía y que devela, en última instancia, la naturaleza instrumental de su disputa con el MAS. Por su parte, Comunidad Ciudadana tampoco pudo reposicionarse como dirección del campo antimasista, porque carece de una base social propia y apela a un discurso liberal unidireccional, en medio del escenario de complejización política. Por lo mismo, actualmente, la oposición atraviesa un momento de división y reflujo, que mina cualquier capacidad articuladora.

### 3.2 El equilibrio inestable: los gobiernos locales y el sector corporativo

En los últimos años, los espacios subnacionales se convirtieron en una arena más abierta y competitiva para las fuerzas políticas de oposición, incapaces de contender con el MAS a nivel nacional. Si bien durante mucho tiempo la política local fue considerada como de segundo orden, por replicar la lógica nacional, en el último año cobró su propia especificidad, al permitir que fuerzas políticas relativamente equidistantes del oficialismo y de la oposición ganaran alcaldías y gobernaciones significativas, como vimos en el primer apartado. Gran parte de ellas surgieron, antes que como estructuras partidarias, como alianzas en torno a liderazgos locales, tanto históricos (como el de Manfred Reyes Villa en el municipio de Cochabamba), nuevos (como Iván Arias en la ciudad de La Paz) o reciclados del propio MAS (como el de Eva Copa en El Alto, Ana Lucía Reis en Cobija o Damián Condori en la gobernación de Chuquisaca). Esto denotó el modo en que los



García, Benjamín (2021). *Sin título*, fotografía.

factores contextuales comenzaron a volverse relevantes, considerando el cambio de la estructura político-territorial del Estado de la última década y la regionalización de las luchas políticas entre el MAS y la oposición. Sobre todo, en la coyuntura reciente de polarización, los espacios locales mostraron las primeras señales de agotamiento del binarismo.

Durante el primer año de gobierno de Arce, los liderazgos locales se mantuvieron al margen de las luchas entre el oficialismo y la oposición. Por ejemplo, el Comité Pro Santa Cruz convocó en marzo de este año a una cumbre de autoridades electas, a la que se negaron a asistir Eva Copa, Iván Arias, Manfred Reyes Villa, Cristian Cámara y el gobernador del Beni, Alejandro Unzueta (*Página Siete*, 24.03.2021). La moderación en los liderazgos locales antimasistas,

como el de Arias y de Reyes Villa, derivó de los procesos judiciales que existen actualmente en su contra<sup>5</sup>. Asimismo, resultó de la adopción, por parte de Reyes Villa, de una nueva estrategia concertadora para proyectarse a nivel nacional, después de la experiencia del referendo revocatorio de 2008 que le costó el cargo. Mientras que los liderazgos cercanos al arco ideológico del oficialismo, como el de Eva Copa, apostaron también por la inercia, para no enfrentarse con la base electoral que comparten con el MAS y para preservar la coordinación gubernamental entre el nivel municipal y el nacional. Lo mismo sucedió con Jhonny Fernández, alcalde de Santa Cruz, quien optó por asumir un discurso pragmático, de coordinación simultánea con el MAS y el Comité Cívico Pro Santa Cruz.

El MAS, por su parte, desde las elecciones subnacionales no pudo establecer directrices específicas para los ámbitos locales, más allá de la réplica de lo nacional, lo que significó la pérdida de bastiones importantes e incluso ocasionó repercusiones internas dentro del partido. Tras el ascenso de Luis Arce, el MAS desplegó una posición bivalente en relación a los liderazgos municipales, confrontándolos en el nivel local y aproximándose a ellos a nivel nacional. Por ejemplo, el presidente Arce invitó a Eva Copa a trabajar de modo conjunto (*El Deber*, 28.08.2021), mientras que la alcaldesa tuvo conflictos importantes con la bancada masista en el Concejo Municipal, liderado por Wilma Alanca (*Página Siete*, 22.11.2021). Al igual que Reyes Villa, quien fue constantemente confrontado por el exconcejal y ahora diputado Héctor Arce, mientras el municipio coordinó actividades con la Gobernación oficialista de Cochabamba y el gobierno nacional en la efeméride departamental (*El Alto*, 14.09.2021).

La posición de los liderazgos locales fue, desde el origen, asumir una equidistancia de todos los oficialismos, primero de sus predecesores a nivel municipal, como de Revilla, Chapetón o Costas en La Paz, El Alto y Santa Cruz, respectivamente; así como del gobierno del MAS por la falta de renovación. Lo cierto es que los gobiernos municipales se mostraron más prestos a colaborar con el gobierno de Arce, tomando una postura pragmática para viabilizar su gestión, como mostró la reunión de los nueve alcaldes de las capitales sobre las observaciones a la Ley 140 del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que contravino la línea radical de la oposición (*Los Tiempos*, 30.11.2021). El gobierno optó por negociar sectorialmente, impidiendo las posibilidades de unificación territorial de la oposición. De ese modo, la relación entre el gobierno de Arce y los gobiernos locales se mantuvo como un equilibrio inestable, en el que ninguno de los actores tuvo condiciones de avanzar y optaron más bien por eludir la confrontación abierta para preservar su posición y delinear su prospectiva.

Una situación similar fue la de los sectores corporativos. Recordemos que, durante la crisis política de 2019, el MAS perdió aliados importantes en los sectores populares, como grupos de cooperativistas mineros, de mineros asalariados de Porco, fabriles y hasta la propia COB, que se sumó al pedido de renuncia de Evo Morales. En rigor, la relación entre el MAS y el sector corporativo siempre fue inestable y dependiente de la tensión entre el interés sectorial y la filiación político-partidaria. Se sostuvo mayormente en el intercambio entre espacios de representación y concesiones sectoriales, lo que no evitó el afloramiento de conflictos en condiciones de amenaza a sus intereses particulares. La recién-

---

5. Manfred Reyes Villa actualmente tiene 15 procesos judiciales abiertos, relacionados con su gestión como prefecto de Cochabamba, entre los que tienen sentencia condenatoria destacan el Caso "10 proyectos" año 2008, el Caso "Legitimación de ganancias ilícitas" año 2013, el caso "Puente Sacambaya" año 2009, el Caso "Berenguela" año 2010 y el Caso "El Sillar Alternativo", el único con un fallo definitivo. Iván Arias, por su parte, es procesado por: el nombramiento irregular del director del Centro de Comunicaciones de La Paz cuando fue ministro del gobierno de Áñez, el presunto incumplimiento de deberes en un caso de duplicidad y clonación de matrículas, supuestos actos de hostigamiento, acoso laboral y persecución política en contra de César Dockweiler y por presuntos delitos de acoso sexual, acoso laboral, acoso político y maltrato psicológico a una exfuncionaria del Ministerio de Obras Públicas.

te participación de los transportistas y gremiales en el paro cívico contra el Proyecto de Ley 1283 y la Ley 1386, que sancionaban la legitimación de ganancias ilícitas, expresó justamente la flexibilidad de este vínculo entre el sector corporativo y el MAS, pero en un contexto de debilitamiento del oficialismo. Esto incrementó su carácter estratégico para definir las luchas sucesivas entre el MAS y la oposición. El gobierno optó por negociaciones diversificadas para impedir la absorción de sus demandas en el discurso de “lucha por la democracia”<sup>6</sup>. Lo cierto es que el propio carácter corporativo y popular de este sector aún constituye una barrera fundamental para converger con la oposición, que apuesta más bien por un modelo de ciudadanía liberal.

### 3.3 El MAS: entre las tensiones internas y la incertidumbre táctica

Uno de los efectos fundamentales de 2019 en el MAS fue el agotamiento de un modelo de gestión de lo político centrado en el liderazgo de Evo Morales. Entre sus correlatos, estuvo la extinción de Conalcam y la restitución del Pacto de Unidad como única instancia de coordinación interorganizativa. Sin embargo, durante las elecciones generales de 2020, la figura de Evo Morales volvió a ganar protagonismo, dado el contexto de definición de las candidaturas. Si bien inicialmente el Pacto de Unidad definió el binomio Choquehuanca-Rodríguez, esto se modificó en Argentina con la incorporación de Arce como candidato presidencial. Lo cierto es que, a diferencia del pasado, la intervención de Morales se dio dentro de un esquema de poder de renegociado, en el que las organizaciones matrices acrecentaron su presencia en los niveles legislativos (Jáuregui, 2021). Tras la victoria electoral de 2020, el protagonismo de Morales

se reactivó porque fue ratificado como presidente del MAS-IPSP y elegido como jefe de campaña de las elecciones subnacionales de 2021, no sin muchas controversias internas.

El reposicionamiento parcial del evismo se sostuvo en un nuevo acuerdo entre el sector orgánico y la burocracia en el MAS. En 2019, este bloque se escindió por la crítica del Pacto de Unidad a la bancada parlamentaria y a los ministros, a quienes responsabilizaron por la estrategia fallida de la reelección y la caída de Evo Morales. De fondo, el problema remite a la demanda de democratización y renovación de las bases, que piden nuevos liderazgos, acceso a espacios electivos y participación orgánica en el proceso de toma de decisiones. Tras su retorno, Evo Morales encaró una campaña de revinculación con el mundo orgánico, generando un proceso de renovación controlada de liderazgos y nuevos acuerdos entre el sector burocrático y las organizaciones matrices. Para empezar, se produjo una división de funciones entre el papel de Morales y el de Luis Arce Catacora, el primero abocado a la reestructuración del partido y el segundo al plano gubernativo<sup>7</sup>. Aunque cabe señalar que la influencia de Morales en el gobierno pervivió, sobre todo, en carteras de política internacional (*Opinión*, 04.02.2021).

También se modificaron los estatutos orgánicos del MAS, resujetando a los funcionarios públicos a las directrices del partido, que, como sabemos, es dirigido por las tres organizaciones matrices. Por un lado, se estableció en el artículo 67 que toda autoridad designada debe ser militante y que no puede ser neutral. Después, se instituyó un cambio en el régimen de aportes de los militantes, que establece una escala para las contribuciones de todas y todos los empleados públicos. Finalmente, se implementaron sanciones de pérdida del curul a autorida-

6. Durante el paro cívico contra el Proyecto de Ley 1283 y la Ley 1386, que sancionaban la legitimación de ganancias ilícitas, los gremiales se dividieron, entre un sector afín al gobierno liderado por Rodolfo Mancilla y Juan Carlos García y, otro, afín a la oposición, liderado por Francisco Figueroa (*Página Siete*, 22.09.2021). Al igual que los transportistas, a la cabeza de Ismael Fernández, cercano al MAS (*El Deber*, 05.11.2021).

7. Así, por ejemplo, Choquehuanca señaló en una entrevista: “El pueblo eligió a Luis Arce y a mí para que estemos en el Gobierno. Evo Morales es el presidente del MAS y nosotros somos del partido” (ver: <https://asuntoscentrales.com/vicepresidente-hay-una-mano-blanca-detras-del-bloque-choquehuanca/>).



García, Benjamín (2020). *Esquina La Paz*, fotografía.

des electas que incurrieran en faltas gravísimas, como el transfugio o la traición. De ese modo, el MAS finalmente institucionalizó lo que Do Alto y Stefanoni ya advirtieron en 2010, que el empleo público funge como el pegamento del partido (2010: 326). Además, cabe añadir que se ratificó el liderazgo histórico de Evo Morales y se creó la Secretaría de la Juventud y Ciencia y Tecnología, como respuesta a las demandas de las juventudes masistas. El gran ausente del tercer congreso estatutario del MAS fue David Choquehuanca, que fue previamente promovido por un sector de asambleístas y militantes

de Santa Cruz. La división se expuso con claridad en un congreso de mujeres campesinas en la región de Ivirgatzama en el Trópico de Cochabamba, en el que Choquehuanca abogó por la reconciliación y Morales respondió: “no va a haber reconciliación, cómo vamos a reconciliarnos con fascistas (...)” (*Opinión*, 03.09.2021).

De ese modo, durante el primer año de gobierno de Arce se generó otro diagrama de poder en el MAS, que puede caracterizarse como un trípedo: el movimiento cocalero, representado por Evo Morales; el movimiento indígena campesino aimara, que se expresa en David Choquehuanca, y la burocracia, de segunda línea, representada por la figura de Luis Arce. Sin embargo, entre estos tres sectores, se generó una relación compleja y conflictiva, dadas las disputas internas en el sector orgánico, entre el liderazgo de Choquehuanca y el de Morales, y la tensión entre la nueva y la vieja burocracia. Inicialmente, la reactivación de la polarización entre el MAS y la oposición reposicionó al ala evista, que se

impuso por su discurso radical y su capacidad de movilización. La figura del enemigo externo socavó temporalmente las fisuras internas y se priorizó un discurso de la unidad. Sin embargo, al finalizar el año, las fisuras internas reemergieron con fuerza entre el bloque de Choquehuanca y el de Evo Morales, que parecen sostenerse solo gracias a la mediación de Arce.

Esto tuvo su correlato en el primer año de gestión del MAS, que transitó de una política ofensiva, a partir del impulso de los procesos judiciales por el caso golpe de Estado en el primer semestre, a una política defensiva tras las impugnaciones de la oposición y de las orga-



nizaciones populares disidentes en el segundo semestre. Primero, Arce adoptó el discurso conciliatorio y encaró los procesos judiciales desde la conmemoración del golpe de Estado y la reivindicación de la justicia. Su inclinación hacia el ala evista se notó en la Sesión de Honor de la Asamblea Legislativa el 6 de agosto, en la que Choquehuanca llamó a la unidad y a dignificar la política, mientras que Arce denunció el golpe de Estado y la vulneración de derechos durante el gobierno de facto (*Página Siete*, 06.08.2021). Tras las protestas de la oposición, el gobierno respondió con un modo de tramitación del conflicto de tipo movimientista, que buscaba definir los resultados con la medición de fuerza en la calle. Evo Morales convocó a dos masivas movilizaciones campesinas para defender al gobierno, como la gran concentración en Cochabamba en abril de 2021 para exigir justicia y la “marcha por la patria” en el mes de noviembre, tras la abrogación de la Ley 1386. Esto mostró que efectivamente las estructuras sindicales comunitarias continúan siendo el factor de poder más importante del MAS, pero que carecen de la capacidad de irradiación de antaño. Al igual que el discurso del golpe de Estado, que progresivamente fue perdiendo eficacia para sumar adherentes.

Al contrario, el debilitamiento de la alianza del MAS con los sectores corporativos expuso los límites del MAS para movilizar una transformación desde arriba, así como para esgrimir un discurso universal que evoque a todos los sectores sociales. Paradójicamente, el ala evista aún aspira a una resolución última y definitiva del conflicto, asumiendo mecánicamente que la comunidad de intereses populares primará por sobre los de la oposición, por lo que no ve la necesidad de generar consensos, ni de reactualizar su proyecto político para cohesionar a sus bases sociales y acercarse a las clases medias. Esta escasa tendencia para reconocer a otros actores y para negociar las políticas implementadas condujo indefectiblemente a la sucesión de derrotas vividas durante el último año. Sin embargo, los recientes desplazamientos internos dentro del MAS, en el que Arce se rehusó a ceder a las presiones cocaleras de cambio de los ministros de

Justicia, Iván Lima, y de Gobierno, Eduardo del Castillo, dan signos de los intentos del gobierno de ganar cierta autonomía respecto a Evo Morales y de asumir un perfil más tecnocrático, con resultados inciertos. Mientras tanto, el evismo atraviesa, como el ala radical de la oposición, un momento de repliegue y clausura sobre sí.

#### IV. Conclusiones

Los procesos de *gobernanza* involucran a una multiplicidad de actores, con capacidad de decidir, ejecutar y tomar decisiones. Estos procesos no atañen solamente a un acuerdo sobre un conjunto de reglas instituidas, sino a un juego de poder en el que se establecen relaciones de conflicto. Generalmente, los estudios sobre la gobernanza parten del análisis de la dimensión instituida de la democracia, sin considerar que las instituciones son siempre resultado de ecuaciones societales y, por lo mismo, estas pueden ser a su vez objeto de contienda permanente (Thelen & Conran, 2016: 86). De ahí que los conflictos sean un indicador fundamental para evaluar los procesos políticos, porque evidencian el trasfondo de las luchas de poder y la forma en que se redefinen las relaciones socioestatales. Particularmente, como un recurso heurístico, los conflictos permiten evaluar la magnitud de las fisuras sociales, partiendo de una distinción clásica entre aquellos que son orgánicos, es decir, capaces de modificar las estructuras sociales, y aquellos que son más bien coyunturales, cuyo impacto no afecta el orden social y la estructura de poder. Sin esta veta de análisis, la realidad

*(...) el debilitamiento de la alianza del MAS con los sectores corporativos expuso los límites del MAS para movilizar una transformación desde arriba, así como para esgrimir un discurso universal que evoque a todos los sectores sociales.*



García, Benjamín (2020). *Sin título*, fotografía.

boliviana resultaría ininteligible, puesto que las disputas políticas recientes consisten precisamente en una lucha por definir el propio sentido de la democracia. A su vez, este lente teórico contribuye a identificar la complejidad del campo político que, como vimos previamente, se bifurca actualmente entre la vacancia hegemónica y la conflictividad diversificada. Este doble movimiento –de vacancia y diversificación– es signo de un momento de transición, en el que la hegemonía del MAS atraviesa un proceso de desarticulación de demandas de su proyecto político, sin que esto pueda ser capitalizado, por ahora, por ninguna facción de la oposición.

La coyuntura del primer año de gobierno de Arce se demarca por una disputa entre un pro-

yecto político indígena nacional popular, que no logra sedimentarse, y el *aggiornamento* de un proyecto contrahegemónico, de una derecha restituida en clave regional, que tampoco logra reposicionarse. Este momento de doble atrofia hegemónica se caracteriza por la ausencia de un centro ordenador en el campo político, la fragilidad institucional, la radicalización de las tendencias existentes y la incertidumbre estratégica de los actores. Se trata de dos bloques de poder con facciones radicalizadas, que condicen con la fragmentación de las dinámicas sociales del ámbito local y del mundo corporativo. Estas facciones atraviesan un repliegue identitario, porque adoptan un registro moral de la lucha política que asume que las identidades propias y ajenas son ontológicas, irreductibles e irreconciliables, negando así no solo la legitimidad de los oponentes, sino las propias posibilidades articularias. A contramano, la posición de liderazgos regionales fundamentales, como el de Manfred Reyes Villa, Eva Copa e inclusive del propio Arias en la Paz y de Jhonny Fernández en Santa Cruz, así como la flexibilidad de las alianzas de transportistas y comerciantes con el MAS, son señales inequívocas del agotamiento de la polarización. Exponen más bien coordenadas distintas para pensar el campo político, vinculadas al fortalecimiento de las identidades territoriales y al pragmatismo sectorial en un contexto de crisis económica derivada del COVID-19. Sin embargo, se trata todavía de fenómenos puntuales que no logran traspasar o redefinir las fronteras establecidas por los dos bloques antagonicos.

Por lo que se puede decir que ambos proyectos hegemónicos, en su implementación concreta y en sus prácticas discursivas, no se hallan exentos de contradicciones ni gozan de un alto grado de coherencia interna. Al contrario, operan como coaliciones cada vez más inconsistentes, conformadas por actores políticos diversos, relativamente capaces de sucumbir a la variabilidad de las relaciones de fuerza. De ahí que actualmente exista una fragmentación del campo popular, que ya no converge necesariamente en el MAS, y que la oposición se dirima entre dos polos: el de centro, liberal-democrático, y

el de derecha, de tipo oligárquico conservador, sin constituir tampoco un bloque de poder. Por eso, lo novedoso del momento actual no es tanto

la polarización, sino la fragilidad del escenario político emergente.

## Referencias

---

- Bringel, B. y Domingues, J. M. (2018). *Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Do Alto, H. y Stefanoni, P. (2010). “El MAS: Las ambivalencias de la democracia corporativa”. En García, F. y García, A. (coords.), *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD-Bolivia, IDEA Internacional.
- Flores Castro, F. L. (2020). *Las relaciones centro periferia en Bolivia. Desde el nacionalismo revolucionario hasta el Estado Plurinacional. El caso de Potosí*. Tesis para optar por el título de doctor en Ciencias Sociales. Flacso-Sede Ecuador.
- Fundación Friedrich Ebert (FES) (2020). “Geografía electoral 2020”. Separata de *La Razón*. La Paz.
- \_\_\_\_\_ (2021). “Elecciones subnacionales 2021”. Separata de *La Razón*. La Paz.
- Jáuregui, L. (2021). “El MAS-IPSP en la transición postevista”. En: García, F. y García, A (coords.), *Democracia en vilo. Elecciones, pandemia y gobernanza política en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Silva, E. (2012). “Política y conflictividad en Bolivia. Comentario Internacional”. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (12) (pp. 27-41).
- Thelen, Kathleen & Conran, James (2016). “Institutional Change”. In: Falleti, Tulia & Sheingate, Adam (eds.), *Orfeo Fioretos, The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 75-99). Oxford: Oxford University Press.
- Wolff, J. (2019). “The political economy of Bolivia’s post-neoliberalism”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (108) (pp. 109-129).

## Páginas web consultadas:

<https://asuntoscentrales.com/vicepresidente-hay-una-mano-blanca-detras-del-bloque-choquehuanca/>

## Periódicos consultados:

*La Razón*

*El Alteño*

*Erbol*

*Opinión*

*El Deber*

*Los Tiempos*

*Página Siete*



López, Mac (2022). *Los tres sabios*, fotografía.

# El colapso del consenso constitutivo del orden modernizador en Bolivia

Manuel Suárez<sup>1</sup>

El presente artículo plantea la hipótesis de que la política boliviana ha roto con el consenso constitutivo de la modernización, hecho que pone en riesgo la viabilidad de Bolivia como proyecto de vida en común. Considerando que la modernización fue la racionalidad del orden construido a partir de la Revolución del 52; racionalidad que se refuerza con la democracia desde el año 1982 y con el proceso de inclusión desde el año 2008 hasta el 2016.

Veremos cómo esa Bolivia –la de la racionalidad modernizadora– hoy está colapsada y, tras ese colapso, el panorama sobre el nuevo orden –el orden llamado a sustituir al consenso modernizador– aún no tiene claridad definitiva. De hecho, el único dato claro que de momento tenemos sobre el orden que viene es que su propósito es la deconstrucción del consenso modernizador que inventó a la Bolivia moderna. Es decir, de cara al pasado el escenario es nítido: se acabó la racionalidad modernizadora, pero de cara al futuro, simplemente, hay vacío e incertidumbre. El rasgo esencial de ese vacío y de esa incertidumbre es una tendencia fuerte hacia la particularización.

Vivimos, entonces, la circunstancia del particularismo. Santa Cruz se encuentra instalada en la hegemonía y la tendencia soberanista y el MAS se encuentra instalado en el acuartelamiento y la polarización aguda. Así, las dos fuerzas básicas de la política boliviana han abandonado el consenso que explicaba la viabilidad de Bolivia. Las posiciones de ambas fuerzas son “prebélicas”, obedecen a la lógica amigo-enemigo y evidencian la desaparición de un consenso en torno al orden social y político.

Este hecho y esta circunstancia histórica permiten decir que los “desafíos de la gobernanza” deben ser comprendidos y explicados desde la perspectiva del colapso del consenso modernizador. Por eso, el principal desafío de la gobernanza (entendida como la técnica que permite el ejercicio equilibrado y democrático del poder, en coordinación entre lo estatal, las instituciones privadas y la sociedad civil) es vérselas con el colapso del consenso modernizador y, en consecuencia, con la tendencia que vive el país hacia la particularización y hacia la polarización estructural.

## El colapso del consenso constitutivo de la modernización

---

¿Qué es el consenso constitutivo de la modernización? Es un sistema de creencias y relaciones de fuerzas que sustentan la modernización y el orden modernizador en Bolivia desde el 52. La racionalidad básica de ese consenso modernizador consistía en impulsar –desde lo político– un proceso histórico hacia la igualación de las y los bolivianos. Era un consenso sobre el valor de la igualdad y sobre su aplicación práctica y política: la igualación.

Esa igualación era, a su vez, un modo de universalización. Las y los bolivianos –a partir del consenso modernizador– fueron entendidos como sujetos de un orden donde todos son universalmente iguales, más allá de cualquier consideración o circunstancia histórica, previa, natural o divina. Al mismo tiempo, esa igualación era un modo de homogenización: como se sabe, la cualidad y el ejercicio de ciudadanía

---

1. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.



López, Mac (2022). *Navegantes*, fotografía.

homogeniza en el escenario de la dominación estatal. Finalmente, esa igualación era un modo de objetivación: la convivencia deseada tiende a lo objetivo, tiende a la ley (nace de aquello que acontece en la comunidad de los igualados) y se aleja de lo subjetivo (no nace de lo que acontece en el ámbito de lo privado).

En el fondo, todo el proceso consistía en el propósito político de construir una comunidad fundada en los derechos y de superar una articulación fundada en los privilegios. Estamos ante el típico proceso, propósito y deseo modernizador occidental. En una sola revolución, la del 52, se resumían las tradiciones liberales, nacionalistas y socialistas.

Ese consenso modernizador, en principio, se asentaba sobre dos bases históricas y políticas:

- *Lo nacional popular*. Esta tradición viene de la Guerra del Chaco, madura en la Revolu-

ción Nacional de 1952 y, muy probablemente, encuentra su versión más contemporánea con el gobierno de Evo Morales durante el período 2008-2016. En esta lógica, puede decirse que lo nacional popular, en realidad, da contenido y forma al consenso histórico y constitutivo de la modernización boliviana.

- *Lo democrático republicano*. Tradición sobre la que, en gran parte, se inspira la democracia contemporánea boliviana, la democracia instalada a partir del año 1982.

En esta visión de lo histórico, subyace la hipótesis de que la tradición nacional popular y la tradición democrática republicana están conectadas. Son partes de una sola matriz. Están conectadas por la racionalidad de la igualación, que es la racionalidad propia del consenso modernizador. O si se quiere, están conectadas por el propósito moderno y político de igualar a todas y todos los bolivianos.

## ¿Vivimos hoy el fin del universalismo igualador en Bolivia?

---

Llamo “universalismo igualador” a la iniciativa política propia del consenso modernizador, orientada a lograr la igualdad de la gente. De este modo, puede decirse que la ruptura del consenso modernizador comienza por aniquilar la visión y la filosofía igualadora en Bolivia.

De hecho, las principales fuerzas bolivianas, hoy en día, hacen política bajo la creencia de que, definitivamente, las y los habitantes del país no son iguales, ni igualables. Hay un culto a una especie de desigualdad natural y esencialista. Hay un culto, no tanto a la diversidad, sino a la desigualdad. La diversidad es el discurso, la desigualdad es la práctica.

La racionalidad es esta: la desigualdad natural genera que unos sean mejores que otros y, en consecuencia, que unos –los mejores, los elegidos– tengan la obligación natural de mandar y que los otros, la tengan de obedecer. Hay un proceso de naturalización del mando sobre el criterio de la desigualdad.

En este punto, recordemos que la construcción política de la igualdad, y no la exaltación política de “desigualdad histórica o natural”, es la matriz del mito moderno llamado Revolución. La matriz de la idea de cambio político. O sea, ese mito –el mito revolucionario– es el mito moderno por definición. Frente a él, se posiciona el mito de lo inmutable, de la esencia, de lo divino, de lo natural.

El mito revolucionario fundamenta la legitimidad moral de la soberanía estatal y moderna: se trata de entender el poder humano, el poder del Estado creador, como la fuerza capaz de cambiar la desigualdad y el destino y de crear el “hombre nuevo”. El Estado como paraíso terrenal y el hombre político como autor del paraíso.

Cuando la tradición nacional popular propone que las y los bolivianos son personas que deben gozar de igualdad universal entre ellas, está sumándose a la tradición occidental del mito revolucionario. En esa perspectiva, la construcción de la modernidad o de lo estatal se toma como acto revolucionario e igualador: como

acto rebelde ante lo dado por la historia, por la naturaleza y por la tradición feudal o preestatal cargada de desigualdad. Se toma como acto de empoderamiento soberano y justiciero. Se toma como lucha, como revolución o como guerra igualitaria.

Esa es la lógica modernizadora desde la cual se crea, a partir del 52, la realidad pública en Bolivia. Esa es la lógica que hoy colapsa. Por eso, el decir que estamos ante la ruptura del consenso constitutivo de la modernización en Bolivia significa que nos encontramos ante el fin de un tipo de comunidad: la del universalismo igualador.

Ahora bien, al colapsar el universalismo moderno en Bolivia (el de la igualación), se abre la gran probabilidad del retorno de lo particular y del destino. El retorno de la racionalidad premoderna. El retorno al mundo donde la desigualdad y la diferencia insalvable o “natural” dictan el orden político y social.

Tengamos eso en mente a la hora de analizar el colapso del consenso modernizador en Bolivia. Hemos perdido la política y hemos recuperado nuestro lugar en el destino o en la naturaleza.

## Las seis ideas y proyectos colapsados

---

Las ideas y proyectos políticos del consenso moderno que han colapsado o que están colapsando son los siguientes:

- la idea y el proyecto de la igualación universal y moderna de las y los bolivianos;
- la idea y el proyecto general de la Bolivia moderna;
- la idea y el proyecto de la nación política moderna;
- la idea y el proyecto de la Alianza y el pacto como medios para construir lo común;
- la idea y el proyecto de Estado moderno, y
- la idea y el proyecto de la libertad política moderna.

Es decir, de aquí en adelante, el orden se construirá sin esas ideas o proyectos y en muchos casos contra ellos. Ese es el escenario.

## Las élites políticas y el desmontaje del consenso modernizador

---

En ese escenario, las élites políticas gobernantes (cualquiera sea su ideología y narrativa y cualquiera sea su ámbito de ejercicio) legitiman sus relaciones solo y en cuanto se oponen a la igualdad, a lo boliviano, a lo nacional, a lo estatal, a la alianza como medio y a lo liberal. En otras palabras, para las élites que disputan el poder en Bolivia, estos elementos o estos proyectos se han convertido en el enemigo a batir. El derrumbarlos orienta e inspira la estrategia de fondo.

Es decir, la lucha que genera poder para estas élites es una lucha que se libra contra el universalismo igualador y a favor del particularismo diferenciante. Es una lucha contra el monopolio del poder estatal. Es una lucha en favor del sindicato, del partido, del comité cívico, de la clase, del barrio, del esencialismo étnico, de la bandera local y particular. Es una lucha contra la idea de la nación boliviana. Es una lucha contra la lógica del diálogo, de la alianza, contra la idea del “otro” y del pacto. Es una lucha, en definitiva, en favor del atrincheramiento y el encono que se toma por virtuoso.

En esos cánones del atrincheramiento, paradójicamente, están de acuerdo todos los actores fuertes de la política boliviana en curso.

## La Santa Cruz soberanista

---

La primera consecuencia política de fondo, tras desmontar el consenso constitutivo de la modernización en Bolivia, es la tendencia de Santa Cruz hacia el soberanismo.

Cabe preguntarse: en la política boliviana de los últimos años, ¿se buscaba el hundimiento del Estado y de la Nación? ¿Se buscaba jugar con la idea de que las y los bolivianos no son iguales y de que unos tienen más derechos que otros en virtud a los esencialismos? ¿Se buscaba un país donde la libertad política no es lo importante? ¿Se buscaba la eliminación de la alianza o el pacto como medios básicos de la convivencia política? En suma, ¿se buscaba el desmontaje y el colapso del consenso modernizador? Si eso se

buscaba, ya se tiene un resultado. Ese resultado se llama la Santa Cruz soberanista.

Es decir, Santa Cruz —la Santa Cruz exitosa de las últimas siete décadas— cabía con comodidad en la Bolivia del consenso modernizador. Sin embargo, ahora que ese consenso ha colapsado y va desapareciendo, la Santa Cruz exitosa siente que estorba, que no hay sitio para ella. En efecto, el colapso del consenso modernizador tiene su consecuencia más dramática en el hecho de que Santa Cruz ha entrado en una etapa de su historia marcada por el soberanismo. Es decir, marcada por la tentación y el deseo de mandarse a sí misma.

Por eso, es muy probable que el debate sobre el nivel de autogobierno que Santa Cruz exige sea la cuestión central del debate político en los siguientes años. Sin embargo, como es predecible, semejante drama no solo tomará la vida política y la vida pública cruceña, sino que tomará la vida política y la discusión pública de todo el país.

Soberanismo es la ideología, la tendencia y la voluntad de mandarse a sí mismo. La ideología que reivindica el mando —por ejemplo, de un pueblo— sobre lo que percibe que es su territorio histórico. El soberanismo no es, necesariamente, una propuesta independentista. Puede estar ligado a distintas propuestas políticas: al federalismo, por ejemplo.

No obstante, la idea de soberanía implica un tipo específico de poder. La idea de soberanía política es moderna. Requiere la lógica moderna del poder. O lo que es igual, requiere la lógica de un poder que solo es posible como monopolio de la violencia legítima sobre un territorio. Efectivamente, antes de la modernidad, el mando no tenía pretensión ni carácter “soberano”. No tenía posibilidad de ser exclusivo y monopolístico sobre un territorio y sus habitantes. El poder premoderno, por definición, era parcial, compartido (por ejemplo, con Dios) y carecía de propósito, racionalidad y fuerza monopolista.

Desde el proceso de descolonización, las Naciones Unidas llaman al soberanismo con un nombre más técnico: el derecho de autodetermina-



ción de los pueblos. De las “naciones”, según la épica del siglo XIX y XX.

En Santa Cruz, hay soberanismo latente y arraigado. Hoy por hoy, la política cruceña, de modo hegemónico, cultiva la tendencia hacia el soberanismo. La tendencia –y la voluntad de los cruceños– a mandarse a sí mismos no es solo una discusión en las élites, aunque en ese ámbito sea una tendencia potente. En Santa Cruz, la tendencia soberanista está arraigada en creencias y asentada en el universo de lo popular. La narrativa es la siguiente: “Santa Cruz es una tierra especial y exitosa que está siendo humillada e injustamente explotada por los gobiernos centrales que, de modo permanente, le tratan como su enemigo”.

En otras palabras: el soberanismo popular en Santa Cruz, sin ser aún un proyecto político, es una creencia vigente y fuerte, un potencial de energía política extraordinario. Por eso, en mi hipótesis, el soberanismo cruceño es una fuerza en torno a la cual se armará en lo venidero la polarización sustancial de la política boliviana. La confrontación básica tendrá lugar entre el soberanismo cruceño y los gobiernos nacionales presididos por el MAS. El enfrentamiento será permanente y creciente. Ante ese escenario, hay que preguntarse si el MAS está en condiciones de sostener con credibilidad y suficiencia el argumento y la estrategia de la “unidad de Bolivia”. La duda surge cuando recordamos que el MAS ha sido clave impulsando el proceso de desmontaje del consenso modernizador que garantizaba la idea de Bolivia y de la mentada unidad de Bolivia.

En efecto, desde el año 2016 no se percibe en el MAS un discurso claro para Santa Cruz. Desde ese tiempo, el MAS ha ido perdiendo el discurso modernizador y nacional popular que lo conectaba a la Santa Cruz moderna y exitosa. A la vez, el MAS ha ido cerrando el oído de modo militante ante las reivindicaciones de la política cruceña. A esta altura, probablemente, la mayoría de las señales cruceñistas tienden a ser percibidas en el poder central que dirige el MAS como una pulsión “racista y clasista de la oligarquía cambia”, una pulsión a tratar con indiferencia o con fuerza estatal.

A eso llamo negacionismo, al acto audaz de negar el potencial soberanista de Santa Cruz. Los resultados del negacionismo son obvios: a más indiferencia y a más uso de la fuerza ante el cruceñismo, más profunda es la identidad de los negados y más profunda es la tendencia al soberanismo. La verdadera dimensión de ese problema es que la tendencia soberanista cruceña va más allá –mucho más allá– de la caricatura de Santa Cruz que habitualmente dibuja el poder central, sus políticos y sus intelectuales. La verdadera dimensión del problema es que este y no otro es el reto político más importante de las siguientes generaciones.

La tendencia soberanista es seria y es real. Tiene raíces estructurales en Santa Cruz. Las tiene en la historia, las tiene en la sicología colectiva, en la economía, en las creencias actuales y vigentes, pero sobre todo, en el colapso del consenso modernizador que hemos vivido desde 2016 hasta la fecha.

Ahora bien, ¿hay otro escenario para el MAS –distinto a la amenaza de la fuerza por parte del Gobierno central– para tratar la cuestión del soberanismo cruceño? Probablemente lo hay. Pero cualquier otro escenario, a esta altura, implica aceptar y comprender que en efecto existe un desafío soberanista de parte de Santa Cruz. Es

*En Santa Cruz, la tendencia soberanista está arraigada en creencias y asentada en el universo de lo popular. La narrativa es la siguiente: “Santa Cruz es una tierra especial y exitosa que está siendo humillada e injustamente explotada por los gobiernos centrales que, de modo permanente, le tratan como su enemigo”.*

decir, implica dejar de lado el negacionismo y, por tanto, implica valorar el dato soberanista con realismo y objetividad política. Es la incómoda tarea “maquiavélica” de reconocer la realidad: hay una Santa Cruz poderosa y cansada de la política boliviana y esa Santa Cruz quiere mandarse a sí misma.

En este escenario, el soberanismo podría ser comprendido desde la política y no desde la “guerra”. Desde la política significa desde la lógica del pacto. El soberanismo, así, sería un modo desde el cual Santa Cruz dice que la ruptura del consenso modernizador es muy peligrosa para la unidad de Bolivia y que urge un nuevo pacto y, por lo tanto, un nuevo consenso que dé cuenta de la unidad de Bolivia.

Como es obvio, eso implica volver a poner a Bolivia, al pacto, al Estado, a la igualdad, a la nación y a la libertad en el centro de la discusión política. Es decir, eso implica que ambas fuerzas, las del MAS y las cruceñistas, abandonen las posiciones polarizadoras y entren a la lógica del acuerdo. Implica que el cruceñismo desarrolle una idea clara y generosa de Bolivia desde Santa Cruz, e implica, finalmente, que el gobierno boliviano –cualquiera sea, pero especialmente si es del MAS– desarrolle una idea clara y generosa de Santa Cruz desde Bolivia.

### ¿El MAS se acuartela y se ve tentado por la polarización extrema?

Ya indicamos que el Evo Morales de los años 2008 a 2016 encaja en los cánones de la tradición nacional popular. Encaja en la tradición del consenso constitutivo de la modernización boliviana que se iniciara el 52. El gobierno de Morales, su partido y su liderazgo en aquella etapa –crucial para la inclusión social en el país– fueron escenarios sólidos y fuerzas muy potentes en la modernización de Bolivia.

Efectivamente, el Evo de 2008-2016 era un líder que había vencido la tentación de los extremos y los particularismos. Por un lado, había vencido la tentación marxista: Morales no quería ser un presidente exclusivamente concentrado en la lucha de clases y en la estrategia de la vanguardia

obrerista. Por otro, era un líder que había vencido la tentación del esencialismo en la identidad: Morales no quería ser un presidente consagrado a la lucha del etnicismo y menos a la lucha “racial”. Finalmente, era un líder que había vencido la tentación autoritaria: era un gobierno de mano dura, pero no era una dictadura. En fin, estábamos ante un líder y un proyecto que, venciendo el particularismo y la polarización extrema, ponía la mirada en lo general.

Por eso, nos encontrábamos ante un líder que no se acuartelaba, ni en su partido, ni en su feudo electoral ni en su facción, ni en sus ideas y creencias. Un líder asociado a la idea de Bolivia, a la idea del Estado, a la idea de la nación, a la idea de alianza y, en definitiva, a la idea moderna de la igualación entre todas y todos los bolivianos.

Es verdad que el MAS, sobre todo en lo simbólico, había explorado a profundidad la cuestión de la no existencia de una nación boliviana como fuente de identidad colectiva, y que había impulsado la idea de una Bolivia compuesta por distintas nacionalidades y por otra gama de identidades culturales y de tradiciones que, desde luego, venían a sustituir, o por lo menos a desplazar, el concepto moderno de nación.

Es cierto que ese planteamiento, siendo típicamente contrario a la tradición modernizadora y a la tradición nacional popular, tiende a fundamentarse con argumentos posmodernos. Al mismo tiempo, es verdad que el MAS y el gobierno de Morales siempre mantuvieron esa reivindicación de las nacionalidades e identidades particulares, en niveles más bien simbólicos. Es decir, nunca comprometió ni troceó el ejercicio de la soberanía o el mando nacional. Ese mando, básicamente, lo retuvo Morales en la presidencia de Bolivia. Un modelo que, como se ve, responde claramente al canon modernizador.

Desde luego, ello no significa que la política de Morales sobre lo indígena hubiera sido una suma de símbolos vacíos. Al contrario, más allá del poder efectivo que su proyecto otorgara en exclusiva a las naciones e identidades indígenas, validó la idea y la creencia de que los indígenas por necesidad están llamados a mandar en



López, Mac (2022). *El descanso*, fotografía.

Bolivia, y que eso es una necesidad ineludible del país y de la democracia.

Hoy, es impensable cualquier proyecto político boliviano (con posibilidad de éxito) que no reconozca e impulse la creencia sobre la necesidad del poder indígena. Ese cambio es obra de Morales. Ahora bien, es una obra que tiene una tradición y, por tanto, unos antecedentes históricos que la contextualizan y en mi hipótesis la ligan al viejo consenso modernizador y nacional popular. Veamos:

- *Antecedente primero.* Los indígenas son parte fundamental de la nación, o de la “alianza de clases” que conforma lo popular y lo nacional. Por eso, tienen derecho pleno a decidir en la política boliviana. Esta visión ve el mundo indígena como el mundo campesino y, en política, se expresa en la institución del voto universal que pone en marcha el 52.
- *Antecedente segundo.* Los indígenas no solo tienen derecho a participar en política, a conformar la comunidad nacional y

a votar, también tienen derecho a mandar. Un hecho que viene con la democracia contemporánea. En efecto, en la transición democrática aparecen los primeros proyectos partidarios fundados en la cuestión de la identidad indígena y, el año 93, un indígena –reivindicando su identidad– accedió a la vicepresidencia de Bolivia.

Con esos antecedentes se puede entender a Morales y su visión de lo indígena como el punto más sofisticado de un importante proceso histórico. Un punto en el que, en efecto, se pone en vigencia la creencia de que es necesario e imprescindible para Bolivia y para la democracia boliviana que los indígenas manden o tomen parte de la titularidad de la soberanía. La soberanía aparece moralmente asociada a lo indígena.

De este modo, el proyecto Morales otorga a lo popular un nuevo contenido, un nuevo sujeto social y de cambio: los indígenas. Es el lugar que el 52 había otorgado a los obreros (mineros y ferroviarios).

No hay en ese proyecto nada que sea contrario a la idea de la igualdad, a la idea de Bolivia, a la del Estado, a la de la nación, a la de alianza y a la libertad política. Ese proyecto en realidad es la profundización de aquellos procesos.

Recordando al Morales y al MAS ligados a la tradición nacional popular y modernizadora, la pregunta podría ser esta: ¿Qué pasó con ese MAS de 2008-2016? y quizá, estas preguntas agregadas: ¿Dónde perdió el MAS la noción de Bolivia? ¿Dónde perdió la noción de lo nacional? ¿Dónde perdió la noción de alianza o de pacto social? ¿Dónde dejó la noción moderna de igualdad y de universalismo? ¿Dónde y por qué dejó de lado el consenso modernizador? ¿Dónde perdió la noción de Santa Cruz? En suma, ¿dónde se dejó la tradición nacional popular?

Actualmente, es muy probable que la viabilidad de Bolivia dependa de cómo el MAS —esa fuerza— plantee su propio futuro. La hipótesis es sencilla: la única fuerza capaz de rescatar el consenso modernizador boliviano y de rearticular el encuentro entre la idea de Bolivia y Santa Cruz es el MAS desde el gobierno nacional. De este modo, también es la única fuerza capaz de hundir para siempre ese escenario.

## Argumento conclusivo

---

El consenso constitutivo de la modernización boliviana ha colapsado. Ese colapso significa la caída del sistema de creencias y de relaciones de fuerzas que sostenían la convivencia desde 1952. Es un colapso que se ve impulsado por las élites políticas actuales y que retroalimenta a estas élites. A su vez, es un colapso que genera una fuerte tendencia hacia el particularismo y la polarización. Los actores centrales de ese particularismo y de esa polarización son, por un lado, las fuerzas que impulsan el soberanismo cruceño y, por otro, las fuerzas del MAS que tienden al acuartelamiento confrontador.

A medio plazo, ante semejante escenario, podríamos tener una Santa Cruz impulsando la tendencia soberanista con mucha potencia y un Gobierno central intentando aplacar esa tendencia cruceñista por vías y métodos de tipo autoritario.

Este documento no hace recomendaciones específicas, pero percibe que la tradición nacional popular puede jugar un importante rol en la rearticulación del entendimiento entre Santa Cruz y el poder central.

## Referencias

---

- Weber, Max (1985). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Ortega y Gasset, José (1987). *El hombre y la gente*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bueno, Gustavo (2019). *España frente a Europa* (Obras completas, 1). Oviedo: Pentalfa Ediciones.
- Schmitt, Carl (2014). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Negro, Dalmacio (2002). *Gobierno y Estado*. Madrid: Marcial Pons.
- Guevara Arce, Walter (1988). “Manifiesto a los ciudadanos de Apopaya”. En: *Bases para replantear la revolución nacional*. La Paz: Librería Editorial Juventud.
- Zabaleta, René (1986). *Lo nacional popular en Bolivia*. México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (1974). *El poder dual*. México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1983). *Las masas en noviembre*. México: Siglo XXI Editores.

# Si no tienen poder de decisión, ¿por qué están aquí?

## El Alto: de la negociación al diálogo

Magalí Vienza Copa Pabón<sup>1</sup>

En una reunión realizada entre los dirigentes sociales de la Fejuve-El Alto y el Gobierno Municipal, un funcionario expresó lo siguiente respecto a la postura de un dirigente sobre consultar con sus bases: “Si ustedes nos van a decir que van a consultar a sus bases ¿para qué estamos aquí?, tienen que venir con poder de decisión hermanos (...)”.

Todo dirigente social es un interlocutor válido para el Estado en tanto en cuanto tenga el poder de decisión. Este poder de decidir implica que la consulta a las bases, en momentos de negociación, no sería necesaria. Si un dirigente no hace bien su papel de negociador con el Estado al tiempo de controlar a la “base”, esta podría desbordarse. Es precisamente en la crisis política de octubre y noviembre de 2019 en nuestro país, que la clase dirigente fue desbordada.

Con base en la autogestión social, los vecinos y vecinas de varios barrios de El Alto<sup>2</sup> decidieron organizarse, más allá de sus dirigentes, para afrontar la situación de crisis sanitaria; así también, es la base social la que decidió autoconvocarse para salir en defensa de la *whipala*, cuando este símbolo nacional fue abiertamente denigrado por funcionarios policiales. Las casas enarbolaron sus *whipalas* y las familias salieron a las marchas con estas en mano.

De igual forma, en el Cabildo del 28 de julio de 2020, las bases, más allá de la conveniencia político electoral del MAS, decidieron exigir

la renuncia de Añez. En las asambleas de cada sector, vimos dirigentes dispuestos a construir una agenda propia con las bases; Felipe Quispe *El Mallku* hasta el último instante llamó a no paralizar las movilizaciones. Este podría ser un ejemplo de que el comportamiento de las bases es diferente en tiempos de crisis que en etapas de aparente estabilidad política. En las crisis, se restituyen los lazos entre la clase dirigente y ejecutante, y el proyecto político y las contradicciones más importantes de la sociedad son más visibles; así, la polarización política es distinta en una etapa de crisis social que en el momento poselectoral, donde el discurso es guiado por los intereses políticos del gobierno de turno. La polarización, entonces, podría haber marcado nuevas agendas de lucha para proponer la restitución de derechos y la construcción real de un Estado Plurinacional o replantear una nueva Bolivia (ANF, 2020).

En este breve ensayo intentaré complejizar la relación del Estado - organizaciones sociales en escenarios de polarización política, intentando responder a la pregunta: ¿Fin de la polarización e inicio de nuevo ciclo?, a partir del papel que juegan los sujetos sociales (sociedad civil y organizaciones sociales) en las etapas de la crisis política de noviembre de 2019 y sus efectos en el actual escenario político, desde la ciudad de El Alto.

---

1. Abogada con Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México). Especialista en Derecho Constitucional, docente universitaria, asesora en gestión institucional y coordinación con organizaciones sociales del Gamea.  
2. “En tiempo de Pandemia hay mucho que hacer, Gestión Comunitaria y barrial de la crisis sanitaria producida por el coronavirus en Bolivia” (REAS, 2020).

## 1. Clase dirigente y ejecutante, lo propio y el indio como sujeto político

La división entre clase dirigente y ejecutante es planteada por Cornelius Castoriadis como una crítica al marxismo. Este autor indica que la contradicción principal no está en el seno de la economía, sino de la política. Señala que el proyecto de autonomía de la sociedad en su sentido radical implica la *supresión* de la división de la sociedad en dirigentes y ejecutantes, donde la clase proletaria deja de ser la contradicción principal.

En esta actividad social fundamental que es el trabajo y en las relaciones de producción en las que este trabajo se efectúa, la organización capitalista se presenta, desde sus comienzos, como dominada por un conflicto central. Los trabajadores no aceptan más que a medias, no ejecutan por así decirlo más que con una sola mano las tareas que les son asignadas. Los trabajadores no pueden participar efectivamente en la producción, y no pueden no participar en ella. La Dirección no puede no excluir a los trabajadores de la producción y no puede excluirlos de ella. El conflicto que resulta de ello -que es a la vez “externo” (entre dirigentes y ejecutantes) e “interiorizado” (en el seno de cada ejecutante y de cada dirigente). (Castoriadis, 2007)

Aquí, se intenta plantear que la sociedad autónoma debe partir de insertar en la subjetividad la crítica constante al papel de los dirigentes, y que esta sería una condición para no caer en la heteronomía, como sociedad. Que lo instituido no nos haga olvidar que somos sujetos instituyentes.

La reflexión de Castoriadis trae a colación lo que sucedió durante el proceso constituyente. En la

***Nadie admite que Fausto Reinaga ha sido el primero en fundar el primer partido de indios, y proyectarlo al indio como sujeto político. (Reinaga, 2021)***

etapa de redacción y tratamiento de la nueva Constitución, las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad tuvieron un papel instituyente al contar con una propuesta de Constitución, que en el fondo planteó la transformación del Estado a partir de la refundación y la construcción colectiva de un Estado Plurinacional con autonomías, buscando transformar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. El sujeto político social más importante se centra en la participación indígena en el Estado, con elementos como la justicia indígena, la autonomía y los derechos colectivos.

En la etapa posconstituyente, vemos desplegarse un proceso de cierre a las promesas de transformación de la Constitución, a partir de la Ley Marco de Autonomías 031 “Andrés Ibañez”, la Ley de Deslinde Jurisdiccional”, entre otras, que reflejan una inclusión condicionada de los pueblos indígenas al Estado, imponiendo al mismo tiempo una serie de límites al ejercicio efectivo de sus derechos (Copa y Kennemore, 2019), en un momento en el que desde el Gobierno se despliega un fuerte discurso indigenista-pachamamista centrado en la inclusión del indígena como sujeto político.

Fue el indianista Fausto Reinaga quien planteó en su gran obra *La revolución india* la importancia de transformar al esclavo indio en sujeto político y, más tarde, ese sujeto político, en un indio libre: “Nadie admite que Fausto Reinaga ha sido el primero en fundar el primer partido de indios, y proyectarlo al indio como sujeto político” (Reinaga, 2021). Este sujeto político de Fausto no se reducía simplemente a aceptar los espacios de poder que ofrece el Gobierno, sino que luchaba por la liberación del indio. Esta apuesta permite mirar críticamente el papel de las organizaciones sociales en el proceso posconstituyente, así como, la escisión entre la clase dirigente y ejecutante, donde la cúpula de la dirigencia del Pacto de Unidad se constituye en el espacio de negociación permanente con el Estado.

Otro concepto importante para la reflexión es la noción de “lo propio” de Fernando Untoja (2012), en su obra *Retorno al Ayllu*. Según



Moeller, Valeria (2002). *Telephone man*, acrílico sobre lienzo.

Untoja, el problema de la sociedad es cómo reformular los mecanismos de conjura de la violencia. Este es el lugar de autorregulación y creación de instituciones o modelos; para ello, la identidad es el medio eficaz para la unidad social, pero al mismo tiempo, “es la diferencia por medio de la rivalidad que debe ser la fuerza desarrollada bajo la iniciativa de acceso abierto para hacer frente a la disolución de la unidad” (p. 81). En este sentido, la referencia es entonces el elemento que permite conjurar la violencia. La contradicción o la discordia entre los grupos al interior de una sociedad es superada por las rivalidades productoras y reproductoras de las instituciones.

La rivalidad es la productora de instituciones, pero esta rivalidad permite avanzar al aimara en

un mundo globalizado. Su avance y progreso, muy a pesar del Estado, es obra de su propio esfuerzo. Esta propuesta de Untoja (2012) nos permite ver los modelos que van a determinar el modo de apropiación de la propiedad y del poder, por ello, la relación conflictiva entre identidad y alteridad, para el autor, se expresa en forma de la propiedad que conduce a las dicotomías del amo y del esclavo, entre el propietario y no propietario, en suma, de la jerarquía y de la desigualdad que reproduce la relación de dominación (mandante y mandado).

Lo propio de la sociedad es la dialéctica del interés privado y común; es a través de los conflictos que puede expresarse para una búsqueda de la igualdad, y es en estos conflictos que se señala lo propio de la sociedad. Hay algo que

juega peligrosamente, lo privado; es la lógica de privación, por oposición a lo comunitario, el egoísmo con relación al todo (Untoja, 2012: 34). El autor señala que la conflictividad simultánea entre lo común y lo privado es la que determina las exclusiones étnicas, raciales y generacionales (alienación y dominación).

Asimismo, a partir de lo propio se comprenderá los modelos y se realizará el reconocimiento del otro en su identidad, tanto individual como cultural. Además, es, desde esa perspectiva, que se puede comprender los entretreídos de las exclusiones, marginaciones y discriminaciones, donde el otro siempre es considerado como negativo.

## 2. Escenarios de la polarización

---

### a. Escenario 1: Polarización social y violencia estatal

Es la polarización social la que constituye y determina los resultados electorales posteriores a la crisis de 2019. Esta se diferencia de la “polarización” poselectoral, que es la que instrumentaliza el gobierno del MAS y la oposición.

La polarización de la etapa preelectoral está marcada por la violencia social, con agresiones mutuas y la organización de grupos con tintes fascistas. Al mismo tiempo, se identifica con movilizaciones sociales fuertes, como la lucha “pitita” por la renuncia de Evo Morales, y, por otra parte, la resistencia masiva de las organizaciones sociales al régimen de Añez. En este punto, en la ciudad de El Alto, es importante identificar nuevos liderazgos sociales, la renovación de espacios políticos de organización, mediante las autoconvocatorias y la movilización espontánea de muchos sectores sociales. En el lado de oposición, encontramos de igual forma actores políticos jóvenes, organizados y con un fuerte activismo.

Otro elemento de este escenario de polarización, antes de las elecciones nacionales de 2020, es la violencia estatal en la etapa del gobierno de Evo Morales, me refiero a la represión a universitarios y otros sectores, previo al motín policial y

el papel de la FFAA que derivó en la salida del Gobierno del MAS.

Otro escenario de violencia estatal son las masacres de Senkata y Sacaba, con respaldo de varios sectores sociales que justifican dichas agresiones bajo discursos racistas, con el uso de términos como “salvaje”, “terrorista”, entre otros. La llamada masacre de Senkata ha cobrado la vida de una veintena de alteños entre el 15 y 19 de noviembre de 2020, resultado de las represiones del ejército, protegido con una ley de impunidad.

### b. Escenario 2: Elecciones nacionales y subnacionales

Esta ruptura entre la clase dirigente y las bases se expresa en las elecciones de 2020 y las elecciones subnacionales de 2021 en la ciudad de El Alto. Más allá de la clase dirigente que en determinados momentos de coyuntura electoral suele negociar su apoyo a determinados partidos políticos, la ciudadanía decide con su voto asumir una adhesión importante en apoyo al MAS y apostar, al mismo tiempo, por otras alternativas políticas. Recordemos que durante las elecciones subnacionales, en la primera vuelta, gana el candidato del MAS a la gobernación, Franklin Flores, con un pequeño margen frente a Santos Quispe, de la fórmula de Jallalla. En esta misma elección, gana Eva Copa, que representa una fórmula alternativa al MAS. Todos son candidatos aimaras.

Cuando en los medios y, sobre todo, en las redes sociales se dice que El Alto es masista, pretendiendo dar una imagen de manejo corporativista del voto alteño, nos damos cuenta de que esta imagen del alteño como masista se diluye, ya que existe una fuerte autonomía del ciudadano al tiempo de votar, que desborda lo que pueda ordenar la organización social o el partido.

Las elecciones subnacionales revelan nuevos actores políticos, como efecto de los conflictos constantes para la elección de candidatos, si bien la aspiración es amplia y las decisiones de elección pasan por la participación de líderes sociales, es evidente también que hay nuevos actores, que fueron protagonistas de los mo-



mentos de resistencia al régimen de Áñez, entre ellos, Eva Copa en El Alto, Ana Lucía Reis en Cobija y Crithian Cámara en Trinidad, quienes expresaron su rechazo al “dedazo” de la clase dirigente del MAS y buscaron siglas para postular, ante el amplio apoyo social demostrado en las encuestas preelectorales.

Eva Copa, una mujer joven, aimara y profesional, se postuló a la Alcaldía con una campaña apoyada masivamente por la población alteña. La apuesta de elegir una alcaldesa con proyección nacional, que no tuvo miedo al Régimen de Áñez y que se erige como una mujer valiente que enfrentará el desafío de ser la primera autoridad de un municipio con grandes necesidades y proyecciones de desarrollo. El Plan de Gobierno “Ajayu” de Eva Copa plantea devolverle la dignidad a El Alto, trabajar en la gobernanza territorial priorizando la educación, la salud y el medioambiente. Su primer año de gestión está marcado por la dinámica polarizadora entre organizaciones divididas, autoridades cuestionadas, como es el caso de la elección de la presidenta del Concejo Municipal, Iris Flores Choque. Eva Copa asume una postura abierta y de coordinación con otros niveles de gobierno, y una dinámica de coordinación y negociación con las organizaciones sociales. Promueve la autonomía de gestión al conformar un COEM municipal. Políticamente, no logra articular un proyecto político común con el hijo del Mallku, Santos Quispe.

### **c. Revanchismo político: dinámicas de interacción entre gobierno y oposición**

En la etapa poselectoral, la polarización se traduce en el revanchismo político entre Gobierno y oposición. En esta última se imponen dos narrativas: Golpe y Fraude. Esta revancha se expresa en los discursos del presidente Luis Arce Catacora; también, en las relaciones clientelares entre el Estado y las organizaciones sociales, sujeto al mismo esquema colonial del Estado de control y cooptación de las organizaciones sociales. Al mismo tiempo, en ambas lógicas, tanto del Gobierno actual y el anterior, se puede ver que se mueven sobre la misma estructura colonial, caracterizada por la judicialización de la políti-

ca, la violencia estatal desplegada en la masacre de Senkata y Sacaba, y las políticas antindígenas que continúan sin los cambios prometidos tras la crisis de octubre y noviembre de 2019.

El Estado Colonial no cambia. Tanto en el régimen de Áñez como en la nueva etapa del MAS, tenemos incrustado en el Estado Plurinacional un Estado Colonial encubierto tras la inclusión simbólica de indígenas en el poder. Bajo un esquema de inclusión multicultural de los indígenas, sin transformar las relaciones de desigualdad que marca el mundo aimara-quechua, que se rige en el control de la protesta social por medio de una élite dirigente cooptada a cambio de dádivas personales y sectoriales, se reproducen los mismos esquemas de colonialidad, de indigenismo y pachamamismo.

Por otra parte, toda la protesta social del 21F, que guardó silencio ante las medidas del régimen de Áñez, pierde su horizonte democrático con la narrativa del golpe impuesta por el actual gobierno. Pero al margen de la guerra mediática del gobierno, tenemos que reconocer el giro racista profundamente colonial del movimiento de “pitas”, donde no tiene cabida la crítica de los pueblos indígenas, de los sectores populares, que pueden construir un proyecto propio al interior de la oposición, la cual se reduce a defender a los indígenas en tanto y en cuanto puedan utilizarlos para su revanchismo político contra el gobierno.

Un elemento importante de revanchismo político que caracteriza a la polarización poselectoral

*El Estado Colonial no cambia. Tanto en el régimen de Áñez como en la nueva etapa del MAS, tenemos incrustado en el Estado Plurinacional un Estado Colonial encubierto tras la inclusión simbólica de indígenas en el poder.*



Moeller, Valeria (1996). *Espacios perdidos 3*, óleo sobre cartón.

es el racismo instrumentalizado por los partidos políticos, que se basa en el rechazo de la derecha o del MAS, sin atacar el racismo estructural que excluye al indio incluyéndolo. Esta inclusión simbólica del indígena continúa siendo un instrumento para mantener el discurso y vigencia política de Evo Morales como líder indígena. Al mismo tiempo, hace referencia a la búsqueda de otra narrativa basada en la patria, la unidad y la democracia. Al parecer, el entusiasmo por el pluralismo y lo plurinacional ha disminuido.

La polarización política caracterizada por el revanchismo político entre el MAS y la oposición tiene entre sus factores al racismo. Marcela Quisbert, una mujer aimara de pollera y *amawta* de justicia indígena originaria campesina, con predominio en las redes sociales, critica en varios momentos al gobierno del MAS, frente a los retrocesos y las promesas incumplidas del Estado Plurinacional en relación a los pueblos indígenas; fue violentada por los llamados “pitas”, quienes la trataron de “masista” y de “in-

dia”, cuando se encontraba por la Pérez durante los días de mayor conflictividad el año 2019.

Ya no vemos manifestaciones en las calles, solo cuando es el Estado, en el nivel central o en el nivel departamental, quien muestra que tiene apoyo social para consolidarse, recuperar fuerza o inclusive para proyectarse políticamente, como ocurre con Evo Morales en la última marcha indígena por la Patria.

### 3. ¿Fin de la polarización e inicio de nuevo ciclo?

---

No es el fin de la polarización. Tenemos una polarización social preelectoral distinta y que ahora está controlada por las instituciones del Estado a partir de las elecciones subnacionales. El nuevo ciclo es más un horizonte, donde pue-

den generarse nuevas alternativas de renovación política para superar este escenario político de polarización. Seguimos en la lógica del revanchismo político, como ocurre con la última detención de Marco Antonio Pumari.

Existen dificultades para la renovación. La polarización se come a toda crítica o alternativa política; mientras no se modifiquen las relaciones de revanchismo político será muy difícil la salida de otras posibilidades en el escenario político de nuestro país.

Es importante plantear una liberación del indio de las lógicas clientelares con el Estado, pasar de la negociación constante con el Estado a escenarios de diálogo para construir el Estado Plurinacional de Bolivia.

¡El Alto de pie, nunca de rodillas!

## Referencias

---

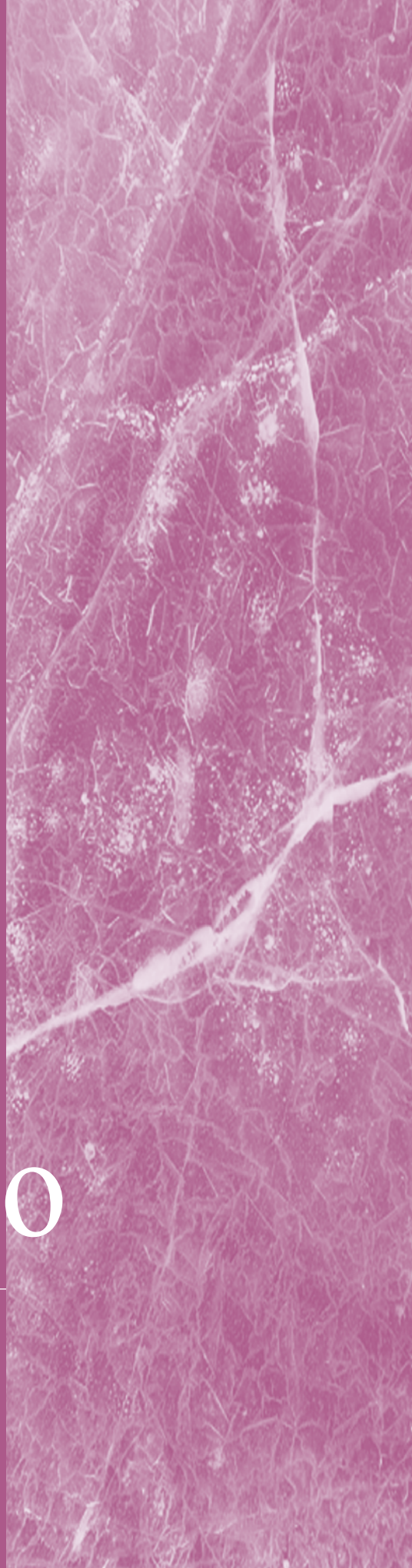
- ANF (2020). *Manifiesto por una nueva Bolivia*. La Paz: Comunidad Pukara. Recuperado de: <https://www.noticiasfides.com/opinion/comunidad-pukara/manifiesto-por-una-bolivia-nueva->
- Castoriadis, Cornelius (2007). *Institución imaginaria de la sociedad (1975)*. Argentina: Tusquets Editores - P.
- Copa y Kennemore (2019). *Construcción de la justicia desde la justicia indígena: Experiencias inter-legales de Inquisivi – Bolivia*. La Paz: IPDRS, Exploraciones. Recuperado de: <https://ipdrs.org/index.php/nuestra-produccion/exploraciones/exploracion/48>.
- REAS (2020). *Elementos para una guía*. Recuperado de: [http://www.redautocuidadobolivia.org/wp-content/uploads/2020/05/Guia\\_Comunitaria\\_COVID.pdf](http://www.redautocuidadobolivia.org/wp-content/uploads/2020/05/Guia_Comunitaria_COVID.pdf).
- Reinaga, Hilda (2021). *Mi llegada a la casa del Amauta*. La Paz: Mirada Salvaje y Fundación Amaútica Fausto Reinaga.
- Untoja, Fernando (2012). *Retorno al ayllu: Una mirada aymara a la globalización*. La Paz: Ediciones Ayra.



García, Benjamín (2021). *Espejo terrenal*, fotografía.

# Pluriverso

---





Ibáñez, Arturo (2022). *Cobertor*, fotografía.

# Construcción del Estado Plurinacional en Bolivia: avances y dilemas

Fernando L. García Yapur<sup>1</sup>

Desde el año 2009, Bolivia inició la puesta en marcha de un fuerte proceso de innovación normativa e institucional en el rearmado de su organización política. Aquel año, fruto del proceso constitucional (2006-2008), se aprobó una nueva Constitución Política del Estado (CPE) que establece al Estado Plurinacional y al “Vivir Bien” en los referentes normativos para reconfigurar su edificación institucional. El cambio no fue menor. No solo hubo novedad en el rediseño de la organización del Estado a nivel horizontal o funcional –los órganos del Estado– como a nivel vertical o territorial –el Régimen de Autonomías–, sino que se replanteó las bases de organización política de la sociedad con la incorporación de la libre determinación de los pueblos indígenas en la estructura de los códigos normativos que dan cuenta a la edificación del Estado y, con ello, la modificación del horizonte de sentido de la sociedad: el “Vivir Bien”.

Así, se dio lugar a la reformulación de las bases de fundamentación del orden político, de un Estado-nación que garantiza la expansión de los principios universales de libertad, igualdad y seguridad de las personas sobre la base de una comunidad imaginada a uno que, además, garantiza la dignidad e integración efectiva de los pueblos indígenas: el Estado Plurinacional. La innovación constitucional propone la configuración de un Estado compuesto que no solo busca el pleno ejercicio de los derechos individuales (un viejo ideario de raíz liberal y republicana), sino, también, de los derechos colectivos de los

pueblos y naciones indígenas que cohabitan el territorio. La noción de Estado Plurinacional, antes que remitirse a la dinámica homogeneizadora de asentamiento de una cultura e imaginario político –una nación como síntesis de una comunidad política–, busca la afirmación de la diversidad social e interculturalidad como horizonte de sentido de esa comunidad.

En lo que sigue, se busca realizar un breve balance de la edificación del Estado en clave plurinacional. Para el efecto, tomamos como referencia los casi catorce años de gobierno del “proceso de cambio” a la cabeza de Evo Morales (2005-2019). En una primera parte, se hace referencia de los alcances normativos de las nociones de Estado Plurinacional, “Vivir Bien” y democracia intercultural, y, en una segunda parte, se anotan reflexiones en torno a los avances y límites de su puesta en marcha.

## 1. Innovaciones conceptuales: Estado Plurinacional, “Vivir Bien” y democracia intercultural

Como reconoce y establece la CPE, el sustento de la reinención estatal es el pluralismo económico, institucional, jurídico y político que, desde una perspectiva histórica, antecede a la configuración del Estado en sus versiones colonial, liberal y republicana y que, en buena parte, acontece en paralelo y al margen de este<sup>2</sup>. En esta perspectiva, el Estado, definido desde

---

1. Politólogo, doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana (UIA), México. Responsable de gestión del conocimiento y asesor electoral de campo del Proyecto “Cultura de paz y fortalecimiento del OEP”, PNUD.

2. Sobre el tema, existe una amplia bibliografía, tanto desde la perspectiva teórica como de investigación histórica y sociológica. Al respecto, ver: María Lagos y Pamela Calla (2007), Xavier Albó y Franz Barrios (2007), y el *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano El estado del Estado en Bolivia*, PNUD (2007).

la lectura weberiana como el principal instituto de racionalización y concentración de la fuerza legítima, no supone que sea la única instancia que ejerce roles, atribuciones y/o jurisdicciones sobre los diversos asuntos públicos y bienes comunes que conciernen a la comunidad política. La idea del Estado Plurinacional reconoce esta condición y límite estructural, por lo que busca expresar el devenir histórico e institucional de la diversidad social caracterizada por su heterogeneidad, densidad y pluralismo. El horizonte, antes que el logro de una sociedad e institucionalidad estatal uniforme, homogénea y estandarizada, como fue la postulación clásica del Estado-nación, desea lograr la consecución de una sociedad e institucionalidad cada vez más fortalecida en sus capacidades de autogestión y autogobierno. Reconoce los sistemas institucionales de la diversidad social y, mediante el desarrollo de una institucionalidad estatal de “geometría variable” (Santos, 2010), pretende vincular, dirigir y acoplar la consecución de la plurinacionalidad e interculturalidad. En suma, lo que se proyecta es la edificación de un Estado compuesto, plural e intercultural en el que caben y dialogan las diversas tradiciones político-culturales, desde aquellas que son enteramente ancestrales de raigambre comunitaria y corporativa hasta las liberales y republicanas que históricamente se configuraron como dispositivos normativos e institucionales, permitiendo su empoderamiento, vinculación y desarrollo pluralista.

De igual manera, respecto al “Vivir Bien”, es una nueva referencia normativa para pensar y poner en marcha una nueva visión de la relación de los humanos con su entorno natural y la estructura social. Va en contra ruta a las concepciones tradicionales y hegemónicas sobre el desarrollo y el bienestar de las sociedades, en particular, de aquellas expandidas por el modelo económico y cultural del capitalismo que, en sus efectos y consecuencias fácticas, amenazan la continuidad de la vida en el planeta. Así, el “Vivir Bien” es una respuesta para repensar y reconducir las acciones de la sociedad, de los actores estratégicos que intervienen en los procesos productivos y el desarrollo (trabajadores,

empresarios, políticos, líderes de organizaciones, etc.), y de las entidades estatales en aras de redireccionar y, en lo posible, revertir las tendencias globales de las transformaciones del sistema capitalista que están llevando al planeta y, con ello, a las comunidades políticas a la deriva de su autodestrucción.

En algunos casos, como se ha indicado en el reciente *Informe de Desarrollo Humano 2020* (PNUD, 2020), los efectos y las consecuencias globales ya resultan irreversibles. El calentamiento global y el impacto de la revolución científico-tecnológica, incrementada de manera intensa en las últimas décadas, han transformado las condiciones de existencia y reproducción de la vida humana. Frente a la aceleración de estas tendencias y, en particular, ante los efectos perniciosos y amenazas que se ciernen para la continuidad de la vida y existencia humana, el “Vivir Bien” resulta una concepción que va más allá del discurso antropocéntrico del desarrollo y del bienestar que, finalmente, resultó funcional a las propensiones nocivas de la expansión ilimitada del capitalismo. Busca asumir o bien construir, como se menciona en sus documentos programáticos, una concepción cosmobiocéntrica de defensa de la vida y del equilibrio planetario para preservar la vida y la condición humana en la Tierra. En ese sentido, el “Vivir Bien” reformula y amplía el horizonte que inicialmente había marcado el humanismo antropocéntrico para instalar, posiblemente, un nuevo “humanismo” en correspondencia y diálogo con los sistemas de vida y el equilibrio planetario.

Por último, entre las novedades e innovaciones normativas, se dio lugar al replanteamiento de la noción de la democracia como forma de gobierno y ejercicio de la ciudadanía. Al respecto, la CPE estableció, antes que una forma, la democracia representativa; un sistema de gobierno en el que confluyen tres formas democráticas: participativa y directa, representativa y comunitaria, con equivalencia de hombres y mujeres. De esta manera, la innovación constitucional logró relajar la noción tradicional y hegemónica de la democracia como gobierno representativo (Manín, 1999) y establecer una importante ampliación conceptual que, a través de los efectos





Ibáñez, Arturo (2022). *Primero lo primero*, fotografía.

institucionales y políticos, busca resignificar a la democracia y reinventar las estructuras institucionales de esta. La noción de la democracia intercultural, desplegada en la legislación secundaria posterior a la CPE<sup>3</sup>, opera como un dispositivo jurídico/normativo (Mayorga, 2014) que posibilita la confluencia, el diálogo y la imbricación de formas democráticas que devienen de las tradiciones político-culturales subyacentes. En otras palabras, la democracia intercultural posibilita la configuración de un sistema de gobierno que va más allá del establecido por las dinámicas del sistema de partidos, el gobierno representativo y la ciudadanía individual (García, 2018).

En síntesis, al menos estas son las tres innovaciones conceptuales que la CPE estableció para el desarrollo normativo, institucional y político del Estado. A partir de ellas, se han desplegado procesos de reconfiguración que representan avances sustantivos, tanto para impulsar una mayor democratización social en el acceso a los derechos ciudadanos y su ejercicio pleno, como para la reinención y edificación de las estructuras estatales en clave plurinacional e intercultural. Sin embargo, la edificación no fue lineal ni progresiva en función a los referentes normativos que ciertamente buscaron orientar la construcción institucional, sino que, desde la coyuntura política y sus avatares, fue un re-

---

3. La noción de "democracia intercultural" no se encierra fijada en la CPE. Esta forma parte de la legislación como producto del desarrollo normativo posterior a la aprobación de la CPE, en particular, en la leyes del Órgano Electoral Plurinacional, del Régimen Electoral y de Organizaciones Políticas. El balance sobre las implicaciones en torno a esta noción se encuentra en Exeni, 2012, 2019; Mayorga, 2014; García, 2018.

sultado que redefinió los alcances y límites de estos referentes. En consecuencia, más que el ideario normativo fue la contingencia política la que marcó el ritmo y el sentido de la edificación institucional.

## 2. Primer ciclo de edificación: el “proceso de cambio”

---

A partir de la victoria electoral de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) en el 2005 y la aprobación del texto constitucional a través de un referendo nacional el año 2009, el país experimentó una primera fase o ciclo de transformaciones políticas e institucionales. Esta fase se denominó “proceso de cambio”, cuyo hito principal, además de la agenda de reformas económicas y sociales que se pondrían en marcha a lo largo de catorce años, fue la organización de una Asamblea Constituyente con amplia participación de las organizaciones de los pueblos indígenas a través de una instancia de coordinación política denominada Pacto de Unidad<sup>4</sup> que inicialmente –desde aquel momento– establecería modificaciones en la forma de organización y desempeño de la gobernanza democrática. A lo largo de los dos años que duró aproximadamente la Asamblea Constituyente (2006-2008), desde el “Pacto de Unidad” se desplegaron acciones de interpelación discursiva con relativa autonomía respecto a las directrices del gobierno del MAS-IPSP. Tanto al interior de la Asamblea como fuera de ella, los principales significantes e imaginarios, que luego dieron cuerpo a la nueva CPE y su visión normativa, fueron las ideas de edificación del Estado Plurinacional y del “Vivir Bien”<sup>5</sup>.

Por primera vez, en la historia de la democracia boliviana, después de casi más de veinte años de hegemonía o predominio del sistema de partidos y de acuerdos interelitarios para garantizar la transición y gobernabilidad democrática, es decir, la denominada “democracia pactada”, se instalaron en el campo político nuevas modalidades de intercambio y mediación política que puenteaban a las organizaciones partidarias. Así, en la Asamblea Constituyente se manifestaban ya los primeros síntomas del cambio, de un modelo de gobernanza democrática sustentado en las élites organizadas en un sistema de partidos a uno de raigambre popular organizado en estructuras comunitarias, que posteriormente se asentaría como una característica central del gobierno de Evo Morales y del desempeño del sistema democrático a lo largo de casi catorce años. El gobierno se nutriría de estas estructuras organizativas, principalmente campesinas e indígenas, que de manera inmediata lograban irradiar su influencia a diversos sectores y estructuras corporativas de raíz nacional-popular, estableciendo nuevas modalidades de articulación, gestión, interdependencia y conducción política.

El resultado de la vinculación o buena correspondencia entre estas dinámicas organizativas del campo popular bajo la gravitación de las organizaciones campesinas e indígenas y el gobierno de Morales se tradujo en continuas victorias electorales del MAS-IPSP, que desde el año 2005 hasta la acontecida el 2014 fluyó sin grandes tensiones. Si bien la primera victoria en 2005 había logrado un resultado electoral sin precedentes en la historia de la democracia al alcanzar el 54 %, en las contiendas venideras este resultado se vio incrementado logrando el 64 %

---

4. El Pacto de Unidad era una instancia que congregaba y articulaba a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Campesinos Colonizadores de Bolivia, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas “Bartolina Sisa”, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (Cidob) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq).

5. Sobre la conformación del Pacto de Unidad y su incidencia en la Asamblea Constituyente, ver el análisis y la sistematización de la experiencia coordinada por Fernando Garcés (2010). Sobre el desarrollo de la Asamblea Constituyente y su impacto en la configuración del imaginario del Estado Plurinacional, ver el trabajo de Salvador Schavelzon (2012).

en 2009 y el 61 % en 2014. Estos últimos resultados permitieron al MAS-IPSP y al gobierno de Evo Morales el control de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) por 2/3 y, con ello, la instauración de un régimen democrático de mayorías en el que el rol de las fuerzas opositoras y el control multipartidario del régimen democrático se vio significativamente neutralizado. La gravitación hegemónica del Gobierno se expresó en la configuración de un sistema político con partido predominante, ya que el MAS-IPSP, a diferencia de las organizaciones opositoras, era el único con efectiva continuidad y presencia en todo el territorio nacional abarcando en su seno a diversos sectores y grupos sociales. Esta condición también se manifestaba en la consiguiente exacerbación de la figura presidencial como el principal factor de unidad, voluntad y representación política.

Por lo tanto, en el decurso del “proceso de cambio”, se puede identificar tres momentos. El primero, como se mencionó, dio origen al ideario de transformación estatal en aras de refundar el Estado y la nación boliviana. Lo Plurinacional y el “Vivir Bien”, como otros significantes que se derivan de estos (descolonización, despatriarcalización, justicia indígena, economía comunitaria, etc.), fueron los principales recursos discursivos que, desde la Asamblea Constituyente como desde el Gobierno con distintos matices, se buscaba asentar y expandir. En el discurso, el gobierno de Morales expresaba una faceta radical o maximalista de transformación estatal y, en lo práctico, resultaba un eficaz gestor de intercambios políticos con organizaciones sociales de base popular<sup>6</sup>. La gobernanza política no solo era el efecto de los resultados electorales que posibilitaban el control de las redes institucionales del sistema político y, paulatinamente, del Estado, sino de la capacidad del gobierno de

*Tanto al interior de la Asamblea como fuera de ella, los principales significantes e imaginarios, que luego dieron cuerpo a la nueva CPE y su visión normativa, fueron las ideas de edificación del Estado Plurinacional y del “Vivir Bien”.*

establecer con eficacia nexos discursivos y prácticos con diversos sectores y organizaciones del campo popular. De ahí, el éxito de Morales en continuidad gubernamental y, en general, estabilidad a lo largo de más de una década.

De esta manera, el año 2009, cuando Evo Morales obtuvo la victoria electoral que lo habilitó a un segundo mandato presidencial, según Fernando Mayorga (2014), operó el “giro programático” en la definición de las prioridades gubernamentales y, con ello, la desaceleración y ralentización de la transformación del Estado. Este sería el momento de estabilización o normalización que, ciertamente, definiría el carácter o estilo del gobierno y, en gran parte, marcaría la conclusión de las innovaciones normativas e institucionales<sup>7</sup>. La victoria electoral que permitía al oficialismo contar con una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa y, con ello, la incidencia en la configuración y el control del resto de los órganos estatales era, asimismo, paradójicamente, la que daba lugar a la puesta en marcha de una ambiciosa agenda de políticas públicas con miras al Bicentenario del nacimiento de la República: la Agenda Patriótica 2025<sup>8</sup>.

6. Este fue el caso del Pacto de Unidad en la Asamblea Constituyente y, posteriormente, de la Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam). Sobre la Conalcam, ver el trabajo pionero de Fuertes (2012).

7. A partir del segundo gobierno de Morales, el ritmo y el alcance de las transformaciones estatales serían caracterizados por Fernando Mayorga (2014) como “construcción minimalista del Estado Plurinacional”.

8. La Agenda Patriótica 2025, antes que un programa de transformación del Estado en clave plurinacional, era más bien un programa de mediano y largo plazo (hasta el 2025) de gestión de políticas públicas, que contenía trece pilares y metas a lograr, como la erradicación de la pobreza extrema, la universalización de los servicios básicos, educación, salud y deporte integral, soberanía científica y tecnología, productiva y alimentaria, etc.



Ibáñez, Arturo (2022). *Carga mañanera*, fotografía.

Finalmente, a partir de la tercera victoria electoral acaecida en 2014, el “proceso de cambio” derivó en una fase extremadamente instrumental y pragmática que priorizó, más que la transformación del Estado –ya para entonces caracterizada como de edificación minimalista– y el diseño de políticas públicas de mediano y largo plazo de la Agenda Patriótica, la habilitación de un cuarto mandato presidencial que provocó la erosión de la institucionalidad estatal y el estallido de una crisis política que ocasionó la deslegitimación del gobierno, al igual que la derrota y caída política de Morales a finales de 2019.

### 3. De la refundación al giro programático

A pesar de que la CPE establecía una ambiciosa agenda de reformas institucionales dirigidas a transformar el Estado en su conjunto, las decisiones gubernamentales se concentraron en atender y resolver asuntos inmediatos; esto es, obtener resultados tangibles que fueran favora-

bles electoralmente en el corto plazo. Interesaba lograr éxitos y efectos bancables en los indicadores de estabilidad y crecimiento económico, inclusión, movilidad y cohesión social, ya que el objetivo primordial era asegurar, de una u otra manera, la continuidad del gobierno como el principal actor y sujeto del ciclo de transformaciones. Al poco tiempo de aprobada la CPE, si bien acontecieron cambios en la nomenclatura discursiva y simbólica del Estado dirigida a “refundar el Estado” e impulsar “el proceso de descolonización”, en el ámbito de las decisiones gubernamentales y, con ello, en la gestión de las políticas públicas, la estrategia fue más bien mesurada y prudente respecto a provocar reformas radicales en las modalidades de funcionamiento y gestión de las entidades estatales. En todo caso, el margen de apoyo social que ostentaba y respaldaba a la gestión gubernamental avizoraba más bien la existencia de un contexto auspicioso para el despliegue de los fines e intereses político-electorales, que en el ejercicio de experimentaciones normativas, políticas e ins-

titucionales suponía la puesta en marcha de la CPE. Si bien el gobierno no abandonó la agenda de la CPE ni existía una desafección respecto a sus imaginarios, los intereses prácticos de obtener éxito en la gestión gubernamental resultaban mucho más atractivos y necesarios.

En ese sentido, los cambios más importantes en el ámbito institucional relativos a la consecución del Estado Plurinacional fueron los de naturaleza normativa y, en parte, institucional: la promulgación de cinco leyes orgánicas que adecuaban la organización del Estado al nuevo diseño funcional y territorial del Estado establecido por la CPE. En el ámbito de la organización funcional, la novedad era básicamente el nacimiento de una nueva entidad estatal: el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) como un cuarto poder público y, en el ámbito territorial, el establecimiento de un régimen compuesto de autonomías con cuatro niveles de gobierno descentralizado: departamental (gobernaciones), municipal (gobiernos municipales) e indígena (gobiernos indígena originario campesinos) y, sin potestad legislativa, regional (gobiernos regionales). En todos los casos, se incorporaron dispositivos de “afirmación positiva” para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas o bien para avalar la presencia directa de estos en la gestión estatal a través de representantes con adscripción identitaria indígena: siete espacios de representación especial para pueblos indígenas minoritarios en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y cuotas para indígenas en los órganos Judicial y Electoral<sup>9</sup>.

Por otra parte, la reforma política se limitó, además del establecimiento del OEP, a replantear el

sistema de representación a través de la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas el año 2018, que, sorprendentemente, confería mayores prerrogativas a los partidos políticos sobre los otros factores (organizaciones sociales de los pueblos indígenas campesinos y agrupaciones ciudadanas) que habían posibilitado de manera reiterada los éxitos electorales como la continuidad del régimen a lo largo de más de una década. En términos institucionales, esta Ley ya configuraba el alcance y, también, la delimitación de la democracia intercultural que buscaba y, quizás, requería el Gobierno para asegurar su continuidad.

Tanto en el discurso como en la normativa, se había establecido el referente de la democracia intercultural como el dispositivo jurídico de vinculación de las formas democráticas que la CPE reconocía al momento de conceptualizar al sistema de gobierno del Estado Plurinacional. Según ello, el sistema de gobierno entendido como democracia intercultural debería combinar y desarrollar la vinculación entre las formas participativa y directa, representativa y comunitaria. Si bien hubo avances desde la perspectiva normativa, más por fuerza de la CPE que por la legislación secundaria, los resultados se limitaron a garantizar la cuota de participación y representación de los pueblos indígenas en el conjunto de las estructuras estatales<sup>10</sup>. En otras palabras, aconteció una especie de instauración de un modelo político de rasgos multiculturales con signos progresivos en algunos casos, como fueron las experiencias del ejercicio de las representaciones especiales en las instancias legislativas<sup>11</sup>.

---

9. El número total de representantes indígenas especiales en las Asambleas Legislativas de las Gobernaciones departamentales alcanza a 25 de un total de 240 en todo el país. Estos no son electos con mediación partidaria ni bajo el procedimiento del voto universal individual y secreto, sino a través de las “normas y procedimientos propios”. Respecto a la “cuota indígena”, en los Órganos del Estado se tiene: en el Judicial, de un total de 30 autoridades, 11 son indígenas y, en el Electoral, de un total de 52 autoridades, 11 son indígenas. Al respecto, ver: García *et al.*, 2020.

10. Existen equívocos sobre la conceptualización de la democracia intercultural que, tanto desde la perspectiva analítica como del ejercicio institucional, han sido recurrentes en la medida de asociarla con la democracia comunitaria y establecerla como un sinónimo de esta forma. Asimismo, se la ha definido como “otra” forma distinta a las tres establecidas en la CPE. Sobre el tema, ver Exeni, 2019.

11. Respecto a esta experiencia de representación, existe una “evolución” progresiva a favor de la democracia comunitaria. La primera elección de estos representantes establecía que debía realizarse a través de partidos políticos de cobertura nacional y mediante el voto universal. Para la última elección de 2020, la modalidad cambió, ya que para su elección no requiere la intermediación de un partido político, puede canalizarse mediante la participación de sus propias organizaciones sociales, aunque aún la elección propiamente dicha debe realizarse a través del voto individual y secreto.

En este ámbito, el asunto más novedoso de edificación de una nueva institucionalidad de carácter plurinacional fue el concerniente a las autonomías indígenas, que venía a ser un motor de remoción estatal en clave plurinacional e intercultural. Las autonomías indígenas que, de acuerdo con los dispositivos constitucionales establecidos, eran el mecanismo político e institucional que posibilitaría la reinención del Estado (nación) en Estado Plurinacional; es decir, el “sinceramiento” progresivo de la forma estatal con las dinámicas de autogobierno que, como mencionamos al inicio, preexisten y son alternas al Estado. De esta manera, se aseguró su representación en los órganos de poder público y, por otra parte, a través de las autonomías indígenas, se abrió la posibilidad de instituir al autogobierno indígena en el sistema de gobierno del Estado Plurinacional. Por fin, se dio curso a que la institucionalidad de los pueblos indígenas se integrara al diseño y funcionamiento de la estatalidad del país, replanteando los códigos de relación y convivencia del Estado y la sociedad. Una especie de reinención del Estado de “abajo hacia arriba”, puesto que las amplias prerrogativas normativas de esta figura institucional<sup>12</sup> abrían las puertas al encuentro, diálogo e invención intercultural de las estructuras y procedimientos estatales.

Al inicio del segundo mandato de Evo Morales posterior a la aprobación del texto constitucional a través de un referendo nacional (2009), ya con el control mayoritario de la ALP, y el apoyo electoral y la popularidad de su imagen, se anunció el impulso a esta figura y mecanismo institucional; empero, con el paso de unos años este se fue desactivando. El Ministerio de Autonomías, que había sido creado con la finalidad de impulsar el proceso de organización territorial del Estado, al final de la gestión gubernamental fue disminuido en su calidad y jerarquía funcional

hasta desembocar en la desaparición de su figura ejecutiva en un Viceministerio del Ministerio de la Presidencia. Asimismo, el proceso de acceso a las autonomías indígenas representaba una larga y azarosa marcha supervisada por todos los órganos estatales con muchos escollos institucionales, la persistencia de las demandas indígenas que, en su mejor momento llegaron a algo más de seis decenas, fue disminuyendo. Muchas quedaron en el camino sin acompañamiento ni apoyo para su desemboque final, otras desfallecieron y, al cabo de una década, el resultado fue tan solo el establecimiento de cuatro entidades autónomas indígenas realmente constituidas: Charagua en el departamento de Santa Cruz, Raqaypampa en Cochabamba, Uru Chipaya y Salinas de Garci Mendoza en Oruro. A la luz de la existencia de más de 300 gobiernos locales, la incidencia de estas experiencias como auténticas instituciones del Estado Plurinacional que, adicionalmente, acontecieron en municipios y territorios alejados de los centros poblados importantes y, además, deprimidos por sus altos índices de pobreza, es poca o sin gran impacto político, toda vez que adicionalmente no fueron destacadas por el Gobierno, menos por la oposición u otros actores estratégicos. En suma, esta experiencia de acceso azaroso a las autonomías indígenas es quizás el mejor ejemplo del alto costo social y político que supone la concreción institucional del Estado Plurinacional y el “Vivir Bien”.

#### 4. La delimitación de la democracia intercultural

---

Algo similar aconteció respecto a la edificación de la democracia intercultural. Como se indicó, este referente además de expresar una importante ampliación conceptual, a partir de su incorporación en la legislación nacional, resultaba un

---

12. La incorporación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas en la CPE es un efecto inmediato de la incorporación del principio de la libre determinación de los pueblos indígenas en los códigos normativos que dan cuenta al Estado Plurinacional. Esta figura de entidad estatal relativa a la organización territorial, a diferencia de la Autonomía departamental, regional o municipal, según la CPE, no solo tiene potestad ejecutiva y legislativa, sino jurisdiccional, con la posibilidad de continuidad territorial. Es decir, es un espacio institucional desde donde puede “reemerger” el Estado en clave intercultural. Al respecto, ver: García, 2018 y Exeni, 2018.

dispositivo jurídico/normativo para resignificar y reinventar a la democracia en clave intercultural. El horizonte propuesto era la constitución de un sistema compuesto de gobierno con más mecanismos y recursos institucionales que permitiera canalizar la participación política y ciudadana en un marco de encuentro, diálogo y acoplamiento de la diversidad de tradiciones político-culturales. En el fondo, se trataba de la configuración de un nuevo modelo político con características posliberales (Arditi, 2005) que implicaba el establecimiento de mecanismos de garantía para el ejercicio de la ciudadanía de carácter liberal, la democracia representativa; como de aquellos relacionados con la democracia directa y participativa y, finalmente, de intercambio político de la democracia comunitaria.

Al respecto, con la promulgación de la nueva Ley de organizaciones políticas —en la que se destaca la ventaja estructural de la democracia representativa respecto a las otras formas democráticas (participativa y comunitaria) y, sobre todo, del sistema de partidos como el único canal para el ejercicio de la representación política a nivel nacional—, la democracia en tanto sistema de gobierno sufrió una dura delimitación de su horizonte intercultural y, con ello, un retroceso en la “ampliación” democrática. En la reforma constitucional de 1994, como resultado de los debates relativos a las crisis de representación de los partidos, aconteció el relajamiento de estos sobre el monopolio de la representación política, dando lugar a figuras alternas como las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de los pueblos indígenas para, precisamente, mejorar la participación y representación política. Estas figuras alternas fueron suprimidas para el nivel nacional con la nueva Ley de organizaciones políticas promulgada el año 2019.

Ahora bien, en proceso se hallan diversas dinámicas de reconfiguración de los sistemas políticos subnacionales, esto es, de las estructuras territoriales de gobierno de un régimen autonómico compuesto que establece la CPE. Sin embargo, desde hace más de dos décadas, en los ámbitos locales (municipios), acontece el predominio informal de la democracia comunitaria,

asociativa o corporativa de base campesina indígena y popular que recurre instrumentalmente al uso de diversos mecanismos de representación: partidos, agrupaciones ciudadanas y, en menor medida, organizaciones indígenas, para acceder directamente a los espacios de representación y ejercicio del poder público o estatal (García *et al.*, 2020).

La combinación “formal” de ambas dinámicas en algunos casos se expresa en el nacimiento de nuevas figuras o mallas institucionales que caracterizan al Estado Plurinacional y, en concreto, a la democracia intercultural. Las experiencias de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) (Postero, 2020; Santos y Exeni, 2019), las representaciones especiales indígenas y la “cuota indígena” en el armado de los órganos del Estado son algunas que aparecen como las nuevas figuras o mallas institucionales. Sin embargo, todas estas experiencias son aún embrionarias, algo marginales y bastante precarias, puesto que tienden a ser subsumidas por la lógica rutinaria y convencional del funcionamiento del Estado.

*(...) desde hace más de dos décadas, en los ámbitos locales (municipios), acontece el predominio informal de la democracia comunitaria, asociativa o corporativa de base campesina indígena y popular que recurre instrumentalmente al uso de diversos mecanismos de representación (...) para acceder directamente a los espacios de representación y ejercicio del poder público o estatal (García et al., 2020).*

## 5. El “Vivir Bien”: el difícil horizonte del por venir

---

Ante la crisis global caracterizada como multi-dimensional, se propuso al “Vivir Bien” como aquella concepción alternativa hacia la cual deberían dirigirse las acciones colectivas e institucionales que permitirían redireccionar el horizonte civilizatorio. Se sostuvo que esta concepción podría ser un aporte desde la experiencia boliviana para repensar las salidas a la crisis planetaria, sustentada en las cosmovisiones de los pueblos indígenas, en las maneras de entender y de establecer la relación de interdependencia del entorno natural y el social. Ello suponía la disponibilidad de ampliar la lectura de consecución del desarrollo hacia una visión más crítica e integral sobre las consecuencias o efectos que acarrea la intervención humana en la modificación y reproducción de las condiciones de vida, ya sea desde la perspectiva de la función del Estado y del Gobierno, diseñar y experimentar una gestión de las políticas públicas que considere, además de las vinculadas a la atención de los derechos (el bienestar), las variables medioambientales, científico-tecnológicas, las redes de información y comunicación, así como, las nuevas subjetividades y hábitos de socialización individual y colectiva que acontecen a nivel global. En esa perspectiva, una tarea nueva era impulsar renovadas modalidades de gestión pública y de reforma del Estado. Al respecto, se promulgaron varias disposiciones legales que buscaron asentarse como los recursos normativos que promovieran la descolonización, la despatriarcalización y el “Vivir Bien”. La más importante, que buscaba la reorientación de las dinámicas colectivas e institucionales, establecía el nuevo marco de planificación y gestión de las políticas públicas en todas las entidades y niveles de organización del Estado: el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE).

Este sistema de planificación, si bien rescataba el espíritu de la nueva concepción del “Vivir Bien” para orientar las decisiones de las entidades estatales en materia de intervención sobre los sistemas de vida y el desarrollo económico

y social, ha quedado fijado como un esquema estandarizado de gestión burocrática sin gran incidencia en el cambio de las tendencias tradicionales de orientación de las políticas públicas. Es difícil identificar, en el desempeño estatal, la puesta en marcha de políticas públicas que efectivamente sean consideradas como “alternativas innovativas al desarrollo”, de “economía comunitaria” o de “desarrollo integral”, etc., sea la entidad y el nivel de organización estatal que sea. La modificación de la planificación y de las políticas públicas vinculadas a la demanda social, en otras palabras, a las necesidades primordiales de acceso a los bienes y servicios públicos, en poco o nada ha cambiado desde que se estableció el modelo de gestión participativa para la formulación de los planes de desarrollo a inicios de los noventa. Aun cuando, a nivel de la experimentación no existen grandes cambios que permitan visibilizar la configuración de un nuevo horizonte, en el plano de las estructuras continuas de la formación económico-social, la permanencia de las condiciones primario-exportador y extractivista de la base económica y productiva es aún mayor. En todo caso, el desplazamiento que aconteció respecto al modelo neoliberal fue el replanteamiento de una nueva centralidad del Estado en la dinámica económica y productiva y, en el ámbito social, su carácter redistributivo.

En ese sentido, el “Vivir Bien”, que inicialmente se pensó y difundió como una “alternativa civilizatoria” al capitalismo, es aún una idea por venir, un proyecto que precisa aterrizar en concreción normativa y, a la vez, en modalidades de acción colectiva y de gestión de políticas públicas que posibiliten una reconfiguración y cohesión social alterna al goce individual y consumista del sujeto capitalista que hasta ahora ha sido predominante.

## Conclusiones

---

Antes que refundación estatal y establecimiento de un nuevo sistema institucional que combina distintos factores de poder para la producción de una nueva institucionalidad estatal, no solo los inmanentes, el proceso se caracterizó como





Ibáñez, Arturo (2022). *Mercado a las tres*, fotografía.

“construcción minimalista del Estado Plurinacional” (Mayorga, 2014), de “ampliación” limitada de la democracia y experimentación simbólica o nominal del “Vivir Bien”. El minimalismo hace referencia a la continuidad y, quizás, a la gravitación de las “pautas estructurales” que aún delimitan la reinención del Estado, tanto en su estructura de funcionamiento como en el rol en la economía y cohesión social. El Estado se definió como plurinacional, a lo largo de una década se concentró en empoderar su potencia como un Estado fuerte y centralizado con presencia en todo el territorio nacional y principal factor/motor del desarrollo económico y redistribución de la riqueza. Una pretensión cara del viejo Estado-nación que paradójicamente se logró a través del Estado Plurinacional comandada por un líder campesino indígena: Evo Morales. Asimismo, sus principales tareas estuvieron concentradas en generar una mayor democratización social y ciudadanía en función al

acelerado proceso de modernización económica y social. Tareas afines a las tendencias globales del desarrollo del capitalismo concentradas en el crecimiento del consumo, la expansión del mercado y el capital financiero-comercial.

Respecto a la democracia, el avance es básicamente normativo e institucional. La idea de la democracia intercultural es una puerta de acceso a la reinención democrática con múltiples posibilidades para el ejercicio de la ampliación democrática, sin embargo, esta no está libre ni fuera de la influencia y peso de una de las formas democráticas que operan en su seno. Lo evidente es que la democracia representativa y la democracia participativa y directa como formas y dispositivos de gobierno son ya realidades asentadas y efectivas. Tienen un rastro y peso mayor. No solo existen y son parte del desarrollo normativo que continuamente las respalda, sino que constituyen prácticas institucionales validadas de manera recurrente por la

sociedad en su conjunto. Su uso y ejercicio ya establecen hábitos institucionales y colectivos. La articulación virtuosa de ambas democracias (representativa y participativa y directa) como uno de los mecanismos de legitimización del poder político a través de la liturgia del voto individual y secreto está bastante asentada en el imaginario colectivo y se encuentra en pleno desarrollo de mejora cualitativa. En ese sentido, la idea de ciudadanía como ejercicio de la participación social y acceso al lenguaje de los derechos presenta grandes avances de inclusión y, a la vez, de extensión igualitaria al conjunto de la sociedad. Sin embargo, la democracia comunitaria (la tercera forma que reconoce y establece la democracia intercultural) aún se encuentra sustraída a dinámicas aisladas (las AIOC y circunscripciones especiales indígenas), o bien es estigmatizada como “exclusiva” de grupos indígenas minoritarios, particularmente de tierras bajas; su tratamiento todavía sigue siendo no propio del imaginario general de la democracia, ni enteramente compatible con la ciudadanía cívica de la democracia representativa. Predomina más una cultura y una mirada multicultural que plurinacional. En ese sentido, la democracia intercultural en tanto dispositivo jurídico-legal sigue siendo deudora en restablecer el equilibrio de los formatos democráticos que componen el sistema de gobierno del Estado Plurinacional, por lo que, su regulación y desarrollo es aún pobre.

En síntesis, lo que tenemos después del primer ciclo de construcción institucional del Estado Plurinacional es un Estado con mayor incidencia y centralidad en la economía vía el

*Si bien la democracia tiene a la democracia intercultural como el nuevo referente normativo, se la vive y piensa más en tanto democracia representativa y participativa y directa.*

mayor control del excedente de la explotación de los recursos naturales y la construcción de infraestructura productiva para una economía principalmente extractivista y de ampliación del mercado y el consumo. En este contexto, el imaginario del “Vivir Bien”, en tanto narrativa de cambio del patrón primario-exportador y de la puesta en marcha de políticas alternativas al desarrollo, es todavía una promesa por venir. En lo social, tenemos un Estado con mayor capacidad redistributiva que ha provocado intensos procesos de movilidad social y reconfiguración estructural de las dinámicas económicas, productivas y de integración cultural. En promedio, la economía creció de manera sostenida con una tasa por encima del 5 % y se caracteriza por un creciente bono demográfico sobre las dinámicas productivas y el consumo. En estos años, emergieron nuevas clases medias vinculadas al comercio e iniciativas empresariales que han desplegado diversas labores profesionales y acarreado intensos procesos de urbanización, movilidad y desarrollo social, etc.

En general, existe una mayor democratización social que, en el ámbito político e institucional, ha asentado el imaginario de la democracia como sistema político. Si bien la democracia tiene a la democracia intercultural como el nuevo referente normativo, se la vive y piensa más en tanto democracia representativa y participativa y directa. Además, en términos de su ampliación, en la relación virtuosa de complementariedad entre ambas, con centralidad de la primera. En cambio, la visibilización e incorporación de las formas comunitarias de la democracia, a pesar de su fuerza efectiva y continuidad en las prácticas sociales, son todavía embrionarias, experimentales y básicamente subterráneas.

En ese sentido, la democracia intercultural al igual que el Estado Plurinacional y el “Vivir Bien” son realidades en construcción a merced de las pulsiones de la diversidad social, de su capacidad de acción e innovación política –del conocimiento práctico que se asienta en la sociedad respecto a cada una de ellas– y, en función a la contingencia de los momentos políticos que las delimitan en su concreción y avance institucional e histórico.

## Referencias

---

- Albó, Xavier y Barrios, Franz (2007). “Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías”. *Cuaderno de Futuro 22 Informe sobre Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD.
- Arditi, Benjamín (ed.) (2005). *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- Exeni, José Luis (2019). “Demodiversidad plurinacional en ejercicio”. En: *Estado plurinacional y democracias Alice en Bolivia*. La Paz: FES.
- \_\_\_\_\_ (2018). “Autogobierno indígena: esa buena idea”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. La Paz: OEP-TSE/MP-VA/CONAIOC/PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Democracia intercultural ese horizonte”. En: *Andamios* N° 7 y 8 (pp. 140-146). La Paz: Proyecto de Fortalecimiento Democrático. PNUD/TSE.
- Fuertes, Nelba (2012). “CONALCAM. Una alianza por el cambio”. En: Fernando Mayorga (coord.), *Estado, ampliación de la democracia y disputa política* (pp. 175-222). Cochabamba: UMSS/CESU.
- Garcés, Fernando (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: NINA, CEJIS, CENDA.
- García, Fernando (2018). “Democracia intercultural, noción esquiva. Estado del arte sobre su conceptualización”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. La Paz: OEP-TSE/MP-VA/CONAIOC/PNUD.
- García, Fernando *et al.* (2020). “Libre determinación de los pueblos indígenas y democracia intercultural en la Bolivia del Estado Plurinacional”. En: *Bitácora Intercultural* Año 2 N° 2 (pp. 17-40). La Paz: PNUD.
- García, Alberto (2018). “Formas de (auto)gobierno indígena originario campesino y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. La Paz: OEP-TSE/MP-VA/CONAIOC/PNUD.
- Lagos, María y Calla, Pamela (compiladoras) (2007). “Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina”. En: *Cuaderno de Futuro 23 Informe sobre Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD.
- Manin, Bernardo (1999). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: Ciudadanía/PIEB/Plural Editores.
- Postero, Nancy (2020). *¿Estado indígena? Raza, política y performance en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- PNUD (2020). *Informe de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno*. La Paz: PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2007). *El estado del Estado. Informe nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. La Paz, PNUD.
- Santos, Boaventura de Sousa y Exeni, José Luis (2019). “ALICE y la refundación estatal en Bolivia”. En: *Estado plurinacional y democracias Alice en Bolivia*. La Paz: FES.
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural Editores/CESU-UMSS.
- Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Plural Editores/CEJIS/IWGIA/CLACSO.



Moeller, Valeria (2002). *Tiempo perdido o pasado*, collage sobre papel.

# La deuda política de la democracia paritaria desde la perspectiva interseccional

Raisa Valda Ampuero<sup>1</sup>

## Momentos históricos

---

Antes de analizar los alcances de la democracia paritaria y la participación política, es necesario hacer un alto y revisar los hitos históricos relacionados a la incursión y participación de las mujeres en la política. Escogí centrarme en tres, entre otros existentes, a fin de empezar a diagramar mi posición.

En primera instancia, es imprescindible centrar nuestra mirada en el voto femenino, obtenido en 1953. Considerando que desde la fundación de Bolivia como República —1825 a 1952, año de aprobación del decreto del 21 de julio de 1952 que establecía el sufragio universal— pasaron 127 años para que las mujeres pudieran votar. Sin embargo, hay un elemento que se obvia cuando se recuerda este evento: que las bolivianas podrían acudir a las urnas bajo el requisito de ser letradas. Hecho que, aunque comprensible por el contexto del período histórico previo en el que solo el 6,78 % de la población podía votar en las elecciones nacionales, en razón de restricciones económicas y culturales (saber leer y escribir), limitaba de todas formas e impedía cualquier tipo de unión con las mujeres sindicalizadas de sectores populares.

Las mujeres de sectores populares señalaban necesidades, más allá del derecho al voto, relacionadas a sus experiencias propias, marcadas por las desigualdades y discriminaciones que atravesaban.

Mientras que las mujeres de clases alta y media que pertenecían a los centros intelectuales y artísticos pedían el derecho al voto para las muje-

res que supiesen leer y escribir, las sindicalistas que pertenecían a las clases bajas de la sociedad tenían reivindicaciones sociales tales como el trabajo de 8 horas diario, leyes que protejan a las mujeres y niños en el trabajo, etc. Estos desacuerdos tuvieron como consecuencia el que las sindicalistas se retiraran de la Convención antes de que esta finalizara. (Álvarez Giménez, 2011: 7)

Asimismo, al repasar la historia de los movimientos de mujeres organizadas, es necesario hacer un alto en las marchas protagonizadas por las mujeres campesinas. La violencia en el Chapare se remonta a mayo de 1987, cuando el Estado boliviano negó a los sindicatos su participación en la discusión del Plan Trienal y la Ley 1008. Las violentas jornadas tuvieron como resultado ocho muertos y 500 detenidos.

Las marchas de mujeres cocaleras, tales como la Marcha por la Vida y la Soberanía Nacional, en 1994, del Chapare (Cochabamba) a La Paz, y la Marcha por la Vida, Tierra y Territorio, en 1996, pedían el respeto a los derechos humanos y se manifestaban en contra de las violaciones y atropellos perpetrados por efectivos militares, como los allanamientos domiciliarios y las detenciones arbitrarias, fruto de las políticas de erradicación de coca en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Estas movilizaciones incidieron en el destino del país, en la ampliación del reconocimiento de las mujeres campesinas como sujeto político y, por lo tanto, en la ampliación de los derechos de las mujeres.

Profundizando más en este hito histórico no se puede pasar por alto cómo, a partir de estas movilizaciones, empieza a surgir la organización

---

1. Directora de La Pulga Podcast e integrante de Colectivas al Sur.

política de las luchas de las mujeres campesinas del Trópico: la Federación de Mujeres de Carrasco Tropical (1994), la Federación Única de Mujeres de Centrales Unidas (1995), la Federación Campesina de Mujeres del Trópico (Fecamtrop) (1995), por nombrar algunas. De esta última, resaltamos las resoluciones de la Comisión de Derechos de la Mujer:

Exigir respeto a la vida,  
Igualdad de derechos entre hombres y mujeres,  
Comprensión y respeto en nuestros hogares,  
Derecho a ser dirigentes, porque nos sentimos capaces de dirigir las actividades sindicales y políticas,  
No sólo queremos ser autoridad en nuestras casas, sino también en nuestra sociedad,  
Derechos a tener tierras como mujeres. (Zabala-ga Estrada, 2004: 12)

Avanzando sobre el repaso de los hitos históricos, es indiscutible e indispensable señalar el momento de la Asamblea Constituyente de 2009. En la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2006 y, posteriormente, en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 se incluyeron, entre los propósitos, garantizar la participación de las mujeres en espacios de decisión. Esto significó empezar

*(...) en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 se incluyeron, entre los propósitos, garantizar la participación de las mujeres en espacios de decisión. Esto significó empezar a saldar las deudas que la democracia mantenía con nosotras, partiendo de remover los obstáculos históricos que habían impedido nuestra presencia y participación en el poder político.*

a saldar las deudas que la democracia mantenía con nosotras, partiendo de remover los obstáculos históricos que habían impedido nuestra presencia y participación en el poder político.

Se empezó a romper el mito de que éramos una minoría política, siendo más de la mitad de la población del país. Fruto de esta convocatoria, de un total de 255 constituyentes, resultaron elegidas 88 mujeres alcanzando un 34 % de representación en la Asamblea, aunque no se logró concretar la propuesta de paridad y alternancia.

Tan importante como la participación de mujeres en este nuevo escenario de representación fue la ampliación sustancial de la diversidad: un proceso democrático diverso en su composición, que incluyó a mujeres indígenas, campesinas, originarias y de sectores urbanos populares que ingresaron al espacio de deliberación y representación, asumiendo la intrincada tarea de transformación del Estado boliviano, tarea por cierto no exenta de hechos de discriminación y violencia racial. Como señalan Katia Uriona y María del Carmen Sánchez (2014: 44): “Por primera vez en la historia de Bolivia, las mujeres, y sobre todo las mujeres indígenas, campesinas y originarias, formaban parte del poder constituyente”.

La importancia del momento de la Asamblea Constituyente nos señala un antes y un después en la participación política de las mujeres, pues significó la reafirmación del sujeto político, ya no únicamente como parte del quehacer político del país —que se evidenció a lo largo de los múltiples procesos históricos de la República—, sino principalmente por el reconocimiento de su participación en espacios de decisión del Estado. Así, entre los nuevos rostros que emergen en la vida pública, están los de mujeres de diversos sectores de la sociedad.

## Avances

A partir de este repaso histórico, podemos afirmar que los avances en paridad de género en la política son una expresión tanto de la voluntad política como de la movilización social y popular de las mujeres.

El avance de la movilización de las mujeres transitó lo holístico, incluyendo la comprensión de cómo vivimos y respiramos las desigualdades, cómo nos identificamos entre nosotras y qué mecanismos utilizamos para gestar nuestra propia organización política. Además, indiscutiblemente, desde los movimientos de mujeres, se intenta transitar de la representación reducida a la mera presencia hacia una representación con voz propia y propuestas surgidas desde la experiencia.

Así, podemos señalar como avance importante aquel obtenido en 2012, por la Asociación de Concejalas de Bolivia (Acobol), que logró colocar el proyecto de Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres en la agenda de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con el respaldo de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Estado Plurinacional de Bolivia. La aprobación de esta ley marcó un hito en un proceso de 12 años de lucha, más de 4.000 denuncias de acoso político experimentado por mujeres y puso de manifiesto los distintos campos que atraviesa esta forma de violencia, cuyo único objetivo era obligar a las mujeres a renunciar a su mandato político. Lo señala Flavia Marco (2013: 4): “La resistencia generalizada a legislar, que atravesó líneas políticas, puso de manifiesto lo transversal de esta forma de violencia, que de no ser sancionada legalmente persistirá en la impunidad, oculta bajo códigos de homosociabilidad y complicidad masculina”.

Como esta, existe además una serie de normativas nacionales recogidas en el repositorio del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, junto a otras del continente, sobre cuotas y paridad de género en la política institucional en sus diferentes niveles. Señala esta entidad en su portal:



Moeller, Valeria (2002). *Dardo Greco*, acrílico sobre lienzo.

Las cuotas constituyen acciones afirmativas que reconocen la desigualdad y la necesidad de medidas temporales para que la participación política de las mujeres avance más rápidamente. Asimismo, el debate regional ha ido más allá y se ha planteado un objetivo más amplio que el aumento del número de mujeres en el Congreso: la paridad. Esta, a diferencia de las cuotas, no es una medida transitoria, sino un objetivo, en cuanto principio ordenador permanente de la actividad política. (2017)

El repositorio incluye el siguiente marco normativo con las apreciaciones específicas relacionadas a paridad política:

- Ley 26, Ley del Régimen Electoral (2010) Principio de Equivalencia. “La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres



Moeller, Valeria (2000). *Obsesionan directores*, collage sobre papel.

y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y proce-

dimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. (Art. 2, h)

El art. 11 referido a la democracia intercultural considera el principio de equivalencia y alternancia y señala en su inciso c): “Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena origina-



rio campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el párrafo precedente”.

- Ley 25, Ley del Órgano Judicial (2010)

Establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional seleccionará de entre las postulaciones la lista de candidaturas para el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental. Se agrega que esta lista deberá cumplir los criterios de equivalencia de género y representación intercultural y será sometida a votación ciudadana, explicitando que el 50 % de los puestos de la lista deben corresponder a mujeres.

Se dispone además que el 50 % de los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia, elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia de listas enviadas por el Consejo de la Magistratura, deben ser mujeres.

- Ley 18 del Órgano Electoral Plurinacional (2010)

Principio de Equivalencia. “El Órgano Electoral plurinacional asume y promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos”. (Art. 4, 6)

- Ley 4021 Régimen Electoral Transitorio (2009)

“La participación ciudadana deberá ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres”. (Art. 4, II)

“Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa.

En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y su-

plentes en cada circunscripción. Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, serán nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos”. (Art. 9, I y II)

- Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (promulgada el año 2009)

La Constitución plantea que: “La participación será equitativa y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres” (Sección II. Derechos Políticos, art. 26). En términos generales, se establece: “I: En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (art. 147).

- Ley 3153/2005, que modifica el Código Electoral (2005)

En el artículo 2, De la inscripción de listas de candidatos, suscribe una modificación al artículo 112 del Código Electoral donde se destaca: “Las listas de concejales municipales deberán incorporar al menos 30 % de mujeres y, serán presentadas de modo tal que al primer concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia mujer-hombre; la segunda y tercera concejalías titulares, serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre”.

- Ley 2771 de Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (2004)

“Las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50 %) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia”. (Art. 8)

- Ley 1983, Ley de Partidos Políticos. Corte Nacional Electoral (1999)

Establece la obligatoriedad de incluir un mínimo de 30 % de mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana (cap. IV, art. 19, num. IV).

- Ley 1779, Ley de reformas y complementaciones al régimen electoral, referida a diputados plurinominales (1997)



Moeller, Valeria (2001). *Espacio perdido 2*, óleo sobre papel.

Señala que en las listas presentadas a la Corte Nacional Electoral (ahora Tribunal Supremo Electoral) de candidatos a senadores titulares y suplentes, al menos uno de cada cuatro candidatos por departamento será mujer. Asimismo, las listas de candidatos a diputados plurinominales por cada departamento incorporarán un mínimo de 30 % de mujeres, distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer (Parte III, Modificaciones a la Ley 1704, artículo 3. De la inscripción de listas de candidatos, art. 5, b) y c).

No podemos dejar de señalar el resumen de los resultados de la aplicación del mecanismo ATE-NEA, para la aceleración de la participación de las mujeres en América Latina y el Caribe, y su Índice de Paridad Política, donde se indica que:

Bolivia obtuvo un puntaje global promedio de 64 en el Índice de Paridad Política, sobre un total de 100 puntos posibles, que configuran un escenario ideal de paridad y condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en igualdad por parte de este Índice. (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional, 2019: 12)

Este conjunto de resultados da cuenta de los grandes avances en materia de marcos normativos y acceso paritario de las mujeres bolivianas en la Asamblea Legislativa nacional y las locales, pero también refleja los grandes puntos pendientes en cuanto al acceso a poderes públicos, como el Ejecutivo y el Judicial y, principalmente, en lo relacionado a la distribución real del poder.

Si bien las leyes no cambian los comportamientos sociales y culturales, es importante señalar el valor simbólico de las mismas como fruto de la movilización y voluntad política, principalmente de las mujeres. El siguiente paso inmediato es exigir el cumplimiento efectivo y real de los acuerdos políticos realizados en el marco de estas normas.

Las medidas legales mencionadas han tenido un importante resultado en términos cuantitativos en la presencia de las mujeres en los órganos del Estado. No se puede negar el mismo como hecho de valor simbólico y pedagógico; vemos la traducción de los mismos en la emergencia de liderazgos femeninos indígenas, tanto afines al gobierno como en la oposición, en el oriente y occidente del país, con una importante capacidad de demanda y deliberación.

## Desafíos

Soy una mujer originaria. Nací sin pertenecer a la comunidad de mi madre originaria (*ayllu Jukumani*), y me crié y me eduqué con padres adoptivos, y desde que tuve uso de razón conocí el sufrimiento y las injusticias de la discriminación y el racismo de la sociedad capitalista, primero por ser mujer, segundo por ser indígena y tercero por ser pobre y huérfana. Todo ello me ha motivado para convertirme en una mujer fuerte y una luchadora incansable. (Huanca Mendoza, 2012: 141)

El antecedente histórico repasado hace evidente que no se puede analizar la lucha histórica de las mujeres y sus consecuentes resultados solamente desde la lucha contra la opresión sexual, esta debe analizarse desde la comprensión de otras opresiones y explotaciones que ocurren simultáneamente, en las que la raza y la clase son algunos ejemplos de ello.

Además del sistema de opresión patriarcal y el sistema capitalista que caracteriza a las sociedades latinoamericanas y que ha discriminado históricamente a las mujeres, se encuentran otros sistemas que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas. Estos mecanismos se expresan en desigualdades raciales, generacionales y culturales cruzadas entre sí, determinando y definiendo las posibilidades de participación política y socioeconómica de las mujeres.

En términos generales se termina por asociar la clase con cierta tonalidad de la piel, de manera que la discriminación por razones fenotípicas no puede ser entendida sino después de una lectura interseccional. Así como el género tiene una dimensión performativa, la raza también la tiene, todo el tiempo estamos actuando y repitiendo el guión. Todo comportamiento humano está imbuido de clase, de género, de raza, el cuerpo emite mensajes en ese sentido. (Pontón, 2017: 117)

Kimberlé Crenshaw, abogada y feminista negra, definió el concepto de interseccionalidad en 1989, señalando que el tratamiento por separado de las discriminaciones de raza y género, como “categorías mutuamente excluyentes de la experiencia y el análisis”, tenía consecuencias problemáticas para la jurisprudencia, para la teoría feminista y para las políticas antirracistas. Propuso “contrastar la multidimensionalidad de la experiencia de las mujeres negras, frente al análisis de un solo eje que distorsiona estas experiencias” (p. 139). La autora señala que toda conceptualización, basada en un solo eje de la discriminación (sea la raza, el género, la sexualidad o la clase), borra a las mujeres negras de la identificación y la posibilidad de resolución de la discriminación, limitando el análisis a las experiencias de miembros privilegiados de cada grupo.

Desde siempre, en las sociedades, cada persona participa de múltiples relaciones diferentes entre sí: económicas, políticas, de género, étnicas, raciales, generacionales, entre otras, y que no son categorías directamente comparables. No se trata de jerarquizar ultrajes, ni determinar cuál es más importante que otro; se trata de buscar una comprensión mayor de la relación entre opresiones y explotación, recurriendo a la interseccionalidad como característica metodológica necesaria, no solo para los estudios de género, sino para la generación de políticas públicas.

Atenuar estos múltiples obstáculos a los que nos enfrentamos las mujeres en procesos políticos se traduce en el olvido, que finalmente impide realizar nuestras propuestas políticas. Incluir las voces de las mujeres en la política es el punto de partida dentro de un proceso para cuestionar los privilegios y sesgos existentes, basados en el género y la clase social, puesto que persisten situaciones de discriminación y brechas vinculadas a condiciones estructurales relacionadas,

*Además del sistema de opresión patriarcal y el sistema capitalista que caracteriza a las sociedades latinoamericanas y que ha discriminado históricamente a las mujeres, se encuentran otros sistemas que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas. Estos mecanismos se expresan en desigualdades raciales, generacionales y culturales cruzadas entre sí, determinando y definiendo las posibilidades de participación política y socioeconómica de las mujeres.*



Moeller, Valeria (1997). *Mac Donald no fue*, técnica mixta sobre papel.

por ejemplo, con su participación en la economía y la corresponsabilidad en la familia o la violencia de la que son víctimas, que determinan las condiciones de desigualdad y exclusión, que se reflejan también en el ámbito de lo político.

Por ejemplo, ONU Mujeres (2019) registra que la participación laboral de la mujer boliviana es la más alta de la región con 62 %, superior a la media de América Latina y el Caribe, que es de 51 %. Sin embargo, esta inserción de las mujeres en la economía boliviana está caracterizada por un alto nivel de vulnerabilidad e informalidad y una importante concentración en sectores de baja productividad. En el país, para el 2017, las mujeres constituyeron el 46 % de la población ocupada, el 43 % de la asalariada y el 53 % de los trabajadores independientes, de acuerdo

con el Observatorio de Empleo y Seguridad Social (Cedla, 2017).

El desempleo afecta más a las mujeres; en promedio, entre 2015 y 2017, la tasa de desempleo era de 4,9 % con relación al 4,2 % de los hombres. A nivel nacional, la brecha salarial entre mujeres y hombres se redujo de 62 % en el año 2000 a 44 % en 2015. Un reciente informe de Oxfam Bolivia de 2019 develó que las mujeres bolivianas dedican cerca de siete horas diarias a trabajos de cuidado, casi el doble que los hombres, lo cual conlleva importantes consecuencias en el ejercicio de sus derechos en general y de su derecho al trabajo.

Estos datos junto con el análisis de clase revelan que las mujeres tienen una alta tasa de actividad laboral bajo un sinfín de precariedades, y

que al mismo tiempo subsiste el problema de la división sexual del trabajo, donde la corresponsabilidad del trabajo en el hogar es el tema pendiente más visible aunque no el único. De seguir invisibilizando actividades como el trabajo doméstico y de cuidados, se facilita su explotación y no retribución.

Parte de estos desafíos resultantes de los años de trabajo y de los pendientes en materia de autonomía económica se recoge en la Agenda Política desde las Mujeres y en la Agenda de Despatriarcalización para Vivir Bien (Oxfam, 2019). Estas agendas coinciden y reconocen los siguientes puntos como centrales para el avance en la corresponsabilidad del cuidado:

- La necesaria inversión del Estado, promoviendo presupuestos para la igualdad, que incluyan recursos para la corresponsabilidad en el cuidado de la familia en los diferentes niveles de gobierno.
- Implementar un régimen integral de bienestar y protección social con el cuidado como pilar fundamental, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), que incorpore servicios de cuidado infantil; cumplimiento de la disposición de obligatoriedad de creación de servicios de cuidado infantil en establecimientos públicos y privados de más de 50 trabajadoras/es; servicios de cuidado a personas dependientes (niños/as, personas con discapacidad, adultas/os mayores, enfermas/os); comedores populares, entre otras acciones que liberen el tiempo del cuidado de las familias y que contemplen la participación no solo del sector público, sino que también considere los aportes de la sociedad civil y el sector privado.
- Contabilizar y visibilizar en las cuentas nacionales el aporte económico del trabajo de cuidado de las mujeres, de acuerdo a la Constitución Política del Estado.
- Realizar una encuesta periódica del uso del tiempo por parte del Instituto Nacional de Estadística.
- Educar a las nuevas generaciones en la deconstrucción de los roles patriarcales, imple-

mentando un currículo escolar con valores sobre las tareas de cuidado, sin reproducir los roles sexistas.

- Crear la licencia de paternidad para promover el ejercicio responsable de la paternidad y políticas de incentivo para empresas y comunidades que tengan programas de sensibilización y medidas sobre la corresponsabilidad social del cuidado.
- Diseñar e implementar políticas de seguridad social de corto (salud) y largo plazo (jubilación) para las mujeres que realizan trabajo doméstico asalariado y de cuidado no remunerado.
- Diseñar estrategias comunicacionales de sensibilización e información sobre la corresponsabilidad y el cuidado como derecho, la responsabilidad social compartida y la redistribución del trabajo entre hombres y mujeres.

## Conclusiones

---

A modo de conclusión, considero importante señalar que las mujeres no hacemos política únicamente desde las urnas: la hacemos desde las calles, desde nuestros hogares, desde cada uno de nuestros espacios y cada día. Por lo tanto, es fundamental:

- Profundizar la perspectiva interseccional dentro del ejercicio paritario de la política, entenderla como una deuda histórica, ya que exige de alguna manera tener conocimiento no solo sobre temas de género, sino sobre temas de etnia y raza, clase, generación, sexualidad, etc.

*(...) considero importante señalar que las mujeres no hacemos política únicamente desde las urnas: la hacemos desde las calles, desde nuestros hogares, desde cada uno de nuestros espacios y cada día.*

- Promover el reconocimiento de las prácticas políticas de las mujeres, de organización interna y colectiva, con sus características propias, dejando de lado la aplicación de manuales hegemónicos que no corresponden a la práctica política local.
- Apoyar el desarrollo de aptitudes y capacidades, tanto de las candidatas como de las lideresas, sobre todo en los aspectos técnicos.
- Apoyar a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, entendiendo que estas no son únicamente ONG y fundaciones, sino también articulaciones, colectivos y otras formas de organización política.
- Fortalecer la autonomía política de las mujeres en actividades que vayan más allá de los procesos electorales, tal como ocurre en el caso de la democracia intercultural.

## Referencias

Álvarez Giménez, María Elvira (2011). *Movimiento feminista y derecho al voto en Bolivia (1920–1952)*. París: Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Recuperado el 6 de diciembre de 2021 de: [https://www.academia.edu/35972505/Movimiento\\_feminista\\_y\\_derecho\\_al\\_voto\\_en\\_Bolivia\\_1920\\_1952](https://www.academia.edu/35972505/Movimiento_feminista_y_derecho_al_voto_en_Bolivia_1920_1952).

Cepal (2017). *Autonomía en la toma de decisiones: Leyes de cuotas y paridad*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/bolivia-6>.

Crenshaw, Kimberlé (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago, Legal Forum, Volume 1989, Issue 1. Recuperado de: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>.

Equipo técnico de profesionales (2019). *Mujeres bolivianas en ruta: De la paridad a la democracia paritaria*. La Paz, Bolivia: PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/mujeres-bolivianas-en-ruta.pdf>.

Equipo técnico de profesionales (2019). *Tiempo para cuidar: Compartir el cuidado para la sostenibilidad de la vida*. Informe de investigación. Bolivia: Oxfam. Recuperado de: [https://actions.oxfam.org/media/assets/file/Tiempo\\_para\\_cuidar.pdf](https://actions.oxfam.org/media/assets/file/Tiempo_para_cuidar.pdf).

Huanca Mendoza, Esperanza R. (2012). *La lucha de las mujeres indígenas, Pensando los feminismos en Bolivia - Serie Foros 2*. La Paz, Bolivia: Conexión Fondo de Emancipación. Recuperado de: [https://www.bivica.org/files/feminismos\\_bolivia.pdf](https://www.bivica.org/files/feminismos_bolivia.pdf).

Marco Navarro, Flavia (2013). *La política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado Plurinacional de Bolivia y en las instancias políticas intermedias: un avance en la garantía de la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres*. La Paz, Bolivia: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/politica\\_de\\_paridad\\_y\\_alternancia\\_en\\_bolivia.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/politica_de_paridad_y_alternancia_en_bolivia.pdf).

Pontón Cevallos, Jenny (2017). “Intersecciones de género, clase, etnia y raza: Un diálogo con Mara Viveros”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 57. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/509/50950468008/html/>.

Sánchez, María del Carmen y Uriona, Katia (2014). *De tejidos y entramados desde la diversidad Sistematización de experiencias colectivas de las mujeres en el Proceso Constituyente, Post Constituyente y Autónomo*. La Paz, Bolivia: Coordinadora de la Mujer. Recuperado de: <http://saludpublica.bvsp.org.bo/cc/bo40.1/documentos/564.pdf>.

Zabalaga Estrada, Carmen (2004). *La organización de las mujeres del Chapare: el camino recorrido, sus luchas y liderazgos*. Cochabamba, Bolivia: Coordinadora de Mujeres Campesinas del Trópico de Cochabamba (Cocamtrop). Recuperado de: [https://cepalforja.org/sistem/documentos/organizacion\\_de\\_mujeres\\_del\\_chapare.pdf](https://cepalforja.org/sistem/documentos/organizacion_de_mujeres_del_chapare.pdf).

# La elección de representantes especiales indígenas

## Avances y desafíos en la edificación de la democracia intercultural

*Una mirada desde las tierras bajas de Bolivia*

Alejandra V. Anzaldo García<sup>1</sup>

### Antecedentes históricos y jurídicos

Uno de los hechos históricos fundamentales de las últimas décadas en la vida democrática del país, y en particular en la vida de los pueblos indígenas de las tierras bajas, fue la Primera Marcha Indígena denominada “Por el Territorio y la Dignidad” de 1990. La marcha indígena gestada desde territorios mojeños en el departamento del Beni tuvo como objetivo que el Estado reconociera la existencia de los pueblos indígenas y el derecho a la propiedad de sus espacios territoriales.

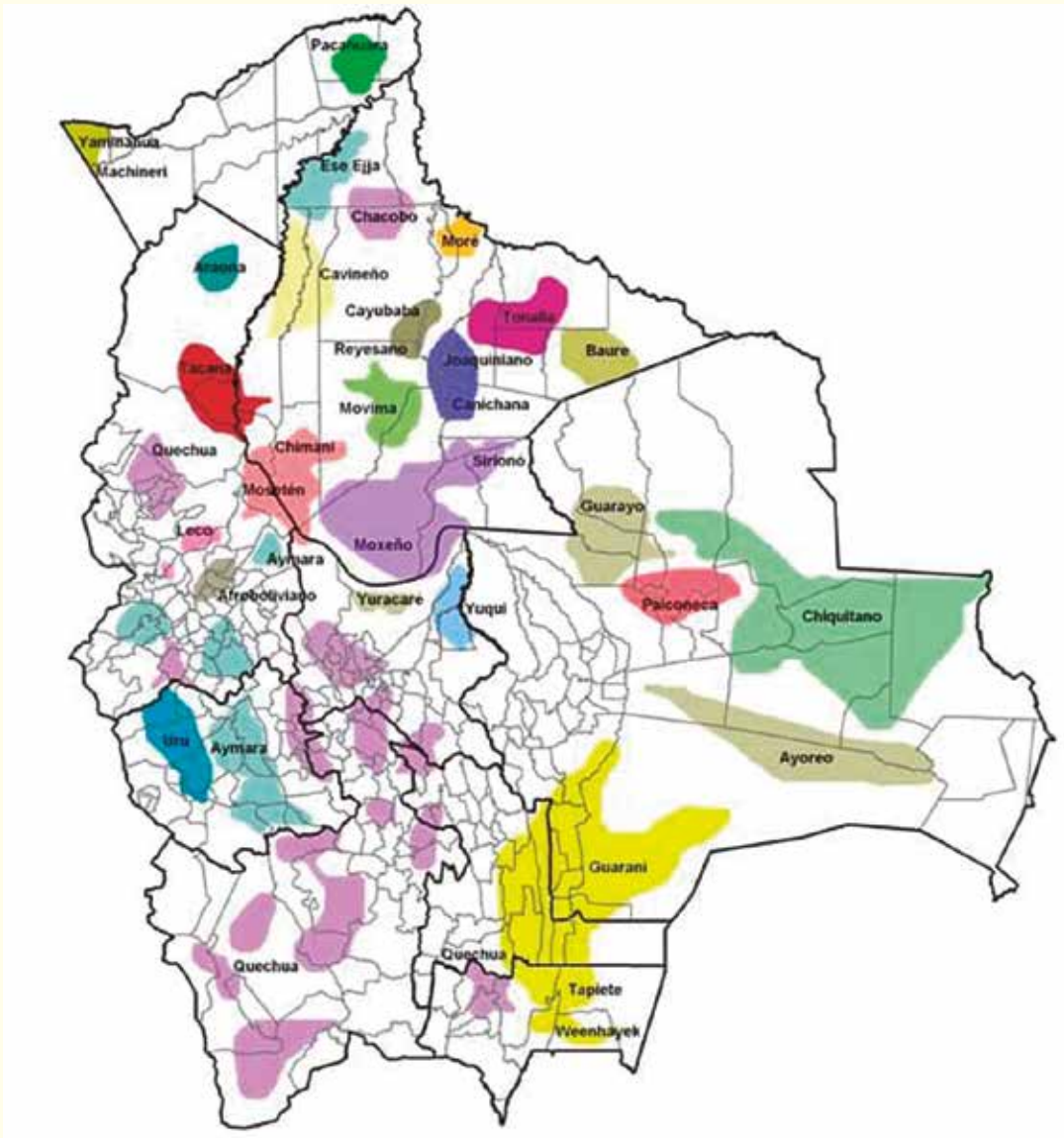
La primera marcha indígena logró visibilizar ante el país entero y el mundo la diversidad de los pueblos indígenas que habitan las selvas, bosques y llanuras, mismas que nunca han estado vacías ni sin dueños, como se creía, dando los primeros pasos para el reconocimiento de la multiculturalidad del país. Asimismo, además de cuestionar la visión monoétnica, tanto en las autoridades como en la sociedad boliviana, posicionó la incorporación jurídica e institucional de otras formas de relación social en torno a dimensiones como la propiedad colectiva sobre la tierra y los recursos naturales, cuestionando el modelo de desarrollo sustentado por el Estado (Guzmán, 2012).



Moeller, Valeria (1997). *María miraba*, técnica mixta sobre madera.

1. Actualmente, es Directora del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - Cipca Regional Beni. Más de 15 años de trabajo y acompañamiento a pueblos indígenas de tierras bajas y sus organizaciones, en especial en el Chaco y Amazonía.  
Correo electrónico: aanzaldo@cipca.org.bo

Figura 1  
Pueblos y territorios indígenas en Bolivia



Fuente: Merco Vilca, Juan Carlos (2008). *Las formas de propiedad y su registro: las tierras indígenas y recursos naturales*. Aecid/Bolivia.

Como señala Guzmán (2012: 16):

La marcha indígena es la multiplicación de los pasos cotidianos dados por cada familia a partir de los imaginarios colectivos. La marcha indígena es la reivindicación pacífica de los derechos negados, es la defensa pacífica de los territorios transgredidos, es la solicitud franca en busca de las transformaciones estructurales hacia el bien

colectivo. La marcha indígena es la defensa del yo colectivo, es la defensa del bien colectivo, es la defensa del espacio colectivo.

Bajo esa comprensión, los pueblos indígenas han realizado una decena de marchas, como expresión de la reivindicación de sus derechos colectivos. Es así que, respecto a la reivindicación



ción de sus derechos políticos, la cuarta marcha “Por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales” y la séptima marcha fueron memorables; ambas reivindicaron, entre otros temas, la representación y participación política en los diversos niveles del Estado.

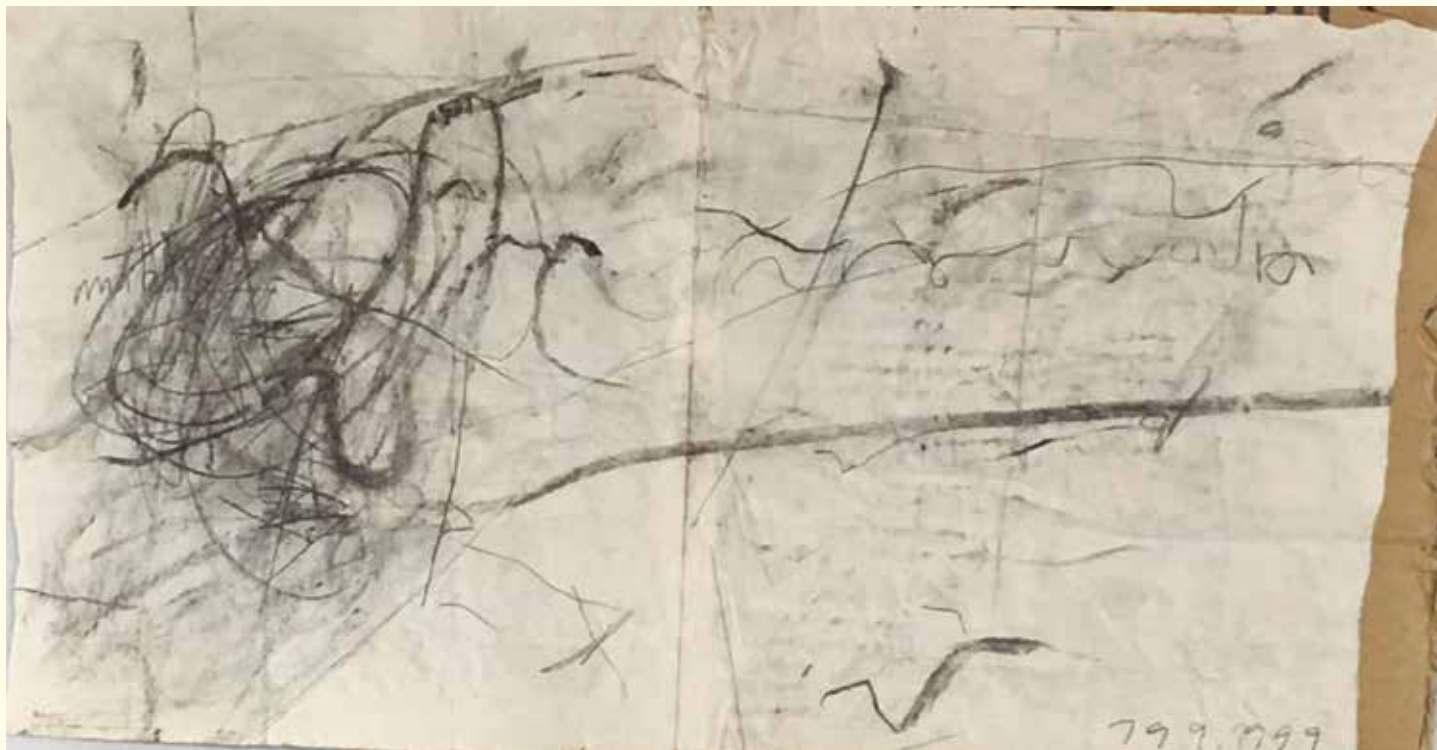
La cuarta marcha indígena en 2002 –en alianza con el sector campesino– logró el compromiso político de iniciar un histórico proceso constituyente en el país, comenzando por modificar artículos de la CPE para incorporar la figura de la Asamblea Constituyente y así refundar el país, y la séptima marcha indígena en 2007 cuestionó y posicionó –entre otros derechos colectivos– la representación directa de las naciones y pueblos indígenas en el Órgano Legislativo, aunque no logró el porcentaje de representación indígena, por tanto, no colmó las expectativas del movimiento indígena y a la fecha continúa siendo una deuda histórica.

También es destacable señalar como hito histórico que las Elecciones Generales de 2002 fueron un paso a la reconfiguración de la representación del poder político nacional, con la emergencia de representantes campesinos e indígenas en la Cámara de Diputados. Esto se dio a partir del surgimiento de partidos políticos nacidos de las organizaciones sociales de extracción rural, campesina e indígena: Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) y, posteriormente, el Movimiento al Socialismo (MAS). Resultado de estas elecciones fue el surgimiento de José Bailaba, elegido a través del voto universal y en circunscripción plurinominal como primer y único diputado titular indígena en representación de tierras bajas (Cejis, 2020).



Moeller, Valeria (2000). *Ave real*, acrílico sobre lienzo.

En el año 2004, se aprobó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas N° 2771, que posibilitó a los pueblos indígenas participar en las elecciones municipales con candidaturas y siglas propias. El avance más importante es que los pueblos indígenas logran acceder al poder, pero a nivel municipal; ejemplos claros son Charagua en el departamento de Santa Cruz y San Ignacio de Mojos en el Beni. También en el 2004, el movimiento indígena logró una reforma de la Constitución Política, incorporando nuevas formas de participación y representación política, generando un quiebre en la hegemonía de los partidos políticos en los poderes del Estado.



Moeller, Valeria (2001). *Nudos y comunicación nula*, collage y carboncillo sobre papel.

En el año 2009, se aprobó una nueva Constitución Política del Estado (CPE), que reconoce la existencia precolonial de los pueblos y naciones indígenas, y de sus derechos colectivos. Entre los elementos centrales planteados e incorporados en el nuevo orden constitucional, resaltan reivindicaciones como la libre determinación, la democracia comunitaria, la administración de la justicia indígena, el derecho a la consulta, la representación política y espacios de representación, la autonomía indígena, tierra territorio y los recursos naturales no renovables, y la economía comunitaria.

En términos de sus derechos políticos, el artículo 11 de la CPE reconoce el ejercicio de la democracia directa y participativa, representativa y comunitaria. El párrafo II, numeral 3 señala que la democracia comunitaria se ejerce por medio de la designación o nominación de autoridades y representantes, y mediante normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos

indígena originario campesinos. Asimismo, la CPE dispone que las naciones y pueblos indígena originario campesinos pueden elegir a sus representantes en las instancias que corresponda, a través de sus organizaciones representativas y formas propias de elección.

Fue así que, en el marco del reconocimiento de sus derechos políticos, las naciones y pueblos indígenas de tierras bajas a través de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (Cidob) construyó una propuesta de Ley Electoral con el planteamiento del reconocimiento de 36 escaños en el Órgano Legislativo, con la finalidad de lograr la representación de al menos una representación por cada pueblo indígena. Esta propuesta fue reducida a 14 escaños y, finalmente, fue cercenada a siete circunscripciones especiales indígena originario campesinas en Bolivia con la promulgación de la Ley N° 4021<sup>2</sup> del Régimen Electoral Transitorio en abril de 2009.

2. La Ley N° 4021 regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, elección de la presidenta o presidente, vicepresidenta o vicepresidente y autoridades departamentales y municipales, en las elecciones del 6 de diciembre de 2009 y en las elecciones del 4 de abril de 2010; además de los referendos autonómicos, la elección de asambleístas departamentales y consejeros departamentales para los fines establecidos en la presente ley.

Con lo mencionado en el párrafo anterior, nuevamente se reafirma la deuda histórica de la representación indígena en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), en el marco del ejercicio de sus derechos políticos de manera colectiva y el ejercicio de su democracia comunitaria. En el período 2009-2021, la representación indígena apenas ha alcanzado a siete de 130 asambleístas.

Circunscripciones especiales indígenas, el reconocimiento parcial del derecho de los pueblos indígenas

La Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio, promulgada el 14 de abril de 2009, definió en su artículo 32 el número y asignación de escaños por departamento, por circunscripciones uninominales, por plurinacionales y especiales, quedando definido para estas últimas apenas siete escaños.

*Entre los elementos centrales planteados e incorporados en el nuevo orden constitucional, resaltan reivindicaciones como la libre determinación, la democracia comunitaria, la administración de la justicia indígena, el derecho a la consulta, la representación política y espacios de representación, la autonomía indígena, tierra territorio y los recursos naturales no renovables, y la economía comunitaria.*

**Tabla 1**  
**Distribución de escaños por Circunscripción Especial Indígena**

Departamento	Naciones y Pueblos Indígenas minoritarios	Número de escaños
La Paz	Afroboliviano, Mositén, Leco, Kallawayá, Tacana y Araona	1
Santa Cruz	Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo, Yuracaré y Mojeño	1
Cochabamba	Yuki, Yuracaré	1
Potosí	-	0
Chuquisaca	Guaraní	0
Pando	Yaminagua, Pacahuara, Esse Eija, Machinerí y Tacana	1
Oruro	-	1
Tarija	Guaraní, Weenayek Tapieté	1
Beni	Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chacobo, Canichana, Mositén y Yuracaré	1
Total		7

Fuente: Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio (2009).



Moeller, Valeria (2002). *Silla inútil, silla rota*, técnica mixta sobre papel.

La presente Ley no fue considerada por las naciones y pueblos indígenas un logro, por el contrario, ya que vulnera su derecho político respecto a la representación indígena, no solo por el número menor de circunscripciones especiales indígenas, sino también por el no reconocimiento efectivo del derecho de pueblos minoritarios, como en el caso de Chuquisaca, donde excluye a los pueblos indígenas Yampara, Guaraní y Qhara Qhara, y, en el caso de Potosí, a Chichas, Qhara Qhara, Lípez, Charkas y Killakas. Por otra parte, la Ley N° 026 del Régimen Electoral promulgada en el 2010 ratificó lo definido en la Ley N° 4021, consolidando únicamente siete circunscripciones especiales indígena originario campesinas.

Luego de más de una década de la Ley N° 4021, la Ley N° 026 y de la puesta en vigencia de la propia Constitución Política del Estado, el número de representantes de las naciones y pue-

blos indígenas se mantiene, aspecto que confirma el reconocimiento y ejercicio parcial de su derecho a la representación indígena en el Órgano Legislativo. A pesar de estos desalientos para las naciones y pueblos indígenas del país, definieron participar en las siguientes Elecciones Generales de 2009<sup>3</sup>, 2014<sup>4</sup>, 2019<sup>5</sup> y 2020<sup>6</sup>, con la elección de sus candidatas/os, en algunos casos de manera orgánica, para luego someterlos a la elección por vía de la democracia representativa con la intermediación de partidos políticos.

También es importante señalar que a pesar que la Ley N° 026 reconoció que las postulaciones a las circunscripciones especiales indígenas sería a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos u otras organizaciones debidamente registradas en el Órgano Electoral, no fue hasta las Elecciones Generales de 2020 que algunas organizaciones indígenas lograron el reconocimiento de sus

3. Elecciones Generales, 6 de diciembre de 2009. Las autoridades nacionales ejercieron en el período 2010-2015.

4. Elecciones Generales, 12 de octubre de 2014. Período de ejercicio 2015-2020.

5. Elecciones Generales, 20 de octubre de 2019. Elecciones anuladas.

6. Elecciones Generales, 18 de octubre de 2020. Período de ejercicio 2020-2025.

personerías jurídicas para su participación en la elección de diputados especiales con sigla propia, aunque con muchas limitaciones.

A manera de hacer un recuento de las y los diputados de las Circunscripciones Especiales Indígenas elegidos para los tres períodos legis-

lativos, es importante señalar que el partido del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) ha obtenido el 95 % de los escaños especiales indígenas.

**Tabla 2**  
**Diputados y diputadas por período legislativo, según Circunscripción Especial Indígena**

<b>Circunscripción Especial Indígena</b>	<b>Diputados y diputadas Período 2010-2014</b>	<b>Diputados y diputadas Período 2015-2020</b>	<b>Diputados y diputadas Período 2020-2025</b>
La Paz	Titular: Jorge Medina Barra Suplente: Blanca Marilyn Cartagena Cuqui MAS-IPSP	Titular: Alicia Natte Rosendi Suplente: José Mendoza Barrera MAS-IPSP	Titular: Verónica Chalco Tapia Suplente: Johnson Jimenez Cobo MAS-IPSP
Santa Cruz	Titular: Bienvenido Zacu Mborobainchi Suplente: Teresa Nomine Chiqueno MAS-IPSP	Titular: Avilio Vaca Achico Suplente: Marcela Chuviru Chuvé MAS-IPSP	Titular: Elsa Sanchez Romero Suplente: Luis Alfonso Changaray Romero MAS-IPSP
Cochabamba	Titular: Eleuterio Guzmán Zelada Suplente: Luisa Guaguasu Isategua MAS-IPSP	Titular: Patricia Chávez Noe Suplente: Emilio Vilche Rocha MAS-IPSP	Titular: Gildo Leodan Hinojosa Soria Suplente: Romina Griselda Gomez Jiménez MAS-IPSP
Pando	Titular: Julio Cortez Vira Suplente: Bertha Ramallo Hurtado MAS-IPSP	Titular: Walter Ayala Sripipi Suplente: Yeny Duri Bautista MAS-IPSP	Titular: Tacni Elvis Mendoza Mendoza Suplente: Javier Alejandro Machuqui Mamio MAS-IPSP
Oruro	Titular: Benigno Quispe Mamani Suplente: Toribia Alvaro Moya MAS-IPSP	Titular: Santos Paredes Mamani Suplente: Inés López Quispe (Unidad Demócrata)	Titular: Honorio Chino Mamani Suplente: María Choque Chachaque MAS-IPSP
Tarija	Titular: Federico Salazar Sanchez Suplente: Cristina Valeroso Cuellar MAS-IPSP	Titular: Jacinto Vega Rivero Suplente: Tuna Salazar Retamozo MAS-IPSP	Titular: Darlen Isabel Velasco Torrez Suplente: Josué Ayala Sánchez MAS-IPSP
Beni	Titular: Pedro Nuni Caity Suplente: María Sonia Justiniano Cujuy MAS-IPSP	Titular: Ramona Moye Camaconi Suplente: Eloy Cartagena Yoamona MAS-IPSP	Titular: Enrique Cunai Cayuba Suplente: Fátima Achipa Vaca MAS-IPSP

Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) de Bolivia.



Moeller, Valeria (1998). *Sin título*, óleo sobre lienzo.

## Elecciones Generales 2020, la posibilidad para que las organizaciones indígenas avancen sin la intermediación política partidaria

Las Elecciones Generales de 2020 marcaron otro hito importante en el ejercicio de los derechos políticos de las naciones y pueblos indígenas en el marco de la democracia comunitaria,

ya que por primera vez el Tribunal Supremo Electoral abrió la posibilidad para que las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas registraran la postulación de las candidaturas a las siete diputaciones por circunscripciones especiales sin la intermediación de organizaciones políticas. Esta situación se dio en aplicación del artículo 11, párrafo II, numeral 3<sup>7</sup> de la Constitución Política del Estado y los artículos 61, párrafo VI<sup>8</sup> y 106<sup>9</sup> de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, que permite que las organizaciones indígenas postulen candidaturas a diputaciones en circunscripción especial, reafirmando la Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas y su Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas N° 043/200.

Si bien este hecho es relevante en la historia de los pueblos indígenas y del país, aún está abierta también la posibilidad de que los partidos políticos inscriban a candidatas/os en las mismas circunscripciones indígenas, provocando una división del voto indígena, la persistencia directa de la captura de las y los representantes indígenas sometidos a las decisiones políticas partidarias y no así las decisiones y mandatos orgánicos de la agenda propia de los pueblos y naciones indígenas.

En las Elecciones Generales de 2020, un total de seis organizaciones indígenas lograron registrar sus personerías jurídicas para su participación y postulación de candidatos en las circunscripciones especiales indígenas (Tabla 3).

7. "II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley (...). 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley" (CPE, art. 11).
8. "De la elección de diputadas o diputados en circunscripciones especiales. VI. La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional" (Ley N° 026, art. 61).
9. "Postulación de Candidatos. Todas las candidaturas a cargos de gobierno y de representación política serán presentadas por organizaciones políticas con personalidad jurídica vigente otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional. En el caso de las candidaturas para la Asamblea Legislativa Plurinacional, en circunscripciones especiales indígena originario campesinas, también podrán ser postuladas por sus organizaciones" (Ley N° 026, art. 106).

**Tabla 3**  
**Organizaciones indígenas que lograron el reconocimiento de sus personerías jurídicas en cinco Circunscripciones Especiales Indígenas**

Organizaciones indígenas	Sigla	Circunscripción Especial
Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni	CPEM-B	Beni
Asamblea del Pueblos Guaraní*	APG*	Santa Cruz Tarija
Organización Indígena Chiquitana	OICH	Santa Cruz
Consejo Indígena Yuqui	CIY	Cochabamba
Organización de Capitanías Weenhayek	Orcaweta	Tarija
Pueblo Indígena Yaminagua	Yaminagua	Pando

Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Electoral Plurinacional (2020).

Nota: \*La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) logró el reconocimiento de su personería jurídica para dos circunscripciones especiales indígenas.

La participación política de las organizaciones indígenas no solo se da en el hecho de lograr el reconocimiento de sus personerías jurídicas, sino que, sobre todo, es importante señalar que la elección de sus candidatas/os se realizó en espacios orgánicos según sus normas y procedimientos propios, aunque no fueron lo suficientemente sólidos y respaldados por la totalidad de las bases; sumado además a que el universo del padrón electoral de las Circunscripciones Especiales corresponde a una diversidad de pueblos y naciones indígenas y no necesariamente de la organización que logró inscribir a su candidata/o.

Asimismo, es importante reconocer que las organizaciones indígenas, en especial de tierras bajas, viven desde el 2012 (posterior a la 8<sup>va</sup> Marcha indígena por la defensa del Tipnis<sup>10</sup>) una crisis orgánica reflejada en la división de sus organizaciones matrices como la Cidob, directorios paralelos, cooptación de dirigentes y principalmente pérdida de su agenda histórica reivindicativa.

También es totalmente destacable que las organizaciones indígenas inscribieron sus candidaturas indígenas acompañadas de un plan o propuesta de gobierno, en la que expresaron y priorizaron demandas históricas como la consolidación de las autonomías indígenas, la defensa y protección de sus territorios, el ejercicio y respeto a la consulta previa, la aplicación de la justicia indígena, la educación bilingüe e intercultural, la salud, la educación y los servicios básicos.

De acuerdo a los resultados de las Elecciones Generales de 2020, en particular los relacionados con la votación en las Circunscripciones Especiales, a pesar de que los siete escaños están ocupados por asambleístas indígenas que participaron a través del partido político del MAS-IPSP, se vislumbra un clivaje entre el voto a favor del partido político y el voto –aunque minoritario– a favor de las propias organizaciones indígenas, que posiblemente significaría un nuevo horizonte para el fortalecimiento efectivo de la representación indígena en la ALP.

10. Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (Tipnis).

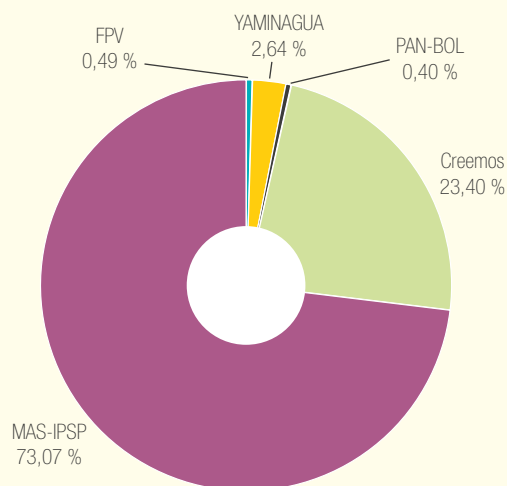


Moeller, Valeria (2001). *Espacios II*, técnica mixta sobre papel.

Las siguientes figuras muestran el comportamiento electoral en cinco circunscripciones indígenas en las Elecciones Generales de 2020, en las que se visibiliza la expresión de un voto

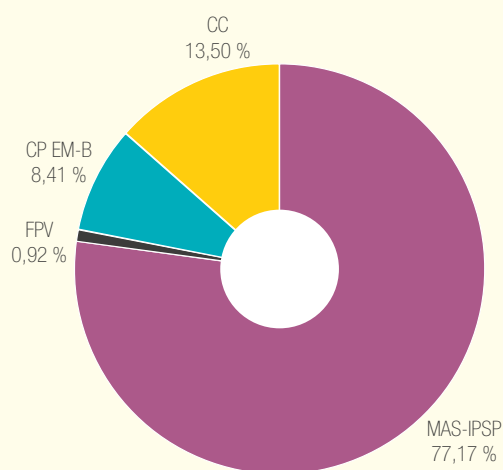
orgánico contestatario desde las bases, que demanda su autonomía orgánica independiente a la de cualquier partido político.

**Figura 2**  
**Comportamiento electoral en la**  
**Circunscripción Especial Indígena Pando,**  
**Elecciones Generales 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del OEP (2020).

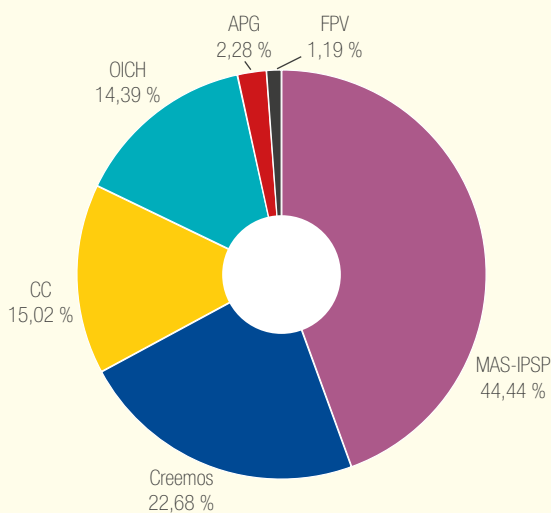
**Figura 3**  
**Comportamiento electoral en la**  
**Circunscripción Especial Indígena Beni,**  
**Elecciones Generales 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del OEP (2020).

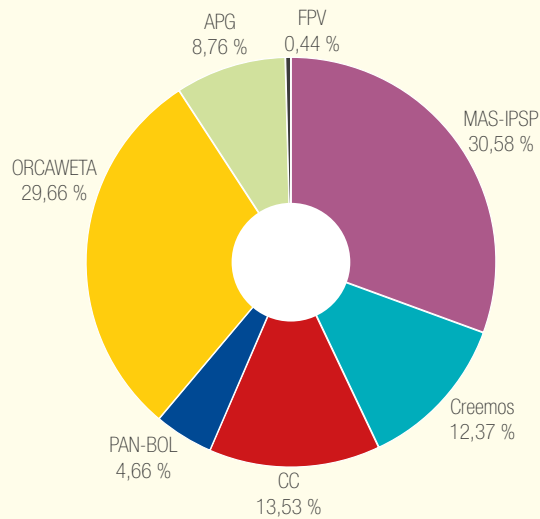


**Figura 4**  
**Comportamiento electoral en la**  
**Circunscripción Especial Indígena Santa**  
**Cruz, Elecciones Generales 2020**



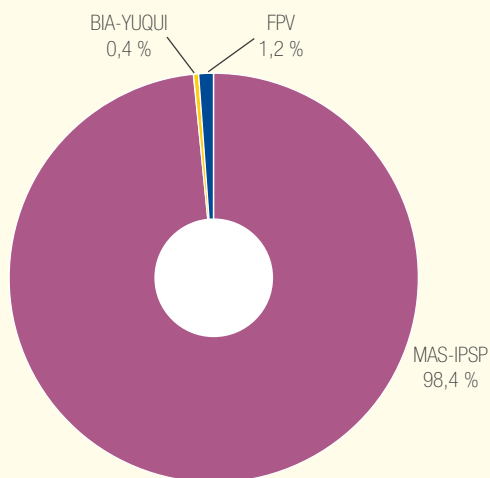
Fuente: Elaboración propia con datos del OEP (2020).

**Figura 5**  
**Comportamiento electoral en la**  
**Circunscripción Especial Indígena Tarija,**  
**Elecciones Generales 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del OEP (2020).

**Figura 6**  
**Comportamiento electoral en la Circunscripción Especial Indígena Cochabamba,**  
**Elecciones Generales 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del OEP (2020).



Moeller, Valeria (1998). *Furia en rojo*, óleo sobre cartón.

Este hecho marca como desafíos a futuro de las organizaciones indígenas: impulsar una nueva etapa de empoderamiento de sus estructuras orgánicas a través de su participación electoral con candidatas/os propios, que además se mantenga vigente el anhelo y necesidad de conformar una bancada indígena que reposicione la agenda histórica y orgánica de los pueblos, y el ejercicio de sus derechos constitucionalizados.

### La democracia comunitaria ¿limitada a la elección de representantes?

Algunas investigadoras e investigadores definen la democracia comunitaria bajo un concepto cerrado, sin embargo, otros señalan a la democracia comunitaria como un concepto abierto y en construcción, sobre todo desde la visión de los propios pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia (Hinojosa *et al.*, 2016).

En el recuento de la participación política de los pueblos indígenas, en particular en las Circunscripciones Especiales, es evidente su tratamiento desde la perspectiva de la elección de sus representantes en la ALP, sin embargo, la democracia comunitaria tiene un espectro más amplio. La democracia comunitaria permite la toma de decisiones para la gestión de sus territorios, el ejercicio de su justicia indígena, para su sistema económico y para atender sus necesidades básicas y estratégicas de la vida comunitaria como salud, educación, comunicación, entre otros.

En este marco, el desafío es romper la nociva relación entre normas, procedimientos propios y la representación indígena, manteniendo una mirada holística de la democracia comunitaria. Por otra parte, es necesario reconocer que en los procesos eleccionarios de las autoridades indígenas, como el de las Circunscripciones Especiales, en una primera instancia las organizaciones indígenas eligen a sus representantes según normas y procedimientos propios y sus resultados son sometidos en una segunda instancia a la votación en las urnas, subordinando de esta manera la democracia comunitaria a la democracia representativa.

### Avances

- En la última década, las naciones y pueblos indígenas han logrado avanzar poco en su representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional, expresada en un número menor de escaños en relación a lo demandado (36, uno por cada nación y pueblo indígena) y sus representantes no respondieron a sus mandatos y agendas propias, quedando capturados por la agenda política partidaria de su intermediario. No obstante, en las Asambleas Legislativas Departamentales, las naciones y pueblos indígenas del país han logrado mayor representación, sin embargo, actualmente mantienen las demandas de mayor representación indígena en estos espacios de toma de decisión.
  - El reconocimiento de las personerías jurídicas de seis organizaciones indígenas (en especial de Tierras Bajas) para participar con candidatos propios en las Elecciones Generales de 2020 marcó el último hito importante para los pueblos indígenas.
  - Es evidente que ante estos pocos avances – resumidos en la elección de autoridades – no existen cambios significativos en el ejercicio de los derechos políticos de las naciones y pueblos indígenas.
- Impulsar una nueva etapa de empoderamiento de las estructuras orgánicas a través de su participación electoral con candidatas/os propios, y que además se mantenga vigente el anhelo y necesidad de conformar una bancada indígena que reposicione la agenda histórica y orgánica de los pueblos, y el ejercicio de sus derechos constitucionalizados.
  - Desruralizar el voto indígena en la elección de las Diputaciones Especiales, ya que se excluye a la población autoidentificada indígena que vive en las áreas urbanas y, por ende, se vulneran sus derechos constitucionalizados.
  - Avanzar en la consolidación de una democracia intercultural que respete los derechos políticos de los pueblos indígenas.
  - Aplicar criterios de equidad en el ejercicio de las democracias. Las circunscripciones especiales tienen dimensiones territoriales desproporcionadas para una candidatura, en comparación con la candidatura uninominal que se limita a un espacio reducido, por ejemplo, para la construcción y difusión de sus propuestas o planes de gobierno. Las y los candidatos de la circunscripción especial deben recorrer espacios territoriales muy grandes, como en los departamentos de Beni y Santa Cruz.

### Desafíos

- Reposicionar una agenda orgánica que reivindique los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas, no solo los referentes a sus derechos políticos.
- Lograr el reconocimiento del ejercicio de sus derechos políticos, según sus normas y procedimientos propios, por parte de los partidos políticos, y, por tanto, no se debe forzar que su representación política esté condicionada a la intermediación política partidaria, que pone en verdadero riesgo sus demandas y agenda orgánica.

*En la última década, las naciones y pueblos indígenas han logrado avanzar poco en su representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional, expresada en un número menor de escaños en relación a lo demandado (...).*



Moeller, Valeria (1998). *Sirena y luna de sueño*, óleo sobre madera.

## Referencias

---

- Cejis (2020). *Separata Artículo Primero*. Número 21. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Cipca Santa Cruz (2020). “La participación política de los Pueblos Indígenas es una agenda inconclusa que afecta la democracia comunitaria”. <https://www.cipca.org.bo/noticias/la-participacion-politica-de-los-pueblos-indigenas-es-una-agenda-inconclusa-que-afecta-la-democracia-comunitaria>.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (febrero, 2009).
- Guardiana (2020). “Asambleístas indígenas y el reto de desempolvar su agenda de reivindicaciones”. Recuperado el 12 diciembre de 2021 de: <https://guardiana.com.bo/iniciativas/asambleistas-indigenas-y-el-reto-de-desempolvar-su-agenda-de-reivindicaciones/>.
- Guzmán, I. (2012). *Octava Marcha Indígena en Bolivia por la defensa del territorio, la vida y los derechos de los pueblos indígena*. La Paz, Bolivia.
- Hinojosa, M. et al. (2016). *Interculturalidad, vivir bien y democracia en los pueblos indígenas de tierras bajas*. La Paz, Bolivia.
- Izurieta, E. (2020). “¿El voto orgánico en el Beni seguirá siendo la expresión contestataria ante las estructuras de poder tradicionales?”. Recuperado el 13 diciembre de 2021 de: <https://www.cipca.org.bo/analisis-y-opinion/cipca-notas/el-voto-organico-en-el-beni-seguira-siendo-la-expresion-contestataria-ante-las-estructuras-de-poder-tradicionales>.
- Merco Vilca, Juan Carlos (2008). *Las formas de propiedad y su registro: las tierras indígenas y recursos naturales*. Aecid/Bolivia. Recuperado de: [www.territorioindigenaygobernanza.com](http://www.territorioindigenaygobernanza.com).
- Ley N° 4021 Régimen Electoral Transitorio, del 14 de abril de 2009.
- Ley N° 026 del Régimen Electoral, del 30 de junio de 2010.
- Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, del 1 de septiembre de 2018.
- OEP (2009). Resultados de Elecciones Generales 2009. Candidatos electos.
- \_\_\_\_ (2020). Separata: Publicación de Resultados – Elecciones Generales 2020.
- \_\_\_\_ (2020). Acta de Cómputo Nacional. Elección de Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, y de representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales del Estado Plurinacional de Bolivia.

# Las políticas contenciosas de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia<sup>1</sup>

John Cameron y Wilfredo Plata<sup>2</sup>

Los debates acerca de qué significa ser indígena en América Latina continúan poniendo fuerte énfasis en aquello que es compartido, comunal y colectivo a costa de las diferencias internas, tensiones y conflictos dentro de los movimientos y las comunidades indígenas. La tendencia a contrastar las cosmologías indígenas y sistemas culturales con visiones del mundo occidental liberal (por ejemplo, Rivera Cusicanqui, 1992) iluminan esas creencias compartidas, mientras permanecen largamente en el silencio acerca de la divergencia y el conflicto, especialmente con relación a la internalización o apropiación indígena de los valores políticos liberales. Como Colloredo-Mansfeld argumenta en el contexto de investigaciones antropológicas de las políticas indígenas en el Ecuador, “la investigación de la desunión ha sido despreciada sino específicamente desalentada” (2009: 145). Similarmente, escribiendo en el contexto de Bolivia, Canessa nos recuerda que “incluso pequeñas comunidades pueden no tener un sentido compartido de la historia y, consecuentemente, un sentido compartido de su identidad indígena” (2008: 360). La asunción generalizada de una supuesta homogeneidad cultural y política entre las comunidades indígenas tiene serias consecuencias, porque oculta las múltiples interpretaciones diferentes de las identidades e historias locales, aun en los pueblos más pequeños, y eclipsa los conflictos políticos que pueden saltar de estas interpretaciones diferentes.

Es importante subrayar que el estudio de la desunión y el conflicto entre las comunidades

y movimientos indígenas levanta difíciles desafíos éticos para técnicos e investigadores externos de las comunidades indígenas (Colloredo-Mansfeld, 2009; Jackson, 1989; Lucero, 2006; Warren y Jackson, 2002; Weismantel, 2006). ¿Deberían discutir públicamente las tensiones internas dentro de las comunidades indígenas? ¿O deberíamos entender las diferencias internas dentro de las comunidades indígenas como propiedad intelectual exclusiva de esas comunidades, de las cuales solo ellas tienen la autoridad para discutir? Pensando en estas preguntas, lidiamos con si deberíamos escribir este artículo y, de hecho, omitimos deliberadamente algunos hechos que podrían dañar a las comunidades si se hicieran públicos. Sin embargo, como investigadores que apoyan los derechos indígenas, también creemos que es importante para todos los actores que están aliados con esta lucha política comprender las perspectivas heterogéneas hacia dentro de las comunidades indígenas.

Como explicamos en otro artículo (Plata y Cameron, 2017), muchas comunidades indígenas en Bolivia y otros países de América Latina no están interesadas en absoluto en la autonomía indígena, al menos, no en el contexto político contemporáneo. El apoyo por parte de investigadores externos para proyectos políticos indígenas también requiere el análisis honesto que no romantice las formas en las cuales los pueblos indígenas interpretan su historia y cultura y las consecuencias políticas de esas diferencias. La falta de comprensión anticipada de las dife-

1. Este artículo está revisado y actualizado de una versión anterior publicada en *Cuestión Agraria* (Fundación TIERRA) en 2014.

2. John Cameron es profesor en el Departamento de Estudios de Desarrollo Internacionales, Dalhousie University, Canadá e Investigador Asociado, Fundación TIERRA, Bolivia. Correo electrónico: john.cameron@dal.ca

Wilfredo Plata es investigador en Fundación TIERRA, Bolivia. Correo electrónico: w.plata@ftierra.org



Foronda, Miguel (2019). *Cavilación urbana*, fotografía.

rencias y conflictos locales puede rápidamente conducir a crear expectativas ingenuas y conducir a expresiones inapropiadas de apoyo a las luchas políticas de los pueblos indígenas.

Este ensayo examina las interpretaciones conflictivas de la historia local, cultura e identidad en algunos municipios indígenas de Bolivia que han estado enfrascados en la construcción de nuevas instituciones de autogobierno, conocidas en Bolivia como *Autonomías Indígena Originario Campesinas* (AIOC). El ensayo intenta dar luces sobre la movilización política de actores indígenas que tienen distintas comprensiones de su propia cultura y las implicaciones de esas diferentes comprensiones para la creación de nuevas instituciones de autogobierno. Se concentra en elementos de cultura e historia indígenas referidos particularmente al diseño contemporáneo de las instituciones del autogobierno. El contexto político creado por la oportunidad de convertir gobiernos municipales en autonomías indígenas levanta desafíos políticos y económicos vinculados a la construcción de identidades indígenas y sus correspondientes interpretaciones de la historia, en tanto que, esas identidades e historias pueden ahora jugar

un rol mucho mayor para el diseño de instituciones que tomarán importantes decisiones acerca de cómo los recursos del Estado son asignados y administrados. El desafío crece en la medida en que aumentan las tensiones y conflictos sobre cómo la historia debe ser interpretada y cómo las identidades indígenas colectivas deben ser definidas.

El documento plantea tres puntos centrales. En primer lugar, argumenta que los cambios en el contexto jurídico y político de Bolivia que abren oportunidades para la autonomía indígena también generan conflictos dentro de las comunidades indígenas acerca de lo que la identidad indígena significa, y cómo la cultura indígena y la historia se deben expresar en el ejercicio del autogobierno. En segundo lugar, las interpretaciones contrapuestas de la historia y la cultura son a menudo velos que dificultan la comprensión de los intereses políticos y económicos contemporáneos. En tercer lugar, los conflictos en torno a la comprensión de la cultura local no solo existen entre las diferentes facciones políticas, sino que también se encuentran dentro de las personas individuales cuya propia comprensión de su identidad y cultura se encuentra en tensiones internas, sobre todo en el contexto de la apuesta por crear nuevas instituciones de autogobierno. En resumen, el ensayo afirma que, incluso en los municipios donde las identidades indígenas parecían ser fuertes y relativamente homogéneas, las oportunidades para crear nuevas instituciones de autogobierno han abierto divisiones internas acerca de cómo las identidades indígenas deben expresarse políticamente y revelar los procesos culturales y de construcción de la identidad política. El contexto político para la autonomía indígena en Bolivia ha cambiado considerablemente desde que escribimos la versión anterior de este artículo en 2014. Sin embargo, creemos que estos argumentos sobre los conflictos internos acerca de la identidad indígena y el diseño de las instituciones indígenas siguen siendo importantes para comprender en 2020.

El ensayo está organizado en dos partes principales. La primera explica el contexto político y legal para el autogobierno indígena en Bolivia

a partir de los supuestos de homogeneidad local, cultural y política que los han acompañado. La segunda parte presenta y analiza algunos de los conflictos clave sobre las interpretaciones de la identidad local que han surgido en algunos de los municipios indígenas que participan en el proceso autonómico. El documento concluye con un intento de dar sentido a estos conflictos en el contexto más amplio de los debates acerca de la formación de instituciones de autogobierno indígenas.

### La autonomía indígena y los supuestos de homogeneidad cultural y política

---

La Constitución Política de Bolivia de 2009 reconoció formalmente los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía política, descrita en la Constitución y las leyes posteriores como *Autonomía Indígena Originaria Campesina* (AIOC). El reconocimiento legal del derecho a la autonomía indígena fue una respuesta a una demanda central de las luchas políticas indígenas en Bolivia desde principios de la década de los 90, así como un tema central en el Grupo de Trabajo de la ONU sobre los Pueblos Indígenas, que produjeron la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, después de más de dos décadas de deliberaciones. En el contexto de la nueva Constitución, que refleja tanto el espíritu como la mayor parte de los propios términos de la Declaración de la ONU, el gobierno de Bolivia estableció un marco legal específico para el autogobierno indígena. En julio de 2010, el gobierno aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que describía los procedimientos y las condiciones para el ejercicio formal de esta autonomía indígena.

Varios componentes de la Ley Marco son cruciales para entender el aumento de las tensiones y conflictos sobre las interpretaciones de la historia e identidad dentro de las comunidades

indígenas que han debatido si y cómo crear nuevas instituciones de AIOC. En primer lugar, la jurisdicción legal asociada a la autonomía indígena es muy similar a la de los gobiernos municipales en Bolivia. La ley también establece la competencia de las autonomías indígenas para administrar jurídicamente las formas indígenas de justicia, aunque la Ley de Deslinde Jurisdiccional limita en gran medida los temas que la justicia indígena en realidad puede abarcar.<sup>3</sup> En segundo lugar, la ley crea dos rutas básicas para la autonomía indígena. La primera ruta es la conversión de los gobiernos municipales hacia las nuevas instituciones de la autonomía indígena. La segunda vía es la conversión de *Tierras Comunitarias de Origen (TCO)* en *Territorios Indígena Originario Campesinos* y, luego, en las nuevas instituciones de la AIOC.

La construcción de las autonomías indígenas está sujeta a una serie de complejos requisitos legales y procedimientos electorales que han sido muy controvertidos debido a las limitaciones que crean para las comunidades indígenas, especialmente para aquellos que no cuentan con un fuerte apoyo legal y técnico para navegar por procedimientos burocráticos complejos. Además, el Estado boliviano modificó la Ley Marco en junio de 2019 para cambiar el proceso para crear nuevas instituciones de autogobierno indígena (artículo 54). Los requisitos básicos incluyen la presentación de una solicitud formal junto con los documentos de apoyo para llamar a un referendo sobre la autonomía indígena. Esos documentos incluyen una petición firmada, la confirmación del apoyo de los representantes municipales y la evidencia de la historia precolonial de los pueblos indígenas que viven en el municipio. El siguiente requisito es el propio referendo. En los casos en que los referendos municipales apoyaron la conversión a la autonomía indígena, habría que establecer una asamblea para elaborar un *Estatuto Autonómico* para regular el funcionamiento in-

---

3. La Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional (2010) describe todas las áreas de jurisdicción legal que no pueden ser consideradas por la justicia indígena.



Foronda, Miguel (2019). *Intersecciones*, fotografía.

terno de la autonomía indígena. Las asambleas autonómicas que se han creado hasta la fecha tienen entre 45 y 102 miembros y han llevado a cabo alrededor de quince reuniones de entre dos a tres días cada una para elaborar sus estatutos autonómicos. La Ley Marco original de 2009 requería que cada estatuto autonómico fuera aprobado en un segundo referendo antes de que se enviara al Tribunal Constitucional de Bolivia para asegurar que fuera compatible con la Constitución y las leyes pertinentes. La nueva versión de la Ley Marco (2019) elimina el requisito para el segundo referendo, pero abre nuevas oportunidades para la participación de poblaciones no indígenas en la elaboración de los estatutos autonómicos.<sup>4</sup> Los municipios que optan por no convertirse a la autonomía indígena son requeridos por ley para la elaboración de *Cartas Orgánicas Municipales* para regular su funcionamiento interno, pero disfrutan de menor libertad para la innovación institucional que los *Estatutos Autonómicos*. Vale subrayar que muchos pueblos indígenas en las tierras altas de Bolivia han escogido esa segunda opción de consolidar su estatus municipal a través de una *carta orgánica* (Plata y Cameron, 2017).

De los 18 municipios que anunciaron su intención de celebrar un referendo sobre la autonomía indígena en 2009, solo 12 fueron capaces de cumplir con los diversos requisitos legales para los referendos, que se celebraron en diciembre de 2009. De los 12 municipios, la mayoría de los votantes apoyaron la conversión a la autonomía indígena en todos menos uno, dejando a 11 municipios en transición hacia el autogobierno indígena (ver la Tabla 1 más adelante). Luego, en 2016, el gobierno abrió una segunda entrada a la autonomía indígena que involucró a más municipios y territorios indígenas, principalmente en las tierras bajas.

El enfoque de este ensayo son los 11 primeros municipios que iniciaron la conversión hacia autonomías indígenas en 2009. A la hora de escribir en 2020, más de diez años después de la promulgación de la LMAD, es obvio que los procesos autonómicos son mucho más lentos, complicados y conflictuados de lo que nadie esperaba en 2009. Los retrocesos y conflictos en los procesos autonómicos son resultado de dos causas principales: las limitaciones del marco legal para AIOC y las diferencias internas dentro de los municipios indígenas.

4. Conversatorio Modificación Ley de Autonomías: Oportunidades y desafíos (Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, IPDRS. La Paz, 16 de agosto de 2019).



Hemos analizado las deficiencias de la Ley Marco y las formas en que esta restringe los derechos indígenas al autogobierno en otros documentos (Plata y Cameron, 2017; Tockman, Cameron y Plata, 2015; Tockman y Cameron, 2014). Lo que queremos subrayar aquí son los supuestos implícitos de la homogeneidad cultural y política dentro de los municipios y territorios indígenas, tanto dentro del marco legal para el autogobierno indígena (de la Declaración de la ONU hasta la Ley Marco), como entre las comunidades de analistas e investigadores/as en Bolivia. Estos supuestos de homogeneidad no están siempre explícitamente señalados, pero son evidentes en la falta de reconocimiento de la diversidad dentro de las comunidades indígenas y la incapacidad de anticiparse a los conflictos con respecto a la creación de nuevas instituciones de autogobierno. De la lectura de las leyes y demás normas que regulan el autogobierno indígena, así como de las publicaciones de varios investigadores/as y analistas, uno puede fácilmente caer en el error de suponer que cientos de comunidades indígenas de todo el país poseen una comprensión compartida de su historia y su cultura y que todos los pueblos indígenas están de acuerdo acerca de cómo sus historias y culturas deberían reflejarse en el diseño de sus instituciones de autogobierno.

#### *Los supuestos de homogeneidad cultural*

Las hipótesis de la homogeneidad cultural comienzan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y son particularmente evidentes en sus artículos 5, 20 y 34, que vale la pena citar aquí. Después de un preámbulo y los artículos anteriores que reconocen el derecho al autogobierno indígena, el artículo 5 establece: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales”. El artículo 20 (1), de manera similar, reconoce el derecho de los pueblos indígenas “a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales”, mientras que el artículo 34 reconoce el derecho asociado “a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus

propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos”. De manera implícita en los tres artículos está la suposición de que los pueblos indígenas realmente están de acuerdo en el significado de lo que son los *usos y costumbres*. Esa suposición tal vez pueda ser perdonada, ya que han sido los propios pueblos indígenas quienes lucharon por más de dos décadas para impulsar en la ONU el reconocimiento oficial del derecho al autogobierno. Sin embargo, el supuesto implícito de una comprensión compartida de la historia, la cultura y las normas de gobierno ha fomentado expectativas erróneas de cómo el derecho al autogobierno pueda ser ejercido en la práctica. Nosotros nos incluimos entre los confundidos y engañados.

La Constitución de Bolivia de 2009 reproduce los supuestos implícitos de la homogeneidad local tan evidentes en la Declaración de la ONU. El capítulo VII de la Constitución destaca el derecho a la autonomía indígena. El primer artículo en el capítulo VII, N° 289, reconoce, pero también limita, el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas “cuya población *comparten* territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (*el énfasis es nuestro*). El término clave aquí es “*compartir*”, lo que sugiere que existe una común y acordada

***(...) uno puede fácilmente caer en el error de suponer que cientos de comunidades indígenas de todo el país poseen una comprensión compartida de su historia y su cultura y que todos los pueblos indígenas están de acuerdo acerca de cómo sus historias y culturas deberían reflejarse en el diseño de sus instituciones de autogobierno.***

comprensión de la cultura, historia y lengua, así como, de las instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que en realidad existen en determinados grupos indígenas. El artículo 290 establece, entonces, que el autogobierno indígena se ejercerá de acuerdo con las “normas, instituciones, autoridades y procedimientos” de cada pueblo indígena, sugiriendo implícitamente que existiría un acuerdo sobre las normas y procedimientos y que la única tarea consistiría en traducirlas en reglas formales y escritas de autogobierno.

Estos supuestos de homogeneidad y acuerdos internos son reproducidos en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, en particular en su capítulo IV, que establece los procedimientos para la creación de las autonomías indígenas. El artículo 43 define a los pueblos indígenas como los que tienen “existencia pre-colonial, cuya población *comparte* territorio, cultura, historia, lengua y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas” (*énfasis añadido*). El resto de la ley hace otras 22 referencias al autogobierno basado en “las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas”. La definición de los pueblos indígenas en términos de territorio, cultura e historia *compartidos* no solo privilegia o “hace legibles” a las comunidades indígenas rurales aisladas, mientras hace caso omiso de los valores heterogéneos urbano-rurales en los que la mayoría de los pueblos indígenas en Bolivia viven. Además, fomenta una impresión falsa de comunidades rurales homogéneas que comparten un entendimiento común de su cultura y su historia y la forma en que esta debería traducirse en nuevas instituciones de autogobierno.

*Desde hace más de cuarenta años, los antropólogos han desacreditado la idea de comunidades rurales indígenas homogéneas con acuerdos plenos sobre su identidad colectiva.*

Desde hace más de cuarenta años, los antropólogos han desacreditado la idea de comunidades rurales indígenas homogéneas con acuerdos plenos sobre su identidad colectiva. Xavier Albó (1977) puso de relieve las tensiones entre la solidaridad y el faccionalismo en las comunidades aimaras de Bolivia. Más recientemente, Canessa (2008) destacó las interpretaciones divergentes de la historia y la identidad indígena en la comunidad aimara de Pocobaya. Otros investigadores/as también han examinado las ambivalencias que muchos actores sienten acerca de su autoidentificación como indígena y las formas heterogéneas en que las y los bolivianos contemporáneos comprenden y expresan las identidades indígenas, incluyendo los conflictos políticos vinculados a las articulaciones de las identidades indignas (Albro, 2010; Canessa, 2005; Castro, 2015; McNeish, 2002; Solomon, 2001; Weismantel, 2006). En breve, la amplia investigación ha demostrado claramente que el aforismo “pueblo chico, infierno grande”, citado por McNeish (2001) da una idea de la dinámica interna de muchas comunidades indígenas, que es tan importante como la hipótesis más extendida de una identidad e historia común compartidas.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de investigaciones que ponen de relieve las múltiples identidades e intereses en conflicto en las comunidades indígenas rurales, así como, las interpretaciones políticamente motivadas y movilizaciones de la historia, muchos investigadores/as, funcionarios/as gubernamentales y organizaciones no gubernamentales esperaban que las identidades compartidas indígenas, medidas principalmente en términos cuantitativos, se traducirían sin problemas en la creación de nuevas instituciones de autonomía indígena. Los altos niveles de conflictividad en muchos municipios indígenas que han surgido como parte del proceso de construcción de las autonomías indígenas parecen haber encontrado a muchos de los involucrados en la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización completamente fuera de guardia. Parte de la explicación del fracaso de anticipar estos conflictos y las dificultades de la transformación de “las normas

y procedimientos propios” en sistemas formales de gobierno local tiene sus raíces en los discursos de los propios líderes indígenas, así como de muchas y muchos de los facilitadores y asesores que hacen hincapié en los valores de la solidaridad y la reciprocidad en las comunidades indígenas como antidotos contra los males de la modernidad y el capitalismo. Todo esto ha construido un discurso hegemónico que se conecta de cerca con la idea de las identidades indígenas contemporáneas con un heroico y uniforme pasado precolonial. Debido a que estos discursos tienen también importantes efectos políticos en la lucha más amplia por los derechos indígenas y la inclusión política, social y económica en la Bolivia de hoy, es difícil –política y éticamente– criticarlos abiertamente. Sin embargo, la falta de criticar y señalar oportunamente las divergencias en la comprensión de las identidades indígenas en las comunidades y municipios indígenas también ha dado lugar a expectativas exageradas y ha llevado a equivocadas formas de apoyo a la autonomía indígena. En los peores casos, los técnicos y aliados externos promueven la autonomía indígena en lugares donde la mayoría de la propia población indígena no la quiere (ver Plata y Cameron, 2017).

La evidencia del supuesto de que las identidades indígenas son comúnmente compartidas dentro de los pueblos indígenas y que ello conduciría sin problemas a la creación de nuevas instituciones de autogobierno indígena se puede encontrar en diversas publicaciones de análisis sobre políticas públicas en Bolivia, así como en las leyes que regulan la autonomía indígena. Por ejemplo, en su análisis detallado de las implicaciones de los datos del censo de 2001 sobre la autoidentificación indígena para sustentar la autonomía indígena, Albó y Romero desarrollan criterios cuantitativos para identificar qué municipios se puede esperar que buscarán su conversión en autonomía indígena. Utilizando criterios de autoidentificación con un pueblo indígena, combinados con la capacidad de hablar la lengua indígena correspondiente, Albó y Romero identificaron 73 municipios donde más del 90 % de la población es indígena (2009: 22, 108-114). Es evidente a lo largo de su análisis



Foronda, Miguel (2019).  
*La cebra de cada día* (detalle), fotografía.

que esperaban que estos 73 municipios fueran los primeros candidatos para la conversión a la autonomía indígena. También identificaron un segundo grupo de 90 municipios con identidades indígenas fuertes que también podría esperarse que busquen la autonomía indígena, sobre un total de 163 municipios. En un análisis centrado específicamente en la región del Altiplano, nuestro colega Gonzalo Colque (2009) también identificó un gran número de municipios que serían propensos a buscar la conversión a la autonomía indígena. Colque presenta tres posibles escenarios para el referendo sobre la autonomía indígena en los municipios con más del 80 % de población indígena. En lo que presentó como el escenario más conservador, del 60 % de la población indígena de los 252 municipios ubicados en las tierras altas de Bolivia que votarían a favor de la autonomía indígena, se podría esperar que 173 busquen la conversión al estatus AIOC. En el escenario más optimista, de un 80 % de la población indígena de los 252 municipios que votaron a favor de la autonomía indígena, 202 municipios podrían perseguir la conversión (2009: 48). Once años después, el hecho de que solamente un pequeño puñado de municipios se ha convertido al estatus AIOC nos debe dar cuenta no solamente



Foronda, Miguel (2019). *Perspectiva*, fotografía.

de que el marco legal y político para la autonomía indígena es muy restringido, sino también, de que hay serios conflictos internos dentro de muchos de los pueblos indígenas que podrían convertirse. Estos conflictos no implican necesariamente que aquellos pueblos no quieren la autonomía, sino que el proceso de acordarse sobre las reglas e instituciones de autogobierno es más complejo y lento de lo que las y los observadores habían pensado.

En 2009, el marco legal para la AIOC había previsto un proceso de transición relativamente suave a partir del supuesto de que existirían condiciones de homogeneidad cultural local. En particular, la Disposición Transitoria Catorce en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2009) dio a los municipios y territorios

indígenas solo 360 días para completar los estatutos autonómicos que constituyen la base legal de la autonomía local, con extensiones para un segundo periodo de otros 360 días solo en circunstancias “excepcionales”. Estos dos plazos separados sugieren que mientras los legisladores previeron que los debates internos podrían ocasionar retrasos en la elaboración de los estatutos autonómicos, no esperaban que esos conflictos y las demoras fueran especialmente graves. Cabe destacar que después de diez años, muy pocos municipios han completado la transición hacia la construcción de gobiernos AIOC. El lento proceso de construir gobiernos AIOC tiene mucho que ver con las restricciones del marco legal y el proceso burocrático, pero también con tensiones y conflictos dentro de los municipios indígenas. El requisito legal de que los municipios indígenas presenten pruebas de su historia precolonial como una condición previa para la celebración de un referendo sobre la autonomía indígena, también ha tendido a fomentar la falsa impresión de que ya existirían acuerdos locales sobre el contenido de esa historia y la forma en que debe reflejarse en el diseño del autogobierno.<sup>5</sup>

Los datos del Gobierno sobre los 12 municipios que celebraron referendos para la conversión a la autonomía indígena en diciembre de 2009 indican claramente que ya existían desacuerdos internos en algunos de ellos y también deja en claro que la autoidentificación con un pueblo indígena en el censo de población y vivienda del 2001 no necesariamente se tradujo en apoyo político para los proyectos de autonomía indígena. La Tabla 1 muestra un breve resumen de los resultados de los referendos de 2009.

Como indica la Tabla 1, en diez de los doce municipios que celebraron referendos sobre la autonomía indígena en 2009, más del 90 % de la población se autoidentificó como indígena. Sin embargo, en estos diez municipios, el apoyo a la

5. LMAD, el artículo 56, I. establece que “en cada caso la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes según lo establecido en el Parágrafo I del Artículo 290 de la Constitución Política del Estado”, que a su vez establece que “[l]a conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios *ancestrales*, actualmente habitados por esos pueblos y naciones...” (énfasis añadido).

**Tabla 1**  
**Resultados del Referendo de 2009 sobre conversión a la AIOC**

Municipio y departamento	Grupo indígena predominante	Población municipal	% población indígena u originaria	Resultados del Referendo sobre la conversión a la autonomía indígena <sup>6</sup> de diciembre de 2009	
				Sí	No
Chipaya (Oruro)	Uru	1.814	97,08 %	91,69 %	8,31 %
Tarabuco (Chuquisaca)	Quechua	19.554	93,40 %	90,80 %	9,20 %
Mojocoya (Chuquisaca)	Quechua	7.962	94,58 %	88,31 %	11,69 %
Charazani (La Paz)	Quechua	9.161	96,62 %	86,62 %	13,38 %
Pampa Aullagas (Oruro)	Aimara	2.975	98,39 %	83,67 %	16,33 %
Salinas de Garci Mendoza (Oruro)	Aimara	8.723	95,59 %	75,09 %	24,91 %
San Pedro de Totora (Oruro)	Aimara	4.941	97,15 %	74,50 %	25,5 %
Chayanta (Potosí)	Quechua	14.165	97,85 %	59,60 %	40,10 %
Jesús de Machaca (La Paz)	Aimara	13.247	95,73 %	56,09 %	43,91 %
Charagua (Santa Cruz)	Guaraní	24.427	67,02 %	55,66 %	44,34 %
Huacaya (Chuquisaca)	Guaraní	2.345	63,77 %	53,66 %	46,34 %
Curuhua de Carangas (Oruro)	Aimara	5.278	92,73 %	45,08 %	54,92 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Autonomía ([www.autonomia.gob.bo](http://www.autonomia.gob.bo)).

autonomía indígena supera el 80 % en solo cinco (Chipaya, Tarabuco, Mojocoya, Charazani, Pampa Aullagas). En otros dos (Salinas de Garci Mendoza y San Pedro de Totora), el apoyo fue en el rango de 75 %; mientras que en dos de los municipios con más de 90 % de las poblaciones indígenas (Chayanta, Jesús de Machaca), el apoyo fue de poco más del 50 %. En particular, en Curuhua de Carangas, donde más del 92 % de la población se autoidentificó como indígena, solo 45 % votó a favor de la autonomía indígena. Estos resultados indicaron claramente que la autoidentificación como indígena no se tradujo en apoyo a la autonomía indígena. Ya en 2009, los resultados de los referendos sugieren que las conexiones entre identidades y autonomía indígenas son más complejas de lo que muchos de-

fensores/as de los derechos indígenas preveían. La historia de los últimos diez años indica que el proceso ha estado lleno de conflictos, incluso dentro de los municipios que parecían, para las y los observadores externos, que compartían identidades indígenas y ambiciones políticas de autogobierno (Plata y Cameron, 2017).

En la siguiente sección analizamos algunos de estos conflictos con mayor detalle. Sin embargo, primero, es importante explicar las estrategias metodológicas detrás de la investigación en la que se basa el presente documento. Wilfredo Plata es investigador y técnico de la Fundación TIERRA y John Cameron es investigador asociado a esa organización. Desde 2008, TIERRA ha brindado apoyo jurídico y técnico a los municipios que votaron a favor de convertirse

6. La pregunta del referendo fue: "¿Está de acuerdo que el municipio adquiera la condición de Autonomía Indígena Originaria Campesina, de acuerdo con el alcance y los preceptos establecidos en la Constitución Política del Estado" (véase Corte Nacional Electoral <http://padron.cne.org.bo>).

a la autonomía indígena y a comunidades indígenas que contemplaban la conversión. Además, la Fundación TIERRA jugó un papel de liderazgo en la plataforma interinstitucional de las ONG y agencias gubernamentales que apoyaron el proceso autonómico. A través de estos procesos de colaboración, hemos observado y participado en muchas de las reuniones de las asambleas deliberantes encargadas de escribir los estatutos formales de la autonomía indígena, así como conversado con muchos de los actores involucrados en los procesos autonómicos. Son las muchas horas en reuniones de las asambleas autonómicas las que levantan a primer plano los profundos conflictos internos sobre el contenido de la autonomía.

La movilización política de la cultura y la historia en las comunidades indígenas y sus consecuencias para la autonomía indígena

Siguiendo a Hobsbawm y Ranger (1999 [1983]), una extensa investigación ha explicado las formas en que las “tradiciones” son construidas en el presente para servir intereses políticos contemporáneos. Según Spivak (1987), un relato cercano y abundante cuerpo de investigación

*Mientras que los pueblos indígenas pueden claramente reclamar vínculos con un pasado precolonial, esto no significa que conocen o están de acuerdo sobre los detalles de esas historias. Esto no debería ser sorprendente, pero las suposiciones de la conciencia histórica entre los pueblos indígenas están muy extendidas.*

han examinado el fenómeno del “esencialismo estratégico” entre los pueblos indígenas que utilizan los estereotipos tradicionales como estrategias en las luchas políticas contemporáneas, en particular destacando las conexiones a un imaginado pasado precolonial, a fin de mejorar su legitimidad y autenticidad en el contexto de las reivindicaciones contemporáneas en materia de recursos y poder político (por ejemplo, Casen, 2013; Spedding, 2012; Warren y Jackson, 2002; Conklin, 1997; Martínez Novo, 2006). Sin embargo, gran parte de la atención a las formas en que los líderes indígenas juegan esta “carta de autenticidad” (Jackson y Warren, 2005: 559) se ha centrado en las luchas políticas contemporáneas entre los actores indígenas y no indígenas, particularmente en el Estado. A pesar del reconocimiento de que determinados pueblos indígenas no necesariamente tienen una comprensión compartida de su historia, cultura e identidad (por ejemplo, Canessa, 2008), menos atención se ha prestado a las formas en que los actores indígenas utilizan interpretaciones distintas de su historia y cultura en las luchas políticas internas en sus propias comunidades o las formas en que otros actores indígenas en las mismas comunidades desafían los reclamos de esa legitimidad basados en la ancestralidad. Dicho en otras palabras, son pocas las investigaciones que reconocen que ni en las comunidades más pequeñas existe una sola historia local, sino muchas versiones de la historia que sirven propósitos políticos diferentes. En Bolivia, las deliberaciones y los conflictos sobre los contenidos de los estatutos autonómicos han traído estos debates internos sobre la interpretación de la historia y la cultura local a la palestra y pone de relieve la necesidad de prestar una atención mucho más cuidadosa a ellos, si queremos entender las dinámicas de la autonomía indígena. Como nos recuerda Canessa, “por todos lados la gente se aferra a símbolos históricos para afirmar su legitimidad. Es claro, sin embargo, que debemos resistir a la tentación de simplificar en exceso y asumir una percepción histórica general” (2008: 367). En el análisis de McNeish sobre las movilizaciones estratégicas de la historia, de manera similar se destacan las formas de competencia en las que:



Foronda, Miguel (2019). *Oye mi canto*, fotografía.

(...) el pasado –o más bien la forma en que se entiende el pasado y es reinterpretada en el presente– es un recurso ideológico y político clave en el curso de la actual toma de decisiones por aquellos que están en las bases rurales.

McNeish también nos recuerda las formas en que “los campesinos con diferentes intereses de clase movilizan imágenes específicas, como parte de una estrategia que dé soporte a sus propios intereses políticos” (2002: 247).

Tales interpretaciones opuestas del pasado, la importancia relativa de los lazos de la historia precolonial y la capacidad de movilizar poblaciones locales a favor o en contra de estas diferentes concepciones se han convertido en elementos cruciales de los conflictos contemporáneos sobre la autonomía indígena en Bolivia. Esta sección del documento se basa en algunos debates y conflictos en cuatro municipios indígenas que participaron en la transición hacia la autonomía indígena (Jesús de Machaca, Mojoya, Tarabuco y San Pedro de Totora) para examinar cómo las interpretaciones conflictivas de la historia y la cultura han sido usadas en las deliberaciones sobre el diseño de los estatutos autonómicos y lo que esas interpretaciones pueden decirnos acerca de la construcción de las

identidades étnicas y de clase. Un punto clave es que las convicciones acerca de la historia y la cultura indígenas pueden encontrar pruebas difíciles y generar angustia significativa cuando también constituyen la base para la distribución del poder político del Estado y los recursos económicos correspondientes, como es el caso en la construcción de las autonomías indígenas.

#### *¿De dónde viene la historia local?*

Mientras que los pueblos indígenas pueden claramente reclamar vínculos con un pasado precolonial, esto no significa que conocen o están de acuerdo sobre los detalles de esas historias. Esto no debería ser sorprendente, pero las suposiciones de la conciencia histórica entre los pueblos indígenas están muy extendidas. En muchos casos, los periodos precoloniales, así como más recientes periodos de la historia han quedado en el olvido y deben ser completamente redescubiertos. Por ejemplo, en el municipio de Mojoya en Chuquisaca (que en 2016 votó en contra de la autonomía), el requisito legal de presentar pruebas de una historia precolonial, como condición para realizar el referendo para iniciar la autonomía indígena, condujo a los líderes locales al mismo lugar al cual ahora la ma-

yoría de las personas buscan información sobre la historia: Google. Fue solo a través de extensas búsquedas en Internet que ellos encontraron referencias a libros escritos en los años 1950 y 1960 sobre la cerámica prehispánica encontrada durante excavaciones arqueológicas en la zona que podría reclamar lazos sobre una cultura específica precolonial “Mojocoya”. Sin embargo, más allá de satisfacer un requisito legal necesario para convertir el municipio en una autonomía indígena, esta historia precolonial tiene muy poca importancia en el Mojocoya actual. La historia precolonial está referida al inicio del estatuto autonómico de Mojocoya (Mojocoya, 2011) y, ocasionalmente, en las deliberaciones públicas para justificar reclamos a la autonomía indígena, pero pocos de los actores políticos locales recurrieron a ella para legitimar sus visiones de cómo el autogobierno de Mojocoya debe funcionar. Mucho más importante fue la referencia a la experiencia vivida y, mucho más aún, a la historia de las luchas después de 1952 contra el régimen de haciendas locales, así como los vínculos imaginados de Mojocoya con la campaña del Che en Bolivia en la década de 1960.

En Jesús de Machaca, la conciencia histórica juega un papel mucho más importante en los debates sobre la autonomía indígena que en Mo-

*Detrás de estas luchas sobre la historia yacen muy claras peleas sobre el poder político contemporáneo. Para los líderes de las comunidades sindicales, el ayllu representaba un pasado lejano e imaginado que ya no tenía conexiones con la práctica actual. Ellos observan los esfuerzos de restablecer los ayllus como algo nada ingenuo y políticamente motivado.*

jocoya. Sin embargo, el conocimiento de la historia local en Jesús de Machaca no es de ninguna manera genético. Es, sobre todo, el producto del redescubrimiento (y quizás reinención) de la historia a través de la serie de libros publicados por Cipca (Choque y Ticona, 1996; Ticona y Albó, 1997; Choque, 2003) y una radionovela de más de 100 episodios difundidos en aimara por la Radio San Gabriel (ver Ticona y Albó, 1997: 255-256). Partes de esos libros, posteriormente, se abrieron paso en los currículos de las escuelas locales y en la mitología local y ahora forman el núcleo de las estrategias discursivas utilizadas por los líderes locales en las luchas locales por la distribución del poder político. Un estudio similar de reconstrucción de la historia local es evidente en Tarabuco, donde siete de las 73 comunidades del municipio han redescubierto su historia de *ayllus* en el *suyu* o nación Yampara, en gran parte por la influencia de los miembros de algunas comunidades que han tenido la oportunidad de estudiar en la universidad, en la cercana ciudad de Sucre.

#### *¿Cuál historia cuenta?*

El reconocimiento de las referencias estratégicas a la historia en los esfuerzos por legitimar las demandas políticas contemporáneas plantea las preguntas de qué periodos específicos de la historia estamos tratando, qué periodos son ignorados, por quién y con qué propósitos. Como Jackson y Warren enfatizan en su explicación del esencialismo como un “proceso de congelamiento y cosificación de una identidad de una manera tal que oculta procesos históricos”, es importante “estudiar los intereses de quienes se benefician de este proceso” (2005: 559, énfasis añadido). En Mojocoya, a pesar de la evidencia de los lazos con los pueblos precoloniales, la historia lejana no jugó un papel importante en los debates autonómicos. Mucho más importante fue la historia reciente de la lucha contra el régimen de hacienda en la estela de la Revolución de 1952 y los vínculos con el Che. Cuando los líderes campesinos de Mojocoya invocaron la historia, fue la historia post 1952 de las luchas agrarias la que más importa. Pocos, si acaso alguno de los líderes locales, se molestan en referirse más atrás en el tiempo.



Por el contrario, las referencias a la “tradición ancestral” han jugado un papel central en los debates sobre el diseño de la autonomía indígena en Jesús de Machaca. El artículo 2 de la Constitución Política del Estado otorga a los pueblos indígenas el derecho al autogobierno a partir de la “existencia precolonial” de los pueblos indígenas y del “control ancestral de sus territorios”. En este contexto legal, los líderes de una de las dos parcialidades de Jesús de Machaca han recurrido en gran medida a estas referencias de la “existencia precolonial” y el “control ancestral” para argumentar que, en orden de cumplir con la Constitución, el diseño de su gobierno autónomo debe estar basado en el sistema precolonial o ancestral de gobernanza local. Un estribillo repetido con mucha frecuencia por estos líderes fue que el diseño del gobierno local “tiene que ser como era antes”. Estas afirmaciones se refieren a un *antes* muy particular en el que tanto las dos mitades tenían el mismo poder en la toma de decisiones locales. Por el contrario, los representantes de la otra parcialidad se enmarcaron en la historia más reciente, que incluye la creación de sindicatos, la emigración urbana, disminución de la población, la reconfiguración de algunos *ayllus* en la década de 1980, y la creación de Jesús de Machaca como municipio en 2002 con la parcialidad más pequeña como uno de cinco distritos electorales. En esa segunda versión de la historia de Jesús de Machaca, la historia contemporánea cuenta más que la historia precolonial.

Una historia similar se ha desarrollado en Tarabuco, donde siete de las 63 comunidades del municipio recientemente se han reconvertido en *ayllus*, después de más de 50 años de organización como sindicatos campesinos. En los debates autonómicos, fueron los líderes de los siete *ayllus* –y no los líderes de las otras 66 comunidades organizadas en sindicatos– que argumentaron que el diseño de autogobierno debe basarse en las tradiciones ancestrales. De hecho, los líderes de los *ayllus* también afirmaron abiertamente que debido a que su forma de organización era “ancestral”, era también más legítima y que, por lo tanto, les correspondía tener una mayor representación que los sindicatos en la Asam-



Foronda, Miguel (2019). *Línea del tiempo*, fotografía.

blea Autonómica. La fórmula concreta propuesta inicialmente por los *ayllus* era que cada *ayllu* debería tener dos representantes en la asamblea, mientras que los sindicatos solo uno. Este debate paralizó completamente toda la discusión formal de la autonomía en Tarabuco durante más de un año en 2010 y 2011. Del mismo modo, los líderes de los *ayllus* y de los sindicatos estaban tan divididos sobre qué periodo de la historia y cuál organización comunal tendría que ser priorizada en el estatuto autonómico, que no podían ponerse de acuerdo sobre el nombre de la asamblea autonómica, con los líderes de los *ayllus* que insistían en la inclusión del término *originario* y los líderes sindicales insistiendo en el término *campesino*. Al final, solo pudieron ponerse de acuerdo sobre un nombre que no incluía ninguno de los dos términos.

Detrás de estas luchas sobre la historia yacen muy claras peleas sobre el poder político contemporáneo. Para los líderes de las comunidades sindicales, el *ayllu* representaba un pasado lejano e imaginado que ya no tenía conexiones con la práctica actual. Ellos observan los esfuer-



Foronda, Miguel (2011). *Ascenso*, fotografía.

zos por restablecer los *ayllus* como algo nada ingenuo y políticamente motivado. Reflejando una prioridad por lo reciente –antes que la historia ancestral–, un líder sindical nos explicó con gran entusiasmo: “¡Nosotros no somos ayllus! Desde la época de nuestros abuelos nosotros hemos sido [organizados como] sindicatos. Durante más de cincuenta años hemos sido sindicatos. ¿Cómo podemos ser ayllus?”.

#### *Impugnación de la historia y la “tradición”*

En otros casos, las voces disidentes impugnaban de forma explícita los reclamos de legitimidad basados en la “tradición” –tanto ancestral como contemporánea– como la base para el diseño de las instituciones de autogobierno. Mujeres y hombres jóvenes en particular cuestionaban las propuestas autonómicas basadas en prácticas “tradicionales” que efectivamente los excluían de la toma de decisiones. Por ejemplo, en Mojocoya, las mujeres y los hombres jóvenes eran particularmente expresivos al oponerse a las propuestas de organizar el sistema de voto en la futura autonomía indígena sobre la base del sindicato, en el cual solo las cabezas de las familias pertenecientes al sindicato tienen derecho a voto. En Totorá, en el departamento de

Oruro, los esfuerzos para crear una autonomía indígena fueron parte de un proyecto político más ambicioso de restablecer el enorme territorio originario de Karangas. El discurso a favor de ese proyecto hizo extensa referencia a la historia ancestral y a la necesidad de basar el autogobierno indígena en “normas y procedimientos propios”.

Sin embargo, ante la oportunidad de crear un sistema de autogobierno basado precisamente en “normas y procedimientos locales”, muchos miembros de la asamblea autonómica de Totorá, en especial los menores de 30 años, estaban claramente inseguros y cuestionaban abiertamente si esas normas debían ser mantenidas o no en el diseño de su gobierno autónomo. En particular, ellos preguntaban si el sistema de *muyu*, en el cual los candidatos a cargos de autoridad rotan de *ayllu* a *ayllu*, aseguraría que los líderes más capaces fueran elegidos para los puestos más importantes en el nuevo sistema de gobierno local. Argumentaron firmemente a favor del voto secreto y universal para elegir a las autoridades locales, con el objetivo de elegir a los candidatos más capaces. Vale aclarar que la oposición no era contra el sistema *muyu* en sí mismo, sino más bien a su incorporación dentro del sistema de elección de autoridades gubernamentales locales.

#### *De todos modos, ¿la historia importa?*

Tanto en Tarabuco como en Jesús de Machaca, pocos miembros de las asambleas autonómicas impugnaron abiertamente la interpretación esencialista de la historia articulada por sus colegas. Lo que confrontaron, sin embargo, era si la historia precolonial y las denominadas “tradiciones ancestrales” debían ser o no consideradas en el diseño de las instituciones contemporáneas de autogobierno. Una vez más, detrás de estos debates, hay muy claras disputas sobre el poder político contemporáneo y la distribución de recursos. Un intercambio entre dos miembros de la asamblea autonómica en Jesús de Machaca pone de manifiesto concepciones en conflicto sobre la legitimidad de las reivindicaciones políticas basadas en la historia, así como los intereses políticos detrás de esas afirmaciones. El

intercambio tuvo lugar en septiembre de 2011 entre dos miembros de una comisión encargada de elaborar el diseño del sistema electoral de autogobierno. Hemos cambiado los nombres para proteger la identidad de los dos voceros.

Juan: “La Constitución dice que la autonomía debe estar basada en territorios ancestrales. Esto significa que el diseño del gobierno autónomo también debe ser ancestral. Yo soy más joven que todos ustedes y ustedes saben mucho mejor que yo lo que era el sistema ancestral, dos mitades con seis ayllus en cada uno [y el mismo poder entre ellos]”.

Felipe: “Pero la Constitución también se refiere a nuestras ‘normas y procedimientos’, que es lo que hacemos ahora, no lo que hicimos hace quinientos años”.

Este debate no fue simplemente acerca de los principios e interpretaciones de la identidad e historia local, sino también sobre el poder geopolítico local. Juan representaba a los *ayllus* que buscaban movilizar las “tradiciones ancestrales” como base para establecer una institucionalidad local en la que su parcialidad tendría más poder. Felipe representaba la parcialidad que había crecido desde 1952 y que buscaba proteger su posición de poder relativo. Como él mismo dijo: no es la historia antigua, sino “lo que hacemos ahora” lo que interesa.

Vale señalar que debates similares habían ocurrido en muchas otras municipalidades con población mayoritariamente indígena, en las que los investigadores/as y técnicos/as habían esperado que se aplicara casi automáticamente la conversión a la autonomía indígena. Como exploramos en otro ensayo, docenas de municipios con poblaciones mayoritariamente indígenas han tomado explícitamente la decisión de mantener su institucionalidad municipal y no convertirse en autonomías indígenas (Plata y Cameron, 2017). Es importante reconocer que no siempre existe una buena información sobre la autonomía indígena en los municipios rurales, por cual, se puede tomar decisiones sobre la autonomía en base a información incorrecta o inadecuada. Sin embargo, estas decisiones siguen poniendo de relieve el punto de que las identidades indígenas no necesariamente se traducen en apoyo políti-

co para el autogobierno indígena, al menos dentro del marco jurídico actual de Bolivia.

## Conclusión

---

En este trabajo, hemos argumentado que la comprensión de la identidad indígena, cultura e historia en los municipios rurales e indígenas de Bolivia está lejos de ser homogénea y, de hecho, a menudo es foco de serios conflictos. En contraste con la imagen de la interpretación compartida de la historia y cultura local que promueve la Constitución boliviana, la LMAD y la Declaración de la ONU, en los actuales conflictos políticos dentro de las comunidades y municipios indígenas, la interpretación de las identidades e historias locales es a menudo un recurso político altamente controversial. En el contexto jurídico que abre oportunidades para diseñar instituciones de autogobierno en concordancia con “normas y procedimientos” locales, los conflictos por definir estas “normas y procedimientos” y cómo incorporarlas en el diseño de las instituciones autónomas tiene importantes repercusiones sobre cómo el poder estatal y los recursos financieros se distribuyen a nivel local.

*En contraste con la imagen de la interpretación compartida de la historia y cultura local que promueve la Constitución boliviana, la LMAD y la Declaración de la ONU, en los actuales conflictos políticos dentro de las comunidades y municipios indígenas, la interpretación de las identidades e historias locales es a menudo un recurso político altamente controversial.*

Las oportunidades para construir autonomías indígenas también presentan desafíos para los municipios y territorios indígenas, quienes deben decidir cómo quieren que su cultura, historia e identidad sea expresada en los sistemas locales de autogobierno. Es importante reconocer que estos conflictos sobre la interpretación de las normas y procedimientos locales están ocurriendo no solo entre facciones políticas rivales, sino también entre individuos que tienen que negociar internamente entre convicciones sobre la importancia de las “normas propias” y, por otro lado, acerca de la lógica de la democracia liberal (como el voto universal y secreto, y la participación de los partidos políticos en las elecciones locales). Detrás de los conflictos públicos sobre la autonomía en municipios indígenas, en privado muchos actores locales también ponen de manifiesto sus propios conflictos internos.

En resumen, las oportunidades para construir gobiernos AIOC en Bolivia también han generado nuevas preguntas y debates acerca de lo que significa ser indígena y cómo las identidades indígenas deben estar reflejadas en las instituciones de gobierno local. La decisión de varios municipios mayoritariamente indígenas de no convertirse en gobiernos AIOC indica que las identidades étnicas de los pueblos indígenas y originarios no necesariamente se traducen en apoyo político para la autonomía indígena. Las y los técnicos, observadores e investigadores externos deben reconocer estas tensiones en la interpretación de las “normas y procedimientos propios” y los propósitos políticos que sirven, antes de intentar apoyar a los procesos autonómicos.

## Referencias

---

- Albó, Xavier (1977). *La paradoja Aymara: Solidaridad y faccionalismo*. La Paz: Cípcica.
- Albó, Xavier y Carlos Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*. La Paz: Ministerio de Autonomía.
- Albro, Robert (2010). “Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia”. *Latin American Perspectives* 37, 3: 71-90.
- Canessa, Andrew (2005). “Introduction: Making the Nation on the Margins”. In: Andrew Canessa (ed.), *Natives Making Nation: Gender, Indigeneity, and the State in the Andes* (3-31). Tucson: University of Arizona Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). “The Past is Not Another Country: Exploring Indigenous Histories in Bolivia”. *History and Anthropology* 19, 4: 353-369.
- Casen, C. (2013). “La figura del indígena como encarnación del pueblo boliviano: discusión en torno al esencialismo estratégico del Movimiento al Socialismo (MAS)”.
- Castro, L. (2015). “La construcción de la comunidad desde los imaginarios indígenas y campesinos”. *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación* 3, 3: 119-122.
- Choque, Roberto (2003). *Jesús de Machaqa: La marka rebelde 1: Cinco siglos de historia*. La Paz: Plural Editores y Cípcica.
- Choque, Roberto (en colaboración con Esteban Ticona, Félix Layme y Xavier Albó) (1996). *Jesús de Machaqa: La marka rebelde 2 Sublevación y Masacre de 1921*. La Paz: Cípcica y Cedoin.
- Colloredo-Mansfeld (2009). *Fighting Like a Community: Andean Civil Society in an Era of Indian Uprisings*. Chicago: University of Chicago Press.
- Colque, Gonzalo (2009). *Autonomías indígenas en tierras altas: Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación TIERRA.



Foronda, Miguel (2019). *Kusillo errante*, fotografía.

Conklin, Beth A. (1997). "Body Paint, Feathers, and VCRs: Aesthetics and Authenticity in Amazonian Activism". *American Ethnologist* 24, 4: 711-737.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz.

\_\_\_\_ (2010). *Ley Marco de Autonomía y Descentralización "Andrés Bóñez"*. La Paz.

Goodale, Mark (2006). "Reclaiming Modernity: Indigenous cosmopolitanism and the coming of the second revolution in Bolivia". *American Ethnologist* 33, 4: 634-649.

Hobsbawm, E. y T. Ranger (1999 [1983]). "Inventando tradiciones". *Revista BiTARTE* 18: 39-53.

Jackson, Jean (1989). "Is There a Way to Talk About Making Culture Without Making Enemies?". *Dialectical Anthropology* 14: 127-143.

Jackson, Jean y Warren, Kay (2005). "Indigenous Movements in Latin America, 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions". *Annual Review of Anthropology* 34: 549-573.

Lucero, José Antonio (2006). "Representing 'Real Indians'; The Challenges of Indigenous Authenticity and Strategic Constructivism in Ecuador and Bolivia". *Latin American Research Review* 41, 2: 31-56.

Martínez Novo, Carmen (2006). *Who Defines Indigenous? Identities, Development, Intellectuals, and the State in Northern Mexico*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

McNeish, John (2001). "Pueblo Chico, Infierno Grande: Globalization and the Politics of Participation in Highland Bolivia". PhD Thesis. Goldsmith College, University of London. London, UK.

\_\_\_\_ (2002). "Globalization and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia". *Journal of Peasant Studies* 29, 3-4: 229-269.

Mojocoya (2011). *Proyecto de Estatuto Autonomico Indígena Originario Campesino de Mojocoya*. Mojocoya, Bolivia.

Plata, Wilfredo y John Cameron (2017). "¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base". *Cuestión Agraria (Bolivia)* N° 3 (July): 19-60.

- Rivera Cusicanqui, Silvia y Equipo THOA (1992). *Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí*. La Paz: Aruqiyiri.
- Salgado, Jorge (2010). “Proceso y perspectivas de los territorios indígenas de tierras bajas: Titulación, gestión territorial y autonomías indígenas”. En: Chumacero, Juan Pablo (ed.), *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia: Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Salomon, F. (2001). “Una etnohistoria poco étnica: Nociones de lo autóctono en una comunidad campesina peruana”. *Desacatos* 7: 65-84.
- Spedding, A. y L. Alison (2012). “Esencialismo ¿estratégico para quiénes? Sobre el ocaso del discurso del mestizaje”. *Anales de la Reunión Anual de Etnología* 23: 503-523.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1987). En: *Other Worlds: Essays in Cultural Politics*. New York: Methuen.
- Ticona, Esteban y Albó, Xavier (1997). *Jesús de Machaca: La marka rebelde 3: La Lucha por el Poder Comunal*. La Paz: Cedoin y Cipca.
- Tockman, J.; Cameron, J. y Plata, W. (2015). “New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline”. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies (Special Issue on Indigenous Peoples and Autonomy in Latin America)* 10, 1: 37-59.
- Tockman, J. y Cameron, J. (2014). “Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia”. *Latin American Politics and Society* 56, 3: 46-69.
- Warren, Kay y Jackson, Jean (2002). “Introduction: Studying Indigenous Activism in Latin America”. En: Warren, Kay y Jackson, Jean (eds.), *Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America*. Austin, TX: University of Texas Press, 1-46.
- Weismantel, Mary (2006). “Ayllu: Real and Imagined Communities in the Andes”. En: Creed, Gerald (ed.), *Seductions of Community: Emancipations, Oppressions, Quandaries*. Santa Fe, NM: School of American Research Advanced Seminar Series Press, 77-100.

# La Conaioc

## El papel de los pueblos indígenas en la construcción de la Bolivia plurinacional

Patricia Costas Monje<sup>1</sup>

### Introducción

El reconocimiento y la constitucionalización de las demandas históricas de los pueblos indígenas, lejos de ser una concesión del Estado o de un gobierno de turno, es el producto de luchas históricas de larga data que han tenido un momento decisivo en el escenario de la Asamblea Constituyente en 2006.<sup>2</sup> En ella fue determinante la representación de los pueblos indígenas como asambleístas, pero también, como observadores y vigilantes del proceso constituyente en el seno de sus organizaciones. Una vez constitucionalizadas estas demandas, el próximo paso sería su implementación, que comienza con la elaboración de leyes y normativas para su consolidación. El presente artículo se enfoca en este periodo posconstituyente, volviendo a poner la mirada en los pueblos indígenas como uno de los principales impulsores del proceso de consolidación de las autonomías indígenas. Estas organizaciones se encuentran agrupadas en la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas Originario Campesinas (Conaioc). Se plantea que esta institución se ha constituido en una pieza clave para el avance de las autonomías indígenas en el país. Sus principales contribuciones son el seguimiento y apoyo constante a los procesos de conformación en



Posesión de la nueva directiva de la Conaioc,  
13 de diciembre de 2019  
Fuente: Observatorio de Paridad Democrática.

autonomías indígenas, así como sus aportes en la construcción de la ruta de implementación y la generación de propuestas normativas y, finalmente, entre los actuales retos, se puede mencionar la construcción de herramientas para la gestión pública plurinacional. Por tanto, la Conaioc, al asumir el liderazgo en la puesta en marcha de las autonomías indígenas, muestra que, una vez más, los pueblos indígenas tienen un rol decisivo en la transformación del Estado Plurinacional.<sup>3</sup>

1. Patricia Costas Monje es socióloga, cursa la maestría en Género, política y sociedad en PRIGEPP-Flaco Argentina. Fue Directora General de Autonomías Indígena Originario Campesinas (2011-2012) y miembro del Grupo de trabajo sobre Pueblos indígenas y procesos autonómicos: experiencias y desafíos, de Clacso (2017-2019).
2. Instalada el 6 de agosto de 2006, la Asamblea fue encargada de elaborar la nueva Constitución Política del Estado. Tuvo como característica principal su composición diversa, fueron elegidos por voto 255 asambleístas, representantes de todo el país (Iamamoto, 2013: 147-148).
3. Esta es la versión actualizada y reorganizada de un texto de mi autoría publicado en la memoria del **Simposio Territorio, frontera y espacialidad en Bolivia**, dado en el IX Congreso de la Asociación de Estudios Bolivianos, en julio de 2017. Para acceder a la versión digital: <https://bitacorainter-cultural.org/revista-boliviana-de-investigacion-territorio-frontera-y-espacialidad-en-bolivia/>.

## La nueva estructura autonómica del Estado

---

Una de las características principales de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) ha sido el reconocimiento de la institucionalidad indígena. Esto es, a los pueblos indígenas se les reconoce, constitucionalmente, su existencia previa a la República, su derecho a la libre determinación y autogobierno y sus formas propias de gobierno y control de su territorio. ¿Cómo se materializa esto? Gracias a la modificación de la estructura del Estado (otro aporte de la nueva Carta Magna), con la creación de cuatro niveles de gobiernos autónomos: departamental, municipal, regional e indígena originario campesino<sup>4</sup>, descritos entre sus artículos 277 y 296 (CPE, 2009). El texto constitucional define a las atribuciones de los Gobiernos Autónomos de la siguiente manera:

(...) la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativas, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones. (CPE, art. 272)

En el caso de la autonomía indígena, la CPE añade: “(...) consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 289) y, a continuación, afirma que: “(...) se ejercerá de acuerdo a ‘sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley’” (art. 290, inc. II). Entonces, gracias a la nueva estructura del Estado se abre la posibilidad, como pueblos indígenas, de poder conformar un Gobierno Autónomo con capacidad de elegir a sus autoridades, manejar sus recursos y tener facultades gubernativas, le-

gislativas, ejecutivas, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios de cada pueblo o nación indígena, en el marco de la Constitución y en coordinación con el nivel central.

¿Qué siguió después? Una vez puesta en vigencia la nueva CPE en febrero de 2009, el 2 de agosto de ese año, mediante el Decreto Supremo N° 0231 (Ministerio de Autonomías, 2012: 8) se llamó a referendo de acceso a las autonomías vía municipio para diciembre de ese mismo año. Este comienzo fue un poco precipitado, ya que esta convocatoria fue lanzada antes de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que es la norma que proporcionaría las rutas a seguir, la cual recién se promulgó en julio de 2010. Se desconoce cuáles han sido los motores para impulsar este proceso sin antes tener claro el proceso de implementación de la estructura autonómica del país. Para la mencionada convocatoria se inscribieron 12 municipios, a los que se les consultó si decidían o no iniciar el proceso de conversión a autonomía indígena. Solo en uno, Curahuara de Carangas, los pobladores decidieron no ir por la conversión, el resto –Jesús de Machaca, Totora Marka, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Charazani, Mojocoya, Tarabuco, Chayanta, Charagua, Huacaya y Chipaya– comenzaría el proceso sin las reglas claras todavía.

A inicios de 2010, las y los representantes de los municipios “en conversión”, como se los denominaba, fueron convocados por el Ministerio de Autonomías. En dicha reunión, participaron una diversidad de actores, autoridades municipales, representantes de organizaciones indígenas, de organizaciones vecinales, entre otros. En coordinación con el Ministerio de Autonomías se acordó principalmente dos tareas a realizar, conformar sus asambleas deliberativas y la elaboración de sus estatutos autonómicos.

---

4. La denominación “indígena originario campesino”, afirma Exeni, “es resultado de una suerte de transacción en la Asamblea Constituyente con el propósito de incluir, en igual jerarquía, a los pueblos indígenas de tierras bajas, las naciones y pueblos originarios de tierras altas y las comunidades campesinas” (2015: 145). A lo largo del documento, se utiliza autonomías indígenas o autonomías indígena originario campesinas, indistintamente.



## La implementación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas

Vale la pena recorrer los laberintos que tuvieron que sortear quienes estuvieron y están impulsando el proceso de las autonomías indígenas, para poder entender el escenario en el que la Conaioc se desarrolló. Para ello, es importante describir y analizar cómo comenzó el proceso, las condiciones en las que las asambleas deliberativas tuvieron que desarrollar su trabajo y, finalmente, la elaboración del estatuto autonómico.

*El accidentado inicio de la construcción de autonomías indígenas<sup>5</sup>*

### ¿Cuándo inicia la autonomía?

Uno de los elementos que diferencia a las autonomías indígenas de los otros procesos autonómicos es que tanto las autonomías departamentales como las municipales provienen de entidades territoriales previamente existentes, o mejor dicho, reconocidas por constituciones anteriores. Por tanto, la conversión de prefecturas devendrá en Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) y las alcaldías en Gobiernos Autónomos Municipales (GAM), de manera inmediata, una vez promulgada la CPE, como lo establece la LMAD en su art. 49, inc. I para autonomías municipales e inc. II para autonomías departamentales (2010).

En el caso de las autonomías indígenas, no existía una estructura previa reconocida constitucionalmente, aunque sí se reconocía la existencia de pueblos indígenas en sus territorios y con sus formas de gobierno propias. Para la conformación de las autonomías indígenas, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización estableció, como base para la creación de su base territorial, la vía municipal y la vía territorial (LMAD, art. 44). Esto es, la autonomía indígena puede crearse sobre la base de la jurisdicción de un



Foronda, Miguel (2015). *Arcos*, fotografía.

municipio o un territorio indígena. Aquí surge la pregunta: si las prefecturas devienen en Gobernación y las alcaldías en Gobiernos Municipales, una vez promulgada la CPE, ¿cuándo se considera que el Gobierno Indígena Originario Campesino comienza? La Constitución plantea que se accederá a la autonomía indígena una vez manifestada la voluntad del pueblo: “(...) se constituirá por voluntad expresada de su población en consulta” (CPE, art. 293, inc. I). Estos términos sugieren que el gobierno indígena comienza con la voluntad de la gente, ya sea expresada en consulta, según sus normas y procedimientos propios, o mediante referendo. La CPE también plantea en su artículo 294, inc. I: “(...) la decisión de constituir una autonomía indígena originaria se adoptará de acuerdo a las normas y procedimientos”. En su inc. II menciona: “(...) la decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originaria campesina se adoptará mediante referéndum”. ¿Qué dice la Ley LMAD?, en la misma línea, el art. 50, inc.

5. Para este acápite se tomaron algunas ideas de un artículo de mi autoría publicado por Clacso: “Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad”. López, P., García, L. (coord.), Colección Abya Yala, 2018. Para acceder a la versión digital: <https://bitacoraintercultural.org/movimientos-indigenas-y-autonomias-en-america-latina-escenarios-de-disputa-y-horizontes-de-posibilidad/>.



Foronda, Miguel (2019). *Al acecho*, fotografía.

II y IV establece que la autonomía indígena se activa vía referendo en los municipios que corresponda y vía normas y procedimientos propios cuando es por territorio. Otro ejemplo, el art. 52 de la LMAD afirma que aquellos municipios en conversión donde ganó el “sí” adoptan la cualidad autonómica. Entonces, el *¿cuándo?* no queda claro, además de que se juega con diversos y variados términos (convertir, acceder, constituir) que se refieren al inicio de la autonomía y que han generado espacio a múltiples interpretaciones.

### **La conformación de la Asamblea deliberativa y sus condiciones de trabajo**

Otro aspecto diferenciado con los otros procesos es la conformación de la *Asamblea deliberativa*,<sup>6</sup> la primera etapa en la elaboración de los estatutos (Ministerio de Autonomías, 2012: 9). En la conformación de los gobiernos departamentales y municipales, los encargados para redactar el estatuto autonómico (en el caso de las autonomías

departamentales) son miembros de la Asamblea Departamental (LMAD, art. 53, inc. I, num.1) y las cartas orgánicas (en el caso de las autonomías municipales) son miembros del Concejo Municipal (LMAD, art. 53, inc. I, num. 2). Todos ellos son funcionarios públicos, esto es, ocupan sus horarios de trabajo, reciben un sueldo y apoyo logístico (un espacio, material de escritorio, asesoramiento, etc.) para desarrollar su trabajo. Por tanto, la continuidad de los actores también garantiza la continuidad en el proceso de transición de un tipo de gobierno a otro.

En el caso de las autonomías indígenas, se debe conformar un órgano deliberativo (LMAD, art. 53, inc. I, num. 3, 5), como una especie de miniasamblea constituyente, que represente a la diversidad de actores sociales del municipio o territorio, pero sin ningún sueldo ni apoyo económico. Estos nuevos representantes, en muchos casos miembros de algún sindicato, organización comunal o institucional, deberán

6. Algunos procesos, como el de Jatun Ayllu Yura, le pondrán una denominación propia: *Comisión redactora*. Fuente: <https://www.sudamericarural.org/index.php/noticias/que-pasa/6134-yura-recibe-la-declaratoria-de-constitucionalidad-de-su-estatuto-autonomico>.

cumplir con sus obligaciones dentro de la asamblea deliberativa sin recibir ningún apoyo logístico, como un espacio donde sesionar, por ejemplo. Entonces, aquí hay un vacío normativo. Ni la CPE ni la LMAD establecen con qué recursos va a sesionar el órgano deliberativo para la elaboración del estatuto de las autonomías indígenas; solo se refieren a su conformación y sus competencias (art. 53, inc. I y II). Entonces, el vacío normativo que devino en omisión está en no haber considerado como parte de la estructura estatal al órgano deliberativo de las autonomías indígenas, como una instancia que es parte de la construcción de una política pública. Haciendo una comparación con la Asamblea Constituyente, que si bien no era parte de la estructura estatal, tenía la importante misión de crear un nuevo documento constitucional, por lo que se debía proporcionar los recursos necesarios para su realización. ¿Por qué no habría correspondido lo mismo para los órganos deliberativos de los procesos autónomos indígenas?

### **La elaboración de los estatutos autonómicos**

La CPE establece que cada órgano deliberativo elaborará su estatuto autonómico o carta orgánica, deberá ser sometido a control constitucional y entrará en vigencia mediante referendo (art. 275). En el caso de los GAD y los GAM, la redacción y posterior aprobación de sus estatutos son graduales, a distintos ritmos, sin un plazo determinado y tampoco es condicionante para que el gobierno autónomo entre en vigencia como vimos anteriormente.

En el caso de las autonomías indígenas, la CPE menciona que: “(...) cada autonomía indígena originaria campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la ley” (art. 292). Es decir, la CPE no habla de su condicionalidad, sin embargo, el artículo 61 (inc. II) de la LMAD lo establece: “(...) el estatuto autonómico es condición previa para el ejercicio de la autonomía”.

Esto marca una diferencia con los otros procesos y de alguna manera “aclara”, por no decir “impone”, una interpretación más cerrada sobre los términos ambiguos señalados anteriormente que sugieren el comienzo de la autonomía indígena. En este caso, la LMAD indica que el estatuto y su aprobación son requisitos para que la gestión del gobierno indígena comience.

Mientras que, a las otras formas de gobierno autónomas se les permite un proceso gradual de transición, para las autonomías indígenas, el estatuto aprobado mediante referendo es la condición previa para conformar gobierno. Entonces, en términos de Exeni en varios de sus textos, habría dos referendos que atravesar, el de “entrada” y el de “salida”. El de salida, después de todo el proceso largo que tienen que atravesar, para el autor llegó a considerarse un abuso (2019: 127). Inclusive llegó a afectar los procesos en Totorá Marka, Mojocoya y Huacaya, donde por referendo se rechazó el estatuto.

Finalmente, cabe mencionar dos aspectos más para entender el contexto en el que la Conaioc comenzó a articularse y encarar el proceso autonómico: la falta de definición para el proceso de transición y la falta de recursos económicos.

A diferencia de los otros procesos autonómicos, no se habla de transición<sup>7</sup>. Eso generó una serie de confusiones y posteriores confrontaciones con los gobiernos municipales de turno que sentían amenazada la continuidad de su gestión. En efecto, si su gestión terminaba cuando comenzaba la otra, por supuesto que había un interés en retrasar o perjudicar el proceso (el factor alcalde que menciona Exeni (2019: 127). En algunos municipios, sobrevino la preocupación de que se eliminasen los partidos políticos en los futuros gobiernos autonómicos indígenas, lo que generó aún más oposición a que el proceso avanzara.

Para Alejandro Vargas, exdirector de Autonomías Indígenas del Ministerio de Autonomías,

---

7. La Ley N° 017 se refiere en su artículo 20 a las autonomías indígenas y establece que los municipios que en 2009 accedieron a la AIOC funcionarían como gobiernos autónomos municipales transitoriamente hasta aprobar sus respectivos estatutos autonómicos, que debían ser elaborados mediante normas y procedimientos propios (Foronda, 2017: 27). Sin embargo, no se refiere al tipo de transición que correspondería.



Foronda, Miguel (2019). *Del otro lado*, fotografía

la ausencia de apoyo económico ha sido uno de los principales obstáculos: “(...) no ha habido una instancia desde el Estado que presupueste los suficientes recursos económicos para llevar a cabo este proceso” (2018). Asimismo, compara el proceso de autonomías indígenas con las autonomías municipales y reflexiona sobre la postura de quienes afirman que el apoyo gubernamental a estos procesos implica una injerencia:

Cuando creas un municipio, el Estado lo paga todo. El 100%. Las AIOC no tuvieron ese mismo apoyo. El aporte económico a una política pública no significa injerencia a los pueblos indígenas. Los propios pueblos siempre se organizan y más allá de dónde reciben el financiamiento, son quie-

nes toman las decisiones sobre cómo se usan esos recursos. (Vargas, 2018)

Un problema planteado por Santos, el teórico del constitucionalismo transformador, son los riesgos de desconstitucionalización que pueden devenir luego de un periodo constituyente fructífero. Plantea que la desconstitucionalización puede darse de dos maneras: porque no se reglamenta o porque se reglamenta en contradicción con el texto constitucional (Santos, 2010, citado en Exeni, 2019: 133). Si analizamos las indefiniciones sobre el inicio de la autonomía indígena, la falta de una normativa que destine recursos económicos a los procesos de conversión a autonomía indígena, la excesiva burocratización que menciona Foronda en su texto<sup>8</sup> (2017: 31) y, finalmente, los vacíos en la fase de transición, podemos evidenciar que el proceso de desconstitucionalización llegó anticipadamente. Lo interesante será ver, posteriormente, en qué medida ha afectado, o no, el papel de la Conaioc en frenar o contener este proceso desconstitucionalizador.

## La Conaioc

En este contexto, se conforma la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (Conaioc) para encarar de manera conjunta el proceso de conversión de municipio a autonomía indígena y para que puedan coordinar como una sola organización, tanto con instancias gubernamentales como con las de cooperación. Antes de analizar el aporte de la Conaioc en la implementación de las autonomías indígenas, es importante analizar sus características:<sup>9</sup>

8. Foronda menciona los interminables requisitos que se solicita para los reglamentos de ancestralidad y viabilidad gubernativa, que en total suman alrededor de 15, algunos de ellos demandan gasto económico y tiempo. Volviendo a la disponibilidad de recursos y apoyo logístico, si a esto le agregamos el tiempo dedicado a la deliberación en asamblea para la redacción de los estatutos, más el tiempo dedicado a generar ingresos económicos propios, podemos imaginar lo moroso que se torna el proceso para los actores (2017: 31).
9. Para hacer el análisis de la organización se recurre a algunos conceptos que emanan de la teoría sociológica de los movimientos sociales, que determina como principales elementos de las organizaciones sociales a: las estructuras formales, repertorios de movilización, identidad colectiva, adversarios unificadores, objetivos estratégicos sociopolíticos y percepción del gobierno y del Estado, entre otros. Ver: García Linera, Álvaro (coord.), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural Editores, 2004.

### *Estructuras formales y menos formales de la organización*

Tanto su Estatuto Orgánico como su Reglamento Interno fueron elaborados en 2012. En su Estatuto, se identifica a la Asamblea Ordinaria Nacional como la máxima instancia de deliberación y decisión, cuyas atribuciones son elegir a los miembros de la directiva, emitir resoluciones, aprobar el plan de acción y aprobar la incorporación de nuevos procesos de conversión a autonomía indígena (art. 18). Para cada asamblea ordinaria, se establece una participación de seis representantes<sup>10</sup> por cada autonomía indígena, respetando la paridad y alternancia (Reglamento, art. 14). El Estatuto establece que se llevarán a cabo Asambleas nacionales extraor-

dinarias si existe un tema urgente e inmediato a tratar con uno o dos representantes por cada autonomía (art. 20).

Por su parte, la directiva está conformada por seis representantes: presidenta/e, vicepresidenta/e, secretaria/o de actas, secretaria/o de hacienda, secretaria/o de comunicación y secretaria/o de género-generacional (Estatuto, art. 22). El Estatuto establece que se debe respetar los principios de paridad y alternancia de género y que debe darse la rotación de la presidencia entre todos los integrantes de las diferentes autonomías indígenas (art. 21).<sup>11</sup>

La nueva directiva (2019-2021) está compuesta por los siguientes miembros:

**Tabla 1**  
**Actual directiva de la Conaioc (2019-2021)**

Cargo	Nombre	Procedencia
Presidente	Demetrio Romero	Autonomía Indígena Kereimba Iyambae – Gutiérrez (Santa Cruz)
Vicepresidenta	Florinda Gonzales	Salinas de García Mendoza (Oruro)
Secretario de actas	Juan Pastor Puma Laura	Jatun Ayllu Yura (Potosí)
Secretaria de Hacienda	Reina García	Nación Monkoxi de Lomerío (Santa Cruz)
Secretario de Género y Generacional	Samuel Conde Gonzales	Pampa Aullagas (Oruro)
Secretaria de Comunicación	Yen Vaca Sánchez	Machareti (Chuquisaca)

Fuente: <https://ipdrs.org/index.php/noticias/que-pasa/6139-conaioc-renovo-su-directiva-con-el-desafio-de-fortalecer-las-autonomias-indigenas-y-la-gestion-publica-intercultural-en-el-pais>.

Entre las principales atribuciones de la directiva está la de presidir la Asamblea Nacional ordinaria y extraordinaria, representar a la Conaioc ante instancias, organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, convocar a asam-

bleas nacionales ordinarias y extraordinarias, suscribir convenios con instituciones públicas y/o privadas de carácter nacional e internacional y la representación ante el Consejo Nacional de Autonomías (Estatuto, art. 24).

10. Clemente Salazar afirmó en su entrevista que de seis delegados se ha reducido a cuatro por razones económicas.

11. Se puede apreciar esta rotación de la siguiente manera: Presidente del 1º Directorio (2010-2011): Moisés Quizo (Jesús de Machaca, La Paz); Presidente del 2º Directorio 2011-2012: Carlos Bazán (Charagua, Santa Cruz); Presidente del 3º Directorio 2012-2013: Eusebio Pizarro Garisto (Totora Marka, Oruro); Presidente del 4º Directorio 2013-2015: Florentina Medina (Tarabuco, Chuquisaca), Presidente del 5º Directorio 2015-2017: Jaime Mamani Fernández (Chayanta, Potosí) y Presidente del 6º Directorio 2017-2019: Clemente Salazar Choque (Raqaypampa Cochabamba). Si bien se muestra que solo en una ocasión se eligió a una mujer como presidenta, se pudo evidenciar que en todos los directorios se busca la alternancia entre hombres y mujeres, tal como lo establece su estatuto. Varias fuentes.



Foronda, Miguel (2019). *Identidades*, fotografía.

También existen otros espacios de deliberación, trabajo técnico y tomas de decisión, como ser las reuniones del directorio y las mesas técnicas, que, en coordinación con técnicos de instancias gubernamentales y de cooperación. La Secretaría Técnica de la Conaioc debe ejecutar las decisiones, actividades y estrategias definidas por Asamblea.<sup>12</sup> Por ejemplo, si se ha decidido mediante asamblea ordinaria la elaboración de una estrategia para homogeneizar los contenidos mínimos para la transición en los Estatutos Autonómicos de cada AIOC, esta labor es derivada a la mesa técnica (Resolución 02/2012).

#### *Mecanismos de comunicación*

Entre los mecanismos de comunicación y coordinación para difundir las decisiones tomadas en asamblea, se encuentran las resoluciones

firmadas por todos los presentes y posteriormente fotocopiadas para que los representantes de cada autonomía indígena se encarguen de informar en sus regiones. Clemente Salazar (2018), expresidente de la Directiva de la Conaioc (gestión 2017-2019), afirma que ahora se recurre también a la tecnología, es decir, la comunicación vía correo electrónico. Sin embargo, Salazar evalúa que todavía existen vacíos en la fluidez de la comunicación. Por ejemplo, los informes verbales de los representantes de las autonomías indígenas a sus regiones llegan distorsionados o, a veces, representantes nuevos de las autonomías indígenas llegan a una asamblea y dan su punto de vista sin tomar en cuenta las resoluciones anteriores. Salazar reconoce que todavía hay un trabajo pendiente en mejorar estos canales de comunicación.

#### *Característica identitaria*

¿Quiénes componen la Conaioc? Los que participan como representantes de los procesos en conversión de las autonomías indígenas pueden provenir a su vez de estructuras organizativas como el sindicato, el *ayllu*, la junta vecinal o funcionarios de los gobiernos municipales que estén impulsando estos procesos. Por ello, lo que caracteriza y diferencia a la Conaioc de otras instancias es, principalmente, la diversidad y complementariedad que resultan de la composición tan diversa de sus miembros. Proviene de distintas regiones, con formas diversas de organizarse, de deliberar, de tomar decisiones, entre otras. Si bien en un principio solo integraban a la Conaioc miembros de municipios en conversión, poco a poco, fueron incorporándose representantes de territorios indígenas en conversión, ampliando aun la diversidad y, con ella, la complejidad de dicha organización.

Si bien se autoidentifican como indígenas, hablar de los mismos en Bolivia nos remite a una diversidad grande. Parecería que un elemento común entre los actores que impulsan la autonomía indígena es su identidad indígena, sin

12. <http://www.cipca.org.bo/index.php/3439-la-conaioc-define-estrategia-para-la-consolidacion-las-autonomias-indigenas>.

embargo, hablar de la cuestión identitaria nos remite a una gama amplia de formas de organización, de manejo de los recursos, de tradiciones, entre otras. Para Petronila Flores (2018), exsecretaria de Actas del Directorio de la Conaioc (2017-2019), existen matices: “(...) algunos se identifican con lo indígena, lo originario, otros con lo campesino. Es difícil comparar de municipio a municipio, igual, por ejemplo, en el mismo Charazani (municipio al que ella pertenece) diferentes costumbres, diferentes formas de vida, etc.”. Ella menciona a la complementariedad como un elemento importante, porque potencia la riqueza de la diversidad, por lo tanto, el trabajo conjunto y complementario garantizaría el avance conjunto. Ella lo asemeja a la existencia de diversos pisos ecológicos:

El mismo territorio nos une, por ejemplo, sector altura, tiene como potencial los camélidos, se usa la fibra, la carne. Un poco más abajo está la cabecera, la producción agrícola. Abajo, valle producen maíz, trigo. Si yo necesito maíz, tengo que entablar una amistad, me llevo mi producto. Se complementan nuestra alimentación diaria. Eso mismo pues nos une. La complementariedad. Por otro lado es un respeto hacia el otro. (Flores, 2018)

Entonces, el respeto hacia el otro potenciaría la voluntad de aprender constantemente. Un ejercicio que es aún más valioso cuando se está en un proceso inédito, donde todo aprendizaje es importante para el proceso autonómico de cada uno. Los intercambios de experiencias en la elaboración de sus estatutos, los contenidos de los mismos, hacen que el encuentro entre esta diversidad beneficie a cada uno de los procesos.

*(...) se trata de reivindicar el espacio de la Conaioc como un espacio único de encuentro y diálogo horizontal de saberes, conocimientos, que tiene como objetivo principal avanzar juntos en la construcción de las (sus) autonomías indígenas.*

La complementariedad entre los miembros rinde frutos. A. Vargas (2018) destaca la importancia de esto:

Siempre aprender de la experiencia del otro y de compartir lo que saben. Sin el prejuicio de decir, el otro me está colonizando, lo mío es mejor y debo imponerlo (...) tienen una práctica de tomar elementos de otra cultura como de enriquecimiento de su propia cultura. Siempre y cuando no vulnere sus principios, sus formas de vida.

Volviendo a la diversidad, un elemento importante para avanzar juntos es trabajar en consenso. Esta manera de deliberar retrata muy bien la forma de hacer democracia por parte de los pueblos indígenas. El proceso de construcción de consenso comienza en las discusiones en cada región, Salazar explica que: “(...) entre ellos deben entenderse primero y llegar con una sola voz a la Asamblea y ahí mismo se debatirán las ideas en consenso” (2018). La “cultura del consenso”, parafraseando a Vargas, implica deliberar y discutir el tiempo que sea necesario hasta que cada uno de los participantes esté de acuerdo en la decisión. Vargas destaca “la voluntad férrea de no retirarse del evento hasta llegar a un acuerdo” (2018). Pese a que la discusión y el debate son intensos, no se ha impuesto ningún tipo de verticalismo de unos actores sobre otros para tomar las decisiones. Los pueblos indígenas siempre han practicado esta forma de hacer democracia.

La convivencia entre los diversos pisos ecológicos, descrito por Flores, nos remite a pensar en otro concepto de Santos, la ecología de saberes, que se refiere al reconocimiento de una serie de conocimientos que convergen juntos en las luchas y las resistencias (Santos y Exeni, 2019: 15). Continúan los autores: “(...) se trata entonces de explorar la pluralidad y diversidad de saberes, creando relaciones no jerárquicas y de complementariedad entre ellos (...) que permiten articulaciones más amplias y profundas entre diferentes sujetos, saberes y luchas” (*Ibid.*). Sin intentar romantizar la existencia de una organización que por sus características debe emular la diversidad y la pluralidad, se trata de reivindicar el espacio de la Conaioc como un espacio único de encuentro y diálogo

horizontal de saberes, conocimientos, que tiene como objetivo principal avanzar juntos en la construcción de las (sus) autonomías indígenas.

#### *Principales objetivos estratégicos de la Conaioc*

Para Flores (2018), la razón para organizarse en torno a una sola organización responde a la necesidad de “tener una instancia de coordinación con instituciones del gobierno (central), con la cooperación externa y tener coordinación entre las autonomías (indígenas)”. Por su parte, para Salazar, “las autonomías no pueden andar sueltas, debe haber alguna instancia para aglutinar a todas”. El Estatuto orgánico de la Conaioc establece entre sus objetivos principales (art. 8): coordinar acciones de apoyo en la implementación, acompañar en su desarrollo, consolidar, concertar el proceso de las AIOC, apoyar a la consolidación e implementación de las AIOC, apoyar y gestionar la implementación de políticas públicas y de desarrollo sostenible, para el vivir bien de las AIOC, coordinar con el Gobierno central políticas para el Vivir Bien para las AIOC, promover servicios de asistencia técnica a las AIOC, entre otros. ¿Cómo y en qué medida se han materializado estos objetivos? Desarrollamos a continuación.

#### Aportes de la Conaioc en la implementación de las autonomías indígena originario campesinas

##### *Fortalecimiento a los procesos en conversión a autonomía indígena*

En la actualidad, ya son cerca de 31 los procesos de autonomía indígena que forman parte de la Conaioc, de los cuales, Charagua, Uru Chipaya, Raqaypampa y Salinas de Garci Mendoza ya se han consolidado como gobiernos autónomos, el resto se encuentra en distintas etapas en el proceso de conversión.<sup>13</sup> El fortalecimiento a los

procesos autonómicos es una de las principales tareas de la Conaioc. La Asamblea Ordinaria de la Conaioc dedica un momento importante para escuchar las iniciativas, problemas y dificultades en cada uno de los procesos, priorizando aquellos que estaban con mayores dificultades, como relata esta nota de prensa (diciembre de 2019):

Realizaron un diagnóstico completo de la situación que atraviesa cada proceso de conversión a la autonomía indígena originario campesina (AIOC) y de los desafíos emergentes en el nuevo contexto político y social que vive el país.<sup>14</sup>

Al ser procesos novedosos y sin precedentes, los principales conflictos ocurridos al interior de cada proceso estuvieron principalmente relacionados a disputas en torno a la sede del nuevo gobierno y su forma de organización, a pulsetas de poderes entre los varios actores que cohabitan en el municipio o territorio, conflictos con el alcalde, etc. Un ejemplo del apoyo de la Conaioc son las palabras de respaldo vertidas en su última Asamblea Ordinaria de 2019:

Finalmente, el conjunto de las NPIOC que impulsan sus autonomías se solidarizan y anuncian que se encuentran en estado de alerta ante las amenazas vertidas por el Comité Cívico de Charagua Pueblo en contra de la GAIOC Charagua Iyambae; solidaridad que se hace extensiva a otros procesos que sufran amenazas similares.<sup>15</sup>

También, se ha realizado un apoyo más concreto:

**PRIMERO. Apoyar y fortalecer** a procesos estatuyentes que están en una etapa inicial (...), de acuerdo a la siguiente estrategia:

- a) La Directiva de la CONAIOC convoque a reuniones a las partes en conflicto para promover el acercamiento y diálogo, mediante visitas a la AIOC respectiva.
- b) Convocar al Ministerio de Autonomías, como ente rector del área, al acompañamiento en esta estrategia. (Resolución 01/2012)

13. Para ver el estado de situación actual de los procesos en conversión, ver Exeni, J. (2019: 124-125).

14. <https://ipdrs.org/index.php/noticias/que-pasa/6139-conaioc-renovo-su-directiva-con-el-desafio-de-fortalecer-las-autonomias-indigenas-y-la-gestion-publica-intercultural-en-el-pais>.

15. *Ibid.*



La mayor dificultad por la que atraviesan quienes optaron por la vía territorial es la gestión de la Ley de Unidad Territorial ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, pues los procedimientos previos tienen bastantes trabas administrativas en el INRA, por lo que instaron al directorio de la Conaioc y a las organizaciones matrices a realizar los esfuerzos necesarios para desburocratizar dicho proceso (Asamblea Ordinaria, junio de 2018):

Se decidió retomar en el Órgano Legislativo el tratamiento del Anteproyecto de Ley Nacional de Creación y Modificación de Unidades Territoriales.<sup>16</sup>

Hasta que esta traba persista, la alternativa actual es la creación de nuevas entidades territoriales para cada proceso de autonomía indígena vía territorio. Así como se apoyó el caso de Raqaypampa, en la actualidad existen otros procesos que requieren esta ley corta (Resolución de la Asamblea Ordinaria, 13-12-2019):

En el caso de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), la CONAIOC realizará las gestiones necesarias para que, vía el Órgano Ejecutivo, los cuatro procesos en curso (Lomerío, TIM 1, Corque Marka y Jatun Ayllu Yura) logren la aprobación de sus Leyes Cortas de Creación de Unidades Territoriales vía dispensación.<sup>17</sup>

Entonces, los ejemplos pueden ser infinitos, a diez años de vigencia de la Conaioc, sin embargo, lo que se quiere mostrar es el apoyo activo que se da a los procesos. Pese a que se encuentran en distintos niveles de avance, poseen problemas que pueden ser específicos o con características similares entre varios procesos.

### **Coordinación con estructuras estatales para el desarrollo normativo y procedimental**

Para entender el papel que jugó la Conaioc en la coordinación con las estructuras gubernamentales, es importante analizar el tipo de intervención que poseen los distintos órganos del Estado en la construcción de las autonomías indígenas. Alberto García explica que los cuatro órganos



Foronda, Miguel (2019). *Custodios*, fotografía.

del nivel central del Estado participan en distintos momentos del proceso:

- 1) el Órgano Ejecutivo emite certificados de territorio ancestral y de viabilidad gubernativa de los pueblos indígenas demandantes de la AIOC; 2) el Órgano Electoral Plurinacional administra (y/o supervisa según sea la vía de entrada) los referendos de acceso a la AIOC y de aprobación del estatuto autonómico, además de supervisar la conformación del órgano deliberativo que elabora y aprueba el estatuto; 3) el Órgano Judicial emite la declaración de constitucionalidad del estatuto; 4) el Órgano Legislativo sanciona la ley de creación de unidad territorial, si la vía de acceso es por TIOC. (2018: 139)

#### *- Instancias de apoyo*

Algo que habría que agregar a la lista que menciona García son las instancias de apoyo, como es el caso del entonces Ministerio de Autonomías, ahora reducido a Viceministerio. Dentro de la creación del aparato estatal para la adecuación del Estado al nuevo modelo autonómico se

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

ha creado el Ministerio de Autonomías. Concretamente, la Dirección General de Autonomías Indígena Originaria Campesina desde donde se apoyaba con recursos económicos para el traslado y alimentación de los participantes, el alquiler de salones y material de escritorio en general y, también, con orientación normativa respecto a los contenidos mínimos que establece la ley para que sus estatutos aprueben el “test” de constitucionalidad. El apoyo técnico brindado por funcionarias y funcionarios públicos ha sido de diversos tipos, tanto para identificar los contenidos mínimos que establece la Constitución como para intentar “traducir” las demandas y propuestas de los actores a términos jurídicos, entre otros.

Lastimosamente, esta estructura estatal de apoyo ha sufrido muchas modificaciones y, por último, una dramática reducción en enero de 2017 cuando pasó a ser Viceministerio de Autonomías, dependiente del Ministerio de la Presidencia. Con esta reducción también se han disminuido los recursos económicos y el personal de apoyo.

Asimismo, se puede mencionar otras instancias de apoyo, como la Plataforma Interinstitucional de apoyo, que fue creada con la firma de un convenio marco de cooperación el 19 de agosto de 2010. Desde entonces, han participado varias organizaciones, a la cabeza del Ministerio de Autonomías<sup>18</sup> (Ministerio de Autonomías, 2012: 11). Según el Reglamento de la Conaioc (art. 32), esta puede relacionarse con organizaciones de carácter privado, instituciones, organismos de carácter internacional, universidades privadas, siempre que se determine la colaboración expresa mediante convenio con un documento de respaldo donde se incluya el presupuesto y los objetivos

de la colaboración y apoyo. Esta definición permite, como expresa Salazar (2018), que el apoyo sea recibido de manera conjunta y los procesos autonómicos no pierdan su liderazgo e iniciativa, pese a la presencia de instancias externas. Al inicio, el principal apoyo se otorgaba en las sesiones de la elaboración de los estatutos autonómicos y las reuniones de la Conaioc. Se daba respaldo económico, logístico, técnico. A su vez, las instituciones de la Plataforma organizaban sus propios seminarios, talleres y conversatorios para reflexionar sobre el proceso autonómico y sobre temas sensibles que hacen a las autonomías indígenas, tales como: la democracia representativa y la democracia comunitaria en el marco de la democracia plural, jurisdicción indígena originario campesina, visiones de control social, desarrollo humano y social, desarrollo económico productivo sustentables, entre otros.<sup>19</sup> A medida que fueron avanzando, la Conaioc y las instituciones de la Plataforma fueron trabajando en los procedimientos e instrumentos que hacen a la ruta jurídica y procedimental de la construcción de autonomías indígenas.

#### - *Coordinación con otras instancias*

Otros aliados importantes son las organizaciones nacionales matrices, como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”, quienes participaron en la Asamblea Ordinaria de la Conaioc en junio de 2018, manifestando su voluntad de coadyuvar en gestiones ante el Estado para que el avance de los procesos autonómicos sea más eficiente.<sup>20</sup> Clemente Salazar, presidente saliente de la Conaioc, a tiempo de saludar a los representantes de es-

18. Estas organizaciones son: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), Fundación TIERRA, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM), Cooperación Técnica Alemana (GIZ), IBIS en Bolivia, Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia (ISBOL), Asociación Mundial de Pueblos de la Montaña, Visión Mundial Bolivia (VMB), Veterinarios sin Fronteras – Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (VSF-Cicda), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia (OACNUDH), Fundación Machaqá Amawta, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), CAWSAY y Fundación TIERRA, entre otras. PNUD y Cejis.

19. <http://www.ftierra.org/nuestraTIERRA/9/nt5m.html>.

20. <https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-determina-importantes-desafios-para-el-avance-y-consolidacion-de-las-autonomias-indigenas-originarias>.



Foronda, Miguel (2011). *Amanecer orureño*, fotografía.

tas organizaciones indicó que “la CONAIOC no es paralela a ninguna organización matriz, y es una instancia de coordinación entre las diferentes Autonomías” (Asamblea Ordinaria, 28 y 29 de junio de 2018).<sup>21</sup>

Pese a los esfuerzos por impulsar el proceso, el apoyo económico no se ha concretado hasta ahora. En la Asamblea Ordinaria de la Conaioc en 2018, llevada a cabo en Cochabamba, la falta de financiamiento para los procesos, sigue siendo identificada como una de las principales trabas; por un lado, se plantea que en algunos casos los gobiernos municipales apoyen con ciertos recursos, en otros casos, se sustentan con aportes de las propias comunidades, como el caso de Lagunillas, donde se propone establecer el aporte de “3 quintales de maíz de las assembleístas de las 19 comunidades de dos capitánías” (Asamblea Ordinaria de la Conaioc, junio de 2018).<sup>22</sup> Sin embargo, en dicho encuentro se planteó que se programe una fuente de financiamiento más estable.<sup>23</sup>

#### - *Coordinación con el Tribunal Electoral y el Tribunal Constitucional*

La etapa estatutaria está compuesta por cinco subetapas: a) la conformación del órgano deliberativo, b) la elaboración y aprobación del Estatuto, c) el control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), d) la creación del Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), para quienes adopten esta vía, y e) la convocatoria y realización de un referendo (Foronda, 2017: 32). La primera y la segunda etapa, como señalamos anteriormente, son de competencia principalmente de las asambleas deliberantes de cada autonomía indígena. Para el resto de las subetapas, se requiere de la intervención del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) y del TCP.

El OEP es el encargado de ambos referendos y la supervisión a la consulta según normas y procedimientos propios, en el caso de la vía territorio;

---

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*



Foronda, Miguel (2019). *Necrópolis*, fotografía.

debe supervisar el trabajo de la asamblea deliberativa y, finalmente, la entrega de credenciales a las nuevas autoridades del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino (GAIOC) (otro elemento a incorporar en la lista de García). En el caso de la entrega de credenciales a los miembros de la asamblea deliberativa, hubo un retraso, pese a que era requisito necesario en algunos procesos debido a los conflictos internos que estaba acarreado el proceso: los asambleístas necesitaban tener un respaldo de parte del OEP. En la Resolución N° 02/2012 la Conaioc aprobó incluir en su reglamento la entrega provisional de las credenciales a nombre de la Conaioc hasta que este requisito sea entregado por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde), instancia que pertenece al OEP.

El Sifde, en tanto instancia de supervisión y “verificación” del ejercicio de la democracia comunitaria en el proceso autonómico (Exeni, 2015: 159), debía realizar un reglamento de

acompañamiento. Este documento fue elaborado conjuntamente mediante una comisión técnica compuesta por la Directiva de la Conaioc, técnicos del Sifde y técnicos del Ministerio de Autonomías (Resolución N° 02/2012). Posteriormente, correspondía al departamento Jurídico del OEP darle la última revisión.

Por otra parte, en lo que respecta al segundo referendo, miembros de la Conaioc habían reiterado su preocupación por las trabas que estaba provocando el segundo referendo, puesto que retrasaba el proceso, implicaba un costo económico para el municipio o territorio en conversión y, finalmente, se había analizado la irrelevancia del mismo, tal como explica Salazar:

Hay unas autonomías indígenas que a causa del doble referendo no han aprobado su estatuto. Para el acceso (a la autonomía indígena) ya se ha hecho un referendo y aprobamos con 80%; pero en el segundo referendo se pierde hasta con el 20%. Entonces esa es la demanda.<sup>24</sup>

Similar posición se expresa en la Asamblea Ordinaria de la Conaioc en 2018:

Cuestionaron el carácter inconstitucional del procedimiento que obliga a los pueblos a desarrollar el referendo para la aprobación de estatutos autonómicos, a pesar de que estos pueblos manifestaron mediante referéndum su voluntad de acceder a la AIOC.<sup>25</sup>

Finalmente, luego de un trabajo coordinado entre el Viceministerio de Autonomías, la Conaioc y legisladores en el Congreso Nacional, se logró la modificación mediante la Ley N° 1198,<sup>26</sup> de modificación de la LMAD. Sin embargo, había un problema pendiente a solucionar: cuando se

24. <http://machareti-ivo.org/noticias/blog/la-conaioc-presentara-al-tcp-un-recurso-de-inconstitucionalidad-contra-el-referendo-de-aprobacion-de-los-estatutos-autonomicos-indigenas>.

25. <https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-determina-importantes-desafios-para-el-avance-y-consolidacion-de-las-autonomias-indigenas-originarias>.

26. La Ley N° 1198, del 14 de julio de 2019, establece en su artículo 2, inc. II que los estatutos se aprobarán mediante normas y procedimientos propios en el marco de los establecido en la CPE y previo el control de constitucionalidad por el TCP. Ver: <https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-analisis-acciones-y-estrategias-en-el-marco-de-la-promulgacion-de-la-ley-modificatoria-a-la-ley-de-autonomias->.

promulgó dicha modificación, muchos estatutos autonómicos ya habían pasado por el control constitucional o se encontraban en pleno proceso. En su totalidad, establecieron, de acuerdo con la LMAD, que el estatuto iba a ser aprobado mediante referendo. ¿Cómo iba a ser aplicada esta modificación en estos casos? Entonces, en la última Asamblea Ordinaria se propuso crear una comisión interinstitucional para resolver la situación de estos procesos que quedaron “en medio” (Resoluciones de la Asamblea Ordinaria, 13 de diciembre de 2019).<sup>27</sup>

Por su parte, el TCP es la instancia que proporciona la declaración de constitucionalidad al estatuto autonómico indígena. Es decir, le da el visto bueno al estatuto autonómico para que finalmente se declare Gobierno Autónomo. El obstáculo que tuvieron que atravesar los procesos autonómicos, en esta oportunidad, fue la demora en los plazos para la revisión de los estatutos. Basándose en el Código procesal constitucional, se estableció que los proyectos de estatutos deben ser sometidos a control de constitucionalidad por un plazo de 65 días hábiles, que supone algo más de tres meses (Foronda, 2017: 33). Foronda (2017: 34) analizó el tiempo de duración del control de constitucionalidad de los siete primeros proyectos de estatutos autonómicos indígenas enviados y verificó que los tiempos se extendieron entre los ocho meses y ocho días hábiles, en el caso de Mojocoya, hasta el trámite más largo de Pampa Aullagas, con 18 meses y ocho días hábiles. En total, la duración de la revisión osciló entre diez meses, en el caso de Mojocoya, y 23 meses, en Pampa Aullagas (*Ibid.*: 33). Por tanto, se puede evidenciar ciertas falencias en esta etapa, debido probablemente a una excesiva carga de procesos que revisar por parte del TCP, una idealización de los tiempos, la falta de recursos humanos especializados

y los vacíos en el diseño institucional de apoyo a las autonomías indígenas.

En esta oportunidad, la intervención y gestiones de la Conaioc, como afirma Florentina Medina, su presidenta entre 2013 y 2015, pudo viabilizar el control constitucional de los Estatutos Autonómicos de Charagua, Totorá Marka, Mojocoya, Huacaya, Pampa Aullagas, Chipaya y Raqaypampa.<sup>28</sup> Flores afirma que la coordinación entre la Conaioc y las instancias gubernamentales son importantes para garantizar el avance de los procesos. Ella comenta que la Conaioc intervino para que los procedimientos prosperaran, “entonces, nosotros pedimos audiencia con la cabeza y agilizamos. Así hemos ayudado con Raqaypampa por ejemplo” (2018). Otro ejemplo, más reciente, fue el apoyo a Jatun Ayllu Yura, donde facilitaron una reunión entre sus representantes con el TCP.<sup>29</sup>

Así como la Conaioc ayudó a que se agilizaran algunos procesos que estaban retrasando el proceso, también coadyuvó a esclarecer a los propios funcionarios públicos sobre sus competencias en el proceso autonómico. Flores recuerda que, al inicio, muchos funcionarios no entendían muchos sobre el proceso autonómico:

Hasta ese momento no se tenía un buen conocimiento (...) los mismos ministerios, electoral, no tenían mucho conocimiento de que es la autonomía (...). Ahora hay una relación nueva, presentándonos mediante una carta de que nosotros somos la directiva de la CONAIOC, hemos podido participar en las discusiones del pacto fiscal, cuando les hemos explicado, se han ubicado recién. (2018)

Entonces, una manera de mejorar la coordinación con instancias gubernamentales es invitándoles a las Asambleas para que puedan conocer de cerca a sus actores y se familiaricen con el

27. <https://ipdrs.org/index.php/noticias/que-pasa/6139-conaioc-renovo-su-directiva-con-el-desafio-de-fortalecer-las-autonomias-indigenas-y-la-gestion-publica-intercultural-en-el-pais>.

28. <http://enlace.comunicacion.gob.bo/index.php/2015/10/26/conaioc-renueva-directiva-y-anuncia-nuevas-autonomias-indigenas/>.

29. <https://www.sudamericarural.org/index.php/noticias/que-pasa/6133-el-territorio-originario-jatun-ayllu-yura-da-un-paso-mas-hacia-su-autonomia>.

proceso. Por ejemplo, en la Asamblea Ordinaria de la Conaioc de junio de 2018 se invitó al TCP, del OEP. En esa oportunidad, los representantes del TCP se comprometieron a agilizar los procesos de control de constitucionalidad de los estatutos de las AIOC.<sup>30</sup>

Son vastas las reflexiones en torno a la larga marcha de las autonomías y a la falta de voluntad política de los órganos del poder público; sin embargo, también es importante mirar del lado de quienes están empujando el carro hacia adelante, pese a las adversidades. Aquí, vale la pena cuestionar cuál hubiera sido el papel del Estado respecto a la construcción de la autonomía indígena. ¿El Estado no debería haber tenido un abordaje más integral y trabajar en la construcción de las autonomías indígenas de manera conjunta y activa, en vez de reaccionar, a veces, tarde ante la demanda de los sectores?, ¿el Estado no debería haber trabajado en generar capacidades propias para incluir a los gobiernos indígenas en la estructura estatal?

En ese sentido, sería importante plantearse la creación de un espacio permanente de encuentro entre la Conaioc y las autoridades y funcionarias/os públicos para empujar juntos el carro. Es imperativo que autoridades del nivel central y funcionarias y funcionarios públicos de diversas instancias gubernamentales se apropien del proceso, conozcan lo avanzado hasta ahora y se active la reconducción del proceso, a fin de evitar la latente y amenazante desconstitucionalización.

### **Los retos de la política pública plurinacional**

Una vez aprobado el estatuto autonómico, las nuevas autoridades electas deben poner en marcha su gobierno y sus formas de gestión deben ser incorporadas a los sistemas plurinacionales de planificación, económicos y a otros sistemas de alcance sectorial (educación, salud, desarrollo económico, etc.). Ahora bien, ¿cuánto avan-

zó el nivel central para allanar el camino a los nuevos gobiernos indígenas en su incorporación a los sistemas plurinacionales?

Por ejemplo, cómo comenzó su gestión el Gaioc de Raqaypampa. Para ello, comenzaremos analizando su estructura de gobierno. En su Estatuto, existen tres instancias de gobierno organizadas jerárquicamente: la *Asamblea General de Comunidades* – Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR) es la máxima instancia de decisión, participación y control social. El *Consejo de Gestión Territorial* es la instancia encargada de implementar y ejecutar las decisiones emanadas de la Asamblea General de Comunidades, monitorear la gestión de la autoridad administrativa y desarrollar propuestas de normativas, planes y proyectos. Finalmente, la *Autoridad Administrativa Autónoma* está compuesta por un responsable y el equipo técnico-administrativo. Entre sus atribuciones están: cumplir, ejecutar y administrar los mandatos delegados por la Asamblea General de Comunidades y administrar los recursos financieros (CRSUCIR, 2017).

Entonces, contrario a lo que sucede con la democracia representativa, los responsables de la máxima instancia, o sea, la Asamblea General de Comunidades, no son electos directamente, sino que la organización territorial es integrada a la estructura gubernamental (García, 2018: 155). Es así que, la facultad legislativa recae sobre la Asamblea de Comunidades, por tanto, no hay legisladores electos. Finalmente, la Autoridad Administrativa asume la facultad ejecutiva supeditada a los mandatos de la Asamblea de Comunidades (*Ibid.*: 155-156). Desde la mirada de la democracia representativa y el municipalismo, esta autoridad administrativa podría ser semejante a la figura del alcalde, el Consejo de Gestión territorial ser identificado como un Consejo Municipal, sin embargo, esta interpretación es errónea. Se trata de otro tipo de estructura de gobierno. Para Gonzalo Vargas (2019) y otros

30. <https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-determina-importantes-desafios-para-el-avance-y-consolidacion-de-las-autonomias-indigenas-origenarias>.

profesionales involucrados en el proceso, estas características propias de los Gaioc no han sido comprendidas desde su complejidad por autoridades nacionales y servidoras/es públicos desde el momento en que comenzó su gestión.

Entonces, para Raqaypampa, al igual que para otros GAIOC que actualmente se encuentran en funcionamiento, nuevos obstáculos llegaron con la nueva etapa. Un primer obstáculo que han encontrado son los sistemas informáticos de las instancias de gobierno que no reconocen a las AIOC como parte de la estructura estatal. Esto les ha perjudicado en la apertura de su cuenta fiscal, que es primordial para su gestión como Gaioc, puesto que a través de ella reciben los recursos asignados por el Estado; con ella los encargados de la parte administrativa pueden llevar a cabo su gestión. Al respecto, son varios los testimonios referidos a esta tarea administrativa simple que ha generado mucha frustración a los gobiernos entrantes: “Que nos decía el Ministerio de Economía: es que no podemos cerrar esta cuenta, porque en su sistema no figura la autonomía indígena. Entonces los funcionarios enfadados porque se les está cargando de más trabajo (...)” (Vargas, 2019). Por su parte, Benedicto Moiza (2019) comenta que los funcionarios del Ministerio de Economía no entienden y se resisten. En palabras de Ronald Andrés, capitán grande de Charagua Norte: “(...) el Estado, en todos sus niveles, no está preparado para concebir, acompañar e implementar las autonomías indígenas” y, a continuación, cuenta como ejemplo el peregrinaje para abrir una cuenta fiscal en el Banco Unión (citado en Exeni, 2018: 113).

Una muestra concreta de cómo afecta este *impasse* a la gestión pública es descrita por la abogada Porcel del GIZ, cuando la población de Raqaypampa se vio afectada por la falta de atención en salud. A Raqaypampa le tomó cinco meses poder abrir su cuenta, mientras tanto, no podían recibir los recursos del Ministerio de Salud para la atención en su hospital de primer nivel, este ingreso seguía siendo depositado a Mizque (municipio al que pertenecía). Como era la primera autonomía indígena vía territorio no sabían cómo hacer el desembolso. Una vez creada la cuenta se pidió al Ministerio de



Foronda, Miguel (2019). *Escalada*, fotografía.

Economía que debite de la cuenta de Mizque para Raqaypampa (Porcel, 2019). Esta interrupción en la gestión no se da en los otros tipos de gobierno, como ya se mencionó. Tanto en los GAD y GAM, mientras se elaboran y aprueban el estatuto y las cartas orgánicas la gestión no se ve interrumpida. Por lo cual, en el caso de los nuevos Gaioc no se están dando las facilidades o herramientas para que servicios tan importantes como la atención en salud no se vean afectados.

Constataciones como estas dan cuenta de que los sistemas de administración y control gubernamentales no se han modificado para adaptarse al nuevo modelo autonómico (Exeni, 2018: 113). Al no entender esta nueva realidad, autoridades estatales y servidores públicos sistemáticamente buscan simplificar el proceso tratándolos como un municipio. En el caso de Raqaypampa, la autoridad administrativa sigue siendo considerada “como una especie de” alcalde, asumiendo que tiene la representatividad en cuanto a las tomas de decisiones de la Asamblea, que no es el caso. Entonces, son muy recurrentes comentarios como: “(...) sacámelo una resolución de tu Concejo Municipal”. Porcel aclara que ellos no tienen facultad deliberativa,

*Son vastas las reflexiones en torno a la larga marcha de las autonomías y de la falta de voluntad política de los órganos del poder público; sin embargo, también es importante mirar del lado de quienes están empujando el carro hacia adelante, pese a las adversidades.*

son planificadores, lo que corresponde es el acta de la Asamblea con la firma de las autoridades orgánicas (2019). Ambos ejemplos revelan que la parte orgánica todavía no es tomada en cuenta y, en vez de que las estructuras estatales se modifiquen para incorporar a las autonomías indígenas, lo que en realidad está sucediendo es que los actores que impulsan los procesos de conversión se sienten obligados a ajustarse a las estructuras de un Estado todavía “homogéneo” y con la mentalidad municipalista intacta, en palabras de Exeni (2019: 122).

Volviendo la mirada a la Conaioc, ¿cómo están encarando ellos esta nueva etapa? Dada la experiencia de los GAIOC en gestión, la Conaioc se plantea el desafío de la construcción de una gestión pública intercultural que se adecúe a las necesidades de las autonomías indígenas. En ese sentido, en la última Asamblea de diciembre de 2019, se planteó trabajar en el nuevo ciclo de planificación de los Planes de Gestión Territorial Comunitarios (PGTC) en los GAIOC de Charagua Iyambae, Uru Chipaya, Raqaypampa y Salinas de Garci Mendoza. En una comisión integrada por la Conaioc, el Viceministerio de

Autonomías y el Ministerio de Planificación del Desarrollo se plantearon la necesidad de que “los ajustes de la metodología y enfoque de los PGTC estén más acordes con la realidad y los procedimientos propios de los pueblos indígenas”.<sup>31</sup> Por otro lado, ya en el año 2018 se estableció también la necesidad de firmar un convenio con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para el desarrollo normativo que permita a los GAIOC y los AIOC con GAM aportar a un sistema asociativo de la Conaioc, así como, la elaboración de una estrategia económica productiva para la gestión territorial sobre la base de la economía comunitaria.<sup>32</sup> Habrá que ver hasta dónde se avanzó en esta coordinación.

Estas situaciones están coadyuvando a fortalecer el liderazgo indiscutible de la Conaioc en el proceso autonómico. Para Salazar, los pueblos indígenas son los principales responsables para que el proceso avance:

La constitución ya nos reconoce. Este tema tiene que salir como una demanda de los pueblos (...). No nos pueden llamar, nos han habilitado el camino mediante carta magna y nosotros tenemos que encargarnos de avanzar. Hay que avanzar en esa lógica. (2018)

Entonces, es importante rescatar el fuerte sentido de liderazgo de los pueblos indígenas en el proceso, pero, por otro lado, hay que reconocer que no se encuentra una corresponsabilidad por parte de las instancias gubernamentales encargadas de impulsar el proceso autonómico indígena.

¿Cuál será el devenir de la Conaioc? ¿Se creará otra instancia que agrupe a los Gobiernos ya constituidos?, ¿algo parecido a la Asociación de Municipios, donde se perciban recursos de sus afiliados?, ¿o, más bien, la Conaioc se mantendrá como una sola organización, pero modificará su estructura para hacerla más compleja?

31. <https://ipdrs.org/index.php/noticias/que-pasa/6139-conaioc-renovo-su-directiva-con-el-desafio-de-fortalecer-las-autonomias-indigenas-y-la-gestion-publica-intercultural-en-el-pais>.

32. <https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-determina-importantes-desafios-para-el-avance-y-consolidacion-de-las-autonomias-indigenas-originarias>.





Foronda, Miguel (2015). *Arcos* (detalle), fotografía.

## Conclusiones

La CPE, elaborada colectivamente y que inaugura una etapa de profundas transformaciones, ha delegado la implementación de estas transformaciones a instancias gubernamentales como la Asamblea Legislativa, el Tribunal Constitucional, el Órgano Electoral Plurinacional y el Órgano Ejecutivo, cuya actual composición es todavía muy conservadora y, por tanto, han puesto trabas al proceso y no promueven transformaciones. Este proceso de implementación ha ido desarrollándose de manera lenta y confusa, poniendo en desventaja al proceso de las autonomías indígenas en comparación con los otros procesos. Es necesario revisar la ruta de implementación y los vacíos normativos e interpretativos todavía existentes.

Mucho se habla de la importancia de los pueblos indígenas en la composición de este nuevo Estado. Sin embargo, como ya vimos, el Estado no está transformando sus estructuras en favor de

su inclusión real. Los pueblos indígenas siguen haciendo sus esfuerzos para que se les haga un espacio “apretado” en este Estado Plurinacional (que no termina de llegar). Pese a las condiciones adversas, la Conaioc ya cuenta con cuatro gobiernos autónomos indígenas y la incorporación de nuevos pueblos indígenas al proceso de conversión a autonomía indígena.

La Conaioc, en tanto instancia aglutinadora de las autonomías indígenas, ha logrado que su representación sea sólida, evitando la injerencia de otros actores sobre las decisiones tomadas internamente, la coordinación efectiva con instancias de cooperación y otras organizaciones sociales y, finalmente, el fortalecimiento de los propios procesos. Sin este apoyo, muchos procesos se habrían quedado en el camino.

Los pueblos indígenas se asumen a sí mismos como los principales responsables de su propio destino y del avance de la autonomía indígena. Es importante apoyar a la Conaioc en sus esfuerzos por crear espacios de debate y concer-

tación con las diversas instancias del Gobierno central, ya sea el OEP, el TCP, entre otras. Lastimosamente, la acumulación de madurez democrática que ha caracterizado a los actores de los procesos autonómicos indígenas no está siendo

secundada por las instancias gubernamentales, asumiendo la solución de los vacíos normativos y procedimentales. Pese a todos los obstáculos, siguen avanzando en su decisión de consolidarse como gobiernos.

## Referencias

---

Costas, Patricia (2018). “La CONAIOC y las autonomías indígenas. Un ejemplo del papel de los pueblos indígenas en la construcción de políticas públicas en la Bolivia plurinacional”. En: Ikemura, A.; Cotta de Mello, C.; Giménez, H.; Pannain, R.; Yamamoto, Sue (comps.), *Revista Boliviana de Investigación. Dossier: Territorio, frontera y espacialidad en Bolivia*; vol. 13, N° 2, Asociación de Estudios Bolivianos (pp. 75-94).

\_\_\_\_ (2018a). “‘Pedir permiso’. Autonomías Indígenas y Estado boliviano”. En: López, P.; García, Luciana (coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (pp. 69-87); Colección Abya Yala, Grupo de Trabajo Clasco.

CRSUCIR (2017). Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de Raqaypampa. PNUD.

Exeni, José Luis (2019). “Autogobierno indígena: esa buena idea”. En: Santos, B. y Exeni, J. (eds.), *Estado Plurinacional y Democracias* (pp. 117-145). Alice en Bolivia, FES/Plural Editores.

\_\_\_\_ (2018). “Autogobierno indígena: esa buena idea”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp. 109-133). La Paz: OEP-TSE, MP-VA, Conaioc, PNUD.

\_\_\_\_ (2015). “Bolivia: las autonomías indígenas frente al estado plurinacional”. En: Lang, M.; Cevallos, B. & López, C., *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa* (pp. 145-190). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo / Abya-Yala.

Foronda, Miguel Ángel (2017). “Caminando por los senderos de la Autonomía Indígena Originario Campesina: diseño y avance de la política de implementación”. En: *Andamios. Año 2, n° 3, Autogobierno indígena hoy* (pp. 25-40). La Paz: OEP.

García, Alberto (2018). “Formas de (auto)gobierno indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp. 135-171). La Paz: OEP-TSE, MP-VA, Conaioc, PNUD.

García Linera, Álvaro; Chávez León, Marxa; Costas Monje, Patricia (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural Editores.

Iamamoto, Sue A. S. (2013). *El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad*. La Paz: Sifde.

Ministerio de Autonomías (2012). *Por los caminos de las Autonomías Indígena Originario Campesinas: avances y desafíos*. La Paz: Ministerio de Autonomías.

De Sousa Santos, Boaventura y Exeni, José Luis (2019). “Introducción. ALICE y la refundación estatal en Bolivia”. En: Santos, B. y Exeni, J. (eds.), *Estado Plurinacional y Democracias* (pp. 9-46). Alice en Bolivia, FES/Plural Editores.

## Leyes y normas consultadas:

Constitución Política del Estado Plurinacional, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 07/02/2009.

Ley N° 031: Marco de Autonomías y Descentralización, *Gaceta oficial de Bolivia*, 19/07/2010.

Estatuto orgánico y reglamento interno de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesina (sf.) (no publicado).

Resolución N° 01/2012, Asamblea Ordinaria de la Conaioc, 14/02/2012.

Resolución N° 02/2012, Asamblea Ordinaria de la Conaioc, 21/03/2012

### **Entrevistas:**

Benedicto Moiza, Técnico del Servicio Intercultural del Fortalecimiento Democrático (Sifde), del OEP, realizada el 2 de julio de 2019.

Faviola Porcel, exresponsable de Desarrollo Normativo del programa “Apoyo a la implementación del régimen autónomo y descentralización” (Airad) del GIZ, realizada el 5 de julio de 2019.

Gonzalo Vargas, ex director general de Autonomías Indígena Originario Campesinas, del Viceministerio de Autonomías, realizada el 28 de junio de 2019.

Clemente Salazar, expresidente de la actual Directiva de la Conaioc. Gestión 2017-2019. Entrevista realizada el 27 de febrero de 2018.

Petrona Flores, exsecretaria de actas de la actual Directiva de la Conaioc. Gestión 2017-2019. Entrevista realizada el 27 de febrero de 2018.

Alejandro Vargas, exdirector de la Dirección General de Autonomías Indígena Originario Campesinas. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2018.

### **Consultas por internet**

<https://ipdrs.org/index.php/noticias/que-pasa/6139-conaioc-renovo-su-directiva-con-el-desafio-de-fortalecer-las-autonomias-indigenas-y-la-gestion-publica-intercultural-en-el-pais>

<http://www.cipca.org.bo/index.php/3439-la-conaioc-define-estrategia-para-la-consolidacion-las-autonomias-indigenas>

<https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-determina-importantes-desafios-para-el-avance-y-consolidacion-de-las-autonomias-indigenas-originarias>

<http://machareti-ivo.org/noticias/blog/la-conaioc-presentara-al-tcp-un-recurso-de-inconstitucionalidad-contral-referendo-de-aprobacion-de-los-estatutos-autonomicos-indigenas>

<https://cipca.org.bo/noticias/conaioc-analizo-acciones-y-estrategias-en-el-marco-de-la-promulgacion-de-la-ley-modificatoria-a-la-ley-de-autonomias>

<http://enlace.comunicacion.gob.bo/index.php/2015/10/26/conaioc-renueva-directiva-y-anuncia-nuevas-autonomias-indigenas/>

<https://www.sudamericarural.org/index.php/noticias/que-pasa/6133-el-territorio-originario-jatun-ayllu-yura-da-un-paso-mas-hacia-su-autonomia>



Ríos, Liliana (1996). *Dualidad*, técnica mixta.

# La libre determinación en la conformación del autogobierno indígena Uru Chipaya

Ausberto Aguilar Challapa<sup>1</sup>

Los uru chipayas, en enero de 2018, posesionaron a sus nuevas autoridades como expresión del ejercicio de la libre determinación en la conformación de su autogobierno bajo el cobijo del Estado Plurinacional de Bolivia. En el presente trabajo, en primer lugar, se describe someramente los conceptos de libre determinación y autogobierno indígena desde la normativa nacional e internacional; segundo, se interpreta la percepción de los diferentes actores sociales uru chipayas con respecto a la estructura del autogobierno; en tercer lugar, se expone las conclusiones respectivas.

## 1. Introducción

La Nación Originaria Uru Chipaya se encuentra ubicada en la provincia Sabaya, al sudoeste del territorio departamental de Oruro, al norte del Salar de Coipasa y al sur del “eje acuático” formado por el lago Titicaca, el río Desaguadero, el lago Poopó y el lago Coipasa. Está a 204 kilómetros de la capital del departamento de Oruro. La capital de la nación tiene una altitud de 3.640 m.s.n.m., ubicada en una planicie que desemboca al salar de Coipasa, en un contexto árido y salitroso. Territorialmente está organizado en cuatro *ayllus*: Aranzaya, Manazaya, Wistrullani y Aymaravi.

La nación Uru Chipaya se cimienta sobre el reconocimiento de sí mismos como seres humanos

(hombre y mujer) del agua, dado que históricamente como urus siempre han vivido cerca del eje lacustre, desde los lagos Titicaca, Poopó, Uru Uru y Coipasa y los ríos Lauca y Barras (Calancha, 1639; Murúa, 1964). Además, el agua es parte constitutiva de su mismo origen; recuérdese su mito de origen, cuando algunos de los primeros uru chipayas se salvaron de morir quemados por el sol gracias a que pudieron sumergirse en las aguas de los ríos y los lagos (Cereceda, 2010; Wachtel, 2001). Además, ellos adoran al “Sirinu”, una deidad de las aguas que tiene forma de pez, que les provee los alimentos propios del agua, como peces, aves, huevos, etc. También, antiguamente, las mujeres casadas chipayas adornaban sus trenzas con diferentes idolillos conocidos como *lauraques*<sup>2</sup>, que tenían forma de seres acuáticos, pues sus extremidades inferiores terminaban en coletas de pez. El mismo territorio uru chipaya, en tiempos antiquísimos, de miles de años atrás, estaba anegado por las aguas del mar; actualmente, se puede encontrar en el terreno, principalmente del *ayllu* Aymaravi, fósiles de conchas marinas y una gran cantidad de piedras de coral que los chipayas utilizan como cimientos de sus casas. Si bien las mujeres uru chipayas ya no utilizan los *lauraques*, en el proceso de tejido de sus prendas, nunca falta una concha marina que es utilizada para tesar los hilos dispuestos en el telar.

La Nación Originaria Uru Chipaya<sup>3</sup> es una cultura milenaria con una historia genética singu-

1. Ausberto Aguilar es Comunicador Social e investigador. Actualmente es doctorando en el Instituto Internacional de Integración del Convenio “Andrés Bello” y la Universidad Nacional Siglo XX.

2. Los idolillos denominados como *Lauraques* fueron documentados por A. Posnansky (1918) y A. Métraux (1935). Actualmente, se puede apreciar estos objetos en el Museo Antropológico “Eduardo López Rivas” de la ciudad de Oruro y en el Museo Paleontológico de la ciudad de Tarija; en este último caso, son expuestos sin ningún tipo de identificación.

3. En Bolivia existen tres grupos de Urus: los Iruhitu Urus (se encuentran en el municipio Jesús de Machaca del departamento de La Paz), los Urus del lago Poopó (conocidos también como Uru Muratos) y los Uru Chipayas, ambos en el departamento de Oruro (Jordán, Castedo, Chuquimia, Jiménez y Vega, 2011).



Ríos, Liliana (1997). *Semillas*, aguafuerte-gofrado.

lar en relación a las demás culturas de la región altiplánica<sup>4</sup>; cuenta con un idioma propio (Uru Chipaya), así como un complejo sistema cultural<sup>5</sup>. Los uru chipayas son conocidos como “personas del agua” (*qhas' zñoi*), porque el agua

define su “estar siendo”<sup>6</sup> en el mundo, como en este caso específico, en la conformación de su autogobierno.

La promulgación y puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado (CPE), el 7 de febrero de 2009, marcó la vigencia del Estado Plurinacional con el reconocimiento de los pueblos indígenas y su incorporación en la estructura de la norma fundamental bajo la categoría *indígena originario campesino*<sup>7</sup> (IOC). La plurinacionalidad se fundamenta en el reconocimiento de una nueva subjetividad colectiva, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, a quienes, dada su existencia precolonial y su dominio ancestral sobre sus territorios, se les garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste, fundamentalmente, en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (CPE, artículo 2).

En este marco, once municipios, incluido el que fuera municipio de Chipaya, optaron mediante referendo por la Autonomía Indígena Originaria Campesina en diciembre del año 2009, no obstante, este fue simplemente el primer paso de un largo proceso de conversión de una entidad gubernativa municipal a una entidad gubernativa indígena autónoma como parte del Estado plurinacional.

4. En el año 2013, un grupo de investigadores de distintas universidades en función a muestras de ADN y el cromosoma Y de los urus, tanto de la región de Bolivia y Perú, y su respectiva comparación de haplotipos de las culturas circundantes determinaron que la historia genética de los urus es distinta a la de los demás pueblos vecinos (Sandoval *et al.*, 2013).
5. El sistema cultural uru chipaya se adscribe a la cosmovisión andina desde una particular posición de espacio y tiempo. En cuanto a espacio, se ubican semánticamente en el *ukhu pacha* (mundo de abajo) que va en consonancia significativa con la denominación de “seres del agua” y su hábitat geográfico actual determinado por la parte baja del altiplano andino. En cuanto a tiempo, los mismos uru chipayas y sus vecinos aimaras y quechuas los consideran como descendientes de una anterior humanidad mítica, los *chullpas*, quienes perecieron por el calor del sol a excepción de los uru chipayas, quienes se salvaron gracias a su naturaleza acuática. Para mayores detalles *cf.* Bouysse-Cassagne, 1988; Bouysse-Cassagne, Harris, Platt, & Cereceda, 1987; Cereceda, 1990; Cereceda, 2010; Lozada, 2006.
6. Expresión tomada de Rodolfo Kusch (2007).
7. El artículo 30, numeral I de la CPE ofrece una definición de pueblo indígena: “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”. La categoría “indígena originario campesino” expresa una “construcción jurídica” en el marco de alianzas de distintos movimientos populares durante el proceso constituyente.

En el año 2009, los pobladores de Uru Chipaya, conforme lo señalado en la CPE, así como en el bloque constitucional (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Ley N° 1257, del 11 de junio de 1991, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por Ley N° 3760, del 7 de noviembre de 2007), así como la Ley 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, del 19 de julio de 2010, decidieron de manera unánime, en las instancias deliberativas de sus cuatro *ayllus* y en el nivel municipal, acceder mediante la conversión de municipio a la autonomía indígena. Así, se efectuó el referendo autonómico el 6 de diciembre de 2009, de consulta sobre si los pobladores del municipio estaban de acuerdo o no en acceder a la autonomía indígena<sup>8</sup>, conjuntamente con otros doce municipios de distintos departamentos de Bolivia.

La extinta Corte Nacional Electoral (CNE) publicó en el 2009 la lista oficial de los municipios que habían cumplido con todos los requisitos establecidos en el Decreto Supremo 231, que estaban listos para el referendo. Los municipios son: Chipaya, Pampa Aullagas, Totora, Curahuara de Carangas y Salinas de Garci Mendoza en el departamento de Oruro; Huacaya, Tarabuco y Villa Mojocoya en Chuquisaca; Charazani y Jesús de Machaca en La Paz; Charagua en el departamento de Santa Cruz y Chayanta en Potosí. De los 12 municipios, solamente 11 accedieron al proceso autonómico, ya que en el municipio de Curahuara de Carangas, ganó el No a la conversión con un 54,9 % (FAM-Bolivia, 2010).

Finalmente, en el año 2016, nuevamente se efectuó el segundo referendo aprobatorio del Estatuto autonómico de Uru Chipaya<sup>9</sup> que permitió contar con una norma que les permitiera llevar adelante el proceso de conformación de su autogobierno en el marco de sus normas y

procedimientos propios. Este proceso iniciado en el año 2009 recién concluyó en el mes de enero de 2018 con la conformación del nuevo gobierno de la entidad autónoma y la respectiva implementación de su norma autonómica básica (Estatuto).

La noción de “plurinacional” en la CPE tiene que ver con el reconocimiento de varias nacionalidades indígenas con sus propias características culturales que conforman el Estado plurinacional. La autonomía indígena de Uru Chipaya es efecto directo de las luchas de los pueblos indígenas, expresadas en las diferentes rebeliones de los siglos pasados y las reivindicaciones de los pueblos indígenas, tanto del oriente como del occidente en los últimos decenios, que dieron lugar a la implementación de las políticas estatales plurinacionales.

El presente trabajo está organizado en dos partes fundamentales: primero, una breve aproximación teórica referente a los conceptos libre determinación y autogobierno indígena; segundo, la exposición de los resultados referentes a la percepción de parte de los uru chipayas con respecto a la estructura del autogobierno. Se plantea como un problema de investigación: ¿cómo asumen los uru chipayas la estructura de autoridades del gobierno autónomo indígena Uru Chipaya en el marco de la libre determinación dispuesta en la CPE? Por ello, se busca comprender los sentidos que le otorgan los uru chipayas a la conformación de su gobierno autónomo en el marco del Estado plurinacional, considerando, principalmente, la conformación de los Órganos Legislativo y Ejecutivo.

La investigación en cuestión es parte de un trabajo de posgrado más amplio que se ha desarrollado bajo el enfoque cualitativo, utilizando el diseño etnográfico y los métodos/técnicas, grupo de discusión y entrevistas a diferentes au-

8. El 91,7 % de los habilitados del Padrón Electoral del todavía municipio de Chipaya votaron a favor de acceder a la autonomía indígena, seguidamente, conformaron el Órgano Deliberativo para redactar el Estatuto autonómico ([atlas electoral.oep.org.bo](http://atlas electoral.oep.org.bo)).

9. El 20 de noviembre de 2016 se realizó el referendo con la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo con la aprobación y puesta en vigencia del Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Uru Chipaya? El sí ganó con el 77,4 % del total de habilitados ([atlas electoral.oep.org.bo](http://atlas electoral.oep.org.bo)).

toridades y comunarios (abril de 2018 y febrero de 2019) en Santa Ana de Chipaya y Ayparavi.

## El autogobierno como ejercicio de la libre determinación

Conforme el numeral II del artículo I del Estatuto de la nación Uru Chipaya<sup>10</sup>, la equivalencia entre la libre determinación y el autogobierno constituye la autonomía Uru Chipaya para el desarrollo de sus procedimientos democráticos, políticos, sociales, culturales y económicos. Además, el autogobierno subentiende el ejercicio de sus competencias (concurrentes, compartidas y exclusivas) y de sus facultades (ejecutivas, fiscalizadoras, legislativas y reglamentarias) establecidas en la CPE y la Ley Marco de Autonomías N° 031, además, la norma citada señala que la libre determinación se encuentra “en concordancia con sus valores, principios, derechos, identidad y cosmovisión”.

Sin embargo, la libre determinación del pueblo Uru Chipaya contiene un límite impuesto por la CPE<sup>11</sup> y la Ley Marco de Autonomías, lo cual es asumido por el mismo Estatuto, que en su artículo 2<sup>12</sup> indica que en el marco permitido por la CPE ejerce la libre determinación para constituirse en autogobierno. Aunque, llama la atención que el inciso 4 del numeral II del artículo 30 de la CPE señala que los pueblos indígenas tienen derecho a “libre determinación y territo-

rialidad”. En los hechos, esta declaración debería implicar la restitución o recuperación de las tierras que antiguamente pertenecían a los diferentes pueblos indígenas, específicamente, en la parte andina del Estado boliviano, por ejemplo, los uru chipayas perdieron grandes extensiones territoriales en manos de sus vecinos.<sup>13</sup>

Según García (2018), la Ley Marco de Autonomías en su artículo 6, numerales I y II, establece los alcances de las autonomías respecto a la organización territorial, haciendo una diferenciación importante entre “unidad territorial” y “entidad territorial”. La unidad territorial se comprende como un espacio geográfico delimitado para la organización territorial del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio y territorio indígena originario campesinos. Mientras que, la entidad territorial es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial. Entonces, la autonomía indígena es como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad gubernativa, que además implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre las entidades territoriales autonómicas. García enfatiza que la autonomía recae en la entidad territorial autonómica (la institución gubernativa), no en el territorio. No obstante, el numeral IV del artículo 15 de la Ley 031 establece que “la conversión de un municipio en autonomía indígena originario campesina no significa la creación de una nueva entidad territorial”, dando a entender que la

10. “El ejercicio de la libre determinación, que consiste en el autogobierno, el desarrollo de sus instituciones, normas y procedimientos propios, la democracia y la participación comunitaria, el ejercicio de sus facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas y la implementación de sus competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, la definición e impulso de su desarrollo económico, político social y cultural, en concordancia con sus principios, valores, derechos e identidad y cosmovisión propios, la administración de sus recursos propios y transferidos por ley en el ámbito de su jurisdicción territorial” (Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2016).

11. Véase el artículo 296 de la CPE, que señala: “El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley” (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

12. “La autonomía de la Nación Originaria Uru Chipaya está en sujeción a la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en el marco de la unidad nacional” (Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2016).

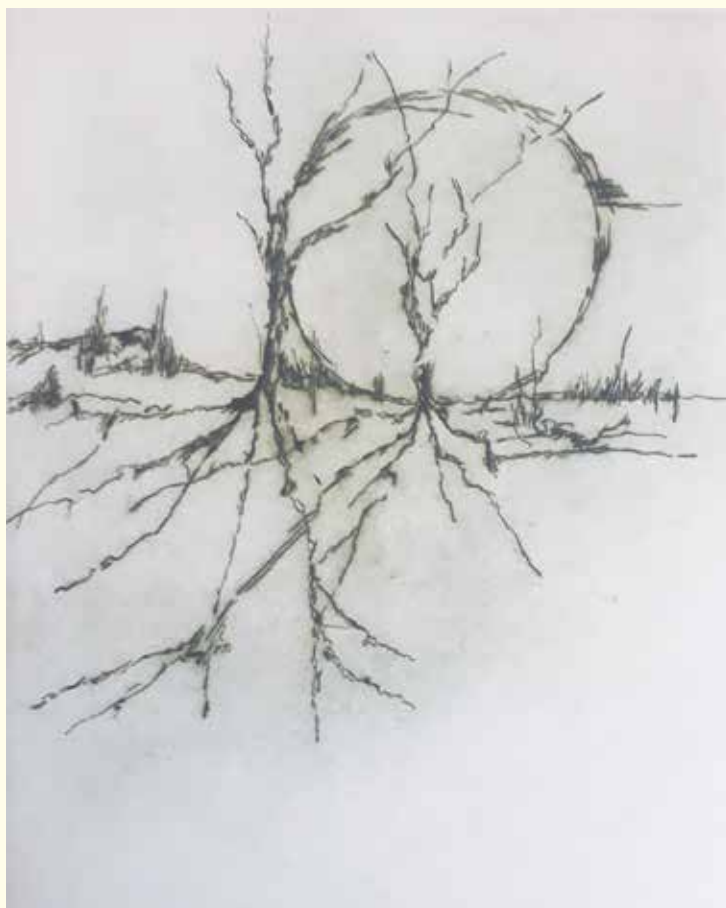
13. El territorio uru chipaya, a diferencia de los demás pueblos indígenas que accedieron a la autonomía indígena, es un territorio pobre y mayormente salitroso donde apenas pueden crecer algunas plantas. En el grupo de discusión, una autoridad señala que en su tierra (uru chipaya) no tienen cerros, paja, leña, piedra y que es “puro arenal y salitroso”. Otro participante pregunta “¿por qué queremos recuperar nuestras tierras ancestrales?” y responde enfatizando que “nosotros ya somos hartos”, que la mayoría, principalmente los jóvenes, se han visto obligados a emigrar a Chile, donde tienen como consecuencia, la pérdida de su cultura y sus costumbres, y se pregunta: “aquí a cincuenta, cien años, ¿qué va a ser de nosotros?”, “¿qué va a ser de nuestros nietos?”.



conversión de un municipio en autonomía indígena puede concebirse simplemente como una adaptación de lo indígena a lo estatal, y no al revés.

En la normativa internacional, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 1<sup>14</sup>, reconoce y designa a los indígenas como pueblos<sup>15</sup>, sin embargo, en el numeral tercero del artículo 1.2 establece una cláusula de salvaguarda, aclarando que cuando se emplea el término “pueblos”: “(...) no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.<sup>16</sup> Por tanto, la categoría “pueblos indígenas” en el Convenio 169 de la OIT no subentendiendo el derecho a libre determinación, es decir, no da lugar a la posibilidad de disociación de los distintos pueblos indígenas de los Estados que forman parte. En definitiva, el Convenio 169 reconoce a los indígenas como pueblos, pero, a la misma vez, aclara que no lo son.

Por fin, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce en el artículo 3<sup>17</sup> el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pues, se reconoce la legitimidad del derecho de los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política, así como para establecer su desarrollo económico, social y cultural. En este marco, el artículo 4<sup>18</sup> de la Declaración de las Naciones Unidas<sup>19</sup> reconoce a los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho de libre



Ríos, Liliana (1993). *Paisaje, punta seca.*

determinación, su derecho a la autonomía y al autogobierno para tramitar sus asuntos internos y locales, e igualmente, el derecho a financiar sus funciones autónomas. La Declaración, de esta manera, se apartó del temor a la secesión territorial que connotaba el Convenio 169 de la OIT al referirse a los pueblos indígenas. Actualmente, el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación tiene un carácter universal,

14. El artículo 1 señala: “El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” (OIT, 2014).

15. En el Derecho internacional relativo a los pueblos indígenas, la diferenciación de los términos “población” y “pueblo” es capital, por ello mismo, la sustitución de “poblaciones indígenas” por la de “pueblos” que hizo el Convenio 169 de la OIT tiene concordancia con los planteamientos de diferentes líderes indígenas, para quienes la expresión “poblaciones” no se ajustaba a la realidad de sus diversos pueblos, por tener implicaciones despectivas o limitantes (Figueroa, 2010).

16. Artículo 1.2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

17. “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Naciones Unidas, 2007).

18. “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (Naciones Unidas, 2007).

19. El carácter de la Declaración no es vinculante para los Estados.

tal como lo manifiesta Figueroa: “Estimo que, frente a los trances propios del concepto de libre determinación y sus vaivenes prácticos, actualmente es contundente que este derecho tiene un carácter universal que sobrepasó el contexto de las situaciones coloniales, incluyendo a todos los pueblos” (2010: 114).

Sin embargo, el artículo 46.1 de la Declaración delimita el alcance de la libre determinación de los pueblos indígenas, en dos aspectos: uno, con respecto a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas; dos, que tampoco debe entenderse en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. En efecto, el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas por parte de la OIT y de las Naciones Unidas no va en contra de la secesión o disgregación territorial de los pueblos indígenas al interior de los Estados constituidos, aunque, la concepción territorial, en el caso andino amazónico boliviano era muy diferente antes de la colonización española a lo que es comprendido actualmente.

En síntesis, la libre determinación en la conformación del autogobierno de la nación originaria Uru Chipaya está supeditada a la CPE, la Ley 031, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La libre determinación uru chipaya en la conformación de su autogobierno es percibida y asumida en forma de una estructura de gobierno que tiene como marco normativo la CPE, la Ley 031 y sus propias normas y procedimientos propios, aunque esta interiorización no siempre refleja la fidelidad de lo que está dispuesto, sino por el contrario, manifiesta una serie de adaptaciones y, en algunos casos, postergaciones que están a la espera de mejores oportunidades para encontrar una ple-

nitud o equilibrio del autogobierno. A continuación, se presentan estas percepciones en torno a los cargos de la estructura del autogobierno.

### Autopercepciones sobre el autogobierno de Uru Chipaya

---

En la Figura 1, se puede observar la estructura del autogobierno de la nación originaria Uru Chipaya, donde se distinguen, principalmente, tres componentes: dos órganos (Ejecutivo y Legislativo) y una instancia deliberativa. Los dos órganos más la instancia deliberativa fueron una disposición de la Ley 031, que en su artículo 62 establece los contenidos mínimos de los Estatutos y las Cartas Orgánicas.

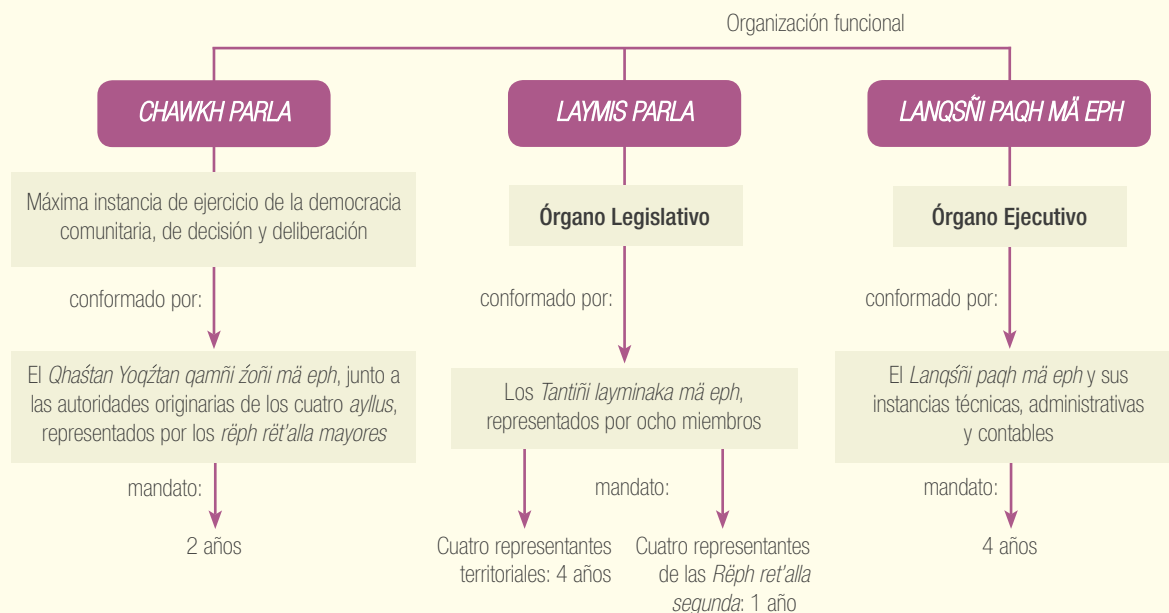
El autogobierno Uru Chipaya mantiene la clásica estructura occidental de la separación de poderes, en este caso, el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo<sup>20</sup>, principalmente. El Órgano Ejecutivo está compuesto por un titular denominado *lanq̄s̄ñi paqh mā eph* y su equipo técnico, tiene la función primordial de ejecutar las decisiones o determinaciones del Órgano Legislativo expresadas en leyes, reglamentos y resoluciones de cumplimiento obligatorio en el territorio uru chipaya.

El Órgano Legislativo o *Laymis Parla* está compuesto por ocho miembros hombres y mujeres (*tantiñi layminaka mā eph*) provenientes de los cuatro *ayllus*, unos elegidos mediante el sistema de filas (recientemente implementado) y otros mediante el turno y la rotación (practicada por centenas de años). Los unos tienen una connotación de carácter o naturaleza estatal, mientras que los otros son percibidos como autoridades indígenas con fundamento ancestral, entendiendo por “ancestral” que tiene una data de decenas o cientos de años. El *Laymis Parla* tiene una estructura mixta de administración gubernativa,

---

20. En lo que se refiere al Órgano Judicial, el Estatuto no lo considera como parte de su autogobierno, porque es el mismo Estado Plurinacional quien tiene atribución conforme la Constitución Política del Estado. No obstante, las autoridades originarias de Uru Chipaya (*rēph rēt'alla mayon*), conforme la CPE y la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional, pueden administrar la justicia según sus normas y procedimientos propios en los niveles de la comunidad, *Ayllu Parla* y *Chawkh Parla*.

**Figura 1**  
**Estructura del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya**



Fuente: Mamani (2019).

es decir, “indígena-estatal”, por decir de alguna manera.

La instancia deliberativa denominada como *Chawkh Parla* está compuesta por todas las *mänakas* (madres) y los *ephnakas* (padres), autoridades originarias, políticas, instituciones públicas y comunitarias. El *Chawkh Parla* es la máxima instancia de ejercicio de la democracia comunitaria, de decisión y deliberación del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya. Esta instancia está dirigida por la máxima autoridad originaria, el *Qhaştan Yoqžtan qamñi zoñi mä eph*, junto a las autoridades originarias de los *ayllus* Aranzaya, Manazaya, Wistrullani y Ayparavi, representados por los *rëph rët'alla mayores*.

Las autoridades originarias en diferentes funciones en el autogobierno Uru Chipaya

La voluntad del ejercicio de la libre determinación de los uru chipayas no termina con la implementación del autogobierno o autonomía gubernativa tal cual está diseñada y dispuesta en la CPE y en la Ley 031, pues ellos buscan profundizar aún

más su autogobierno, tal cual lo manifiestan tanto en su Estatuto autonómico como en la forma de percibir y asumir los diferentes componentes de la estructura del autogobierno. En esta parte, se demuestra que los actores sociales indígenas cumplen una serie de funciones para adaptarse a la normativa dispuesta y también adaptar la normativa a su realidad. Se ha identificado cinco funciones concretas para asumir las responsabilidades de los órganos Legislativo, Ejecutivo y la instancia deliberativa; estas funciones se encuentran agrupadas en dos grupos:

- Primer grupo: autoridades originarias en su función de autoridades ancestrales del *ayllu* y pertenecientes al *Chawkh Parla* (instancia deliberativa), donde también se considera al coordinador de esta instancia, el o la *qhaştan yoqžtan qamñi zoñi mä eph*.
- Segundo grupo: autoridades originarias en su función de *rëph rët'alla segunda* (del Órgano Legislativo), autoridades denominadas “estatales” en su función de *tantiñi layminaka mä eph* (Órgano Legislativo) y, finalmente, autoridades originarias en su función de *lanqsñi paqh mä eph* (Órgano Ejecutivo).

### a) Autoridades originarias ancestrales del *ayllu*

Las autoridades originarias ancestrales del *ayllu*<sup>21</sup> son comunarias y comunarios de los cuatro *ayllus* del territorio de los uru chipayas, que asumen diferentes cargos que tienen origen precolonial y colonial, sin ningún tipo de remuneración por el lapso de un año calendario con los siguientes fines: garantizar la seguridad alimentaria en el *ayllu*; preservar la retribución a las deidades mediante diferentes rituales; mantener el equilibrio social y espiritual como “padres” y “madres” del *ayllu*, de sus “hijos” e “hijas”, compuesto por la comunidad de hombres y mujeres; mantener vivas las costumbres de su cultura a través de diferentes prácticas religiosas acorde a su cosmovisión y, además, asumir los diferentes cargos en el *Laymis Parla* del gobierno indígena Uru Chipaya.

Las atribuciones de las autoridades originarias ancestrales son de orden local y están estrechamente relacionadas con la organización y la producción agrícola, ganadera, de caza y pesca, sobre todo, para garantizar el uso y acceso familiar y comunal a los recursos naturales y el territorio en su conjunto. Es decir, velan por el cumplimiento de sus normas y procedimientos propios, relacionados principalmente con el usufructo familiar de la tierra y la distribución del agua, además, la “crianza” de la biodiversidad vegetal y animal.

Son consideradas como autoridades originarias el *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph* (máxima autoridad indígena encargada de dirigir el *Chawkh Parla* con la participación de los cuatro *ayllus*), el *rëph rët'alla mayor* (máxima autoridad originaria hombre y mujer del *ayllu*), *rëph* o *rët'alla segunda* (autoridades originarias que representan a su *ayllu* en el *Laymis Parla* u Órgano Legislativo), el *awjatu* (consejero espiri-

tual del *rëph rët'alla*), el *qhas sirino* (encargado de la distribución de aguas en el *ayllu*), el *xoch laymi* (encargado de las costumbres y rituales de las aguas en el *ayllu*), el *sqal laymi* (encargado de las costumbres y rituales de la producción en el *ayllu*), el *xoch muyakama* (encargado de vigilar y cuidar todas las aguas de los ríos y las lagunas en el *ayllu*) y el *sqal muyakama* (encargado de vigilar y cuidar todos los sembradíos en el *ayllu*).

Antes de la implementación del autogobierno Uru Chipaya, el *rëph rët'alla mayor* (*jilaqata* y *mama t'alla mayor*) y el *rëph* o *rët'alla segunda* (*jilaqata* y *mama t'alla segunda*)<sup>22</sup> cumplían sus funciones en juego de dualidad, es decir, el *jilaqata* y la *mama t'alla mayor* ejercían la titularidad del cargo durante seis meses (de enero a junio), y luego, el *jilaqata* y la *mama t'alla segunda* cumplían con el ejercicio de la titularidad los otros seis meses (de julio a diciembre). Asimismo, este juego de dualidad en el cargo de *jilaqata* guardaba relación con la organización espacial al interior del *ayllu*, o sea, un *ayllu* también reproducía, en un juego de espejos, la dualidad macro del territorio uru chipaya; el juego de los dos grandes “*ayllus* históricos”, Aranzaya y Manazaya.

Las autoridades originarias ancestrales son elegidas conforme sus normas y procedimientos propios, que consisten en la rotación y el turno al interior del *ayllu* y, posteriormente, aprobadas por el *Ayllu Parla* (asamblea del *ayllu*), a excepción de la máxima autoridad de las autoridades originarias, el *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph*, quien es elegido mediante el sistema de filas (recientemente implementado y bajo la mirada del Estado) directamente en el *Chawkh Parla* (asamblea general de los cuatro *ayllus*) y, además, el *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph* dirige esta instancia de participación deliberativa.

21. Estas autoridades originarias de carácter ancestral no son visibilizadas por las instituciones del Estado, por ejemplo, el Órgano Electoral Plurinacional y el Viceministerio de Autonomías, puesto que la riqueza de la conformación del autogobierno Uru Chipaya reside en estas autoridades que todavía guardan celosamente procedimientos de elección de la precolonia española.

22. Para pasar el cargo de *rëph rët'alla mayor* y *rëph rët'alla segunda* tiene que haber pasado por otros cargos inferiores como *qhas sirino*, *xoch laymi*, *sqal laymi*, *xoch muyakama* y *sqal muyakama*. Se consideran como requisitos para ser autoridad el prestigio, la responsabilidad, el ser trabajador, capaz, tener honestidad y no tener antecedentes de faltas con el *ayllu*.



Ríos, Liliana (1997). *Montañas*, técnica mixta.

El sistema de autoridades originarias, además de intervenir en los aspectos de la vida social y económica al interior del *ayllu*, se encuentra fuertemente identificado con las deidades y el espacio y tiempo considerados sagrados, ya que son los principales responsables de cumplir y hacer cumplir los diversos rituales y ofrendas dirigidas a sus divinidades, porque, caso contrario, podrían sobrevenir al *ayllu* diversas catástrofes como sequías, inundaciones, etc. o, por el contrario, el *ayllu* podría ser favorecido con la “bendición” de “ser un buen año”, donde no se presentaría el “mal tiempo” de sequías y/o inundaciones y hasta podría haber cierta abundancia de la producción agrícola.

El sistema de cargos de autoridades originarias se basa en los principios comunitario y de complementariedad y se constituye en un modelo de gobernabilidad desde abajo hacia arriba, es decir, desde las bases sociales, con la participación de hombres y mujeres. Las autoridades originarias constituyen el gobierno local del *ayllu*, que es eminentemente participativo por la obligato-

riedad de ejercer algún cargo durante su vida, lo que es considerado como un servicio a la comunidad del *ayllu*. Si la autoridad originaria cumple el cargo adecuadamente, existe una valoración importante en términos de prestigio y reconocimiento social, ya que estas autoridades no reciben retribución económica de ningún tipo de parte del Estado ni de otra institución. Más bien, por el contrario, erogan onerosos gastos al cumplir sus funciones, como por ejemplo: en la elaboración de varias mudas de su vestimenta típica que deberán llevar mientras dure el cargo, la adquisición de productos rituales, alimentos y bebidas para la celebración de las festividades propias del *ayllu*, productos para las ofrendas a la madre tierra y las deidades del agua, construcción de una casa comunal para recibir a los “hijos” del *ayllu*, pasajes para viajes para asistir a diferentes reuniones en la capital de provincia, del departamento, los diferentes tejidos y trenzados que realiza tanto la mujer como el hombre para su indumentaria típica, etc.



Ríos, Liliana (1992). *Visitante*, técnica mixta.

Las *rët'alla* (esposas de los *rëph*) asumen el polo materno de la autoridad indígena, ya que se constituyen en la madre o la “gran mamá” de la comunidad del *ayllu*, actuando para dirimir los diferentes problemas que se presentan entre sus “hijos”. También, asumen con naturalidad la responsabilidad del cargo de su pareja, el *rëph*, mientras él está ausente por diferentes motivos. Participa conjuntamente con su pareja o esposo de los diferentes eventos comunales que tienen que ver con la problemática del *ayllu* y en los diferentes rituales de retribución. Se constituye en parte insustituible de la autoridad originaria. No puede haber un *rëph* o una *rët'alla* que pase

solo o sola el cargo de autoridad originaria. El *rëph* siempre pasa el cargo con su *rët'alla*, y si por alguna razón no tuviese *rët'alla*, entonces pasa con su hermana o madre si es varón y si es mujer puede pasar con su hermano o padre. Existe la predominancia en el cargo de *rëph rët'alla* del *ayllu* del polo masculino, es decir, del *rëph*; este hecho se manifiesta principalmente en las reuniones del *ayllu*, los trabajos comunales y los rituales.

La consagración de las “autoridades originarias” implica la intervención de diferentes elementos, como la usanza de vestimentas antiguas<sup>23</sup>, las oraciones en la plaza principal, la transmisión y entrega de los bastones de mando, el dormir y hacer despertar el bastón de mando en los meses de diciembre y enero. Asimismo, las autoridades originarias se visten, en el ejercicio anual de su cargo, con sus vestimentas típicas nuevas con la obligación moral de llevar todos los días estas prendas hasta que termine su gestión anual.

Los *rëph rët'alla mayor* y los *rëph rët'alla segunda* como símbolo de autoridad portan un “bastón de mando”<sup>24</sup>,

también denominado como *rëph* (“papá rey”); “es una palabra de más respeto”, aclara Francisca Condori, y como los *rëph rët'alla mayor* y *segunda* usan el bastón de mando, los comunarios le dicen *rëph t'alla* a las autoridades originarias principales del *ayllu*. El bastón de mando está adornado con lanas de colores vistosos en la parte superior. Según la información que se ha recogido, el bastón de mando se “acuesta” el 25 de diciembre y se lo “levanta” en Año Nuevo para entregarlo a la nueva autoridad entrante. Además, el *rëph rët'alla mayor* maneja un *pututu* (cuerno de vaca que sirve para convocar mediante un sonido peculiar que produce al soplar), una soga de aproximadamente dos metros, la *chuspa* de coca

23. Las vestimentas antiguas de los uru chipayas se caracterizan por tener un acabado “grueso” y tosco.

24. Es una vara de madera con incrustaciones de metal, de aproximadamente 50 o 60 cm de alto, con una circunferencia de una pulgada en la parte superior que termina en forma de punta en la parte inferior, con unos anillos laminados de plata.

y alcohol. En el caso de que las autoridades originarias fueran pertenecientes a la religión cristiana o “cristianos evangélicos”, también tienen la obligación moral de pasar el cargo, solo que no se les obliga a cumplir con los ritos ancestrales; algunos optan por pedir permiso de su iglesia mientras dure su gestión y otros solo se abstienen de participar en fiestas e ingestas de alcohol.

En el ámbito de la “elección” de las autoridades originarias, se conoce con anterioridad de un año aproximadamente a la persona que fungirá como *rëph rët'alla* (sea mayor o segunda). Este hace que las autoridades vigentes tengan que coordinar algunas actividades relativas al bienestar del *ayllu*, por ejemplo, la repartición de tierras para la siembra (*ch'ia*) y la distribución de agua de los

afluentes Lauca y Barras. A esta potencial autoridad, los chipayas la denominan *machaca*.

### **b) Autoridad originaria *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph***

El *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph* es una autoridad originaria ancestral<sup>25</sup> y conjuntamente con el *Chawkh Parla* se constituyen en las autoridades de base que tienen el poder de nombrar, observar, recomendar, fiscalizar y hasta revocar de sus cargos a los miembros del Órgano Legislativo y al representante del Órgano Ejecutivo. Obviamente, esta labor es realizada en el marco del respeto a las instancias de las asambleas a nivel de cada *ayllu*, de la asamblea general de los cuatro *ayllus* en su conjunto y de las normas estatales.

**Tabla 1**  
**El *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph* y el *Chawkh Parla***

	<i>Chawkh Parla</i> (máxima instancia deliberativa y de decisión)
Funciones	Decisión y deliberación Designan, consagran, posesionan a las autoridades de los órganos Ejecutivo y Legislativo. También tienen la atribución de revocar el mandato, fiscalizan el trabajo del Órgano Ejecutivo.
Composición	Está compuesto por todas las <i>mănakas</i> y los <i>ephnakas</i> , autoridades originarias, políticas, instituciones públicas y comunitarias de la Nación Originaria Uru Chipaya.
Dirección	El <i>Qhăştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph</i> y las autoridades originarias de los cuatro <i>ayllus</i> representados por los <i>rëph rët'alla mayores</i> .
Designación del <i>Qhăştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph</i> (máxima autoridad de esta instancia)	Designación directa por el <i>Chawkh Parla</i> y será por rotación de los cuatro <i>ayllus</i> .
Periodo de mandato de la máxima autoridad	Dos años
Requisitos	Haber pasado todos los cargos de autoridad originaria ancestral.
Revocatorio de mandato	No corresponde

Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto del GANOUC.

25. Con anterioridad a la implementación del autogobierno, este cargo se denominaba *jiliri* y su función estaba más centrada como el líder de los *jilaqatas* y *mama t'allas* de los cuatro *ayllus*, de lo que era el municipio de Chipaya.

El 4 de abril de 2017 el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) participó del *Chawkh Parla* convocado para la elección del *qhaştan yoqţtan qamñi zoñi mä eph*; en esa asamblea, decidieron llevar a cabo la elección mediante el “sistema de filas” de reciente creación. Se presentaron cuatro candidatos pertenecientes a los cuatro *ayllus*. Se observó que no existió una preferencia sobre qué *ayllu* encabezaría la asunción del cargo, en consecuencia, el *ayllu* Manazaya presentó su terna de candidatos compuesta de hombres y mujeres. La votación dio como resultado que Paulino Condori López obtuvo más votos en relación a un segundo candidato del *ayllu* Ayparavi, que obtuvo 30. En total, según el informe del Sifde de Oruro, participaron 90 comunarios (entre hombres y mujeres); sin embargo, es importante hacer notar que esta cantidad de personas puede representar una baja participación como para legitimar a una máxima autoridad de una instancia deliberativa (*Chawkh Parla*), puesto que el referendo de aprobación del Estatuto Autonómico efectuado en el año 2017 tuvo una participación de 438 personas que representaba más del 77 %, de un total de 915 personas habilitadas. No obstante, hasta la fecha no se ha observado ningún problema; además, la primera autoridad en asumir el cargo ya concluyó satisfactoriamente con la gestión de dos años que estaba prevista en el Estatuto. Otro elemento adverso es que el sistema de filas no permite verificar o constatar quién participó y quién

***La participación de las autoridades originarias en su función de “rëph rët’alla segunda” en la conformación del “Laymis Parla” (Órgano Legislativo) es de forma personal con una duración de un año, es decir, no ejercen el cargo bajo el principio del “lukuthiñi”.***

no, como se podía hacer en el sistema electoral tradicional. También, puede comprenderse esta baja participación porque el voto no tenía carácter obligatorio.

### **c) Autoridades originarias *rëph rët’alla segunda***

La participación de las autoridades originarias en su función de *rëph rët’alla segunda* en la conformación del *Laymis Parla* (Órgano Legislativo) es de forma personal con una duración de un año, es decir, no ejercen el cargo bajo el principio del *lukuthiñi*. En este aspecto, existe una supremacía de la individualidad con respecto a la paridad o la dualidad andina uru chipaya. Los *rëph rët’alla segunda* son los que van a conformar el *Laymis Parla*, mientras que los *rëph rët’alla mayor* se quedan a fungir sus actividades de manera tradicional, como lo han hecho por cientos de años al servicio de sus respectivos *ayllus*. Anteriormente, entre las autoridades originarias que se denominaban “mayores” y “segundas mayores” (*jilaqata mayor* y *jilaqata segunda mayor*), existía una alternancia de medio año en cuanto a una especie de titularidad del cargo. Ahora, ¿cómo se produce esta alternancia si la autoridad originaria denominada con la agregación de “segunda” tiene que cumplir las actividades que corresponden en el *Laymis Parla*? o ¿se ha convertido en una actividad adicional a sus actividades corrientes? Cuando en el mes de febrero y marzo de 2019 se indagó sobre estos asuntos, las mismas autoridades originarias manifestaron que todo estaba marchando “bien nomás”, que no había ningún problema, pero debe tomarse en cuenta que en la gestión 2018, debido a la falta de recursos económicos, el Órgano Legislativo de los uru chipayas funcionó de manera limitada y centrada en la atención de los diferentes trámites urgentes y necesarios para el funcionamiento del nuevo gobierno. Se notó una baja participación de parte de las autoridades originarias que componen este órgano, entonces, su participación en el Órgano Legislativo fue esporádica y limitada, por lo que no se observó la ambivalencia de las funciones de los *rëph rët’alla segunda*.

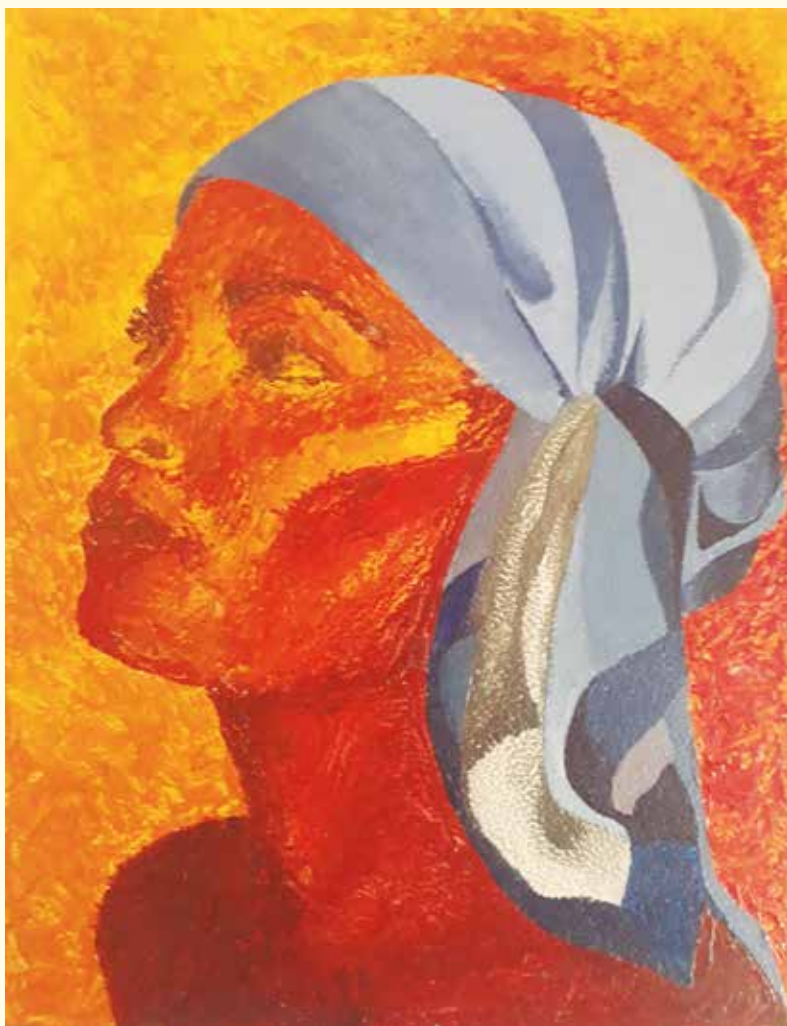


**d) Autoridades originarias consideradas como del Estado: *tantiñi layminaka mä eph* (Órgano Legislativo) y *lanq̄sñi paqh mä eph* (Órgano Ejecutivo)**

Las autoridades originarias denominadas *tantiñi layminaka mä eph* (autoridades legislativas) del *Laymis Parla* (Órgano Legislativo) y el *lanq̄sñi paqh mä eph* (Órgano Ejecutivo), que fueron elegidas mediante el sistema de filas y por aclamación, cumpliendo requisitos establecidos en la CPE, por normas y procedimientos comunitarios, que tienen una remuneración salarial del Tesoro General del Estado y cumplen una gestión de dos y cuatro años respectivamente, son percibidos por los comunarios uru chipayas como “autoridades del Estado” o “autoridades estatales”, pues ellos afirman “del Estado son pues”.

Las autoridades indígenas que cumplen la función de “autoridades estatales” están asociadas con la burocracia de la administración pública del Estado, puesto que son ellos quienes tienen el deber de legislar bajo la lógica administrativa del Estado central, y también bajo sus normas y procedimientos propios, el gobierno Uru Chipaya. La lógica administrativa del Estado se ve más reflejada en la elaboración de planes, programas y proyectos en el marco del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y regulada por la Ley N° 777.

Las “autoridades estatales” tienen su origen en el seno de las autoridades originarias, pues son estas últimas autoridades quienes han estructurado su naturaleza y sus funciones y, además, esta instancia estatal está conformada por ex autoridades indígena originarias, puesto que este hecho (de ser ex autoridades originarias) es exigido como un requisito ineludible, aunque, hubo excepciones en la última elección para algunas autoridades en función de gobierno. Las “autoridades estatales” son los mismos indígenas que han concebido un gobierno de dos natu-



Ríos, Liliana (1987). *Mujer*, técnica mixta.

ralezas distintas, que requiere un juego de roles entre fungir como una autoridad indígena ancestral y también como una “autoridad estatal” en el marco de las normas del Estado. Estos dos tipos de autoridades coinciden, estructuralmente hablando, en el Órgano Legislativo (*Laymis Parla*), puesto que el 50 % está conformado por “autoridades estatales” y el otro 50 %, por autoridades originarias. Las “autoridades estatales” tienen la obligación de brindar, de manera periódica, informes sobre sus actividades, conforme lo establecido en el Estatuto y sus reglamentos, al *Chawkh Parla* (asamblea general dirigida por autoridades originarias) y, por otra parte, las “autoridades estatales” tienen la obligación de planificar, administrar, ejecutar y evaluar los diferentes proyectos, programas y planes con la participación obligatoria de los representantes, o sea, las autoridades originarias de los cuatro *ayllus*.



Ríos, Liliana (1986). *Perdida*, óleo sobre lienzo.

Las “autoridades estatales” no están obligadas a cumplir con el principio del *lukuthiñi*, es decir, de ejercer el cargo conjuntamente con su esposa o familiar. Solamente se someten al principio de paridad simple o formal en el ámbito del Órgano Legislativo conforme la CPE, que considera la participación política del hombre y la mujer en igualdad de condiciones. En todo caso, la paridad simple o formal se impone en el Órgano Legislativo, puesto que las mismas autoridades originarias que constituyen el otro 50 % tampoco pueden ejercer el cargo conjuntamente con su cónyuge o familiar; el ejercicio del cargo de *layminaka* (autoridad legislativa) es de forma personal o individual, sea hombre o mujer.

La elección de las “autoridades estatales” debe cumplir con requisitos contemplados en el Estatuto del gobierno Uru Chipaya y la CPE. Es así, que se exige cumplir con la presentación de la

libreta de servicio militar en el caso de los varones, certificado de antecedentes penales, etc. Por otro lado, el artículo 5 de la norma electoral de Uru Chipaya establece también que el aspirante debe haber servido por lo menos con dos cargos dentro de su respectivo *ayllu*, conforme lo establecido en artículo 48 del Estatuto; no tener antecedentes de haber cometido faltas o delitos; no tener cuentas pendientes con el *ayllu* en aportes y trabajos comunales; respetar la equidad de género, entre hombres y mujeres en igualdad de condiciones; además de hablar y escribir en su idioma.

La elección de las “autoridades estatales” tiene que ver con procedimientos burocráticos, que necesariamente deben contemplar normas escritas, como la CPE, la Ley 026, el Reglamento para la supervisión al proceso de autonomías indígena originario campesinas modificado mediante Resolución TSE-RSP-299/2016 del 27 de julio de 2016, y el Reglamento de elección de autoridades del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya. Cabe señalar que algunos de los requisitos no necesariamente fueron exigidos como indispensables, por ejemplo, el hecho de escribir en su propia lengua.

En cuanto a la forma de representación de las “autoridades estatales”, la norma electoral desarrolló lo establecido por el artículo 35 del Estatuto Autonómico, señalando que los *tantiñi layminaka mä eph* (miembros del Órgano Legislativo) están constituidos por ocho miembros, respetando los criterios de paridad y alternancia de género. En ese marco, se tiene que los cuatro representantes denominados territoriales están conformados de la siguiente manera: Aranzaya un hombre, Manazaya un hombre, Wistrullani una mujer y Ayparavi una mujer. Esta estructura deberá respetar el principio de rotación entre *ayllus*.

Las “autoridades estatales”, según el Estatuto, pueden ser revocadas por las autoridades originarias ancestrales y miembros del *Chawk Parla*, máxima instancia deliberativa, que tiene la atri-

bución de revocar el mandato del representante del Órgano Ejecutivo y de los miembros del Órgano Legislativo, aunque no dice nada con respecto de las autoridades originarias que asumen este cargo solamente por un año y en el marco de servicio al *ayllu*.

Las “autoridades estatales” son consagradas por las autoridades originarias para que cumplan una “buena gestión”. Durante su gestión, las “autoridades estatales” realizan diferentes ritos de reciprocidad con sus deidades y participan de diferentes festividades; no obstante, no están obligadas, por ejemplo, a cumplir con todos los ritos y costumbres espirituales ni a usar durante toda su gestión la vestimenta típica uru chipaya, pero todas las autoridades se sienten muy orgullosas de su cultura y de su vestimenta. Las “autoridades estatales” se relacionan con las autoridades originarias en todos los aspectos que tengan que ver con la administración del autogobierno, lo cual se ve reflejado en la planificación participativa de los planes de desarrollo del autogobierno.

A diferencia de la designación de las “autoridades originarias” que actúan bajo la lógica de la rotación y el turno, la “elección” de las “autoridades estatales” tiene que ver principalmente con el procedimiento de filas, que recientemente en el año 2017 ha implementado el pueblo uru chipaya para elegir a una parte de los representantes y a la máxima autoridad del Órgano Legislativo. En la elección de las “autoridades del Estado”, la rotación se efectúa a nivel de los cuatro *ayllus*. En la elección interna de cada *ayllu*, la elección procede en base a una terna de candidatos y candidatas, tanto para el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

La elección de las “autoridades estatales” tiene un componente espiritual, puesto que son consagrados por autoridades originarias ancestrales de alta jerarquía. La consagración de las “autoridades estatales” tiene componentes elementales, como el *acullicu* (mascado de coca), el sahumado y la *ch'alla* (ofrendar mediante el esparcimiento de líquido) con alcohol.

El grupo de autoridades estatales (cuatro componentes, dos mujeres y dos varones) tiene

como periodo de mandato cuatro años, perciben un salario fijo y asumen el cargo, siempre y cuando, previamente hayan cumplido con requisitos establecidos en la CPE y en las normas y procedimientos propios de los uru chipayas.

El *Lanq̄s̄ni paqh mā eph* (Órgano Ejecutivo) y los miembros del *Laymis Parla* (Órgano Legislativo) están sujetos a la CPE, la Ley 031 y la Ley 1171, y en lo que se refiere a su nombramiento e informes de sus actividades, dependen del órgano deliberativo, el *Chawk Parla*. En lo que se refiere a la rendición de cuentas fiscales, dependen del nivel central del Estado, expresado en los Ministerios de Economía y el Viceministerio de Autonomías.

En la Tabla 2, se puede observar las diferentes funciones que cumplen las autoridades originarias y las “autoridades estatales” y la formas de elección, respectivamente.

## Dos visiones en la conformación del autogobierno

Los resultados de este estudio muestran que el ejercicio de la libre determinación en la confor-

***A diferencia de la designación de las “autoridades originarias” que actúan bajo la lógica de la rotación y el turno, la “elección” de las “autoridades estatales” tiene que ver principalmente con el procedimiento de filas, que recientemente en el año 2017 ha implementado el pueblo uru chipaya para elegir a una parte de los representantes y a la máxima autoridad del Órgano Legislativo.***

**Tabla 2**  
**Funciones de las autoridades originarias y las “autoridades estatales”**

Funciones	Rëph rët'alla (autoridades originarias ancestrales)		“Autoridades estatales” de los órganos Legislativo y Ejecutivo
	mayor	segunda	
Están sujetos a revocatoria de mandato.			X
El mandato dura un año.	X	X	
El mandato dura cuatro años.			X
Su trabajo es remunerado por el Estado.			X
Servicio voluntario sin remuneración del Estado	X	X	
Tiene la función primordial de formular, aprobar, derogar, abrogar, modificar leyes y resoluciones en el ámbito de las competencias del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya.		X	X
Función civil y espiritual como padre y madre del <i>ayllu</i> .	X	X	---
Elegidos por normas y procedimientos propios de cada <i>ayllu</i> (rotación y turnos al interior del <i>ayllu</i> ), y por rotación de turno del <i>ayllu</i> con respecto a los otros tres <i>ayllus</i> .	X	X	---
Elegidos por sistema de filas y aclamación al interior del <i>ayllu</i> y por rotación de <i>ayllus</i> .			X
Se exige que para ocupar este cargo haya pasado por cargos comunales en su respectivo <i>ayllu</i> .	X	X	X
Respeto el principio de <i>lukuthiñi</i> (varón-mujer) en el ejercicio del cargo.	X	---	---
En caso de ausencia, el cargo puede ser asumido por su pareja (ya sea varón o mujer).	X	---	---

Fuente: Elaboración propia.

mación de la estructura de las autoridades del gobierno Uru Chipaya posee una doble naturaleza que se articula entre los indígenas que asumen diferentes cargos, ya sea como autoridades indígenas originarias ancestrales (valga la redundancia) o como “autoridades estatales”. Unos más vinculados a las prácticas tradicionales y ancestrales de la cosmovisión chipaya, y otros, adaptándose a la tecnocracia de la administración pública del Estado. Esta doble articulación de la estructura gubernativa implica dos discursos civilizatorios, uno de carácter liberal republicano en el sentido de la separación de los poderes (órganos Legislativo y Ejecutivo) y, el otro, de carácter más comunitario andino, con matrices en las culturas precoloniales.

Es difícil discernir las limitaciones y los alcances de ambos discursos civilizatorios en el funcionamiento de la autonomía chipaya, puesto que es todavía demasiado “fresca” la misma implementación de la autonomía indígena como para decir qué aspectos funcionan y qué otros no funcionan y, por otra parte, el mismo sistema gubernativo del Estado, por muy Estado plurinacional que sea, por decirlo de alguna manera, impone una forma de ver y comprender el mundo a través de sus mecanismos de poder, en el sentido foucaultiano (Foucault, 1979).

Por último, cabe mencionar que el mismo proceso de conformación del autogobierno uru chipaya se encaminó bajo el juego de estos dos dis-

cursos estructurantes. Pues, no es como señala Pomier (2018: 90), que en el “proceso de elección del autogobierno de Uru Chipaya pudo evidenciarse el ejercicio pleno de la libre determinación en dos principales aspectos: la ritualidad y espiritualidad, y las prácticas de Democracia Comunitaria propias de la nación”. Los deliberantes que redactaron el Estatuto chipaya, en la mayor parte del mismo, tuvieron que recurrir a su creatividad para proponer una estructura de gobierno que pudiese adaptarse al presente sin perder sus tradiciones ancestrales gubernativas, por ejemplo, la elección mediante filas es una innovación reciente. En muchos casos, pusieron en el Estatuto elementos propios de su cultura, mientras que, en otros, aceptaron lo que ya estaba dado en las normas vigentes y, más bien, como menciona Huanca (2018: 254), los pueblos indígena originario campesinos:

(...) asumieron retos contemporáneos sin perder la esencia de la identidad de sus formas y procedimientos, se amoldaron a nuevas generaciones y más bien lo tomaron como oportunidad, se interrelacionan con otras culturas, reconstruyen sistemas de gobierno en funcionalidad sin perder el marco filosófico y de principios fundamentales.

Aunque cabe recordar una verdad de Perogrullo, no parecen existir en los hechos “esencias de identidades” ni de sus normas y procedimientos, pues, las identidades son, nomás, discursos en la red infinita de signos (en el sentido peirceano) (Peirce, 1974), pero eso sí, existe un marco filosófico y ciertos principios fundamentales afines a diversas culturas que conforman unas matrices civilizatorias, como en el caso estudiado, una parte de la organización del autogobierno Uru Chipaya y la menos visibilizada todavía se sostiene en la tradición y cosmovisión uru-chipaya-andina.

Silva critica la organización y la conformación del gobierno Uru Chipaya, pues le parece que existe, en la práctica, una sobreposición y duplicidad de competencias entre las estructuras gubernamentales liberales y las que corresponden a lo indígena originario en la estructura de los órganos Legislativo, Ejecutivo y la instancia deliberativa. Concretamente, menciona que el Estatuto chipaya “(...) se quedó corto en cuan-

to a establecer las formas de relacionamiento y articulación de estas tres instancias gubernamentales; dejando la posibilidad de interpretar ello, como la existencia en la práctica de una sobre posición o duplicidad de competencias entre estas” (Silva, 2017: 149). Como se mencionó al principio del presente acápite, es todavía temprano para evaluar el funcionamiento de la estructura gubernativa uru chipaya, aunque, no deja de ser novedosa la articulación en un mismo órgano (el Legislativo) de dos visiones de concebir el mundo; puede que se encuentren más sentidos en común para forjar un otro mundo posible, no es nada nuevo, algunos han comparado esta articulación de visiones con el funcionamiento de los dos hemisferios del cerebro humano (Medina, 2010).

Exeni (2018: 109) propone no enredarse “(...) en el debate sobre principios versus modelo, expectativas versus resultados, –sino más bien– quizás sea mejor identificar tensiones y, en especial, desafíos (...)” de los autogobiernos indígenas y, precisamente, la tensión latente que se ha identificado en el funcionamiento del autogobierno uru chipaya es la contraposición y la articulación de lo ancestral con lo moderno, que requiere nuevas formas de mirar y de comprender. Para los uru chipayas, la tensión no

*Los resultados de este estudio muestran que el ejercicio de la libre determinación en la conformación de la estructura de las autoridades del gobierno Uru Chipaya posee una doble naturaleza que se articula entre los indígenas que asumen diferentes cargos, ya sea como autoridades indígenas originarias ancestrales (valga la redundancia) o como “autoridades estatales”.*

solamente está en su relación con la lógica administrativa y política del Estado Plurinacional, sino también con sus vecinos aledaños, ya que existe una fuerte tensión de baja intensidad por un pasado que no ha podido cerrar las heridas de su memoria. Tierra y territorio se constituyen en un problema latente en el proceso de la conformación de su autogobierno, porque no solamente se trata de la recuperación de sus prácticas e instituciones ancestrales, sino que también tiene que ver con la memoria de sus territorios perdidos a través de los siglos y el sometimiento cultural.

Los uru chipayas han comprendido bien lo que señala Exeni (2018: 109), que “sin Estado Plurinacional, el ejercicio pleno del autogobierno indígena, como derecho, no será posible”, por ello mismo, los chipayas apuestan con el mayor de los buenos deseos por una buena forma de autogobierno en el marco del Estado plurinacional, con el propósito de profundizar la plenitud de estar siendo y mejorar las condiciones de su vivencia en el territorio que les ha sido impuesto para vivir, cuando antiguamente todo el eje lacustre, desde el lago Titicaca hasta los lagos Poopó, Uru Uru, Coipasa, hasta el mar chileno era su dominio.

## Conclusiones

---

La libre determinación en la conformación del autogobierno uru chipaya se ajustó a la CPE, la Ley 031 en el marco de las normativas internacionales, sin embargo, queda aún pendiente el avance de la democracia comunitaria con la incorporación completa de las autoridades originarias ancestrales en la estructura del autogobierno en el marco de sus normas y procedimientos propios.

No se trata de asimilar el componente de las normas y procedimientos propios de los uru chipayas en la conformación del autogobierno a los componentes gubernativos del Estado, o llevar el componente técnico administrativo del Estado para sustituir la riqueza de los procedimientos

ancestrales de una cultura que ha sobrevivido por cientos y miles de años. Es necesario buscar los mecanismos que articulen las dos visiones civilizatorias en el autogobierno uru chipaya.

Las funciones que cumplen las autoridades originarias en el autogobierno uru chipaya tienen dos componentes, uno de carácter netamente indígena ancestral que tiene data de cientos de años atrás y, otro, de carácter estatal a partir del funcionamiento del Estado republicano y también del Estado plurinacional. En el primero, tiene atribuciones y funciones circunscritos al *ayllu* (*Ayllu Parla*) y el territorio uru chipaya (*Chawk Parla*), y, en el segundo, tiene atribuciones para emitir normativas administrativas como parte del Órgano Legislativo.

Las funciones que cumplen las autoridades en el autogobierno uru chipaya implican dos discursos civilizatorios: 1) de carácter netamente originario ancestral con raigambre en la cosmovisión de las culturas andinas precoloniales, y 2) de carácter más del Estado plurinacional y republicano afinado en la separación de poderes y en la administración pública.

Con la implementación del sistema de cargos en el *Laymis Parla* u Órgano Legislativo, en cierta medida se ha vulnerado el principio del *lukuthiñi*, que no es lo mismo que la paridad y alternancia promovidas por las instituciones del Estado. La estructura del principio de *lukuthiñi* consiste en el juego de dos componentes fundamentales, hombre y mujer con relación conyugal o consanguínea en el ejercicio del cargo de autoridad originaria ancestral.

La igualdad de condiciones que anteriormente mantenían los *jilaqatas* y *mama t'allas* mayores y “segundas” (ahora *rëph rët'alla mayores* y los *rëph rët'alla segunda*) ha sido modificada con la implementación del autogobierno, puesto que actualmente los *rëph rët'alla segunda* (ya sea hombre o mujer) cumplen sus funciones ya no al interior del *ayllu*, sino en el *tantiñi layminaka mä eph* (Órgano Legislativo) durante un año.

## Referencias

---

Bouysse-Cassagne, Thérèse (1988). *Lluvias y cenizas. Dos Pachacuti en la historia*. La Paz, Bolivia: Hisbol.

Bouysse-Cassagne, Tréresse, Harris, O., Platt, T., & Cereceda, V. (1987). *Tres reflexiones sobre el pensamiento andino*. La Paz, Bolivia: Hisbol.

Calancha, A. (1639). *Coronica moralizada del orden de San Agustín en el Perú*. Barcelona, España: Pedro Lacavallería (ed.).

Cereceda, Verónica (1990). “A partir de los colores de un pájaro”. *Boletín del museo chileno de arte precolombino*, N° 4, 57-104.

\_\_\_\_\_. (2010). “Una extensión entre el altiplano y el mar: Relatos míticos chipaya y el norte de Chile”. *Estudios atacameños* (40), 101-130. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/S0718-10432010000200007>.

FAM-Bolivia (2010). *Autonomías indígenas, un proceso a construir*. La Paz, Bolivia: FAM-Bolivia.

Figueroa, S. (2010). “Los pueblos indígenas: libre determinación y subjetividad internacional”. *RJUAM*, II (22), 105-123.

Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder* (2da. edic.). Madrid, España: La Piqueta.

García, A. (2018). “Formas de (auto)gobierno indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp. 135-171). La Paz, Bolivia: OEP-TSE/MP<VA/Conaioc/PNUD.

Huanca, E. (2018). “Autogobiernos, territorios y mecanismos de (auto)gestión”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (pp. 217-256). La Paz, Bolivia: OEP-TSE/MP<VA/Conaioc/PNUD.

Jordán, W., Castedo, L., Chuquimia, C., Jiménez, S. y Vega, V. H. (2011). *La Nación Uru en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación Machaqa Amawta. Recuperado de: <https://doi.org/4-1-1535-11>.

Kusch, R. (2007). *Obras Completas*, Tomo 2. Córdoba, Argentina: Editorial Fundación Ross.

Lozada, B. (2006). *Cosmovisión, historia y política en los Andes*. La Paz, Bolivia: Producciones CIMA.

Mamani, I. (2019). “Conformación de gobiernos indígenas mediante normas y procedimientos propios en Bolivia a partir del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos”. *Revista Jurídica de Derecho*, 8 (10), 132-154.

Medina, J. (2010). “El malentendido entre occidente y la indianidad”. En: *Matrices civilizatorias: Construcción de políticas municipales interculturales* (p. 30). La Paz, Bolivia: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.



Ríos, Liliana (1992). *Hojas*, monocopia.

Métraux, A. (1935). “Les Indiens Uro-Čipaya de Carangas (suite)”. *Journal de la Société des Américanistes*, 27(2), 325-416. Recuperado de: <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.3406/jsa.1936.1937>  
[https://www.persee.fr/doc/jsa\\_0037-9174\\_1936\\_num\\_28\\_1\\_1937](https://www.persee.fr/doc/jsa_0037-9174_1936_num_28_1_1937).

Murúa, M. de (1964). *Historia general del Perú [1590]*. Editado por Manuel Ballesteros. Madrid, España: Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo.

Peirce, C. S. (1974). *La ciencia de la semiótica*. Recuperado de: <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2015/08/PEIRCE-CH.-S.-La-Ciencia-de-La-Semiótica.pdf>.

Pomier, K. (2018). “Elección de los gobiernos de las autonomías Uru Chipaya y Raqaypampa ¿Hacia la libre determinación?”. *Andamios. Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia*, 3(6), 89-96.

Posnansky, A. (1918). *Los Chipayas de Carangas*. La Paz, Bolivia: Instituto Tihuanacu de Antropología, Etnografía y Prehistoria.

Sandoval, J. R.; Lacerda, D. R.; Jota, M. S. A.; Salazar-Granara, A.; Vieira, P. P. R.; Acosta, O.; ... Consorcio, E. (2013). *La historia genética de las poblaciones indígenas del altiplano de Perú y Bolivia: el legado de los Uros*. (Figura 1), 1-11.

Silva, M. (2017). “Análisis del Estatuto Autonomómico indígena originario de la Nación Uru Chipaya”. *Revista Jurídica de Derecho*, 6 (7), 137-149.

Wachtel, N. (2001). *El Regreso antepasados. Los indios urus de Bolivia, del siglo XX al XVI. Ensayo de historia regresiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

## Documentos normativos

*Chawkh Parla*. Reglamento de elección de autoridades del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya (2017). Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado.

\_\_\_\_\_ (2010). Ley Marco de Autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez”.

\_\_\_\_\_ (2010). Ley N° 026. Ley del Régimen Electoral.

Nación Originaria Uru Chipaya (2016). Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya. La Paz: Bolivia: OEP.

Naciones Unidas (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Revista de Paz y Conflictos*, 19. Recuperado de: [http://www.ugr.es/~revpaz/numeros/rpc\\_n3\\_2010\\_completo.pdf#page=171%5Cnhttp://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.ugr.es/~revpaz/numeros/rpc_n3_2010_completo.pdf#page=171%5Cnhttp://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf).

OIT (2014). Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Oficina Internacional del Trabajo (Vol. 53). Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

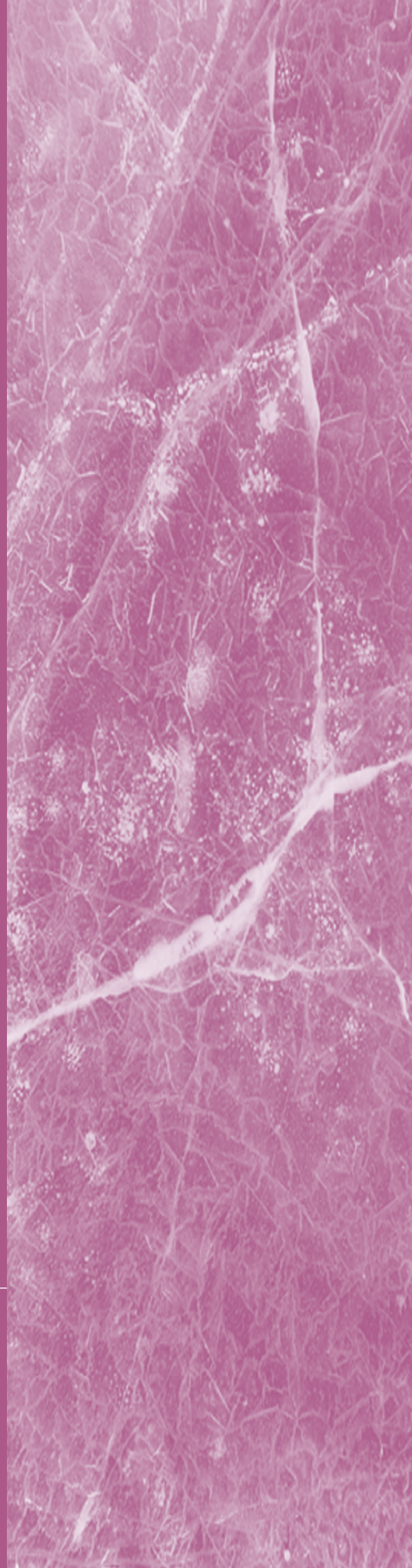
Sifde Oruro (2017). Informe técnico OEP-TEDO-SIFDE N°01/2017.

Tribunal Supremo Electoral (2016). Reglamento para la supervisión al proceso de autonomías indígena originario campesinas. Modificado mediante Resolución TSE-RSP-299/2016 del 27 de julio de 2016.



# Aportes

---





López, Mac (2022). *Formas*, fotografía.

# Acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el ámbito tutelar del control plural de constitucionalidad: avances y retrocesos

Mónica Gabriela Sauma Zankys y  
Patricia Serrudo Santelices<sup>1</sup>

El presente ensayo analiza el derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas en la justicia constitucional, identificando, para el efecto, las notas distintivas del control plural de constitucionalidad en Bolivia, su desarrollo legislativo, jurisprudencial y sus efectos sobre el ámbito tutelar del control de constitucionalidad con relación a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

## El control plural de constitucionalidad en Bolivia

---

### 1. Sus fundamentos

El sistema constitucional boliviano tiene características propias que lo distinguen de los diferentes constitucionalismos europeos e, inclusive, latinoamericanos, siendo las principales, la plurinacionalidad, la interculturalidad —que desde una perspectiva crítica se fundamenta en la descolonización— y el pluralismo en sus diferentes ámbitos, entre ellos, el pluralismo jurídico. Así, la plurinacionalidad quiebra los fundamentos del Estado-Nación caracterizado por el monoculturalismo y el monismo jurídico, al reconocer a los pueblos indígenas no solo como culturas diferentes —en el marco de una noción multicultural—, sino como naciones, entendiendo a estas en una doble dimensión: como comunidades históricas con un territorio natal determinado que comparte lengua y cultu-

ra diferenciada (Walsh, 2009) y como pueblos con capacidad política para definir sus destinos (Yrigoyen, 2003), siempre en el marco de la unidad del Estado, conforme lo determina el art. 2 de la CPE<sup>2</sup>.

Según Boaventura de Sousa Santos (2010), la plurinacionalidad implica el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos o grupos sociales en situaciones en que los derechos individuales de las personas que los integran resultan ineficaces para garantizar el reconocimiento y la persistencia de su identidad cultural o el fin de la discriminación social de que son víctimas, añadiendo que la idea de autogobierno que subyace a la plurinacionalidad tiene muchas implicaciones: un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, la democracia intercultural, el pluralismo jurídico, la interculturalidad, políticas públicas de nuevo tipo, etc.

La SCP 260/2014 sostiene que el carácter plurinacional del Estado implica la construcción colectiva o “diferida” del Estado:

(...) donde la diversidad de pueblos se vea representada en la estructura del Estado y donde se garantice plenamente sus derechos para la construcción de una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales, conforme establece el art. 9.1 de la CPE, como fin y función del Estado.

- 
1. Mónica Sauma Z. es abogada independiente, investigadora y docente. Patricia Serrudo S. es Máster en Derecho Constitucional, con estudios de especialización en Derechos Humanos, Derecho de los Pueblos Indígenas, Pluralismo Jurídico e Intercultural.
  2. Como anota Alberto del Real Alcalá (2010), la Constitución boliviana quiebra el modelo de Estado propio del “liberalismo homogeneizador dimitonómico y, por consiguiente, quiebra la nación jacobina, abstracta, uninacional, centralista y unicultural que ha sido altamente ineficaz desde todos los puntos de vista a la hora de gestionar una sociedad plural como la de Bolivia; y que en la práctica ha *fulminado e invisibilizado* cualquier diferencia étnica, cultural o nacional. E insta, en su lugar, un Estado Constitucional de Derecho de carácter Plurinacional”.

Conforme a ello, la plurinacionalidad es el resultado de la voluntad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y tiene sustento en su libre determinación o autodeterminación, que debe ser entendida como un atributo preexistente a la Colonia que, conforme señaló la SCP 260/2014, “les fue sistemáticamente negado, y que se reconduce en el Estado Plurinacional, en el marco de una refundación, de una construcción colectiva del Estado, con la participación plena de los pueblos indígenas”. Cabe señalar que la libre determinación se encuentra prevista como un derecho de todos los pueblos, en general, en el art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el mismo artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De manera específica, este derecho se encuentra reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aunque antes, el Convenio 169 de la OIT contemplaba algunos elementos de este derecho.

Efectivamente, el art. 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sostiene que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico”. Posteriormente, el art. 4 de la misma Declaración señala que:

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

De esa manera, la Declaración de las Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas, como sostiene Anaya, tiene un carácter reparador, pues la libre determinación representa el reconocimiento a la negación histórica de ese derecho y la necesidad de remediar dicha negación para que los pueblos indígenas constituyan el Estado, junto a otros sectores, en términos justos y mutuamente acordados después de años de exclusión y aislamiento, lo que implica el reconocimiento e incorporación de los diferentes pueblos en el tejido del Estado (Daes, citada por Anaya, *op*

*cit.*). En similar sentido, Erica-Irene Daes expresa que la libre determinación constituye una forma de “construcción estatal diferida”, en la que los pueblos indígenas pueden participar en el Estado, en términos de mutuo acuerdo y justicia, después de muchos años de aislamiento y exclusión, lo que no implica la asimilación de los individuos como ciudadanos iguales a los demás, sino “el reconocimiento y la incorporación de pueblos diferenciados a la constitución del Estado, en términos consensuados”(*Ibid.*).

El derecho a la libre determinación tiene un aspecto dual, porque implica el reconocimiento del autogobierno en las cuestiones vinculadas a los asuntos internos y locales y, por otra parte, el derecho a la participación en diferentes ámbitos de la estructura estatal e instituciones del Gobierno bajo el que viven (Santiago y Guarayos Llanos, 2014). Este aspecto dual del derecho también se encuentra reconocido a nivel interno, pues, conforme establece el art. 2, 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”. La libre determinación también significa la participación de los pueblos indígenas en la estructura, órganos e instituciones del Estado (arts. 30.5 y 30.18 de la CPE); por ello, se prevé la conformación plural de los órganos del Estado y que la Constitución haga referencia a la construcción colectiva del Estado, en la que deben participar las naciones y pueblos indígena originario campesinos como sujetos colectivos.

## **2. El control plural de constitucionalidad**

En el marco de la plurinacionalidad y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la estructura e institucionalidad del Estado boliviano deben pluralizarse en su conformación con la presencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, con la finalidad de materializar sus derechos y construir colectivamente el Estado.

### **La conformación plural del TCP**

En cuanto al control de constitucionalidad, la Constitución boliviana aprobada el año 2009



López, Mac (2022). *Más allá*, fotografía.

mantiene el diseño de la reforma constitucional de 1994, en la que se incorpora la jurisdicción constitucional, manteniéndose, en ese sentido, el órgano específico destinado al control de constitucionalidad. Sin embargo, en el marco de lo señalado precedentemente, a partir del carácter plurinacional del Estado y los principios de interculturalidad y pluralismo jurídico, su diseño se pluraliza porque tiene una conformación plural; además, las atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) no solo están vinculadas con las normas, resoluciones y competencias del sistema ordinario, sino también con el sistema indígena originario campesino y, finalmente, la metodología de análisis y la argumentación que despliega el Tribunal tiene carácter intercultural. Estos aspectos se analizan a continuación.

Así, en cuanto a la conformación del TCP, la Constitución expresamente establece, en el art. 197, que: “(...) estará integrado por magistradas y magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino”. Si bien este es el actual artículo constitucional, el texto constitucional aprobado en Oruro en diciembre de 2007 expresamente señalaba que la conformación debía ser paritaria, palabra que fue eliminada en las modificaciones realizadas posteriormente en el Congreso<sup>3</sup>, y que dio lugar a que la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP) únicamente hiciera referencia a que “al menos dos magistradas y magistrados provendrán del sistema indígena originario campesino, por autoidentificación personal” (art. 13 de la LTCP),

3. En octubre de 2008, en la Asamblea Legislativa, se presentaron a consideración de las y los parlamentarios 122 artículos modificados, de los 411 que contenía el texto aprobado en Oruro.

desvirtuando de esa manera la esencia del TCP, concebido originalmente como un Tribunal en el que convergían de manera igualitaria los dos sistemas de justicia, a objeto de lograr la interpretación intercultural del Derecho, de los derechos y de las garantías.

Posteriormente, la Ley 929 del 27 de abril de 2017, Ley de Modificación a las Leyes 025 del Órgano Judicial, 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y 026 del Régimen Electoral, modificó el art. 13 de la LTCP, con el siguiente texto: “El Tribunal Constitucional Plurinacional estará conformado por nueve (9) Magistradas y Magistrados titulares y nueve (9) Magistradas y Magistrados suplentes”, eliminando el segundo párrafo que sostenía que al menos dos magistradas y magistrados provendrían del sistema indígena originario campesino, por autoidentificación personal.

Esta norma evidentemente desconoce la previsión constitucional contenida en el art. 197, que exige la representación en el TCP, tanto del sistema ordinario como del sistema indígena originario campesino. Si bien la Ley 929 modifica el art. 19.III, señalando que de las personas preseleccionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) se debe garantizar que al menos una sea de origen indígena originario campesino, por autoidentificación personal; nótese que solo se hace referencia a una persona y, además,

*(...) la Constitución no exige tener la profesión de abogado, sino la especialización o experiencia en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo de Derechos Humanos; sin embargo, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional adicionalmente exige que la o el postulante posea título de abogada o abogado (...).*

ello no garantiza de ninguna manera la elección del representante del sistema indígena, como exige la Constitución Política del Estado (CPE).

A partir de lo anotado, es evidente que nos encontramos ante un proceso de desconstitucionalización, que en una de sus acepciones implica la pérdida de rango constitucional de las normas constitucionales, que puede surgir por:

(...) la reiterada sanción de leyes o decretos inconstitucionales, pero no declarados así por los órganos de control de constitucionalidad, con lo que, indirectamente, rigen por encima de la constitución y de hecho bloquean o anestesian las reglas constitucionales que los contradicen. La aplicación de un derecho subconstitucional contrario a la constitución, en efecto, importa paralelamente la inaplicación del derecho constitucional que se le opone. (Sagües, s/f)

Este proceso de desconstitucionalización también se observa en los requisitos exigidos para postular “al servicio público de magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional”; pues, de acuerdo a la CPE (art. 199), además de los requisitos generales para el acceso al servicio público, se requiere haber cumplido treinta y cinco años y tener especialización o experiencia acreditada de por lo menos ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo o Derechos Humanos, añadiendo que para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia.

Conforme se observa, la Constitución no exige tener la profesión de abogado, sino la especialización o experiencia en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo de Derechos Humanos; sin embargo, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional adicionalmente exige que la o el postulante posea título de abogada o abogado en Provisión Nacional y tener especialización o experiencia acreditada de por lo menos ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo o Derechos Humanos (art. 17); requisitos que indudablemente limitan la representación del sistema indígena originario campesino en el TCP.

Adicionalmente, cabe señalar que la Constitución establece que las y los magistrados serán

elegidos mediante sufragio universal (art. 198), mecanismo que debería diferenciar a los magistrados provenientes del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino, ya que estos últimos tendrían que ser elegidos a partir de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; solo así se garantiza su genuina representación, en el marco de los principios de plurinacionalidad y pluralismo jurídico igualitario.

Si esto es así en el TCP, una peor situación se describe tratándose de los jueces, tribunales y salas constitucionales, que tienen como atribución conocer y resolver las diferentes acciones de defensa que se presentan (acción de libertad, acción de amparo constitucional, acción de cumplimiento, acción popular y acción de protección a la privacidad). Efectivamente, de acuerdo con la Ley 1104 del 27 de septiembre de 2018, las Salas Constitucionales son competentes para conocer dichas acciones de defensa, que también pueden ser interpuestas ante cualquier juzgado público de la jurisdicción (en los supuestos previstos en el art. 3 de dicha Ley) y, de manera concreta, las acciones de libertad pueden ser presentadas ante jueces y tribunales en materia penal.

Ahora bien, ni la Ley 1104 ni el Código Procesal Constitucional establecen la conformación plural de las Salas Constitucionales y juzgados encargados de conocer las acciones de defensa, y tampoco establecen la necesidad de la intervención de autoridades, exautoridades de la nación y el pueblo indígena originario campesinos o, en su caso, de peritos en dichos temas, en los supuestos en los que miembros o colectivos de una nación indígena originaria campesina intervinieran en una acción de defensa.

Sin embargo, cabe mencionar el Protocolo de actuación intercultural de las juezas y jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario<sup>4</sup>, que establece que en las acciones de defensa presentadas contra las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina por pre-

sunta lesión a derechos o garantías individuales, corresponde que, una vez admitida la acción o fijada la audiencia en las acciones de libertad, el juez, tribunal o sala constitucional deberá solicitar “la cooperación a autoridades, ex autoridades o personalidades –dependiendo del caso- de la nación y pueblo indígena originario campesino de reconocida trayectoria (...) con la finalidad que la autoridad tenga una visión plural del derecho”; cooperación que tiene su fundamento en que al ser la justicia constitucional la única vía para revisar las resoluciones de las autoridades indígena originario campesinas es fundamental su participación para interpretar interculturalmente los hechos y el derecho. El Protocolo sostiene que, además de dicha medida, es posible adoptar otras medidas para una mejor comprensión de los principios, valores, normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como visitas a la comunidad, entrevistas con miembros clave de la comunidad, etc.

### **Atribuciones plurales del control de constitucionalidad**

El control de constitucionalidad también es plural, debido a que la justicia constitucional no solo ejerce el control sobre resoluciones, competencias y normas del sistema ordinario, sino también del sistema indígena originario campesino.

De esta manera, en el ámbito tutelar de constitucionalidad, la justicia constitucional puede revisar las resoluciones y decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina cuando se alegue vulneración a derechos y garantías constitucionales, a través de las diferentes acciones de defensa previstas en la Constitución y el Código procesal constitucional. Así lo entendió la SCP 1422/2012, con la aclaración de que el análisis que efectúa el Tribunal debe ser realizado de manera intercultural, utilizando, inclusive, metodologías específicas para efectuar la interpretación y ponderación intercultural.

Dentro del control tutelar, debe mencionarse la acción popular que, de acuerdo con la jurisprudencia,

4. Aprobado por el TCP, mediante Acuerdo de Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia N° 316/2017 de fecha 30 de noviembre de 2017.

dencia constitucional (SC 1018/2011-R y SSC-CPP 176/2012, 645/2012, 300/2012, 645/2012 y 487/2014, entre otras), es la vía idónea para la defensa de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

En el ámbito competencial de constitucionalidad, existe un conflicto específico, como es el conflicto de competencias entre la jurisdicción ordinaria, agroambiental y la indígena originaria campesina, a través del cual se protege el principio de igualdad jerárquica de jurisdicciones (art. 179.II de la CPE), de tal manera que las jurisdicciones ejerzan las competencias que les corresponden, respetando los ámbitos de vigencia y competencias establecidos en la CPE.

Además, en el caso de la jurisdicción indígena originaria campesina, se encuentran involucrados los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a ejercer sus sistemas jurídicos (art. 30.14 de la CPE) y a la libre determinación (art. 30.4 de la CPE), en virtud de los cuales, definen libremente, entre otros, su sistema jurídico, estableciendo sus normas, procedimientos, autoridades e instituciones de manera libre, sin imposiciones y sin que el Estado de manera unilateral defina qué materias puede conocer y qué aspectos le están vetados.

Con relación al ámbito normativo de constitucionalidad, existe dos consultas específicas vinculadas a las naciones y pueblos indígena originario campesinos: el control previo sobre la constitucionalidad de los Estatutos autonómicos indígenas, tratándose de las autonomías indígena originario campesinas, y la consulta de las autoridades indígenas sobre la aplicación de sus normas a un caso concreto.

En el control previo de constitucionalidad de los Estatutos, el proyecto debe ser remitido al TCP, que se pronunciará sobre la compatibilidad de las normas con la CPE y las normas del bloque

de constitucionalidad. Respecto a la consulta de las autoridades indígenas, esta se constituye en una de las manifestaciones más claras del control plural de constitucionalidad, por cuanto son las autoridades quienes voluntariamente acuden al TCP para formular la consulta, demostrando con ello su interés en aplicar normas compatibles con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, así como la necesidad de que sus decisiones sean avaladas por el máximo órgano de justicia constitucional, debido a la subordinación de sus sistemas jurídicos y a la constante criminalización de su jurisdicción, por cuanto se inician procesos penales contra sus autoridades por haber aplicado sus normas<sup>5</sup>.

### **Argumentación plural y nuevas metodologías del análisis de los casos**

El carácter plural del control de constitucionalidad también se manifiesta en la utilización de nuevas metodologías para el análisis de los casos y la forma de argumentación de las resoluciones. Efectivamente, en los supuestos en los que se cuestionen resoluciones y decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina, en el ámbito de las acciones tutelares, o cuando se resuelvan las consultas de las autoridades indígenas sobre la aplicación de sus normas a un caso concreto o, finalmente, cuando se tenga que definir si una competencia está siendo correctamente ejercida por la jurisdicción ordinaria, agroambiental o indígena originaria campesina, la justicia constitucional estará obligada a adoptar metodologías que permitirán conocer el contexto cultural, los principios valores, normas, procedimientos y autoridades de la nación y pueblo indígena originario campesino, con la finalidad de analizar los hechos e interpretar interculturalmente los derechos.

Estas nuevas metodologías van más allá de los informes periciales elaborados por antropólogos

---

5. La consulta de las autoridades indígena originario campesinas se encuentra orientada a fortalecer, restituir y reconstituir el ejercicio e igualdad jurisdiccional, por ello, cada nación y pueblo indígena originario campesino, en el marco de la libre determinación y autogobierno, puede activar la consulta como un mecanismo inherente a su jurisdicción al momento de tomar decisiones, aplicarlas o una vez ejecutadas; es decir, sin formalidades que restrinjan su acceso abierto, directo y flexible a la justicia constitucional, y de manera recíproca pueda ser un instrumento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que permita restituir el equilibrio y armonía en cada una de ellas.





López, Mac (2022). *A un paso de ti*, fotografía.

o sociólogos jurídicos, pues si bien su labor es importante, se constituyen en intermediarios culturales que traducen el sistema indígena originario campesino a la justicia constitucional<sup>6</sup>. Esto no encuentra justificativo en el Estado Plurinacional, y menos en una institución plural como el TCP, en la que deberían darse cita tanto el sistema ordinario como el sistema indígena originario campesino, de tal manera que la “voz” de este último participe en la definición de la vulneración o no de derechos fundamentales, a través de una interpretación intercultural. De ahí la necesidad de una conformación plural del TCP y también de los jueces y tribunales de garantías.

Por ello, entre tanto no exista una modificación normativa que pluralice la conformación de los

tribunales de la justicia constitucional, es indispensable buscar metodologías que legitimen las resoluciones constitucionales, a través, por ejemplo, de la colaboración de autoridades o exautoridades de la nación y pueblo indígena originario campesinos involucrados en la acción de defensa, que permita el conocimiento del sistema jurídico. Así mismo, es importante que se instauren diálogos interculturales, que se efectúen visitas a la comunidad u origen por las propias autoridades de la justicia constitucional, que se permitan las audiencias para escuchar a las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina, y que se permita la presencia de peritos en temas indígenas, en lo posible, peritos formados con dicha finalidad<sup>7</sup>.

---

6. Bartolomé Clavero (s/f), al analizar la SCP 1422/2012, sostiene que el caso fue resuelto por un peritaje antropológico proveniente de la Unidad de Descolonización del Tribunal Constitucional Plurinacional, “una dependencia burocrática del propio TCP”. El autor expresa que: “(...) la antropología y su voz en el Tribunal, la representada por la Unidad de Descolonización, es otra barrera de lo más efectiva para el silenciamiento de la autoridad indígena (...) esta dependencia del propio TCP, no sólo es voz lo que suplanta (...) suplanta a la autoridad indígena el propio Tribunal Constitucional Plurinacional arrogándose la inteligencia del derecho comunitario sin siquiera consultar o sin abrir interlocución alguna”.

7. Una experiencia interesante se dio el año 2015, donde se realizó el “Curso para la construcción plural de los derechos humanos”, dirigido a autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina de diferentes naciones y pueblos indígena originario campesinos. En dicho curso se formó a peritos en derechos de los pueblos indígenas, certificados por la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca y, actualmente, algunos de ellos participan en procesos penales con la finalidad de colaborar en la interpretación intercultural del Derecho (Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Tribuna Constitucional, 2015).

Estas metodologías plurales permitirán efectuar una interpretación y ponderación intercultural de derechos (entre derechos colectivos e individuales), que tomen en cuenta no solo la tradición occidental y el desarrollo alcanzado por el sistema universal e interamericano de derechos humanos, sino también la forma de comprensión de los derechos –con una base comunitaria– de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Es en ese ámbito que a partir del principio de interculturalidad previsto en la Constitución boliviana (arts. 1 y 178 de la CPE), la construcción colectiva del Estado supone la aceptación de que todas las culturas son incompletas y que, por tanto, como señala Boaventura de Sousa Santos (2010), pueden ser enriquecidas por el diálogo y la confrontación con otras culturas; en ese sentido, dicho autor hace referencia a la traducción intercultural, que desde la perspectiva de los saberes asume la forma de una *hermenéutica diatópica* que consiste en un trabajo de interpretación entre dos o más culturas para identificar preocupaciones similares (*isomórficas*) y las diferentes respuestas que proporcionan. Este enfoque de la interculturalidad es fundamental en el ámbito de los derechos humanos, pues para definir sobre la existencia de lesión a los mismos, se deberá recurrir a una “traducción intercultural” de los derechos (p. 44).

Una propuesta parecida, pero dirigida de manera específica a los derechos humanos, se encuentra en el trabajo de Mauricio Beuchot, que propone una “hermenéutica analógica” que permita:

(...) dialogar con las otras culturas con una doble actitud: aprender de ellas y también la de criticar sus elementos. Una hermenéutica que permita superar la postura univocista en la que se trata de imponer a toda costa un modelo universal, pero también superar la postura equivocista en la que se permite un relativismo cultural excesivo, que promueve la diferencia a ultranza. (2005: 28)

En síntesis, a través de la hermenéutica analógica, es posible respetar las diferencias colectivas y alcanzar la universalidad suficiente para rescatar valores genéricos en medio de valores particulares y, a partir de ellos (p. 65), a través del diálogo intercultural, posibilitar así la ob-

servación de los valores de diversas culturas comparadas, buscando lo que tienen en común y definiendo aquellos que serán considerados “universales”, o bajo la denominación de la Corte Constitucional de Colombia, los “mínimos interculturales” .

Cabe señalar que, de acuerdo con Beuchot (2005: 85), no se trata de una universalidad indiferenciada, sino matizada, atenta a las particularidades de las personas en sus diversos contextos. Se trata de conjugar lo universal y lo particular, logrando un universal matizado, buscando el equilibrio proporcional.

En las normas internacionales, el art. 8.2 del Convenio 169 de la OIT determina que los pueblos indígenas “deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”. Añadiendo, posteriormente, que “[s]iempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de éste principio” (art. 8.2). Por su parte, el art. 9.1. del Convenio de manera expresa señala que deben respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros; finalmente, el art. 8.1. del Convenio establece como una obligación del Estado el considerar las costumbres o derecho consuetudinario de los pueblos indígenas al aplicar la legislación nacional.

Según Raquel Yrigoyen, el art. 8.2 del Convenio 169 de la OIT obliga a adoptar procedimientos para garantizar una definición e interpretación intercultural de los derechos humanos, que deben garantizar:

- La ponderación de intereses con base en una definición e interpretación intercultural de los hechos y el derecho a partir del diálogo intercultural, atendiendo a las distintas visiones culturales e intereses de las partes.
- Presencia de los pueblos indígenas en la definición e interpretación de los derechos, me-

diante la presencia mixta de ambas jurisdiccionales.

- Existencia de mecanismos que permitan las soluciones negociadas, esto es, “que los procedimientos no sean rígidos y orientados a la adjudicación de derechos perdedor o ganador (...)”.
- Los procedimientos deben estar orientados a la prevención, restauración o alguna forma de reparación de los derechos vulnerados y no así a la sanción de las autoridades originarias.

Entonces, a partir de lo señalado, los jueces y tribunales están obligados a realizar una interpretación intercultural del derecho, que en el ámbito interno encuentra fundamento en los arts. 1 y 178 de la CPE, que consagran el principio de interculturalidad; interpretación que está expresamente prevista en el art. 4.d) de la Ley del Deslinde Jurisdiccional que establece que: “Al momento de administrar e impartir justicia, las autoridades de las distintas jurisdicciones reconocidas constitucionalmente deben tomar en cuenta las diferentes identidades culturales del Estado Plurinacional”.

El TCP, en la SCP 1422/2012 del 24 de septiembre, construyó el paradigma del vivir bien como pauta específica de interpretación intercultural con cuatro parámetros “*de axiomaticidad proporcional y razonable*”, conforme a los siguientes argumentos:

(...) el paradigma del vivir bien, somete a sus postulados a todas las decisiones emergentes del ejercicio de la jurisdicción indígena originario campesina, por lo que en el supuesto de activarse el control tutelar de constitucionalidad a través de acciones de defensa como ser la acción de libertad, las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina denunciadas como lesivas a derechos fundamentales en contextos interculturales, en el ejercicio del control plural de constitucionalidad, deberán analizarse en el marco de los siguientes parámetros de axiomaticidad proporcional y razonable propios del paradigma del vivir bien: a) armonía axiomática; b) decisión acorde con cosmovisión propia; c) ritualismos armónicos con procedimientos, normas tradicionalmente utilizados de acuerdo a la cosmovisión propia de cada nación y pueblo indígena originario campesina; y, d) Proporcionalidad y necesidad estricta.

Posteriormente, la SCP 1422/2012 fue modulada por la SCP 0778/2014 del 21 de abril, que redujo los cuatro parámetros del paradigma del vivir bien a dos, para la tutela de los derechos individuales o colectivos, acordes con el nuevo modelo de Estado y en particular con el pluralismo, la interculturalidad y la descolonización:

i) El análisis de compatibilidad del acto o decisión cuestionado con las normas y procedimientos propios de cada nación y pueblo indígena originario campesino, aspecto que obliga tanto a los jueces o tribunales de garantías, como al Tribunal Constitucional Plurinacional, a resolver la problemática, de acuerdo a métodos y procedimientos constitucionales interculturales, como ser los peritajes antropológico-culturales o el desarrollo de diálogos en las propias comunidades, para que en caso de verificarse una incompatibilidad de dichas normas y procedimientos, se materialice el valor del vivir bien, el cual es el contenido esencial de los derechos individuales o colectivos en contextos intra e interculturales; y,

ii) El análisis de compatibilidad del acto o decisión cuestionado con los principios de comple-

*Estas metodologías plurales permitirán efectuar una interpretación y ponderación intercultural de derechos (entre derechos colectivos e individuales), que tomen en cuenta no solo la tradición occidental y el desarrollo alcanzado por el sistema universal e interamericano de derechos humanos, sino también la forma de comprensión de los derechos –con una base comunitaria– de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.*



López, Mac (2022). *Entretejido*, fotografía.

mentariedad, equilibrio, dualidad, armonía y otros de la cosmovisión propia de los pueblos y naciones indígena originario campesina y obliga tanto a los jueces o tribunales de garantías, como al Tribunal Constitucional Plurinacional, a resolver la problemática, de acuerdo a métodos y procedimientos constitucionales interculturales, como ser los peritajes antropológico-culturales o el desarrollo de diálogos en las propias comunidades, para que en caso de verificarse una incompatibilidad de dichos actos o decisiones con los valores antes señalados, se materialice el valor del vivir bien, el cual es el contenido esencial de los derechos individuales en contextos intra e interculturales.

Debe señalarse que la SCP 0778/2014 fija algunos métodos y procedimientos interculturales que tendrían que ser utilizados para la interpretación intercultural, entre ellos, los peritajes antropológico-culturales o el desarrollo de diálogos interculturales, y establece que la finalidad del análisis que se efectúe en sede constitucional sobre la posible lesión de derechos o garantías

constitucionales es la materialización del valor del vivir bien.

Corresponde también mencionar a la SCP 0487/2014, que ha hecho referencia a la interpretación plural del derecho, y a la posibilidad de realizar ponderaciones –también plurales– de derechos individuales y colectivos, conforme al siguiente razonamiento:

(...) en muchos casos, los jueces estarán obligados a efectuar una ponderación de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con los derechos individuales que, conforme se ha dicho, a partir de lo previsto en el art. 13.III de la CPE tienen igual jerarquía; ponderación en la que se deberá analizar si la medida adoptada, limitadora de un derecho tiene un fin constitucionalmente legítimo, analizando si dicha medida es idónea, necesaria y proporcional, los tres principios propios de los juicios de ponderación: idoneidad, necesidad y proporcionalidad, principios que, empero, deben ser interpretados pluralmente, considerando, se reitera

los principios, valores, normas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

También, cabe señalar que la SCP 722/2018-S4 del 30 de octubre moduló el “Paradigma del Vivir Bien”, señalando que, con carácter previo a efectuarse el análisis, debían identificarse los siguientes elementos:

1) Las características de la comunidad, nación o pueblo indígena de donde emergen los antecedentes fácticos de la acción tutelar; 2) La naturaleza del conflicto, así como de las condiciones particulares de la parte impetrante de tutela -si pertenece o no a un grupo vulnerable, o si sus derechos invocados se encuentran en un riesgo inminente, o son objeto de una evidente y grosera lesión, que sólo pudiera repararse a través de los mecanismos procesales de la jurisdicción constitucional, a expensas de sus propias autoridades jurisdiccionales-; y, 3) Si las autoridades de la estructura organizacional de la comunidad, nación o pueblo indígena originario campesino de donde provienen los antecedentes de la acción tutelar, tienen jurisdicción y competencia para resolver con mayor inmediatez el conflicto en cuestión, para que -en su caso- la problemática pase a su conocimiento.

De acuerdo con la SCP 722/2018-S4, la modulación tiene como objetivo fortalecer a la jurisdicción indígena originaria campesina; bajo el entendido de que la justicia constitucional no puede suplir las normas y procedimientos propios de dicha jurisdicción, por lo que corresponde que se defina en cada caso si de acuerdo a su sistema jurídico existen instancias o autoridades a las que se pueda acudir para que resuelva de manera inmediata el conflicto o la denuncia efectuada por la o el accionante.

Conforme a la jurisprudencia glosada, corresponde que las nuevas metodologías de análisis sean utilizadas por la justicia constitucional y que, ante la colisión de derechos existente, cuando se impugnan decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina, corresponde que en todos estos casos se efectúe una pon-

deración intercultural del derecho, solicitando al efecto el informe técnico a la Secretaría Técnica del Tribunal Constitucional Plurinacional y adoptando otras metodologías plurales; constituyéndose estas pautas, sin duda, en el estándar jurisprudencial más alto vinculado al respeto a los principios de plurinacionalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico y a los derechos –a nivel metodológico, de construcción plural del derecho– de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos.

### 3. El estándar jurisprudencial más alto

La doctrina del estándar jurisprudencial más alto fue establecida por la jurisprudencia constitucional en las SSCCPP 2233/2013 del 16 de diciembre y 0887/2014-S3 del 27 de octubre, en el marco de los principios de favorabilidad y progresividad. De acuerdo a esta doctrina, frente a la existencia de dos o más sentencias constitucionales plurinacionales contradictorias, se debe preferir aquella que hubiese desarrollado de manera más amplia, extensiva y favorable el derecho en cuestión; criterio a partir del cual se concluye que el precedente en vigor será aquel que se escoja después del examen o análisis integral de la línea jurisprudencial, ya no solamente a partir del criterio temporal de las sentencias constitucionales –si fue anterior o posterior–, que hubiere cambiado, modulado o reconducido un determinado entendimiento jurisprudencial, sino sobre todo, aquel que sea exponente del estándar más alto de protección del derecho.

Esta identificación del precedente es coherente, además, con las características de los Estados Constitucionales, como el principio de constitucionalidad, la preferencia por los derechos humanos y la preponderancia del Órgano Judicial, por cuanto las y los jueces tienen una labor crítica y valorativa de las disposiciones legales, en la medida en que, frente a la pluralidad de fuentes normativas<sup>8</sup> en nuestro sistema consti-

8. Se hace referencia a una pluralidad de fuentes normativas, por cuanto no solo es derecho la disposición legal como tal, sino también la Constitución Política del Estado, los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, los precedentes internos e internacionales, las normas de las naciones y pueblos indígena originarios.

tucional, les corresponde la definición de lo que es derecho a partir de su compatibilidad con las normas constitucionales y el bloque de constitucionalidad, y la utilización de los criterios de interpretación de los Derechos Humanos. En definitiva, la labor jurisdiccional supone un permanente control de constitucionalidad y de convencionalidad, que supera la actividad jurisdiccional mecánica y silogística propia del Estado Legislativo, en la que las y los jueces se limitaban a aplicar la disposición legal en el marco de un silogismo jurídico, bajo el entendido de que el derecho era válido por haber sido puesto del legislador, sin posibilidad alguna de realizar una labor crítica a dicha disposición legal.

En ese marco, bajo los criterios actuales del Estado Constitucional, la labor crítica y valorativa del juez no podría desplegarse en toda su magnitud si es que el culto por el principio de legalidad –propio del Estado legislado de derecho, se sustituye por un culto a los precedentes domi-

*(...) debe considerarse que el acceso a la justicia en contextos plurales debe ser visto desde dos dimensiones: individual y colectiva. La primera, vinculada a los supuestos en los que miembros de las naciones y pueblos indígena originario campesinos son sometidos a procesos en una vía diferente a la jurisdicción indígena originaria campesina y, la segunda, referida a los casos en que las naciones y pueblos indígena originario campesinos acuden a la justicia constitucional para la defensa de sus derechos colectivos.*

nantes, que generarían una suerte de “Estado de precedentes constitucionales”, bajo una lógica similar al Estado legislado, en el que las juezas, jueces, tribunales tendrían que vincularse al precedente, por haber sido “puesto” por el máximo tribunal de justicia constitucional, es decir el TCP, sin ninguna labor crítica ni valorativa del precedente, reduciendo la labor jurisdiccional a ser simples aplicadores mecánicos de los precedentes mayoritarios o dominantes; labor que de ninguna manera puede ser admitida en el marco de un Estado Constitucional, que exige, como se ha señalado, un continuo contraste de las normas, precedentes vinculados a derechos humanos en el marco de los principios de favorabilidad y progresividad.

#### **4. El acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el ámbito tutelar**

El acceso a la justicia ha sido entendido por la SCP 1478/2012 del 24 de septiembre, a partir de tres componentes: a) el derecho de acceder propiamente a la jurisdicción, b) el derecho a obtener una resolución motivada y fundamentada, y c) el derecho a que esa resolución se ejecute. Estos componentes también son predicables del acceso a la justicia en el marco de la jurisdicción indígena originario campesina, con la advertencia de que cada uno de ellos debe ser pluralizado.

Así, el primer componente (a) implica que no existan obstáculos culturales para el acceso a la jurisdicción; en otras palabras, que las naciones y pueblos indígenas o sus miembros tengan la certeza de que el juez o autoridad que conoce su causa conoce su cultura, sus principios, valores, normas y procedimientos; con relación al segundo (b) y tercer (c) componentes que la resolución del caso, –y su ejecución– sea, además, culturalmente adecuada, es decir, que considere los principios, valores, normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos.

Adicionalmente, debe considerarse que el acceso a la justicia en contextos plurales debe ser visto desde dos dimensiones: individual y colectiva. La primera, vinculada a los supuestos

en los que miembros de las naciones y pueblos indígena originario campesinos son sometidos a procesos en una vía diferente a la jurisdicción indígena originaria campesina y, la segunda, referida a los casos en que las naciones y pueblos indígena originario campesinos acuden a la justicia constitucional para la defensa de sus derechos colectivos.

Lo anotado se vincula con el componente tutelar del control de constitucionalidad, ya que considerando el ámbito de protección de las acciones de defensa, desde la perspectiva de los derechos de naciones y pueblos indígena originario campesinos, existen dos bloques de protección: i) Protección de los derechos individuales por la aplicación de normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y ii) Protección de los derechos colectivos de naciones y pueblos indígena originarios campesinos.

El primer bloque, referido a los derechos civiles, políticos, así como a los derechos económicos, sociales y culturales, encuentra protección a través de las acciones de libertad<sup>9</sup>, amparo constitucional<sup>10</sup> y protección de privacidad<sup>11</sup> y la acción de cumplimiento<sup>12</sup>; mecanismos de defensa en los que deberá aplicarse la interpretación intercultural cuando se alegue lesión a derechos o garantías en la jurisdicción indígena originario campesina. El segundo bloque, referido a los derechos colectivos específicos previstos en el art. 30 de la CPE, así como en el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (DNUPI), forma parte del ámbito de protección de la acción popular.

Ahora bien, en consideración a que uno de los principios rectores para la aplicación de derechos fundamentales es el de favorabilidad, del que deriva el principio *pro actione*, su observancia es aun mayor en el contexto de derechos de pueblos indígenas para garantizar un efectivo acceso a la justicia constitucional, considerando que esta es la única jurisdicción que puede controlar el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina al momento de aplicar sus normas y procedimientos; así también, cuando cualquier miembro indígena considere la lesión de sus derechos individuales por cualquier persona particular, servidora o autoridad. En este sentido, siguiendo los lineamientos del Protocolo de actuación intercultural de las juezas y jueces (p. 96), en el marco del pluralismo jurídico igualitario, las flexibilizaciones insertas en la jurisprudencia constitucional deben ser aplicadas a pueblos indígenas con mayor diligencia y en el marco del contexto cultural de los pueblos indígenas y conforme a una interpretación intercultural.

Bajo esta lógica, se destaca los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional que han aplicado estos criterios de favorabilidad y que han dado lugar a la doctrina de la reconducción de acciones, creada en un caso de pueblos indígenas. La SCP 0645/2012 incorpora el razonamiento de que cuando el accionante se equivoca en la activación de la acción de defensa, esta podrá ser reconducida procesalmente por el TCP a la acción idónea<sup>13</sup>; doctrina que fue precisada por la SCP 0487/2014, en la que se determinó que si se tratare de pueblos indígenas

- 
9. La acción de libertad instituida en el art. 125 de la CPE protege el derecho a la libertad personal frente a detenciones o retenciones arbitrarias; la libertad de locomoción, en casos de restricción y persecuciones indebidas; la vida, cuando esté en peligro, la integridad física o personal en cuanto a la prohibición de torturas, tratos crueles, humillantes y degradantes; el debido proceso, respecto a supuestos de procesamiento indebido e ilegal.
  10. La acción de amparo, prevista en el art. 128 de la CPE, protege todos los demás derechos y garantías constitucionales, que no se encuentran protegidos por las otras acciones de defensa.
  11. La acción de protección de privacidad, prevista en el art. 130, protege los derechos a la intimidad y privacidad personal o familiar, el derecho a la propia imagen, el derecho a la honra y reputación, cuando se vean afectados a través de bancos de datos privados o públicos.
  12. La acción de cumplimiento, incorporada en el art. 134 de la CPE, abre su ámbito de protección frente a la omisión de un deber específico previsto en la Constitución o la ley, por parte de los servidores públicos u órganos del Estado.
  13. La SCP 0210/2013 determinó que la posibilidad de reconducción de acciones no solo alcanza al TCP, sino también a los jueces y tribunales de garantías.

la reconducción deberá operar de oficio por el Tribunal de Garantías o el TCP.

De igual forma, corresponde referirnos a la SCP 0487/2014, cuyo precedente señala que los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, justicia material, *pro actione* y no formalismo deben ser aplicados con mayor fuerza en la justicia constitucional y, en especial, tratándose de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

También, se destaca la SCP 1472/2012 a través de la cual se incorporó, en una acción popular vinculada con naciones y pueblos indígenas, el instituto del *amicus curiae* o amigos del Tribunal, como una nueva metodología para el análisis de las acciones tutelares y recursos constitucionales<sup>14</sup>, a través del cual se incorpora en el análisis los informes de especialistas en el tema, cuya opinión se solicita de oficio o a instancia de parte. Al respecto, conforme señala Attard Bellido (2018), aunque la opinión del amigo del tribunal no es vinculante, contribuye al fortalecimiento de un modelo argumentativo, en el marco no solo de parámetros internos, sino también de los estándares internacionales de protección de Derechos Humanos<sup>15</sup>.

Cabe mencionar las Sentencias que desde una perspectiva individual han flexibilizado los requisitos y formalidades para el acceso a la justicia (en su dimensión individual) de miembros de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Así, la SCP 1422/2012 determinó que la acción de libertad será el medio idóneo para tutelar derechos vinculados a la vida, flexibilizándose cualquier ritualismo o presupuesto procesal para su activación, lo que permitiría entender que la subsidiariedad en las acciones de libertad y de amparo constitucional no operarían en casos de miembros de naciones y pue-

blos indígena originario campesinos; sin embargo, conforme lo señalado anteriormente, la SCP 722/2018-S4 del 30 de octubre ha establecido que en cada caso se debe analizar la existencia de autoridades o instancias al interior de la nación y pueblo indígena originario campesino a efecto de determinar la subsidiariedad de las acciones de defensa, salvando los casos en los que existan grupos de prioritaria atención.

Por otro lado, se debe recordar que no se llena el contenido esencial del derecho de acceso a la justicia únicamente con medidas destinadas a acceder a la jurisdicción propiamente dicha, sino también, que forma parte del contenido esencial de dicho derecho lograr una resolución culturalmente adecuada, motivada y eficaz, acorde con la base principista axiológica<sup>16</sup>. Bajo esta lógica, para naciones y pueblos indígenas, la eficacia de una decisión solo podría lograrse a través de una interpretación intercultural del derecho; sobre esta metodología del pensamiento se ha pronunciado la SCP 1422/2012, que introdujo el paradigma del vivir bien, así como la SCP 778/2014 y la SCP 722/2018-S4, mencionadas en párrafos precedentes.

Corresponde ahora hacer referencia a las sentencias pronunciadas en acción popular sobre determinados derechos colectivos<sup>17</sup>. En este cometido, se ha señalado que la acción popular es la acción de defensa específica para tutelar los derechos colectivos y difusos de pueblos indígenas, según ha quedado precisado en la SCP 0487/2014, acción que goza de la máxima flexibilización procesal, pues no está sujeta a requisitos de admisibilidad, ni necesita de poder específico de representación. De esta manera, a través de las SSCC 0645/2012 y 0006/2016, se ha respetado su derecho a la autoidentificación y, en ese sentido, se ha establecido que no corresponde exigirles la acreditación de su perso-

---

14. SCP 0049/2019 del 12 de septiembre, entre otras.

15. Para la autora, con la opinión de los amigos del Tribunal también se fortalece el Estado Constitucional de Derecho.

16. La SCP 2221/2012 redimensiona el contenido esencial del derecho a la motivación, señalando que no es suficiente la exposición de las razones de la decisión, sino buenas razones, y son buenas razones aquellas que son coherentes con el sistema jurídico.

17. No es intención de este trabajo realizar un análisis de todo el desarrollo jurisprudencial, pues excedería su pretensión, sino simplemente, realizar una radiografía con la identificación de sentencias vinculadas a esta temática en el ámbito tutelar de protección.





López, Mac (2022). *Contrastes*, fotografía.

nería jurídica para prestigiar su existencia como pueblo, ni para el ejercicio de sus derechos colectivos (SCP 0006/2016), pudiendo ejercerlos a través de las instituciones representativas que consideren pertinentes bajo su libre determinación (SCP 0645/2012).

Bajo una interpretación extensiva y de flexibilización procesal, se ha determinado que a través de esta acción también se tutelan derechos individuales cuando son ejercidos de manera colectiva por naciones y pueblos indígena originario campesinos; por ejemplo, la tutela de la garantía del debido proceso, derecho a la defensa, petición (razonamiento expuesto en la SCP 0487/2014).

Respecto a las sentencias que han tutelado determinados derechos colectivos, puede citarse la SCP 0572/2014, caso Takana el Turi Manapare, en la cual la jurisprudencia constitucional se pronunció respecto a la titulación colectiva de tierras, al derecho de uso y aprovechamiento de recursos naturales en su territorio, derecho al hábitat y derecho a la territorialidad, estableciendo la presunción de ancestralidad<sup>18</sup>.

En cuanto al fortalecimiento del ejercicio de sus sistemas jurídicos, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones con relación a sus normas y procedimientos propios, concretamente con relación a las sanciones de trabajo comunitario, multas y expulsión. En

18. El FJ. III.4. de la SCP 572/2014 señala: “En ese sentido, el acceso al aprovechamiento de los recursos naturales, vía concesión forestal, a las personas individuales o colectivas no puede desconocer la ancestralidad del territorio de los pueblos indígenas ni impedirles el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en esos territorios; existiendo, en ese sentido, una presunción de ancestralidad del territorio -con todos los elementos que lo integran, incluidos los recursos naturales- que, en todo caso, para futuras dotaciones o concesiones, deberá ser desvirtuada por los interesados y las autoridades, debiéndose, además, ineludiblemente, efectuarse la consulta previa a los pueblos indígenas del entorno”.

esta perspectiva, la SCP 0462/2016-S1 del 25 abril entiende que las determinaciones asumidas en la comunidad, incluidas las de trabajos comunitarios, se constituyen en vinculantes para todos los miembros de la comunidad y las personas que habitan el espacio territorial indígena. Con referencia a las multas, es la SCP 1203/2014-S1 del 10 de junio la que incorpora la observancia del debido proceso para su imposición; es decir, que esta sanción solo encuentra compatibilidad cuando ha sido impuesta estando precedida del procedimiento indígena establecido al efecto y en resguardo del derecho a la defensa. A esto se añade que la SCP 2076/2013 precisó que forma parte de las garantías del debido proceso la necesidad de una debida fundamentación, sin embargo, esta última exigencia debe ser entendida pluralmente, pues no será acorde con nuestro sistema exigir una fundamentación jurídica a sistemas jurídicos que esencialmente son orales.

Respecto a las sanciones de expulsión, es recién a partir de la jurisprudencia emitida por el TCP que, en una interpretación plural, se entiende a través de la DCP 006/2013 que la expulsión es una sanción legítima que naciones y pueblos indígena originario campesinos siempre han adoptado como una medida de protección; empero, debe ser aplicada solo a casos gravísimos<sup>19</sup>, asegurando el debido proceso. De ahí que su aplicación se analiza caso por caso a través del test de razonabilidad y proporcionalidad.

Con relación a la dimensión individual del derecho de acceso a la justicia, a través de las acciones de libertad y amparo constitucional, como mecanismos de tutela de derechos individuales frente a los colectivos, se ha aplicado la interpretación intracultural favorable, en el marco de la protección de los derechos que corresponden

a los grupos de prioritaria atención, como son las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y los ancianos, quienes al interior de las naciones y pueblos indígena originario campesinos pueden sufrir violencia, discriminación o la afectación de diferentes derechos de carácter individual<sup>20</sup>.

La jurisdicción constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en dichas temáticas, la primera Sentencia es la SCP 1422/2012, sobre protección a la mujer y los menores de edad, que fueron expulsados, determinando que su protección reforzada también debe ser asegurada en contexto intra e interculturales, a efectos de asegurar los principios de igualdad, solidaridad e inclusión, a través de una ponderación reforzada, incorporando la interpretación intracultural favorable<sup>21</sup>.

En este escenario, y también desde una dimensión individual del acceso a la justicia, el Tribunal Constitucional al someter a test de razonabilidad y proporcionalidad las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina ha controlado la desproporcionalidad de la sanción con relación a los hechos que dieron lugar. Por ejemplo, los casos de la SCP 0152/2012, de expulsión de toda la familia, expropiación de casa, terrenos, pago de multa y chicotazos por sospecha de hurto; los casos de sanciones corporales en la que controló a través de la SCP 0246/2015-S1, azotes aplicados de manera inmisericorde a una persona de la tercera edad, a raíz de no haber cumplido con algunos deberes sindicales. Similar razonamiento expresa la SCP 0003/2015-21, del 5 de enero de 2015, en una temática donde se expulsó a una persona de la tercera edad. A su vez, la SCP 0484/2015-S2 determinó que la sanción de expulsión impuesta

19. La DCP 0057/2015 del 2 de marzo entiende que la decisión de expulsión es desproporcional cuando el hecho sancionado no revista la gravedad que justifique la sanción.

20. Sobre la interpretación intracultural favorable, puede consultarse Sauma Zankys, Mónica (2017), Interculturalidad y pluralismo jurídico. Sucre, Bolivia: Centro de Estudios de Posgrado de Investigación (CEPI), Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, pp. 63 a 65.

21. En dicha sentencia, considerando los criterios plasmados en el peritaje de la Unidad de Descolonización del TCP, sobre las normas, procedimientos y la administración de justicia de la comunidad de Poroma, entendió que la decisión de expulsión respecto a estos grupos no cumplió con el test del paradigma del vivir bien. Por su parte, la SCP 0778/2014 complementó la tutela favorable y extensiva para mujeres, niñas, niños y adolescentes en contextos intraculturales, estableciendo que deberá asegurarse la consolidación de los principios de igualdad, solidaridad e inclusión a través de una tutela reforzada.

a una persona de la tercera edad por inasistencia a asambleas comunitarias no es armónica con los valores supremos.

Las directrices de tutela reforzada para grupos de prioritaria atención al interior de naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como de proporcionalidad y debido proceso, se extienden a la sanción de pérdida de tierras. Asume este razonamiento la SCP 0041/2014 del 125 de abril, señalando que la reversión de tierras no tiene justificativo cuando se encuentran personas adultas mayores. Sobre la misma línea, revisar la SCP 0323/2014 del 19 de febrero.

Con relación a las sanciones corporales, que también suponen casos de ponderación intercultural, en los que deberá considerarse los aspectos del contexto cultural, el significado de las sanciones para los pueblos indígenas, además de los aspectos vinculados con la persona sancionada, el número y lugar de azotes. Así, la SCP 0152/2015-S2 del 25 de febrero determinó que las autoridades indígena originario campesinas debían respetar los derechos a la vida, la integridad física y la prohibición de tortura, el debido proceso, de defensa y otros, que se constituyen en premisas máximas; en virtud de ello, concluyó que los golpes, torturas o encerramientos sin alimento ni agua vulneran el derecho a la vida e integridad física.

## 5. Balance jurisprudencial

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho de acceso a la justicia, desde una perspectiva plural, comprende la posibilidad de que las naciones y pueblos indígena originario campesinos accedan a la justicia, teniendo la certeza de que la autoridad judicial conoce su cultura, sus principios, valores, normas y procedimientos. De ahí que, respetando los principios de plurinacionalidad, pluralismo jurídico e interculturalidad, corresponde que tanto el TCP como las y los jueces, tribunales y salas constitucionales tengan una conformación plural, que garantice el conocimiento o la aproximación a

dichos sistemas jurídicos o, por lo menos, que se convoque a autoridades, exautoridades o peritos en el sistema jurídico indígena originario campesino en conflicto. Sin embargo, conforme ha quedado señalado en este trabajo, dicha conformación plural en el Tribunal Constitucional es apenas existente<sup>22</sup> y en los demás jueces, tribunales y salas constitucionales, la composición es monocultural; por lo tanto, el acceso a la justicia como tal no se encuentra plenamente garantizado, pues las naciones y pueblos indígena originario campesinos acuden a la justicia constitucional, en muchos casos, con la seguridad de que sus sistemas jurídicos no serán considerados.

Cabe aclarar que a nivel del TCP se cuenta con la Secretaría Técnica, que tiene una Unidad de Descolonización y otra Unidad de Justicia Indígena Originaria Campesina, que realizan visitas a las naciones y pueblos indígena originario campesinos ante solicitudes de informe, efectuadas por las y los magistrados, con la finalidad de conocer e informar sobre los sistemas indígena originario campesinos, salvando, en parte, omisiones en la conformación plural del Tribunal. Sin embargo, la esencia del Tribunal Constitucional es precisamente su conformación plurinacional con magistradas y magistrados provenientes del sistema indígena originario campesino, que cuenten con experiencia en su sistema de justicia para conocer y resolver los casos a partir de su vivencia.

Por otra parte, se ha señalado que el Tribunal Supremo de Justicia ha aprobado el Protocolo de actuación intercultural de las juezas y jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario, que prevé que los jueces, juezas y salas constitucionales deben convocar a autoridades, exautoridades o peritos de la nación y pueblo indígena originario campesino que corresponda, para que los ilustren sobre los principios, valores, normas y procedimientos del sistema jurídico en concreto; empero, dicho Protocolo no está siendo aplicado actualmente.

---

22. Actualmente, solo existe un magistrado proveniente del sistema indígena originario campesino.

Un segundo elemento del acceso a la justicia en su dimensión plural está vinculado al derecho a obtener una resolución motivada, fundamentada y culturalmente adecuada, es decir, que considere los principios, valores, normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos involucrados. Para el efecto, es indudable que se debe cumplir con los siguientes aspectos: la adopción de nuevas metodologías para resolver la causa y la interpretación y/o ponderación intercultural del derecho, los derechos humanos y de los hechos.

Respecto a las nuevas metodologías, es evidente que a nivel del TCP, como se ha explicado, las Unidades de Descolonización y de Justicia Indígena Originaria Campesina otorgan a las y los magistrados valiosos informes sobre el sistema jurídico y el contexto cultural de las naciones y pueblos indígena originario campesinos involucrados en una determinada acción de defensa; sin embargo, estos informes no son una práctica obligatoria para las Salas del Tribunal Constitucional Plurinacional, por lo que su solicitud está librada a la voluntad de las y los magistrados. Así, en una somera revisión de la jurisprudencia constitucional, es posible advertir que existen varias Sentencias que, pese a tratar temas vinculados al ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina, no han solicitado informe

*(...) debería adoptarse nuevas metodologías plurales, vinculadas al modelo de Estado, en el marco de un constitucionalismo dialógico, donde naciones y pueblos indígena originario campesinos, en un proceso de horizontalidad, entablaran un diálogo con las y los magistrados del TCP, jueces, tribunales y Salas Constitucionales (...).*

alguno, lo que repercute, además, en la interpretación del derecho, los derechos humanos y los hechos.

Así, se tiene la SCP 0366/2019-S4 del 18 de junio, pronunciada dentro de una acción popular en la que se denunció la afectación al derecho a la consulta previa. La Sentencia concluyó, sin un análisis mínimo de peritaje antropológico, que las determinaciones asumidas por el Ministerio de Educación y la Dirección Departamental de Educación de Oruro fueron asumidas dentro del marco competencial sin afectar, en absoluto, la integridad cultural, territorial, administrativa y competencial de los municipios de La Rivera, Todos Santos y Carangas del departamento de Oruro, y, en clara ausencia de los criterios de flexibilización procesal, se concluyó que la nación indígena consultante no ha demostrado que las medidas asumidas pudieran repercutir negativamente en los educandos o interferir en su organización interna.

Similar omisión en la utilización del peritaje antropológico o la metodología de los diálogos interculturales tienen la SCP 0766/2018-S1, sobre la decisión de expulsión del Sindicato Agrario; la SCP 0647/2018-S2, acerca de la expulsión de la comunidad, y la SCP 0465/2018-S3 referida a posesión de tierras.

Además de lo anotado, debería adoptarse nuevas metodologías plurales, vinculadas al modelo de Estado, en el marco de un constitucionalismo dialógico, donde naciones y pueblos indígena originario campesinos, en un proceso de horizontalidad, entablaran un diálogo con las y los magistrados del TCP, jueces, tribunales y Salas Constitucionales; a través, por ejemplo, de la celebración de audiencias, visitas a los pueblos, comunidades, orígenes, para asegurar el conocimiento de las diferentes formas de vida, de organización, de normas, procedimientos, etc. Estas nuevas metodologías tienen que ser asumidas en forma directa y no intermediadas culturalmente, pues a través de los informes o peritajes, podría no reflejarse fielmente el sistema jurídico de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Entonces, solo a partir del diálogo directo se logrará un efectivo acceso a la justicia, además

de fortalecer la jurisdicción indígena originaria campesina para materializar lo que la Constitución proyecta respecto a las relaciones de interculturalidad y descolonización.

La situación es peor tratándose de jueces, tribunales y salas constitucionales, en las que no se utiliza ningún peritaje, informe o metodología plural, pese a que, como señala el Protocolo de actuación intercultural de las juezas y los jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario, les genera esta obligación.

Con relación al fondo de las resoluciones, que debe contener también un componente plural vinculado a la interpretación y/o ponderación intercultural del derecho y de los hechos, se ha advertido en este trabajo que el TCP ha elaborado el test del paradigma del vivir para la ponderación intercultural de derechos fundamentales y también ha efectuado interpretaciones interculturales de los mismos. Sin embargo, la utilización de estas nuevas formas de argumentación plural no ha sido uniforme; en algunos casos, se efectúa una aplicación monocultural del derecho sin considerar las características, los principios, valores, normas y procedimientos de la nación y pueblo indígena originario campesino en conflicto; en otros, se aplica las leyes sin contrastarlas con la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad vinculadas a los derechos de los pueblos indígenas.

Un ejemplo de esto es el contenido en las recientes Sentencias 0364/2019-S4 y 0371/2019-S4<sup>23</sup>, en las que se realiza el razonamiento jurídico a partir de una interpretación literal de la Ley de deslinde, cuando a través de las SSCC 0037/2013, 0778/2014 y 0487/2014 dicha disposición legal debe ser interpretada y aplicada a la luz de los instrumentos internacionales específicos de pueblos indígenas. La SCP 0303/2018-S3 del 17 de julio es otro caso de interpretación monocultural vinculado al derecho propietario de un tercero, en el que para dilucidar la competencia de la Justicia Indígena Ori-

nario Campesina (JIOC), en cuanto al ámbito de vigencia personal, no realizó una interpretación conforme a la Constitución y los pactos y la jurisprudencia constitucional, asumiendo que la voluntad del accionante de no someterse a la jurisdicción indígena era suficiente para sustentar que no se cumplía con el ámbito vigencia personal, no obstante, de tener parcelas y terreno al interior de la comunidad. Asimismo, respecto a los otros ámbitos se realiza una interpretación literal del art. 10.II de la LDJ, cuando de manera expresa la SCP 764/2014 del 15 de abril, refiriéndose a los presupuestos para el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina estableció que deberá considerarse: los vínculos personales, la generación de actos, hechos o conflictos en la nación o pueblo indígena o que surtan efectos en ella, y la existencia de actos, hechos y conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron las naciones y pueblos indígena originario campesinos bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, cuyo conocimiento es inherente a la esencia de la plurinacionalidad y a su libre determinación.

Con relación al tercer elemento del derecho de acceso a la justicia, referido a la ejecución de las resoluciones, que también debe tener un componente plural, en la medida en que su ejecución considere los principios, valores, normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, se considera que es un aspecto poco trabajado por la justicia constitucional, por cuanto no se efectúa el seguimiento en la ejecución de las Sentencias y, por ende, no se conoce cuál ha sido el impacto de la Sentencia en la nación y pueblo indígena originario campesino correspondiente, o si dicha Resolución ha sido cumplida, total o parcialmente.

Por otra parte, es evidente que el tema de ejecución de las Sentencias Constitucionales Plurinacionales, no revestiría mayor problema si existiera una verdadera participación de las naciones y pueblos indígena originario cam-

---

23. En estas sentencias se declara la nulidad de la sentencia indígena por falta de competencia, además de remitir antecedentes al Ministerio Público por la presunta comisión del delito de desobediencia a resoluciones constitucionales.

pesinos en el conocimiento y resolución de las causas, por cuanto se adoptarían resoluciones legítimas para la jurisdicción indígena originaria campesina, por ser soluciones pactadas, en las que además, se utilizarían metodologías de diálogo intercultural; por consiguiente, su ejecución no confrontaría al pueblo, comunidad u origen correspondiente.

Por ello, es posible señalar que las acciones de defensa son la vía idónea para revisar las resoluciones, decisiones y determinaciones de la jurisdicción indígena originaria campesina, pero bajo la condición de que se garantice la conformación plural de jueces, tribunales, salas constitucionales y del mismo TCP, o que, al menos, se convoque a autoridades, exautoridades o peritos de la misma nación y pueblo indígena originario campesino en conflicto para el conocimiento de su sistema jurídico, formas de vida, cosmovisión, etc., adoptando procesos dialógicos, para lograr una adecuada: i) interpretación del derecho desde y conforme al bloque de constitucionalidad, ii) interpretación de los derechos de naciones y pueblos indígena originario campesinos conforme a los criterios de interpretación de los derechos humanos, iii) valoración de los hechos y derechos a partir del contexto cultural y iv) ponderación intra e intercultural de los derechos en conflicto, teniendo en cuenta que para la interpretación de los derechos humanos se debe considerar las características propias que diferencian a las naciones y pueblos indígenas<sup>24</sup>. Estos criterios de interpretación intercultural han sido desarrollados por la SCP 0778/2014<sup>25</sup>, al redimensionar el paradigma del vivir bien y establecer que los derechos humanos deben ser comprendidos a partir de los valores propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como la complementariedad, el

equilibrio, la armonía. Así también, en la interpretación plural corresponderá incorporar en la visión de las naciones y los pueblos indígenas la perspectiva de los derechos humanos para asegurar la complementariedad de las diferentes visiones de vida, sobre todo, respecto a los grupos de prioritaria atención que pueden ver afectados sus derechos y garantías como emergencia del ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina.

Finalmente, para evitar retrocesos en la jurisprudencia constitucional y una afectación al derecho de acceso a la justicia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, es indispensable que las autoridades judiciales constitucionales apliquen en sus resoluciones el estándar jurisprudencial más alto, que es el precedente en vigor. Por lo tanto, no corresponde que se basen en criterios de temporalidad para la aplicación de un precedente; pues, si bien el art. 203 de la CPE hace referencia a la vinculabilidad de los jurisprudencia constitucional, dicha norma debe ser entendida en el marco de los criterios constitucionalizados de interpretación de los derechos humanos (de favorabilidad y progresividad) y, por ende, es necesario comprender que el precedente vinculante es el que asume el estándar jurisprudencial más alto y que las y los jueces tienen el deber de efectuar el análisis dinámico de la jurisprudencia para identificar el precedente en vigor; comparación que no solo debe ser realizada respecto a los precedentes constitucionales, sino que, en un diálogo de cortes, internas e internacionales, debe ser efectuada con otros Tribunales, como el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc.

---

24. Sobre la importancia de estos criterios y la forma de aplicación, véase el Protocolo de actuación intercultural de las juezas y jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario, aprobado por el Tribunal Supremo de Justicia, mediante Acuerdo de Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia N° 316/2017 de fecha 30 de noviembre de 2017.

25. En esta Sentencia, se estableció que en el test de interpretación intercultural deberá analizarse si el acto, decisión o resolución impugnada de la JIOC es compatible con las normas y procedimientos propios de la nación o pueblo indígena originario campesino correspondiente y determinar la posible arbitrariedad del acto que se impugna en el marco de una ponderación intracultural.

## Referencias

---

- Anaya, James (s/f). *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación*. Recuperado de: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/1574-anaya-loibredeterminacion.html>.
- Attard Bellido, María Elena (2018). *La jurisdicción indígena originario campesina en el esquema constitucional boliviano*. Sucre, Bolivia: Centro de Estudios de Posgrado e investigación y Escuela de Jueces del Estado.
- Beuchot, Mauricio (2005). *Interculturalidad y Derechos Humanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI Editores.
- Clavero, Bartolomé (s/f). *Bolivia: ¿Jurisprudencia constitucional plurinacional?* Recuperado de: <https://www.servindi.org/actualidad/85058>.
- Del Real Alcalá (2010). “La construcción de la plurinacionalidad desde las resoluciones del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Desafíos y Resistencias”. En: *Memoria Conferencia Internacional “Hacia la Construcción del Tribunal Constitucional Plurinacional”*. Bolivia: Conced, GTZ.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz, Bolivia: Plural, CESU-UMSS.
- Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Tribuna Constitucional (2015). *Memoria. Curso para la construcción plural de los Derechos Humanos*. Bolivia.
- Rojas Tudela, Farit (2010). Primera Parte Título II: “Derechos Fundamentales y Garantías. Análisis y comentario de la Primera Parte de la CPE”. En: *Miradas. Nuevo texto constitucional* (pp. 288 283-294). La Paz, Bolivia: Idea Internacional; Vicepresidencia del Estado Plurinacional y Universidad Mayor de San Andrés.
- Santiago, Soraya; Guarayos Llanos, Humberto (2014). *Interdialogando. Hacia la construcción plural del derecho desde la cosmovisión de la Nación Yampara*. La Paz, Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Sauma Zankys, Mónica Gabriela (2017). *Interculturalidad y pluralismo jurídico*. Sucre, Bolivia: Centro de Estudios de Posgrado de Investigación (CEPI), Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca.
- Sagües, Néstor Pedro (s/f). “El concepto de desconstitucionalización”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*. Recuperado de: [Dialnet-ElConceptoDeDesconstitucionalizacion-6119788.pdf](http://dialnet-elconceptodeconstitucionalizacion-6119788.pdf).
- Yrigoyen, Raquel Z. (2010). *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización*. VII congreso de RELAJU. Lima, Perú.
- Walsh, Catherine (2009). “El Estado Plurinacional e Intercultural”. En: *Plurinacionalidad, democracia en la diversidad* (p. 169). Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.



López, Mac (2022). *Perspectivas*, fotografía.



### **Democracia en vilo. Elecciones, pandemia y gobernanza política en Bolivia**

Retrata la complejidad del tránsito político-electoral caracterizado como el más complicado y crítico de la historia reciente de la democracia en Bolivia. El mismo no presenta una visión ni una lectura final de los acontecimientos que, como es de conocimiento, aún son motivo de debate y disputa social y política. Sin embargo, intenta ser un esfuerzo por brindar insumos descriptivos y analíticos en torno a la organización y desarrollo de los procesos electorales de los años 2020 y 2021, e incorpora distintos análisis sobre las derivaciones político-institucionales de los resultados. Con ello, presenta reflexiones acerca de las repercusiones de estos en la consolidación de la democracia intercultural.

Esta publicación contiene nueve artículos realizados por destacadas y destacados analistas e investigadores sociales del país, quienes, en el marco de la independencia y autonomía intelectual para el desarrollo de reflexiones, han realizado sus balances analíticos. Ninguna de estas lecturas o artículos plasma las opiniones o posiciones institucionales del PNUD. El texto busca registrar y ofrecer una perspectiva amplia y plural de uno de los momentos más delicados que enfrentó la democracia boliviana. Por ello, estamos seguros de que los distintos trabajos presentes en *Democracia en vilo. Elecciones, pandemia y gobernanza política en Bolivia* contribuirán al desarrollo del conocimiento y al debate democrático que requiere abordar el país.



### **Teletrabajo en Bolivia: la digitalización en pandemia y su impacto en el modo de trabajar de los bolivianos**

El presente estudio identifica las características del teletrabajo en los hogares y en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Bolivia, utilizando encuestas levantadas durante el 2020 en las nueve ciudades capitales y la ciudad de El Alto. Con la información recabada, se identificó que el teletrabajo fue posible en 22 % de los hogares en las ciudades mencionadas. En 52 % de estos casos, solamente una persona logró trabajar bajo esta modalidad. El ingreso promedio de los hogares en que al menos una persona logró teletrabajar fue mayor que en aquellos en los que no se logró aplicar esta práctica. Adicionalmente, se observó que los principales obstáculos que enfrentaron los hogares para teletrabajar fueron el acceso a internet y a equipos o dispositivos tecnológicos.

Para ver nuestras publicaciones, puede visitar la página web: [www.bo.undp.org](http://www.bo.undp.org)





### **Valeria Moeller**

Artista multidisciplinaria: pintora, cantante, compositora, performer, dibujante, galerista y productora. Nació en Alemania y vivió desde pequeña en La Paz, Bolivia. Desde 1998 radica en México.

Estudió pintura con R. Valcárcel, K. González y T. Fernández, y en la Academia de San Carlos de la ciudad de México.



### **Arturo Ibáñez**

Fotógrafo y cineasta en formación, proveniente de la ciudad de La Paz, egresado en la Carrera de Arquitectura el año 2019. Actualmente, estudia dirección y producción cinematográfica en el Programa de Cine UMSA.



### **Benjamín García**

Cineasta y fotógrafo. Proveniente de la ciudad de Cochabamba, nacido en el año 2000, es entusiasta de las artes visuales desde temprana edad. Estudió Cine en el Programa de Carrera Cine UMSA y en la Escuela Andina de Cinematografía. Actualmente, busca darle un cierre a su formación en ESCINE (Escuela Superior de Cine), ubicada en la ciudad de México.

# Artistas invitados



### **Macguiver López Q.**

Nació en La Paz, Bolivia, en el año 1988. Es fotógrafo amateur, Ingeniero Comercial y bailarín profesional. Actualmente, se encuentra cursando la carrera de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Mayor de San Andrés.



### **Miguel Ángel Foronda Calle**

Nació en Oruro, Bolivia. Abogado analista de Políticas Públicas. Gestor Cultural, fotógrafo documental y productor de material audiovisual con especialidad en Patrimonio Cultural Inmaterial.



### **Liliana Ríos Vargas M.**

Nació en La Plata, Argentina, y radica en Bolivia desde 1991. Estudió Diseño en Comunicación Visual y el Profesorado de Artes Plásticas en la UNLP, Argentina. Trabaja como diseñadora, ilustradora y editora para diversas instituciones.

