

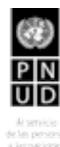
Diversidad institucional

Autonomías indígenas y
Estado Plurinacional
en Bolivia



Diversidad institucional

Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia



Diversidad institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia

© Órgano Electoral Plurinacional / Tribunal Supremo Electoral

© Ministerio de la Presidencia / Viceministerio de Autonomías

© Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC)

Copyright © PNUD 2018

Todos los derechos reservados

Elaborado en Bolivia

Mauricio Ramírez Villegas, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia

Maribel Gutiérrez, Representante Residente ai. del PNUD en Bolivia

Fernando Aramayo Carrasco, Oficial de Programas del PNUD en Bolivia

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL ESTADO PLURINACIONAL
AUTONÓMICO Y DE LA DEMOCRACIA INTERCULTURAL - PNUD - BOLIVIA

Carlos Camargo Chávez, Coordinador

Fernando García Yapur, Especialista en política pública y gestión del conocimiento

Alberto García Orellana, Especialista en diálogo y gestión pública

RESPONSABLES / COORDINACIÓN DE PUBLICACIÓN

Fernando García Yapur, Alberto García Orellana. Proyecto de Fortalecimiento del
Estado Plurinacional Autónomo y de la Democracia Intercultural, PNUD

EQUIPO ADMINISTRATIVO / PNUD

Álvaro Moscoso P., Mónica Henríquez V.

REVISIÓN PNUD EN BOLIVIA

Mónica Pacheco S., Unidad de Desarrollo Estratégico

Nagera Vicente N., Unidad de Desarrollo Estratégico

Rocío Chaín, Oficial de Programas

Edificio Metrobol II, Calle 14 esquina Sánchez Bustamante, Calacoto

Teléfono: (591-2) 2624551 / Fax (591-2) 2795820

Correo electrónico: registry.bo@undp.org / Página web: www. bo.undp.org

Casilla 9072, La Paz – Bolivia

DISEÑO Y EDICIÓN

Pablo Céspedes Vargas, Liliana Ríos Vargas

DISEÑO Y ARTE TAPA

Natalia García O.

IMPRESIÓN:

DEPÓSITO LEGAL:

ISBN:

Las opiniones y los énfasis destacados de los textos de la presente publicación son de responsabilidad exclusiva de las y los autores y no responden necesariamente a la línea institucional del OEP, Ministerio de la Presidencia, la CONAIOC y el PNUD.

La presente publicación cuenta con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia al Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y la Democracia Intercultural del PNUD en Bolivia.

Índice

Presentación	5
Introducción	7
ESTADO PLURINACIONAL Y DEMOCRACIA INTERCULTURAL	19
Balance y escenarios prospectivos del Estado Plurinacional Fernando Mayorga Ugarte	21
Dimensiones de lo plurinacional Farit L. Rojas Tudela	39
Pensar una nueva caracterización de las autonomías indígenas Pedro Portugal Mollinedo	51
Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización Fernando L. García Yapur	75
Estado Plurinacional, derechos colectivos y autonomías indígenas Carlos A. Camargo Chávez	99
FORMAS DE AUTOGOBIERNO INDÍGENA	107
Autogobierno indígena: esa buena idea José Luis Exeni Rodríguez	109
Formas de (auto)gobierno indígena originario campesino y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya Alberto García Orellana	135
La autonomía indígena originaria en el “Pacto de Unidad” y el proceso constituyente Carlos Böhrh Irahola	173
Articulación entre mecanismos de autogobierno y la autonomía indígena en Bolivia Fredy Villagómez Guzmán	193

GESTIÓN TERRITORIAL Y ECONOMÍA COMUNITARIA	215
Autogobiernos, territorios y mecanismos de (auto)gestión	
Elizabeth L. Huanca Coila	217
Autonomía, institucionalidad y país en la economía popular	
Nico Tassi y María Elena Canedo	257
Economía comunitaria. Del intersticio entre dos paradigmas civilizatorios al fundamento de la Autonomía Indígena	
Gonzalo Vargas Rivas	281
EXPERIENCIAS NACIONALES DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS	305
Relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado: Derechos colectivos y autonomía en Canadá	
Jason Tockman	307
Decretos autonómicos y retos de las organizaciones indígenas en Colombia	
Marcela Amador Ospina, Juan Houghton, Juan Sebastián Anzola, Mauricio Caviedes Pinilla	335
El movimiento indígena en el gobierno de Rafael Correa: diez años de retrocesos y contradicciones	
Sofía Cordero Ponce	361
Siglas	397

Presentación

A lo largo de la historia de Bolivia, las naciones y pueblos indígena originario campesinos interactuaron en la dinámica política e institucional del Estado en busca de la defensa y reafirmación de sus derechos colectivos, la defensa de sus territorios, el acceso a la ciudadanía y el reconocimiento de sus instituciones de autogobierno y de gestión territorial. A inicios del siglo XXI, como parte del Pacto de Unidad, lograron confluir y participar en la Asamblea Constituyente (2006-2007) que definió la nueva Constitución Política del Estado (CPE, 2009), donde se establece un nuevo modelo de construcción estatal: el Estado Plurinacional con autonomías.

Una de las facetas del carácter plurinacional del Estado es el reconocimiento de la libre determinación y la vigencia de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; con ello, se garantiza el derecho a la autonomía, al autogobierno, al desarrollo de su cultura, a la ciudadanía y a la consolidación de sus entidades territoriales en el marco de la unidad del Estado. La Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), definida por la CPE como parte de la estructura territorial de organización del Estado, garantiza el ejercicio del autogobierno indígena y su efectiva participación en la construcción de las instituciones y el Vivir Bien de la sociedad boliviana.

De esta manera, la cualidad plurinacional canaliza el cauce político e institucional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la edificación de la plurinación y del Estado boliviano. Un rumbo que ha corrido por distintas vertientes y, actualmente, se proyecta a través de distintos procesos político-institucionales. Desde la aprobación de la CPE, las naciones y pueblos indígena originario campesinos han enfrentado un conjunto de obstáculos, pero a la vez lograron sustantivos avances de afirmación y realización de sus derechos e identidades.

En el presente existen más de treinta naciones y pueblos indígena originario campesinos que han optado por el acceso a la AIOC. Los procesos discurren en distintas fases o etapas en una azarosa y larga marcha por establecer la mencionada entidad territorial. A la fecha, la guaraní Charagua Iyambae, el Territorio quechua de Raqaypampa y la Nación Originaria Uru Chipaya lograron constituir sus Gobiernos Autónomos

Indígena Originario Campesinos (GAIOC). Las experiencias, conflictos y resultados de este complejo caminar, permiten ofrecer conocimientos sobre la heterogeneidad institucional, imaginarios diversos y/o proyectos que buscan abrir y, quizás, disputar el horizonte del Estado Plurinacional.

En ese horizonte, con la convicción de promover el análisis plural y la deliberación pública sobre la interrelación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con el Estado Plurinacional en construcción, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Ministerio de la Presidencia, a través de Viceministerio de Autonomías, la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia, a través del Proyecto “Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y la Democracia Intercultural”, con el financiamiento de la Embajada de Suecia, entregan la presente publicación: *Diversidad institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*, como un insumo para contribuir al desarrollo de conocimientos, al diálogo de saberes y al debate público en torno a la temática a nivel nacional e internacional.

La Paz, noviembre de 2018

Introducción

Este libro presenta un conjunto de ensayos que, en su mayoría, fueron presentados en un evento internacional sobre “Estado Plurinacional, democracia intercultural y autonomías indígenas”, realizado en noviembre de 2017 en Santa Cruz de la Sierra.

En esa ocasión, se expusieron investigaciones y ensayos sobre las vicisitudes del Estado Plurinacional de Bolivia, los desafíos de la democracia intercultural y varios estudios de caso de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) –en fase de construcción institucional, en proceso de elaboración de estatutos o en definición de estrategias para ingresar a la autonomía–. Estos fueron enriquecidos con las evaluaciones e interpretaciones realizadas por dirigentes y autoridades de los pueblos indígenas de diversas regiones del país sobre varios tópicos, tales como las formas de gobierno y el autogobierno, los mecanismos de gestión y el manejo territorial, la economía comunitaria y el Vivir Bien, el pluralismo jurídico y los derechos colectivos. Asimismo, en esa ocasión se expusieron las luchas del movimiento indígena ecuatoriano y colombiano a través de los testimonios de dirigentes de organizaciones indígenas de ambos países, así como el estado de situación en las relaciones entre Estado y movimiento indígena en Canadá, Colombia y Ecuador por parte de investigadores especializados.

Un dato relevante fue la presencia de autoridades nacionales comprometidas con el proceso de las autonomías indígenas, como la presidenta y el vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el viceministro de Autonomías. Asimismo, el compromiso de la Embajada de Suecia y del Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia. Reforzando ese consenso, se destacó la presencia de los dirigentes de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas (CONAIOC), cuyo máximo representante expuso los planteamientos de esa organización matriz. Tanto en el acto de inauguración como en las mesas de diálogo, se produjo una interesante amalgama de las perspectivas de investigadores, dirigentes e intelectuales indígenas y de autoridades estatales acerca del proceso autonomista en curso, con cierto énfasis en los tres casos que se encuentran en fase de implementación: Charagua, Uru Chipaya y Raqaypampa. De esta manera, se produjo un diálogo de saberes a partir de los hallazgos de las investigaciones y del aprendizaje de las experiencias de actores políticos y sociales. Estos antecedentes permiten afirmar que este libro es una compilación inédita sobre

el tema de las autonomías indígenas. Las razones de esta afirmación se presentan a continuación.

En primer lugar, porque se trata de uno de los primeros intentos de abordar dicha temática de manera sistemática y, en particular, porque la intelección de las AIOC es encarada a partir de su nexos con las nociones de Estado Plurinacional y democracia intercultural, nociones que dan cuenta de las innovaciones institucionales de la política boliviana en la última década, esto es, desde la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado. Es decir, los ensayos e investigaciones sobre autonomías indígenas originario campesinas en el país generalmente se circunscriben a estudios de caso y prescinden de su nexos o vinculación con la formación del Estado Plurinacional y/o la implementación de la democracia intercultural, aspectos que forman parte del nuevo orden político e institucional en curso desde hace aproximadamente una década, a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado en enero de 2009 y las consiguientes leyes orgánicas, en particular la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Régimen Electoral que fueron promulgadas a mediados de 2010. Este libro presenta un primer esfuerzo de carácter colectivo dirigido a resaltar esos aspectos institucionales del *proceso de cambio*, que escasamente son objeto de un balance continuo, de una lectura comparada o de una evaluación de la articulación de sus múltiples facetas: políticas, económicas, sociales, territoriales y culturales, entre otras.

En segundo lugar, porque los artículos corresponden a diversas vertientes disciplinarias que expresan posturas críticas desde distintas posiciones políticas e ideológicas respecto al *proceso de cambio* impulsado por el Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP) y al accionar del movimiento indígena originario campesino. Esta publicación es un espejo del pluralismo que se manifiesta —y debe ser promovido con mayor reiteración y énfasis— en las interpretaciones y perspectivas de análisis sobre los tópicos abordados con relación a las autonomías indígenas que, además, se enriquecen con el análisis de procesos análogos en marcha en otros países, en este caso, Colombia y Ecuador en la región andina, y Canadá, con sus peculiaridades y enseñanzas, sobre todo en el tema de consulta previa.

En tercer lugar, porque los ensayos fueron agrupados en ejes temáticos que pretenden trazar un mapa conceptual y metodológico para resaltar los aportes y vacíos de conocimiento con la finalidad de orientar las indagaciones sobre el tópico de las AIOC, evitando la tentación de la excepcionalidad y la coartada del holismo. La primera se refugia en la idea de la singularidad de la realidad sociopolítica de Bolivia, que impide contrastar/comparar los rasgos del proceso de configuración de las AIOC con otras experiencias nacionales, un ejercicio imprescindible para evaluar las diferencias y semejanzas en las relaciones entre movimientos indígenas y Estados nacionales, ahora concebidos en clave plurinacional. La segunda se sustenta en la tendencia a limitar la explicación de

la autonomía indígena a una lógica casuística y considerar cada experiencia de AIOC como una totalidad cerrada que se autoreproduce y se relaciona de manera tensa con factores externos –entre ellos, paradójicamente, el Estado (plurinacional)– que pueden contaminar su proceso de emancipación. La autonomía es percibida, también, como una reparación histórica de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que deben plasmarse territorialmente y, en esa medida, expresa la persistencia de la noción de autodeterminación como símil a la autonomía.

Estos ejes temáticos son: i) autogobierno y democracia comunitaria, ii) representación, participación y democracia intercultural, iii) gestión territorial, políticas públicas y economía comunitaria, iv) autonomías indígenas e institucionalidad estatal, v) sujeto y proyecto del proceso autonomista, y vi) pautas normativas sobre autonomías y pluralismo jurídico. Obviamente, se trata de una operación didascálica puesto que estos ejes no tienen fronteras nítidas y cada objeto empírico de estudio puede implicar una diversa combinación de sus componentes. En conjunto, pretenden abordar la complejidad del proceso autonómico y, por eso, un desafío pendiente es articular los resultados de las indagaciones acerca de varios casos y sus diversos componentes en una valoración general.

Tomando como referencia dichos ejes temáticos, este libro se divide en cuatro secciones. Las tres primeras están dedicadas al proceso boliviano y tienen que ver con “Estado Plurinacional y democracia intercultural”, “Formas de autogobierno indígena” y “Gestión territorial y economía comunitaria”, que trazan las pistas –no las únicas, por cierto– necesarias de explorar para evaluar los casos de autonomía indígena que están en proceso de conformación desde la realización de los primeros referendos para la conversión de municipios en autonomías indígenas (diciembre, 2009), así como para proponer pautas para el diseño institucional de las venideras AIOC en sus diversas facetas. La cuarta sección, “Experiencias nacionales de autonomías indígenas”–dedicada al análisis de las autonomías indígenas en Canadá, Colombia y Ecuador–, permite prestar atención a otras modalidades de reivindicación y/o implementación, cuyas especificidades provienen, en cierta medida, de las modalidades del vínculo entre el tipo de Estado, el modo de gobierno y la trayectoria histórica del movimiento indígena puesto que este conjunto de factores incide en la formulación de la demanda de autonomía, los alcances de su diseño institucional y los desafíos que debe encarar para su implementación como una inédita forma de gobierno en el nivel subnacional. En esa medida, esta compilación de ensayos proporciona insumos para reflexionar sobre el caso boliviano desde una perspectiva comparada que permite, reiteramos, evitar la tentación de la excepcionalidad y la coartada holista.

En suma, este libro pretende dar respuestas preliminares a preguntas cruciales y abre la senda para redefinir y profundizar los ejes temáticos. Preguntas explícitas e implícitas que tienen que ver con el proceso de configuración de las autonomías indígenas, la

formación de instancias de (auto)gobierno, el manejo de sus instituciones, el uso de recursos naturales y su inserción al mercado, entre otros factores.

Un punto de partida es preguntarse acerca de las características del nuevo tipo de Estado que, como todo modelo estatal, involucra un modelo de desarrollo o patrón de acumulación económica, así como, un modo de dominación política o patrón de hegemonía que ponen en evidencia las nuevas relaciones entre Estado, economía, política y sociedad. Así, se trata de dilucidar el carácter de transición o construcción estatal del proceso en curso puesto que algunas posturas suponen que el reconocimiento constitucional del Estado Plurinacional es un hito refundacional, y otras, destacan la permanencia y continuidad de los rasgos convencionales del Estado nación. A nuestro juicio, esta es una falsa disyuntiva puesto que se trata, más bien, de una conjugación de elementos que permanecen y se reproducen –aunque adquieren otra connotación–, y de la gestación de elementos novedosos o de la cristalización de inéditas articulaciones entre diversos componentes, tales como las instituciones estatales, las organizaciones sociales, las reglas de representación y participación, los enunciados discursivos sobre la administración del gobierno y la gestión de lo público, así como las interpelaciones identitarias y las visiones de desarrollo o Vivir Bien. A continuación, un balance de ambas dimensiones –económica y política– del ciclo estatal inaugurado a mediados de la década pasada.

Una faceta de cambio en el patrón de acumulación es el retorno de la centralidad del Estado en la economía a partir de la nacionalización de los hidrocarburos que, desde el 1 de mayo de 2006, dio inicio a un camino de restauración de la matriz Estado-céntrica como rasgo dominante. De esta manera, el *proceso de cambio* recupera una política nacionalista y estatista que, antaño, se inauguró con la revolución de 1952 y estuvo vigente –con matices, obviamente– durante más de tres décadas y fue debilitada de manera notoria durante el período neoliberal (1985-2005) desplegado a partir de la aplicación de las medidas de ajuste estructural. Después de veinte años, merced a la política de nacionalización impulsada por Evo Morales, el Estado regresó al centro de la escena económica como el principal agente de la dinámica productiva con un fuerte incremento en la inversión y el gasto público, así como desplegando exitosas políticas redistributivas. Con la tarea de resolver los rezagos estructurales heredados desde la fundación del país, los sucesivos gobiernos bajo el mando de Evo Morales encararon proyectos de industrialización y vinculación territorial para alcanzar los objetivos convencionales de formación del Estado nación. Esta orientación se vio plasmada en una formulación programática esbozada entre 2012 y 2013, que concluyó en la aprobación de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 como programa gubernamental que define las políticas públicas a partir, precisamente, de una matriz Estado-céntrica.

Además, la aprobación de esa agenda que define las orientaciones generales del modelo de desarrollo implica reconocer la presencia de una perspectiva de continuidad histórica

en el discurso gubernamental –es decir, no implica solamente una ruptura con el pasado colonial y con su prolongación en la era republicana que es adonde apunta la idea de “descolonización”– porque se plantea celebrar la fundación de la república a partir de retomar ese impulso nacionalista que remite a las dos nacionalizaciones del petróleo en el siglo XX y lo conjuga con la recuperación de las reivindicaciones del movimiento indígena y campesino que proporcionan una propuesta alternativa de desarrollo bajo el paradigma del Vivir Bien. Si bien esta propuesta no tiene –todavía– una materialización y se contradice con los criterios convencionales del desarrollo industrial, lo que interesa destacar es que el nacionalismo ha desplazado al neoliberalismo y se ha redefinido el papel del Estado.

Otra faceta tiene que ver con el patrón de hegemonía del nuevo ciclo estatal. El neoliberalismo económico se articuló con la democracia representativa en un modelo que se definió como *democracia pactada*, un esquema político basado en coaliciones partidistas que fueron el sustento de un esquema controlado por los partidos tradicionales. En ese contexto desfavorable, las demandas y protestas campesinas e indígenas tuvieron respuesta porque la mediación partidista no era suficiente para reproducir la capacidad representativa del sistema político y estaba en juego la legitimidad democrática, puesta en cuestión por la aparición de fuerzas y líderes neopopulistas que, en la década de los noventa, cautivaron a un tercio del electorado. Así, entre 1989 y 2002, se aplicaron varias medidas para ajustar el modelo vigente, sobre todo aquellas denominadas “reformas de segunda generación”, entre las que sobresalió la política de descentralización estatal mediante el fortalecimiento de los gobiernos municipales a través de la Ley de Participación Popular de 1994 que, además, reconoció las formas organizativas y autoridades de las comunidades campesinas y pueblos indígenas. Asimismo, se reconocieron Tierras Comunitarias de Origen como resultado de la primera marcha realizada por los pueblos indígenas de tierras bajas en 1990.

El remate normativo de esos cambios se expresó en la reforma parcial de la Constitución en 1994 que reconoció el carácter multicultural y pluriétnico de la sociedad. Estas reformas fueron respuestas a demandas, protestas y movilizaciones campesinas e indígenas, pero no evitaron la debacle del sistema de partidos en octubre de 2003 y el inicio, a partir de la primera victoria electoral del MAS-IPSP en diciembre de 2005, de un modelo político caracterizado por la sustitución de las élites tradicionales, el protagonismo de las organizaciones populares, sobre todo campesinas e indígenas, en la coalición de gobierno, la conformación de un sistema de partido predominante con el MAS-IPSP como principal fuerza electoral y la exacerbación del presidencialismo, fortalecido por la figura de Evo Morales. Así, a inicios del siglo, el movimiento indígena originario campesino en confluencia y articulación con otros grupos y sectores nacional-populares desembocaron en la instalación de la Asamblea Constituyente que fijó al Estado Plurinacional comunitario autónomo como el nuevo proyecto e imaginario de construcción

estatal. La nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada y vigente desde 2009, establece un régimen de organización territorial del Estado que reconoce las autonomías departamentales, municipales, regionales e indígenas. Estas últimas como parte de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en su derecho a la autonomía, el autogobierno, su cultura y la consolidación de sus entidades territoriales en marco de la unidad del Estado. Este reconocimiento normativo se consolida y detalla mediante la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, promulgada el año 2010, que establece las vías para la conformación de las AIOC. A la fecha, tres demandas de más de treinta procesos que iniciaron las gestiones de acceso a la AIOC han logrado concretar la constitución de sus Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC).

Es importante resaltar esa tensión entre el modelo de concentración del poder en una fuerza política –como el MAS, que propició la ampliación de la democracia– con la adopción de un diseño de descentralización política mediante un régimen de autonomías. La ampliación de la democracia tuvo una faceta importante con el reconocimiento de las autonomías departamentales y las autonomías indígenas; un reconocimiento que correspondió a una suerte de empate entre las coaliciones de los actores sociales y políticos (organizaciones campesinas e indígenas y partido de gobierno, por un lado, y, por otro, prefectos y comités cívicos) que impulsaban propuestas excluyentes y provocaron una aguda polarización ideológica, política y social durante el proceso constituyente (2006-2008). El carácter aparentemente irreconciliable de una contradicción entre coaliciones que expresaban el clivaje regional y el étnico fue resuelto con la adopción de cuatro niveles de autonomía territorial: departamental, indígena, regional y municipal. Esta última expresa la continuidad del anterior modelo de descentralización, en cambio, en una lógica de transición y adaptación se sitúan las autonomías departamentales que sustituyeron a las prefecturas, pero avanzaron lentamente en la aprobación de sus estatutos –que fueron rechazados en los referendos realizados en cuatro departamentos– pese a disponer de un sustrato institucional de larga data. Casi una década después de la aprobación de la Constitución Política del Estado, solamente un gobierno departamental tiene aprobado su estatuto y un par de casos están en proceso de revisión por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Algo similar ocurre con las Cartas Orgánicas de los gobiernos municipales, cuya elaboración es pausada, aunque, en este caso no existen vacíos normativos ni necesidad de construir nuevas instituciones, como es el caso de las Asambleas Legislativas en los Gobiernos Autónomos Departamentales. Otra manifestación es la inercia del Consejo Nacional de Autonomías que, entre otros temas, debe tratar el tema del pacto fiscal para redefinir la redistribución de recursos; un asunto que no ha sufrido cambios y pone en cuestión la posibilidad de avanzar en la descentralización estatal.

Las experiencias de Charagua (primer gobierno autónomo indígena en funcionamiento), Raqaypampa y Uru Chipaya (que eligieron autoridades para poner en vigencia su

autogobierno) y, en general, los distintos procesos en curso que se dirigen hacia la concreción de la AIOC son situaciones, momentos y casos políticos e institucionales propicios para el análisis y la reflexión temática.

Al margen de esas vicisitudes, las mayores novedades político-institucionales provienen del reconocimiento de las autonomías indígenas que expresan una faceta decisiva de la vigencia de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y el reconocimiento de la democracia intercultural, elementos que definen, precisamente, el carácter plurinacional del Estado. Aunque se puede matizar este aserto señalando que las autonomías departamentales tienen similar importancia porque se conforman gobiernos subnacionales y se sientan las bases de subsistemas políticos en ese nivel, aunque con las limitaciones señaladas, es evidente que las AIOC constituyen la faceta más novedosa que da pábulo a la idea de Estado Plurinacional, puesto que es el espacio de materialización –y territorialización– del ejercicio de los derechos colectivos, al margen de los espacios de representación política en las asambleas legislativas –5 % en la Cámara de Diputados y entre 5 % y 15 % en las Asambleas Legislativas Departamentales– y una suerte de “cuotas” en los órganos del Estado.

En esa medida, es posible plantear una doble interrogante: por un lado, ¿puede existir el Estado Plurinacional sin las autonomías indígenas? y, por otro, ¿pueden existir las autonomías indígenas sin un Estado Plurinacional? Esas preguntas se refuerzan mutuamente, lo que conduciría a una respuesta negativa de carácter axiomático. A contramano de esa perspectiva es posible buscar otras pistas para evaluar la *construcción* del Estado Plurinacional. Esa pista conduce a la democracia intercultural como combinación variable y circunstancial de las tres formas de democracia que reconoce la Constitución Política del Estado, a saber, democracia representativa, democracia directa y participativa, y democracia comunitaria. Al resaltar el carácter variable y circunstancial de la combinación de (x) reglas de dos o las tres formas de democracia se está destacando el hecho de que existen múltiples arenas institucionales, y es preciso delimitarlas para evaluar los modos y facetas de democracia intercultural. *A priori* las AIOC son concebidas como espacios de ejercicio de la democracia comunitaria, pero habrá que analizar y comparar los diversos diseños de los gobiernos autónomos para auscultar en qué medida también –si lo son– son arenas de expresión de la democracia intercultural.

Sin duda, la democracia intercultural es otro componente central para caracterizar el nuevo modelo estatal y su implementación también es incremental y desigual. Además, el debate en torno a sus rasgos y sus efectos es mínimo y tiene escasa difusión; y menos aún ha sido asumido como un elemento importante por los diversos actores políticos y sociales.

Estos tópicos son abordados en cinco ensayos que corresponden a la primera sección que se titula, precisamente, “Estado Plurinacional y democracia intercultural”. Los ensayos son: “Balance y escenarios prospectivos del Estado Plurinacional”, de Fernando Mayorga; “Dimensiones de lo plurinacional”, de Farit Rojas; “Pensar una nueva caracterización

de las autonomías indígenas”, de Pedro Portugal; “Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización”, de Fernando García Yapur; y “Estado Plurinacional, derechos colectivos y autonomías indígenas”, de Carlos Camargo.

Ahora bien, como señalamos, la democracia intercultural implica la conjugación variable de instituciones de tres formas de democracia, entre ellas, la democracia comunitaria. Algunas visiones reduccionistas consideran que el carácter intercultural de la democracia radica –solamente– en el reconocimiento y vigencia de las normas y procedimientos de los pueblos indígenas, es decir, en lo comunitario. Sin embargo, los órganos de autogobierno que se están configurando en las AIOC muestran la riqueza de los diseños institucionales que, en general, prescinden de la mediación partidista –y en esa medida se alejan de la médula de la democracia representativa–, empero conjugan sus reglas específicas con otras instituciones que se asemejan a –o se apoyan en– la democracia directa y participativa, en el marco de esa taxonomía que establece el artículo 11 de la CPE: referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa (democracia directa y participativa), elección de representantes por voto universal, directo y secreto (democracia representativa) y elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (democracia comunitaria).

En este aspecto, es preciso prestar atención a la presencia de los mecanismos de la democracia municipal, también de corte asambleísta y a partir de una base territorial, sobre todo en los pueblos donde operan los “vecinos” que corresponden a la población mestiza y que en el pasado estuvieron en conflicto con los comunarios. Esta es otra faceta del “sujeto plurinacional” que se traduce –o necesita traducirse– en la articulación de varias identidades; a la usanza de la combinación de diversas instituciones en el orden político en búsqueda de una mayor capacidad representativa y una mejor calidad de gestión de lo público.

De esta manera, las formas de autogobierno en las AIOC ponen en evidencia un menoscabo de la democracia representativa puesto que no existen mecanismos de mediación, como los partidos políticos, el uso del voto individual y secreto se ha difuminado, y por ende, se ha diluido la separación entre régimen de gobierno y sociedad. En este marco, también aparecen como problemáticas las conexiones entre la democracia comunitaria y la democracia directa y participativa, puesto que las combinaciones entre sus diversas reglas o instituciones son variadas y proporcionan pistas para reflexionar sobre la democracia intercultural, aunque en formatos distintos que, nominalmente, están insertos en un solo término.

De manera indirecta, el tema de las formas de autogobierno pone en debate un aspecto sustantivo escasamente abordado: el sujeto del proceso de autonomías indígenas, cuya composición es diversa y presenta una complejidad organizativa e identitaria

que exige estudios casuísticos, así como lecturas comparativas. La búsqueda de un “sujeto plurinacional” debe contemplar como punto de partida la existencia de una diversidad institucional en las formas de gobierno, por lo tanto, entre los actores que toman decisiones, pues lo colectivo predomina en los diversos niveles que operan como instancia decisoria. Esta problemática es abordada en la segunda sección: “Formas de autogobierno indígena”, que contiene los ensayos: “Autogobierno indígena: esa buena idea”, de José Luis Exeni Rodríguez; “Democracias y formas de gobierno en el Estado Plurinacional. Autogobiernos indígena originario campesinos y diversidad institucional”, de Alberto García Orellana; “Autogobierno indígena-originario y matriz municipal”, de Carlos Bohrt Irahola; y “Articulación entre mecanismos de autogobiernos y la autonomía indígena”, de Fredy Villagómez Guzmán.

Es evidente que el debate sobre el carácter del proceso que conduce a la instauración del Estado Plurinacional se enriquece con el análisis de la conformación de las AIOC. Sin duda, esta novedad política e institucional interpela de manera más nítida la matriz colonial y la herencia republicana del Estado boliviano, aunque no pone en cuestión la división político-administrativa del país, denotando la existencia de ciertas restricciones a la propuesta original de “refundación”.

En esa medida, es importante reflexionar acerca de lo que está en marcha, problematizando los términos convencionales que se utilizan para caracterizar dicho(s) proceso(s). Esto es, si se trata de *transición*, o *construcción* o, más bien, *restitución*, términos utilizados de manera indistinta por diversos actores políticos y sociales para referirse a la implementación de la norma constitucional que define al Estado boliviano como un Estado Plurinacional. Es necesario remarcar la definición que, con todas sus características, está consignada en el primer artículo de la Constitución: “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (artículo 1), es decir, de los cinco rasgos resaltados con mayúscula se adoptó de manera convencional el vocablo “Estado Plurinacional” para referirse al nuevo modelo estatal vigente desde la promulgación de la norma constitucional.

Esta reflexión sirve también para caracterizar las diversas modalidades de conformación de las AIOC, aunque es evidente que, en muchos casos, ese proceso implica la yuxtaposición de los tres rasgos mencionados.

La conversión de un municipio en autonomía indígena es el tránsito de una forma de organización y ejercicio del poder político decisorial en el nivel local, vigente de manera generalizada desde mediados de la década de los años noventa del siglo XX, a otro modo de gobierno y de gestión que tiene, por ende, en la experiencia municipal, tanto rémoras como baluartes. Si la transición del modelo republicano al modelo de Estado Plurinacional implica rupturas y continuidades, innovaciones y herencias, es necesario destacar que la creación de nuevas entidades estatales, como las AIOC, tiene

un sustrato institucional de índole municipal y que las reglas del juego para la transición a la autonomía indígena combinan instituciones del nuevo Estado con normas jurídicas y administrativas que no se han modificado. Es suficiente con destacar que existe más de una docena de requisitos para culminar el proceso de conversión que se asemeja a una “transición”, porque se inicia con un referendo de consulta sobre la conversión de municipio a autonomía indígena y culmina con otro referendo de aprobación del estatuto que define las normas de la autonomía. Entremedio se elabora, debate y aprueba el estatuto en las comunidades y pueblos en un ejercicio que implica el uso de reglas tradicionales para forjar la nueva institucionalidad a través de la formalización jurídica de las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas que persisten desde antaño. Superada esa fase, el estatuto se deriva a la instancia estatal que debe juzgar su adecuación a la norma constitucional, es decir, un dictamen del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Entonces, la *transición* implica poner en juego el referendo, una institución de la democracia directa y participativa, utilizar mecanismos de la democracia comunitaria, como normas y procedimientos propios, y acatar el control de constitucionalidad de una instancia del Órgano Judicial de Estado. En esa medida, la *transición* implica la *construcción* de una nueva institucionalidad, no obstante el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos es concebido por las organizaciones indígenas como una *restitución* que no debe limitarse a lo cultural e institucional –formalización de normas y procedimientos propios como reglas para la formación de gobierno autónomo–, sino que implica una disputa/demanda por el control territorial puesto que entran en juego aspectos vinculados al uso de recursos naturales y del territorio como tal. La ruta administrativa para acceder a la AIOC –distinta a la municipal, pero igualmente engorrosa– expresa de manera más nítida esta situación.

Ahora bien, el artículo 30, referido a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, establece una relación directa entre “libre determinación y territorialidad” (inciso 4) que implica, precisamente, una disputa respecto al control del espacio geográfico y sus recursos, por lo tanto, involucra relaciones de poder. La norma constitucional al respecto es relativamente ambigua puesto que los numerales 15, 16 y 17 abordan de manera distinta este asunto. En primer lugar, el derecho a la consulta previa se refiere a “medidas legislativas o administrativas” y también a “la explotación de los recursos naturales no renovables en su territorio”, es decir, a normas estatales en el primer caso, y en el segundo, a la inversión pública o privada. La consulta es de carácter obligatorio para el Estado, debe realizarse de buena fe y de manera concertada con los pueblos indígenas (art. 15). Sin embargo, la consulta previa también está consignada como mecanismo de la democracia directa y participativa y en la Ley de Régimen Electoral que la detalla, se establece que sus resultados no tienen carácter vinculante, por ende, existe una contradicción que se convierte en una arena de disputa entre el Estado y los pueblos indígenas. Es necesario recordar que el caso del Territorio indígena y parque nacional

Isiboro-Sécure (TIPNIS) tuvo como trasfondo un debate sobre la contradicción entre soberanía estatal y derechos colectivos, pues soberanía implica control territorial, es decir, quién decide el uso del territorio.

Por otra parte, se reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho “[a] la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios” (numeral 16), lo que implica que, en este caso, son actores pasivos que participan en los “beneficios” de una obra que es ejecutada en su territorio por entidades o agentes externos. En el otro extremo se afirma el derecho “a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio”, pero se aclara que debe ser “sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros” (numeral 17), por ende, existen límites al ejercicio de la libre determinación y la territorialidad manifiestos, expresamente, en las nociones de gestión autónoma y aprovechamiento exclusivo. Un ejemplo al respecto es la Ley de Minería y Metalurgia, aprobada en 2014, que define que los contratos vigentes y las solicitudes en trámite hasta su promulgación, así como los contratos para prospección y exploración, no serán sometidos a consulta previa. En este caso, los beneficiarios son empresas privadas, empresas públicas y, particularmente, cooperativistas.

En esa medida, el ejercicio de la autonomía como libre determinación y territorialidad es percibida por los pueblos indígenas como *restitución* de derechos, puesto que preexisten a la “invasión colonial española”. Este tema es abordado de diversas maneras en la tercera sección, “Gestión territorial y economía comunitaria”, y contiene tres ensayos: “Autogobiernos, territorios y mecanismos de (auto)gestión”, de Elizabeth Huanca; “Economía comunitaria. Del intersticio entre dos paradigmas civilizatorios al fundamento de la autonomía indígena”, de Gonzalo Vargas; y “Autonomía, institucionalidad y país en la economía popular”, de Nico Tassi y María Elena Canedo. Esta sección no se circunscribe al territorio ni al área rural y pone en evidencia la necesidad de investigar diversas manifestaciones del “sujeto plurinacional” que no se limita –ni desea limitarse– a lo indígena y campesino.

Ahora bien, el territorio es un tema relevante y está directamente ligado a la demanda de *restitución*. En la visión de las organizaciones indígenas, explicitada durante el proceso constituyente, las demandas de autogobierno y autodeterminación eran formuladas bajo una lógica de restitución territorial de los dominios ancestrales de los pueblos indígenas y naciones originarias. Esta postura implica cuestionar la noción de libre determinación y poner en discusión los alcances de la vigencia de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Así, esta reivindicación de restitución territorial implica una crítica explícita a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización porque conlleva un cuestionamiento a las restricciones impuestas por el mantenimiento del municipio como el principal sustrato de las AIOC, que supone una intangibilidad de los límites administrativos de las antaño secciones de provincia. En cierta medida, esta herencia de la Ley de Participación Popular de los años noventa del siglo XX define o

incide en las pautas del proceso de construcción de las autonomías indígenas porque cada caso de conversión a la autonomía indígena concluye en un diseño específico de autogobierno, pero, frente al Estado y sus dependencias gubernamentales, son tratados como si fueran gobiernos municipales en términos fiscales y administrativos. Algo similar ocurre y ocurrirá en las AIOC que sigan la ruta administrativa. Con todo, es probable que esta problemática adquiera otra dimensión cuando se constituyan varias AIOC aledañas y planteen demandas de restitución territorial ancestral de una nación originaria o de un pueblo indígena, bajo la figura de región autónoma. En este marco, también aparece otro tema que requiere indagaciones y tiene que ver con la relación entre autonomía indígena y discontinuidad territorial, algo similar al asunto del “sujeto plurinacional” y el rol de los actores indígenas y mestizos que no tienen arraigo territorial o combinan diversos nichos geográficos en una lógica de discontinuidad espacial, pero sin menoscabo de su consistencia identitaria.

Precisamente, algunas pistas explicativas se pueden encontrar en otros países donde existen variadas respuestas a las demandas de autonomía indígena y que se abordan en la cuarta sección: “Experiencias nacionales de autonomías indígenas”. Los ensayos presentados son: “Relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado: derechos colectivos y autonomía en Canadá”, de Jason Tockman; “Decretos autonómicos y retos de las organizaciones indígenas”, de Mauricio Caviedes; Marcela Amador Ospina, Juan Houghton y Juan Sebastián Anzola; y “El movimiento indígena en el gobierno de Rafael Correa: diez años de retrocesos y contradicciones”, de Sofía Cordero Ponce.

El reconocimiento del Estado Plurinacional en Ecuador, el conflictivo proceso de pacificación en Colombia y la consistencia del modelo federal de Estado en Canadá son realidades políticas que inciden en las luchas del movimiento indígena en esos países y cuyo conocimiento enriquece la intelección del caso boliviano. Esas luchas son de larga data, pero tuvieron importantes logros normativos en los años noventa del siglo pasado y se reforzaron en el siglo XXI. Estos avances normativos acontecieron a nivel global con la aprobación, en 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que suscribió la demanda de autodeterminación enarbolada por el movimiento indígena, pero estableciendo que los principios de integridad territorial y política unitaria de los Estados son inviolables. De esta manera, el término que había trabado la aprobación de esa norma durante varias décadas –porque era emparentado por los Estados con la secesión– fue entendido como libre determinación y/o autonomía territorial. En la medida que se materialicen procesos de autonomía indígena en otros países, se podrá disponer de mayores herramientas teóricas y metodológicas para realizar una lectura comparada útil para reflexionar sobre el caso boliviano.

Con estas apreciaciones y pistas les invitamos a recorrer las páginas de un libro que pretende abrir una veta urgente y novedosa de debate e investigación para apuntalar las acciones del movimiento indígena y las políticas públicas del Estado Plurinacional.

**ESTADO PLURINACIONAL
Y DEMOCRACIA INTERCULTURAL**

Balance y escenarios prospectivos del Estado Plurinacional

Fernando Mayorga Ugarte

El Estado Plurinacional se fundó en enero de 2009 con la aprobación de la Constitución Política y la promulgación de las cinco leyes orgánicas a mediados de ese año, cuatro años después de la primera victoria electoral de Evo Morales que inauguró el *proceso de cambio*. Es decir, se trata de un modelo estatal que resulta comprensible solamente si se presta atención al proceso político de los doce años transcurridos desde diciembre de 2005.

Para evaluar el avance en la edificación del Estado Plurinacional y sus perspectivas, realizamos tres abordajes: 1) el inédito campo político donde se forja el nuevo modelo estatal, 2) el debate sobre el Estado en el siglo XXI, y 3) la construcción del nuevo andamiaje estatal y sus principios articuladores como proyecto. A partir de esta triple indagación reflexionaremos sobre las vicisitudes y perspectivas del Estado Plurinacional.

Un inédito campo político

Un rasgo peculiar del *proceso de cambio* es la conformación de un complejo y novedoso campo político como producto de la combinación de dos lógicas de distribución de los recursos institucionales del poder político.

En el pasado, desde la recuperación de la democracia, el juego político se limitaba a la *distribución horizontal del poder* circunscrita a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. La *democracia pactada* condensó ese esquema con el protagonismo de los partidos políticos.¹

En diciembre de 2005, precisamente cuando por vez primera un candidato presidencial vence con mayoría absoluta de votos y su partido obtiene la mayoría parlamentaria,

¹ Al respecto, revisar Exeni, José Luis (2016), *Democracia (im)pactada. Coaliciones políticas en Bolivia 1985-2003*. La Paz: Plural/CLACSO.

se instaura la *distribución vertical del poder* con la elección popular de prefectos, modificando notablemente el nexo entre el gobierno central y las regiones. Este hecho se formaliza con el reconocimiento constitucional del régimen de autonomías territoriales y la conformación de gobiernos departamentales desde los comicios subnacionales de 2010. Este es un dato crucial porque incide, antes y después, en el derrotero de la configuración del Estado Plurinacional. Para ilustrar este aserto evaluamos los rasgos que adquirió el campo político en las tres gestiones de Evo Morales.

La primera gestión de Evo Morales se caracterizó por una intensa polarización política debido a que el MAS, pese a que era fuerza mayoritaria, no dominaba la *distribución horizontal ni vertical del poder*. En relación a la distribución horizontal, entre 2007 y 2009, se dio una figura típica de “gobierno dividido” en la medida que el partido oficialista no controlaba las dos cámaras legislativas, puesto que el Senado estaba bajo el mando de partidos de oposición que se constituyeron en actores con relativa capacidad de veto. Una consecuencia de esta situación fue la negociación en torno a la aprobación de la convocatoria al referendo “de salida” para ratificar el nuevo texto constitucional aprobado en la Asamblea Constituyente. Esa aprobación se negoció a cambio de la modificación de varios artículos del nuevo texto constitucional, como aquellos que incluyeron el vocablo “república” con la intención de relativizar el carácter “refundacional” del proceso constituyente, uno de los principales ejes discursivos esgrimidos por el MAS. Así, la antinomia entre república y Estado Plurinacional se diluyó después de ser uno de los factores de intensa pugna discursiva entre oficialistas y opositores durante el proceso constituyente.

Respecto a la distribución vertical del poder, los hechos fueron más contundentes porque se forjó una coalición mayoritaria de prefectos opositores que, aliada con algunos comités cívicos, promovieron una propuesta de autonomías departamentales como antípoda del proyecto oficialista de Estado Plurinacional. Esa pugna provocó una aguda confrontación política y social en torno a los clivajes regional y étnico que derivó en la realización de un referendo –en 2008– por la revocatoria de mandato del presidente y de los prefectos, con resultados favorables al MAS. No obstante, el modelo de Estado incluyó las autonomías departamentales, pese a que el oficialismo esgrimía solamente autonomías indígenas. De esta manera, el Estado Plurinacional Comunitario y las autonomías indígenas expresan la articulación/superación del clivaje étnico, y las autonomías departamentales, la del clivaje regional. En suma, el diseño final del Estado Plurinacional no fue la concreción institucional de la voluntad mayoritaria oficialista en la Asamblea Constituyente, sino el producto de la interacción conflictiva entre el MAS y sus rivales en las dos dimensiones de distribución del poder político.

En la segunda gestión de Evo Morales, el MAS tuvo mayoría calificada en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa y el control de la mayoría de los flamantes gobiernos

autónomos departamentales. Fue una fase de despliegue de la capacidad hegemónica del MAS por su predominio en la dimensión horizontal y vertical de distribución del poder. De esta manera, sin negociar con la oposición parlamentaria, aprobó las leyes orgánicas que dieron forma al Estado Plurinacional: Ley del Órgano Judicial, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley de Régimen Electoral y Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Estas normas contienen algunos ingredientes problemáticos como, por ejemplo, la definición del carácter no vinculante de la consulta previa en contradicción con uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos por la CPE; o la posibilidad de la suspensión de autoridades departamentales electas, que fue utilizada de manera instrumental. El *decisionismo* presidencial fortaleció el centralismo por la precariedad institucional de los gobiernos departamentales y el mínimo avance en la elaboración de estatutos, inclusive en aquellas regiones que propugnaron las autonomías.

Un dato relevante es la conversión de la entidad electoral en Órgano de Estado porque se refuerza el *control contramayoritario*, aquel que se refiere a la vigilancia del accionar del poder ejecutivo, antes circunscrito al Tribunal Constitucional. Ante la ausencia de *control de tipo multipartidario*, aquel que se ejerce en el ámbito legislativo, debido a la mayoría calificada del MAS y la levedad de las fuerzas de oposición, este hecho no es irrelevante, como se pudo apreciar en el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016, que involucró a los cuatro órganos del Estado, tal como veremos en la lectura de la tercera gestión. En esta etapa, ante la ausencia de control multipartidario y la debilidad de control contramayoritario, las restricciones a las decisiones gubernamentales provinieron de las movilizaciones y protestas sociales: el caso del TIPNIS puso en evidencia las dificultades de plasmar los principios constitucionales del Vivir Bien² en políticas de desarrollo que no atenten contra los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Los avatares de la consulta previa al respecto son demostrativos de que la construcción de una nueva institucionalidad estatal no es lineal. La conflictividad social en esta gestión –gasolinazo, TIPNIS, jornada médica de ocho horas y la decepcionante votación en las elecciones judiciales– tuvo un efecto importante en la visión del oficialismo, puesto que el gobierno optó por modificar su vínculo con la sociedad (“cumbres sociales”) y el MAS dio un giro programático al adoptar la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 como referente de un modelo de desarrollo en ciernes. Un giro que puso en evidencia el carácter *minimalista* de la construcción del Estado Plurinacional.

La tercera gestión de Evo Morales presenta una nueva distribución del poder político: control oficialista en la dimensión horizontal –porque se reprodujo la mayoría calificada

2 Uno de los principios de la filosofía del Vivir Bien es convivir en armonía con la naturaleza a partir de retomar los valores ancestrales de las culturas de la región. La Constitución Política del Estado (2009) asume y promueve como principio ético-moral de la sociedad el Vivir Bien (*suma qamaña*, en aymara, es el de uso convencional, aunque el texto constitucional consigna varios términos que corresponden a otros idiomas indígenas).

oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional– y predominio opositor, aunque disperso, en la distribución vertical del poder. Las fuerzas de oposición ganaron tres gobernaciones y también las alcaldías más importantes y pobladas del país. El voto ciudadano, generalmente contrario al MAS en comicios subnacionales, se reiteró en septiembre de 2015 en los referendos departamentales con el rechazo a los Estatutos autonómicos en Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Potosí y La Paz. Así, en la actualidad, solamente Pando tiene estatutos aprobados. El voto urbano también fue decisivo en el referendo de febrero de 2016, cuando el NO se impuso en la consulta acerca de la reforma parcial de la CPE, que pretendía viabilizar la candidatura de Evo Morales en 2019.

En suma, el diseño final del Estado Plurinacional y las características de su implementación desde el año 2009 dependieron de la reconfiguración del campo político, que adquirió mayor complejidad con la implantación de la división vertical del poder que proporcionó, en algunas circunstancias, mayor protagonismo a fuerzas de oposición. De esta manera, el proyecto oficialista de nuevo modelo estatal sufrió alteraciones, como resultado de negociaciones con la oposición parlamentaria y regional, así como adaptaciones a las coyunturas críticas.

Avances y desafíos del Estado Plurinacional

La CPE entró en vigencia en enero de 2009 y las leyes orgánicas (Ley del Órgano Judicial, Ley de Órgano Electoral Plurinacional, Ley de Régimen Electoral, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y Ley Marco de Autonomías y Descentralización) fueron aprobadas en 2010, conformando el marco normativo del Estado Plurinacional. Han transcurrido nueve años y es necesario reflexionar acerca de la implantación del nuevo modelo estatal que enfrentó y enfrenta una serie de incentivos y restricciones donde resaltan obstáculos de diversa índole. En este ensayo nos concentramos en las instituciones formales, o en proceso de formalización, puesto que un abordaje sobre las conductas y percepciones de los actores involucrados exige estudios de caso que deben ser encarados para profundizar y matizar nuestra indagación.

En este acápite analizamos la complejidad del proceso de edificación del Estado Plurinacional a partir de recuperar algunas ideas planteadas por Guillermo O' Donnell (2004), que señala que es preciso distinguir tres dimensiones para analizar un Estado: sistema legal, conjunto de burocracias y foco de identidad colectiva. Utilizamos esos criterios para analizar el caso boliviano, enfocando nuestra atención en la democracia intercultural y en las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) que, entre otros aspectos, son los tópicos que definen el carácter plurinacional del Estado boliviano. Este abordaje está precedido de un par de reflexiones acerca de la relación entre Estado, nación y democracia, y la distinción entre transición estatal y construcción institucional.

Estado, nación y democracia

El Estado es definido como:

(...) un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen [como] último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de los medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio. (O' Donnell, 2004: 151)

Para fines de nuestra reflexión, la noción de agencia no se limita a las entidades que conforman el aparato represivo del Estado, también involucra a normas e instituciones que están imbricadas en el funcionamiento estatal; tales como la Ley de Régimen Electoral y el Tribunal Supremo Electoral, o la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y el Viceministerio de Autonomías.

En esa definición de Estado se incluyen las dimensiones mencionadas, no obstante hacemos referencia a una cuarta faceta que O' Donnell incorpora posteriormente, precisando que:

El estado es un filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el 'adentro' y el 'afuera' del territorio y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. (O' Donnell, 2007: 3).

Es evidente que la nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006 modificó sustantivamente el papel del Estado boliviano como filtro ante la globalización, puesto que se trastocaron las relaciones con el capital extranjero a partir de un fortalecimiento de la autonomía relativa del Estado respecto a las empresas transnacionales y a los poderes fácticos (Tapia, 2009:), y sentó las bases de una matriz Estado-céntrica que está vigente desde hace doce años. Como señalan Cavarozzi (2004) y Garretón (1995), una matriz sociopolítica abarca las relaciones entre el Estado, el sistema de representación política y la estructura socioeconómica que comporta múltiples actores sociales con diversos intereses y valores culturales. Estas relaciones están mediadas por el régimen político que define las pautas para el procesamiento de las demandas y los conflictos sociales mediante un patrón institucional de gobierno (Garretón, 1995; Garretón *et al.*, 2004). Es evidente que el tipo de filtro que juega el Estado ante el mercado global y en las disputas geopolíticas depende de su matriz sociopolítica, lo que implica considerar sus dimensiones interna y externa.

En esa perspectiva, Fernando Calderón (2006: 26) señala que, desde principios de este siglo,

(...) el Estado gana en importancia estratégica pero se redefine para propiciar, a la vez, un posicionamiento de su economía en la competencia global y crear condiciones sociales de equidad y de institucionalidad interna para hacer sostenible esta inserción de las economías y de los recursos nacionales en la globalización. O sea, el tema es cómo se constituye un Estado, un 'Estado bisagra' entre lo interno y lo externo, un Estado que no juegue sólo a lo interno ni juegue simplemente a lo externo; tampoco puede ser una institución residual del mercado. El Estado tiene que jugar en el mercado, y tiene que jugar con la economía y con la sociedad.

Esta interpretación destaca un aspecto del Estado boliviano que no remite necesariamente a su carácter plurinacional, sino que pone de manifiesto la continuidad histórica del actual *proceso de cambio* respecto a la revolución nacionalista de 1952 y al nacionalismo revolucionario como doctrina de fortalecimiento del Estado, en consonancia con las nociones de soberanía e independencia, anticolonialismo y antiimperialismo, invocadas por el Movimiento al Socialismo (MAS).

Precisamente, esta faceta conduce a considerar la relación entre Estado, nación y democracia y sus mutaciones en el marco del Estado Plurinacional. La nación homogénea como expresión de "la bolivianidad" impulsada por el nacionalismo revolucionario desde mediados del siglo XX ha sido desplazada con el reconocimiento constitucional de la diversidad identitaria y cultural, expresada en la construcción discursiva de un sujeto plurinacional dotado de derechos colectivos: naciones y pueblos indígena originario campesinos. La inclusión de derechos colectivos en la CPE implica la ampliación del sistema de derechos y, por ende, una mutación de la noción de ciudadanía antes circunscrita al modelo liberal de corte individualista. La ciudadanía es un sistema de derechos, pero, además, denota un sentido de pertenencia a una comunidad política que se define, en términos convencionales, como nación. Así, en general, "los estados, incluyan o no un régimen democrático, proclaman ser... estados para-la-nación" (O'Donnell, 2004: 174), estableciendo una relación intrínseca entre Estado y nación; de ahí procede precisamente la definición convencional de Estado-nación. Sin embargo, la historia posterior a la independencia de los países de América Latina muestra que "no se trató de naciones en busca de un estado, sino de estados en busca de una nación" (Assies W., en O' Donnell, 2004: 183).

En el caso boliviano, el reconocimiento del carácter plural y diverso de la nación es una nueva forma discursiva para proporcionar un sentido de pertenencia a la comunidad política a una sociedad caracterizada por la profundidad del clivaje étnico, ahondada en algunas coyunturas críticas por el clivaje regional. En esa medida, la ampliación de la ciudadanía como sistema de derechos con la inclusión de los derechos colectivos implica proporcionar un nuevo sentido de pertenencia a la nación como comunidad política porque no solamente incluye la diversidad identitaria, sino también el pluralismo político,

jurídico, lingüístico, cultural y económico, con sus inevitables efectos institucionales. Es la idea de nación plural que corresponde a un Estado Plurinacional.

Esa doble mutación está vinculada a la ampliación de la democracia. Como destaca O’Donnell:

(...) la nación ha tenido [según Ramón Máiz, una ‘funcionalidad fundamental’] para la existencia y el funcionamiento de la democracia [puesto que] la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos los ciudadanos, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. (2004: 171)

La ampliación de la ciudadanía conlleva una serie de transformaciones normativas que se traducen en un nuevo modelo de democracia definido, en la Ley de Régimen Electoral, como democracia intercultural, que incluye tres formas de democracia: representativa, directa y participativa, y comunitaria, cuya combinación puede ser parcial o contradictoria, virtuosa o problemática. Por su parte, el reconocimiento de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos tiene una connotación territorial que incumbe al Estado, puesto que, como vimos, este involucra a una serie de instituciones y de relaciones sociales que, mediante un sistema de normas jurídicas, “normalmente penetra y controla el territorio”. En tal sentido, el reconocimiento de AIOC tiene efectos políticos e institucionales en la gestión del territorio por parte del Estado. En esa medida, la democracia intercultural y las AIOC definen el carácter plurinacional del Estado boliviano, no obstante, su implementación paulatina denota el tránsito de un modelo estatal a otro, lo que exige prestar atención a las persistencias y a las innovaciones, sobre todo institucionales y legales, puesto que la faceta referida a las relaciones sociales implica efectuar el análisis caso por caso.

¿Transición o construcción estatal?

¿Cuál es el ritmo pertinente de la implementación de un nuevo modelo estatal? En un balance previo hemos sugerido la idea de “construcción minimalista del Estado Plurinacional” para dar cuenta del lento avance en la creación de nuevas instituciones y agencias o en la transformación de las existentes mediante diversas combinaciones (Mayorga, 2014). Hemos realizado un balance de dicho proceso enfocando nuestra mirada en la democracia intercultural y las AIOC y, como punto de partida, consideramos que la noción de “construcción” tiene una limitación analítica, puesto que –aparentemente– se circunscribe a la edificación de nuevas “agencias” estatales, una perspectiva que exige una problematización afín a la complejidad del proceso posconstituyente.

Para tal cometido acudimos otra vez a O’Donnell, que señala que

(...) el principal tema de una reforma del estado debería ser el de para qué tipo de nación se propone que ese estado sea. Entre otras consecuencias, la respuesta que se dé

a esta pregunta determinará cuáles agencias serán o no ‘innecesarias’, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas. (2004: 177)

En el caso boliviano se han transmutado las ideas de nación, democracia y ciudadanía como parte de una fase que debe ser analizada en clave de continuidad histórica, puesto que no se trata de una “refundación” del Estado, sino de su transformación institucional en varios niveles del Estado. En ese sentido, se trata de una combinación entre sustitución, transición y construcción de instituciones y/o agencias estatales, lo que implica también una mezcla de adaptación e innovación institucional, por ende, de orden y cambio.

Bajo estos criterios realizamos un abordaje de las tres dimensiones del Estado Plurinacional.

Las dimensiones del Estado Plurinacional

En términos generales, el Estado es un *sistema legal* que se traduce en “un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales” (O’Donnell, 2004: 151). El Estado como un *conjunto de burocracias* se refiere a “organizaciones complejas [que] tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general” (p. 150). Finalmente, es un *foco de identidad colectiva*, puesto que quienes dirigen el Estado lo presentan como “un estado-para-la-nación” con la intención de lograr el “reconocimiento generalizado de un ‘nosotros’ que apunta a crear una identidad colectiva que... estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales” (p. 152). Nuestro abordaje presta atención al papel de las leyes e instituciones en su doble cariz, esto es, como incentivos o restricciones para la configuración de la nueva trama estatal; también al rol de las agencias o entidades estatales en la implementación de la nueva institucionalidad y a la capacidad del Estado para representar la diversidad identitaria y cultural de la sociedad en una comunidad política cohesionada.

Sin embargo, nuestro acercamiento es genérico, puesto que metodológicamente es preciso considerar que estas dimensiones son “históricamente contingentes, por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente” (p. 151). Solamente un balance específico de los avances y estancamientos en las diversas facetas de cada dimensión puede proporcionar los insumos pertinentes para evaluar la concreción del modelo estatal como una totalidad.

Sistema legal

El Estado Plurinacional como *sistema legal* tiene dos vertientes de signo relativamente opuesto. Por un lado, la CPE contiene un conjunto de normas y derechos que incentivan el cumplimiento de los objetivos planteados en las demandas de los movimientos campesino e indígena. Estas se expresan en los primeros artículos que definen los rasgos del Estado:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (art. 1)

El primer artículo incluye los elementos distintivos respecto al Estado forjado desde 1952 bajo las pautas del discurso del nacionalismo revolucionario y que promovió un modelo convencional de Estado-nación, que reconocía el mestizaje como identidad general homogénea y centralizaba el poder político. Es una manera de resolver el clivaje étnico y el clivaje regional a través de tres componentes discursivos: plurinacional (diversidad identitaria), comunitario (indígena y campesino) y autonomías (con cuatro modalidades institucionales: departamental, municipal, indígena y regional).

Esos elementos resaltan la diversidad social y cultural que se refuerza con el pluralismo en cinco ámbitos: político, económico, jurídico, cultural y lingüístico y se manifiesta en la interpelación y constitución de un nuevo sujeto portador de derechos colectivo que son definidos así:

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

La realización de derechos colectivos tales como “autonomía”, “autogobierno”, “reconocimiento de sus instituciones” y “consolidación de sus entidades territoriales” pretende materializar la idea de “libre determinación”, que se convierte en un objetivo político posconstituyente. Los derechos colectivos del nuevo sistema legal son percibidos como un conjunto de incentivos para forjar una nueva ecuación entre Estado y sociedad a partir del reconocimiento de la diversidad y el pluralismo, sin embargo, su ejercicio enfrenta una serie de restricciones igualmente normativas y jurídicas. Asimismo, la conformación de gobiernos autónomos indígenas como un intento de profundización de la descentralización política enfrenta una serie de restricciones por parte de varias agencias estatales, ya sea por dilación premeditada, por inercia burocrática o por anacronismo reglamentario; aunque en algunos casos estas situaciones son enfrentadas por algunos pueblos indígenas con estrategias de adaptación, optando, por ejemplo, por aprovechar algunas pautas vigentes de la Ley de Participación Popular en la confección de las cartas orgánicas municipales (Plata y Cameron, 2017: 19-60)

En primera instancia, las leyes y decretos que se promulgaron para aplicar la norma constitucional introdujeron restricciones al cumplimiento de los derechos colectivos y a la implementación de instituciones acordes con los fines establecidos en la CPE. Este hecho, paradójicamente, se vincula con nuevas formas políticas que expresan una

ampliación de la democracia, tales como el referendo y la revocatoria de mandato, o la elección de magistrados mediante voto popular.

No obstante, las leyes orgánicas establecen limitaciones o circunscriben el alcance de los derechos colectivos y el cumplimiento de los fines y principios del propio Estado. Así, por ejemplo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece tres vías de conversión en –o formación de– autonomía indígena: municipio, territorio ancestral y región, sin embargo, el Estado ha promovido con más énfasis la conversión de municipios en autonomías y la primera experiencia fue en diciembre de 2009 con la realización de referendos para consultar a doce municipios que se adscribieron a la convocatoria. En el decreto que convocó a los referendos ya se establecieron ciertas restricciones, como las siguientes:

Que la jurisdicción actual del municipio corresponda históricamente a la territorialidad ancestral del pueblo indígena originario campesino... que la existencia de estos pueblos indígena originario campesinos fuera precolonial; que la población indígena originaria campesina del municipio compartiera identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. (art. 5)

Sin duda, el largo recorrido de trámites administrativos para demostrar esos requisitos –innecesarios, sin duda, pero demostrativos de la persistencia de la tradición positivista en las agencias estatales– fue un motivo de desaliento y explica por qué solamente una docena de municipios ingresaron a la primera consulta electoral para su conversión en autonomías indígenas. A ese primer escollo se suma el paso siguiente a la victoria del Sí con mayoría absoluta en el “referendo de conversión”. Este paso implica la elaboración del estatuto que –después de su aprobación mediante el ejercicio de normas y costumbres y el diseño de instituciones de gobierno acorde a las prácticas indígenas campesinas– tiene que pasar por el tamiz del Tribunal Constitucional Plurinacional que revisa la “constitucionalidad” del estatuto antes de que se convoque a la realización de otro referendo para su aprobación y puesta en vigencia. No es superfluo destacar que la convocatoria a referendos no depende del Órgano Electoral Plurinacional, sino de la Asamblea Legislativa Plurinacional que, a diferencia del otro órgano, tiene una agenda de trabajo donde lo electoral es episódico. De esta manera, es evidente que predominan los obstáculos respecto a los incentivos en el proceso de conformación de autonomías indígenas. Las otras rutas presentan similares o mayores problemas y, por esa razón, hasta la fecha solamente dos casos de conversión y un caso de tramitación –que también incluye un referendo aprobatorio de estatuto– han concluido su proceso de conversión en autonomía indígena.

Para confirmar este aserto acudimos a una analogía, porque algo similar acontece con la consulta previa. En la CPE es reconocida como parte de la democracia directa y participativa y está incluida entre los derechos colectivos (artículo 30, II, 15); sin embargo, en la Ley de Régimen Electoral se establece que “las conclusiones, acuerdos

o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda” (art. 39). De esta manera, el sistema legal del Estado presenta una doble faz, cuyo resultado es el predominio de obstáculos o rémoras de carácter normativo y administrativo que explican, en cierta medida, el carácter minimalista de la implementación del nuevo modelo estatal, por lo menos en el caso de las AIOC y, sin duda, en el pluralismo jurídico, puesto que no se ha avanzado más allá de la aprobación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

Conjunto de burocracias

Una mirada convencional sobre el Estado como conjunto de burocracias se enfocaría en el comportamiento de los funcionarios y en la trama de las disposiciones reglamentarias, pero no es nuestro propósito abordar esa faceta. No obstante, es preciso destacar que el Estado Plurinacional muestra un interesante cambio en la composición de su personal directivo y administrativo, con más presencia de jóvenes y mujeres, la mayoría autoidentificados como indígenas (Soruco, Franco y Durán, 2014). Sin embargo, no se han efectuado estudios rigurosos acerca de la calidad de la gestión pública ni de los procesos de implementación de políticas públicas que permitan establecer los quiebres y continuidades respecto al funcionamiento del aparato estatal heredado. Los casos de delito y corrupción denunciados y sancionados en los últimos años ponen en evidencia la permanencia de prácticas patrimonialistas y prebendales que caracterizan al Estado boliviano desde su fundación. De esta manera, prestando atención al Estado como conjunto de burocracias nos interesa resaltar el papel de las agencias estatales como “organizaciones complejas”, es decir, un conglomerado de instancias públicas que intervienen de múltiples maneras y en diversos niveles.

En relación a las AIOC, por ejemplo, varias entidades intervienen en distintas etapas de su implementación, tales como la Asamblea Legislativa, el Órgano Electoral, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Viceministerio de Autonomías y Descentralización. En algunos casos, viabilizan las solicitudes y apoyan los procesos; en otros, se convierten en obstáculos, puesto que sus personeros no están comprometidos con las demandas indígenas. A nivel de los gobiernos subnacionales existe un freno habitual, puesto que los Gobiernos Departamentales no consideran la articulación de las AIOC en sus planes de desarrollo y las autoridades de los Gobiernos Municipales son reacias a impulsarlas porque implicaría la pérdida de sus recursos de poder y su influencia en la toma de decisiones.

Foco de identidad

El Estado Plurinacional como *foco de identidad colectiva* ha fortalecido el sentido de pertenencia a la comunidad política bajo nuevas pautas, entre las que se destaca la

aceptación de la diversidad identitaria en el ejercicio de poder, en la administración gubernamental, en los espacios de representación política y en otros segmentos de la gestión pública. Asimismo, la doble nacionalidad, la adscripción indígena en la ciudadanía boliviana, el voto en el exterior o el reconocimiento de las comunidades interculturales ampliaron la idea de nación y pueblo; sin embargo, no es posible afirmar que el Estado ha cumplido uno de los fines y funciones que se menciona en el texto constitucional: “consolidar las identidades plurinacionales” (art. 9). En esa perspectiva, hace cinco años el gobierno adoptó la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 como un plan dirigido a cumplir metas de desarrollo para celebrar la fundación de la república en una línea de continuidad histórica que articula nacionalismo revolucionario e indigenismo plurinacional, como los ejes discursivos que definen su proyecto (Mayorga, 2014).

Este balance ratifica que el proceso de configuración del Estado Plurinacional tiene un carácter “minimalista”, aunque es necesario precisar en qué circunstancias se trata de transición, reforma o innovación institucional en un contexto caracterizado por la persistencia de rezagos estructurales, debilidad institucional e ineficiencia burocrática. Un estudio empírico de logros y estancamientos en las dimensiones mencionadas proporcionaría insumos para efectuar un diagnóstico apropiado que permita establecer la diversidad de ritmos en la edificación del nuevo modelo estatal. En lo que sigue realizamos una aproximación general sobre democracia intercultural y las AIOC.

Democracia intercultural y autonomías indígenas

La democracia intercultural es un dispositivo jurídico e ideológico que reconoce y combina tres formas de democracia. Como vocablo está en vigencia desde julio de 2010, cuando se promulgó la Ley de Régimen Electoral que consigna por primera vez ese término: democracia intercultural. Es un modelo afín al Estado Plurinacional porque las nuevas instituciones democráticas tienen como propósito incrementar la representatividad de las instituciones políticas y la participación ciudadana en los asuntos públicos (Mayorga, 2016).

La CPE reconoce tres formas o modalidades cuya conjunción define la democracia intercultural:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto.
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. (art. 11)

Es necesario distinguir, en la democracia directa y participativa, entre aquellas instituciones vinculadas a la toma de decisiones y la deliberación –como el referendo y la consulta previa, por un lado; y la asamblea y el cabildo, por otro–, y las ligadas a la representación política, como la revocatoria de mandato. Ahora bien, existe un lazo entre la democracia comunitaria y la democracia directa, porque la consulta previa es reconocida como derecho colectivo (art. 30, CPE) y también como mecanismo de democracia directa (art. 39, Ley de Régimen Electoral); sin embargo, es un nexo problemático porque existe una contradicción entre la exigibilidad del cumplimiento de un derecho colectivo (democracia comunitaria) y la sujeción gubernamental a una ley que establece los límites de la consulta previa eliminando su carácter vinculante (democracia directa y participativa).

Otro nexo entre democracia representativa y democracia comunitaria es la elección de representantes, específicamente diputados en circunscripciones especiales indígenas. La democracia comunitaria consigna la “elección, designación o nominación de autoridades y representantes” mediante “normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 5), pero, en el caso de los diputados uninominales indígenas, su elección se realiza mediante voto individual y secreto y en competencia electoral.

La implementación de la democracia intercultural se inició en los comicios generales de 2009 con la elección de diputados asignados a pueblos indígenas, que eligieron a sus representantes en siete circunscripciones especiales. Fueron elegidos de manera similar a los diputados uninominales, es decir, mediante voto individual y secreto y postulados por organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. En cambio, la elección de asambleístas departamentales presenta otra modalidad, puesto que, en las elecciones subnacionales de 2010, se eligieron representantes de pueblos indígenas en ocho departamentos en una proporción que osciló entre 5 % y 15 % de los asambleístas, y los representantes indígenas fueron elegidos bajo pautas de democracia comunitaria. Es decir, en el ámbito subnacional se combinaron procedimientos de democracia representativa –voto universal– para elegir representantes en general, y democracia comunitaria –normas y procedimientos propios– para elegir asambleístas indígenas.

En la convocatoria a las elecciones de 2010 se definió la elección por usos y costumbres como una elección “comunitaria” y se formalizaron dos reglas: las autoridades tradicionales debían presentar de manera oficial y por escrito, quince días antes de la votación, “los procedimientos de elección y la forma en que se acreditarán las autoridades elegidas que integrarán la asamblea departamental”, además debían establecer una sola modalidad de elección. Es decir, una norma electoral destinada a la representación política impulsó la formalización de las pautas internas de funcionamiento de los pueblos indígenas.

La cantidad de diputados indígenas y su modalidad de elección se reprodujeron en los comicios generales de 2014, a pesar de las demandas de las organizaciones indígenas por un incremento de escaños. Asimismo, aconteció en los comicios subnacionales de 2015, porque la Ley Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales definió la elección de 272 asambleístas departamentales, y solamente 25 correspondieron a escaños para indígenas. Se mantuvo el número de representantes indígenas en las asambleas legislativas departamentales, excepto en el caso de Pando que, en su Estatuto Autonómico, incrementó de uno a tres los escaños para los pueblos indígenas.

Ahora bien, es necesario destacar que la democracia comunitaria es enriquecida por la Ley de Régimen Electoral, puesto que la norma constitucional la circunscribe a la elección, designación o nominación de autoridades y representantes. En esta ley se establece que la democracia comunitaria “se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 10). La inclusión del autogobierno se refiere a las autonomías indígenas, la representación cualitativa tiene que ver con los escaños en las asambleas legislativas y el ejercicio de derechos colectivos hace relación con la consulta previa, la única institución de democracia directa y participativa que es mencionada de manera expresa como derecho colectivo. Es decir, la Ley de Régimen Electoral amplía la democracia comunitaria y sus efectos institucionales; en ese sentido, reproduce el nexo entre dos formas de democracia, por lo que se puede decir que la consulta previa es un mecanismo de democracia directa de la democracia comunitaria.

Como se observa, la democracia intercultural es un conjunto variable de relaciones entre las formas de democracia que asumirá diversos contornos a medida que se consoliden nuevas entidades estatales como, por ejemplo, las autonomías subnacionales. Así, la democracia intercultural es un proceso incremental de ajuste e innovación institucional que se renueva de manera constante al compás de los cambios en la diversidad social. Sin duda, las experiencias de las AIOC proporcionan luces para dilucidar los alcances normativos y empíricos de la democracia intercultural, puesto que exigen la combinación de referendos –de “entrada” y de “salida”– y pautas de democracia comunitaria para diseñar sus formas de autogobierno en los estatutos.

En general, la Ley de Régimen Electoral establece los parámetros del referendo como mecanismo de consulta ciudadana, mediante sufragio universal, “sobre normas, política o asuntos de interés público” (art. 12). En este caso, prestamos atención a las consultas ciudadanas que ponen en juego elementos de democracia intercultural.

Entre 2009 y 2017 se realizaron referendos a nivel subnacional en cuatro oportunidades para definir el acceso a la autonomía regional, la conversión de municipio en autonomía indígena, la aprobación de cartas orgánicas municipales, de estatutos departamentales, regional e indígenas. Hasta la fecha solamente se convocó, a principios de 2007, a un

referendo en circunscripción nacional para consultar sobre la reforma de un artículo de la Constitución, sin nexo con otras formas de democracia.

La primera experiencia de referendo a nivel subnacional fue en diciembre de 2009, cuando once municipios optaron por su conversión en autonomías indígenas y tres provincias votaron positivamente para formar una autonomía regional. La segunda consulta se produjo en septiembre de 2015 y, en esa ocasión, cinco departamentos, tres municipios y dos autonomías indígenas pusieron a consideración sus cartas orgánicas y estatutos, respectivamente. En noviembre de 2016 se realizaron referendos en diez municipios, tres autonomías indígenas y una autonomía regional para la aprobación de sus cartas orgánicas y estatutos; asimismo, en un municipio se votó sobre su conversión en autonomía indígena. Finalmente, en julio de 2017 se realizaron referendos en catorce entidades territoriales; en doce municipios se votó por cartas orgánicas, en un municipio se consultó sobre su conversión en autonomía indígena y una autonomía indígena puso en consideración sus estatutos.

El referendo de 2009 da inicio a la mayor innovación institucional del modelo estatal con la puesta en marcha del proceso de configuración de las autonomías indígena originario campesinas. Es la vigencia del sistema legal del Estado Plurinacional en una de sus facetas, como la conversión de un municipio en autonomía indígena mediante el voto mayoritario en referendo. Existe otra vía mediante el reconocimiento de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) en autonomías indígenas a través de un trámite administrativo; un tema que no es motivo de atención en este ensayo, empero las indagaciones al respecto permiten reafirmar el criterio general de que las normas son más restrictivas que positivas, al margen de que exigen un referendo de “salida” para la aprobación de estatutos. Hasta 2017, solamente dos municipios cumplieron todas las etapas de manera exitosa y conformaron sus autogobiernos: Charagua y Uru Chipaya, asimismo, Raqaypampa accedió a la autonomía mediante un trámite administrativo y su estatuto fue aprobado en un referendo.

A manera de colofón

El Estado como *sistema legal* tiene una doble faz porque algunas normas, como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, reconocen pero restringen la conformación de las autonomías indígena originario campesinas o, por lo menos, no generan incentivos para la ampliación de un proceso crucial para la configuración del Estado Plurinacional y el fortalecimiento de la democracia intercultural. Aunque esa ley orgánica reconoce dos vías de acceso a la autonomía indígena, en cada caso existen diversos escollos, puesto que se consignan entre doce y catorce pasos administrativos y jurídicos que involucran a varias agencias estatales y entidades gubernamentales. Esta trama jurídica incluye normas que no han sido reformadas para adaptarlas a la nueva institucionalidad estatal. En otros casos, la norma es amplia, como en el caso de la Ley de Régimen Electoral que establece que se puede conformar una región indígena originario campesino –por agregación

de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas— “mediante referendo promovido por iniciativa popular y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos propios de consulta” (art. 24). Sin embargo, no se ha dado ningún intento de acceso a la autonomía indígena mediante esta última modalidad, puesto que las restricciones para su experimentación son mayores porque exige un mayor grado de innovación institucional, al margen de que pone en discusión el tema de los límites territoriales, un aspecto que está presente en la discursividad de los pueblos indígenas pero es rechazado por el Estado, en tanto sujeto de la soberanía territorial bajo su modo unitario.

Las restricciones jurídicas y administrativas se refuerzan con el andamiaje gubernamental en distintos niveles, puesto que el Estado como *conjunto de burocracias* muestra una notable heterogeneidad en la calidad del desempeño de las agencias estatales. Adicionalmente, no existen esfuerzos de coordinación interestatal, menos de cooperación entre entidades —como el Órgano Electoral Plurinacional y el Viceministerio de Autonomías y Descentralización— y ningún vínculo con el Tribunal Constitucional Plurinacional, una instancia decisiva porque revisa y aprueba los estatutos autonómicos para que proceda a la convocatoria al referendo de “salida” que, mediante victoria del Sí por mayoría, instaure la autonomía indígena.

El diseño y ejercicio de la democracia intercultural y el proceso de conformación de autonomías indígenas han fortalecido, sin duda, al Estado como foco de identidad colectiva. El reconocimiento de la diversidad identitaria y cultural ha vigorizado la capacidad representativa del Estado y el sentido de pertenencia a la comunidad política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, provocando, de esta manera, una mayor cohesión en la sociedad bajo criterios de igualdad y diferencia.

Finalmente, un ejercicio complementario, pero decisivo para evaluar el “estado” del nuevo modelo estatal después de nueve años de vigencia de la CPE, es distinguir entre transición, reforma y construcción de la institucionalidad del Estado Plurinacional. No obstante, este ejercicio exige analizar el despliegue contingente de las dimensiones del Estado Plurinacional sin perder de vista que forman parte de un proceso de continuidad histórica.

Referencias

Calderón, Fernando (2006). “Sin idea de continuidad histórica no hay idea de ningún tipo de nación”. Entrevista en Revista *Tinkazos*, vol. 9, N° 21 (p. 26). La Paz: PIEB.

Garretón, Manuel Antonio (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: FCE.

Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter S.; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan (2004). *América Latina en el siglo XX. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago: LOM.

Mayorga, Fernando (2016). “La democracia intercultural en América Latina: procesos y desafíos”. En Trotta, Nicolás y Gentilli, Pablo (compiladores), *América Latina. La democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: CLACSO.

Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: Plural.

O’ Donnell, Guillermo (2007). “El estado en las democracias latinoamericanas”. Ponencia presentada en el seminario “¿Hacia dónde va América Latina?”, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Bariloche, Argentina, 17-18 de mayo de 2007.

O’ Donnell, Guillermo (2004). “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 149-191). Buenos Aires: PNUD.

Plata, Wilfredo y Cameron, John (2017). “¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?, pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base”. *Revista Cuestión Agraria*, vol. 3, julio de 2017 (pp. 19-60).

Soruco, Ximena; Franco, Daniela; y Durán, Mariela (2014). *Composición social del Estado Plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia*. La Paz: CIS.

Tapia, Luis (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*. La Paz: CLACSO/ Muela del Diablo/Comuna.

Dimensiones de lo plurinacional

Farit L. Rojas Tudela

En este ensayo propongo desarrollar tres lecturas de lo plurinacional. La primera, relaciona dos perspectivas de lectura al respecto, que hemos denominado *paralax plurinacional*. Creemos de suma importancia identificar el locus de enunciación del discurso sobre lo plurinacional. La segunda lectura trata sobre la idea de producir lo *común plurinacional*, para ello recurrimos a la noción comunidad sin comunidad, tematizada por Jean Luc Nancy (1999). Finalmente, a manera de cierre, y como una tercera lectura, se da cuenta de algunas incursiones jurisprudenciales sobre lo plurinacional que reflejan la tensión *paralax* y las posibilidades de crear lo común plurinacional.

El *paralax* plurinacional

Partiré de dos hipótesis, dos momentos tomados casi al azar, para empezar este diálogo sobre lo plurinacional. Estas dos hipótesis de origen son: a) los textos de Miguel Caminal, profesor catalán que a finales de los años ochenta empezó a teorizar sobre Estado Plurinacional y Federalismo plurinacional³; b) la tesis de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) de octubre de 1983, en la que se concluye con la necesidad de avanzar hacia un Estado Plurinacional.

Sugiero estos dos registros sobre el término Estado Plurinacional para comprender una diferencia constitutiva no en el término, sino en el sujeto de enunciación. Estos textos también tienen la virtud de ser anteriores, es decir se enuncian mucho antes de que el tema se desarrollara en el proceso constituyente boliviano (2006-2009), o en el proceso ecuatoriano (2007-2008).

³ Me parece que vale la pena referir esta afirmación de la pluma del mismo Caminal: “En los últimos años he orientado mi campo de investigación hacia el análisis comparado del nacionalismo y del federalismo. He estudiado cuáles son sus convergencias y divergencias. En el fondo de este interés se encuentra mi preocupación por la situación actual del Estado de las autonomías y su posible evolución futura en el marco de la Unión Europea. O siendo más preciso y directo, me pregunto: ¿es posible un desarrollo y transformación federal del sistema político español dentro y a partir de la cultura nacionalista? ¿Es compatible un federalismo plurinacional con el nacionalismo de Estado, en particular, y con la cultura nacionalista en general? En mi opinión, no” (Quesada, 2003: 131).

Entre el Estado Plurinacional de Miguel Caminal y el Estado Plurinacional de la tesis de la CSTUCB hay un abismo, una brecha irreconciliable, pues no hay, a primera vista, ningún territorio o dominio compartido entre ellos, aunque ambos traten una misma cosa, un mismo objeto. El Estado Plurinacional de Caminal es tan distante del Estado Plurinacional de la CSTUCB, pero (y este es el dato interesante), en algún momento ambos concurren, se relacionan y se tensionan.

Analicemos estas diferencias. En el primer caso, el del discurso de Caminal, se está delante de un Estado Plurinacional como una manera de llamar a un modelo federal al interior de una misma condición moderna europea, es decir, no está en juego ningún modelo civilizatorio o cultural lo suficientemente diferente o distinto. A pesar del multiculturalismo, la identidad política del Estado viene también facilitada por la existencia de una cierta cultura en común, o bien por la fuerza integradora, o en su caso, asimiladora de la cultura dominante (Caminal en Anton, 1998).

No se trata, para Caminal, de un encuentro de culturas o de un conflicto mediado por lo colonial (en la experiencia colonial una cultura no descubre a otra, sino, como señala el argentino E. Dussel, la encubre). Se trata, para el autor, de una manera de gestionar el flujo de poder entre iguales. El Estado de Caminal es el que proviene del modelo *westphaliano*, de una soberanía interna y externa, que se encontraría en transformaciones por el arribo de la comunidad europea.

En el segundo caso, en el de la tesis de la CSUTCB, se está discutiendo un modelo civilizatorio y culturalmente distinto, atravesado por una herida colonial (y de colonialidad interna, que es la condición política de la enunciación de lo plurinacional) y, en consecuencia, buscando una enunciación compleja (muchas veces contradictoria) de Estado Plurinacional. Para los indígenas de la CSUTCB este Estado no es parecido a ningún otro Estado moderno europeo.

La tesis de la CSUTCB señala:

Somos herederos de grandes civilizaciones. También somos herederos de una permanente lucha contra cualquier forma de explotación y opresión. Queremos ser libres en una sociedad sin explotación ni opresión organizada en un Estado plurinacional que desarrolla nuestras culturas y auténticas formas de gobierno propio. (Rivera, 2003: 96)

El Estado Plurinacional de la CSUTCB es el espacio, la condición de una libertad y de un desarrollo cultural distinto, mucho más cercano –aunque no lo enuncie–, a la libre determinación. Una distancia muy grande entre un modelo de federalismo (Caminal) y la necesidad de construir una alternativa a la modernidad estatal (CSUTCB). Una brecha de paralaje, como señala Zizek:

La definición común de paralaje es: el aparente desplazamiento de un objeto (su deslizamiento de posición sobre un contexto) causado por un cambio en la posición de observación que brinda una nueva línea de visión (...) que sujeto y objeto están inherentemente mediados,

de modo que un desplazamiento epistemológico en el punto de vista del sujeto refleja siempre un desplazamiento ontológico en el objeto mismo. (2006: 25-26)

Una brecha que presenta a ambos sujetos tan lejanos y hasta antagónicos, que solo los une esta casualidad: han nombrado al Estado Plurinacional, aunque con determinaciones distintas. Pero, decíamos que (y este es el dato interesante), en algún momento ambas enunciaciones concurren, se relacionan, no de manera absoluta, continua o definitiva, sino de manera intermitente, porosa y de constante retorno.

Los asesores jurídicos españoles, que colaboraron en el proceso constituyente boliviano, entendían (es posible que así lo hicieran) lo plurinacional al interior del debate sobre profundización de las autonomías españolas, empezadas a gestar en España desde 1978. Dicho de otro modo, comprendían lo plurinacional en las condiciones discursivas de Miguel (o Miquel, su nombre catalán) Caminal, como una manera de pensar la diferencia política, cultural, pero en la concurrencia y aceptación de la modernidad europea. En el fondo el pueblo español, después de la muerte de Franco, buscó a toda costa su inserción en la política moderna europea, en consecuencia, no es posible concebir lo plurinacional español desde el territorio y las preocupaciones que poseen las organizaciones indígenas en Bolivia, signadas por el evento (la herida) colonial. Sin embargo, se dio este encuentro (y este es el dato interesante), esta concurrencia, esta relación, en el proceso constituyente boliviano (2006-2009). Pues en el fondo de lo que se trató era de crear, redactar un nuevo texto constitucional, y para ello la presencia de los abogados, de los constitucionalistas, era necesaria.

Por otro lado, desde otra posición, la tesis de la CSTUCB de 1983 se desplazó a la propuesta de las organizaciones del Pacto de Unidad¹, que en mayo de 2007, presentaron un proyecto de texto constitucional (de 300 artículos, que impregnó la elaboración del texto boliviano vigente), el cual enfatiza en el carácter previo de construcción del Estado boliviano, es decir, en la existencia de algo previo a Bolivia. Un punto de partida como este determina y condiciona los desarrollos legislativos posteriores.

Propuesta de texto constitucional del Pacto de Unidad

Artículo 1. Esta Constitución respeta y constitucionaliza la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios y afrodescendientes, el dominio ancestral sobre sus territorios y garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho a controlar

¹ El Pacto de Unidad estaba compuesto, en mayo de 2007, por las principales organizaciones sociales de Bolivia: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB, Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia - CSCIB, Confederación Nacional de Mujeres Campesina Indígena Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" - CNMCIQB-"BS", Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano - CIDOB y Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu - CONAMAQ, además de una suma de otras organizaciones aliadas a estas cinco importantes.

sus instituciones, al auto gobierno, a desarrollar su derecho y justicia propia, su cultura, formas de vida y reproducción, al derecho a reconstituir sus territorios y al derecho a definir su desarrollo con identidad.

Artículo 2. Bolivia se caracteriza como un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático y social, que reconoce el pluralismo jurídico, político, cultural y lingüístico; descentralizado y con autonomías territoriales. Garantiza la igual dignidad de las personas, las naciones, pueblos y culturas y fomenta el respeto mutuo y el diálogo intercultural. Se funda en los principios de unidad, solidaridad, reciprocidad, complementariedad, armonía, equilibrio, equidad social y de género en la participación, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, con equidad de género, para “vivir bien”.

El artículo 1 de la propuesta del Pacto de Unidad presenta al sujeto constituyente, al sujeto desde el cual se enuncia el Estado Plurinacional. Este sujeto no es otro que las *naciones y pueblos indígena originarios y afrodescendientes*. Este sujeto es el que conserva y lleva en sí la herida colonial. Este sujeto es el que expresa *la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario*. Entonces, no es este un sujeto que deba adecuarse, sino un sujeto que busca crear una alternativa al estado moderno liberal. Luego, viene la caracterización de Bolivia como *Estado Unitario Plurinacional Comunitario*, es decir, un Estado que se crea desde el territorio discursivo de enunciación de los pueblos indígenas.

El destino del artículo 1 de la propuesta del Pacto de Unidad será convertirse en el artículo 2 de la Constitución vigente; y el artículo 2 de la propuesta del Pacto de Unidad será el artículo 1 de la Constitución vigente. Este cambio es fundamental, pues en el primer caso es el sujeto *naciones y pueblos indígena originarios y afrodescendientes* el que contiene al Estado Plurinacional. En el segundo, es el Estado Plurinacional el que contiene a las naciones y pueblos indígenas y afrodescendientes.

Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

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

La Constitución boliviana, en consecuencia, habita esta tensión de desarrollos modernos y de propuestas no modernas o alternativas a la modernidad. Habita esta brecha de paralaje, pues una manera de interpretar la Constitución Política del Estado (CPE) es a partir del archivo del constituyente, como lo señala y manifiesta el Artículo 196 de la CPE.

Estas tensiones entre innovaciones modernas y luchas antisistémicas no son nuevas en Bolivia, por ejemplo, las podemos ver claramente en el desarrollo del estatus de ciudadanía en Bolivia. Por un lado, la ciudadanía supone el ejercicio individual de derechos liberales de participación política, pero por otro lado la historia de la lucha por los derechos políticos es, en Bolivia, una lucha colectiva de organizaciones sociales². Son los sujetos colectivos y las formas colectivas de organización las que disputan lo político, y pese a que el tratamiento jurídico de la ciudadanía pueda hacer referencia a un derecho individual liberal, la ciudadanía en Bolivia es una síntesis de la historia de las luchas de colectivos sociales. Sucede lo mismo con la Constitución y el diseño del Estado Plurinacional.

Producir lo plurinacional comunitario³

A partir del año 2009, en Bolivia, se constitucionaliza la pluralidad en consonancia al pluralismo jurídico⁴ que supone necesariamente un diálogo intercultural y a la vez un descentramiento respecto a la fuente de derechos. En un pluralismo jurídico, como el que se desarrolla en Bolivia, no hay una sola fuente del *derecho* y de los *derechos*, no hay una sola fuente del *lenguaje de los derechos* y de las posibilidades performativas de su realización, sino que existe una pluralidad previa que funda los pluralismos como estrategias de diálogo intercultural.

El pluralismo connota la existencia previa de comunidades de derechos que provienen de diferentes matrices culturales, determinaciones y condiciones, que permite establecer que la interpretación moderna de derechos (o de Estado) corresponde en realidad a una

2 Bolivia nace a la vida política, jurídica e institucional en 1825. No nace en un solo acto, e incluso podemos decir que no termina de nacer sino después de dos guerras: la del Pacífico (1879) y la del Chaco (1932). Bolivia se construye sobre un diseño y diagrama colonial, en la que el estatus de ciudadanía reflejaba claramente la exclusión, explotación, discriminación y marginamiento de mujeres e indígenas. El trabajo de ambos grupos humanos permitió al Estado consolidarse. El trabajo no reconocido de las mujeres, y el tributo indígena, fue central para el desarrollo del erario público. Este diagrama colonial se mantiene incluso después de la revolución nacional de 1952, se aprueban una serie de reformas entre las que cabe destacar la nacionalización de las minas, la reforma agraria que otorga tierras al campesino, el voto universal y una reforma educativa inclusiva. En Bolivia lo que denominamos la conquista del derecho individual liberal llamado *ciudadanía*, en realidad es el resultado de una serie de luchas colectivas, corporativas e indígenas.

3 Aquí seguimos lo desarrollado por Rojas 2017.

4 Una de las condiciones del *pluralismo jurídico*, pero también de los *otros pluralismos* (político, lingüístico, cultural, institucional, etc.) es la preexistencia de otros derechos, de otras comunidades de derechos. La Constitución Política del Estado solo vuelve a restablecer esta condición que el artículo 1 ha denominado *pluralidad* y que la propuesta de texto de la Organizaciones del Pacto Unidad la presentaba como el artículo 1. En la redacción que se desarrolla en este texto no se ha querido recurrir a la noción de reconocimiento del pluralismo, en tanto esta noción de reconocimiento puede generar tensión entre el que reconoce y el (o los) reconocido(s). Es decir, reconstituye una centralidad de un texto que reconoce y subordina, el cual consideramos que se trata de dejar de lado en el proceso constituyente.

de las comunidades, entre otras. Es decir, el pluralismo supone que existe más de una fuente de derechos, o sea, más de una comunidad entendida como fuente de derechos. En otras palabras, el pluralismo solo puede ser convocado a partir de la condición politópica de las comunidades.

El *pluralismo*, además, connota la posibilidad de crear una comunidad. No se trata de una comunidad preexistente que inicie el diálogo, sino de la necesidad misma de crear una comunidad que reúna a las demás comunidades.

La idea misma de comunidad supone un conjunto de personas unidas no por una propiedad compartida, sino por ausencia compartida. No es casual que Roberto Espósito en su trabajo filológico⁵ sobre el origen del término *communitas* lo refiera bajo el subtítulo “nada en común”. “Cum” es un vínculo, y “munus” es la materia o efecto del don mismo, nos señala Espósito. “Cum munus” supone un estar vinculado al “munus”, al “don”. La tesis central de Espósito es la siguiente:

Communitas es el conjunto de personas a las que las une, no una propiedad, sino justamente un deber o una deuda. Conjunto de personas unidas no por un más sino por un menos, una falta, un límite que se configura como gravamen, o incluso una modalidad carencial, para quien está afectado, a diferencia de aquel que está exento o eximido (2003: 30).

En otros términos, la comunidad expropia al individuo su subjetividad. En este sentido, podemos decir que una comunidad de comunidades, una comunidad plurinacional, despoja a las comunidades su ambición de imponer a otras comunidades sus determinaciones y, en todo caso, avanza a crear *una comunidad*.

Una comunidad de comunidades debe caracterizarse por su condición de producido, inventado⁶, de necesidad histórica y política, es decir de concreción política construida por necesidades y determinaciones históricas, la cual también se relaciona con una nueva condición de estatalidad (Estado Plurinacional) que está en juego en la Constitución. Esta comunidad de comunidades no es una síntesis, tampoco supone la construcción de una comunidad que elimina a las comunidades que la constituyen, es, si se desea una caracterización, *una*

5 Para Espósito es necesario ingresar a un estudio filológico, es decir, a un estudio de los textos escritos, a través de los que se pueda reconstruir, lo más fielmente posible, el sentido original de estos con el respaldo de la cultura que en ellos subyace.

6 El carácter producido, construido, inventado trata de desplazarse de la dicotomía entre lo artificial y lo natural. Inicialmente, en las primeras discusiones que he sostenido sobre este tema me refería a un carácter artificial de esta comunidad de comunidades, pero, la posibilidad que abre el término *artificial* convoca internamente a la noción de naturaleza. No se trata de oponer esta comunidad de comunidades a la naturaleza, sino desplazar la noción de naturaleza a la noción de producción colectiva de esta comunidad de comunidades, generando el diálogo entre comunidades, un diálogo que debe partir de la igualdad y que a la vez debe conservar su carácter abierto.

*comunidad sin comunidad*⁷, que descentra la posibilidad de ser *una* comunidad realizada de manera finalista. Justamente lo que caracteriza a la comunidad producida o creada es que no reprisa la comunidad de ninguno de sus actores, es justamente una *comunidad sin comunidad*.

Es necesario reparar en la condición plural y política de esta comunidad de comunidades (o comunidad sin comunidad), puesto que si fuera una comunidad social –o natural– se correría el riesgo de eliminar la diversidad de las comunidades y repetir el predominio de una comunidad sobre las otras. Por ello, la comunidad de comunidades presupone la existencia previa de las otras comunidades. Es el carácter singular inacabado de la pluralidad, y en sí, la expresión de esta tensión de paralaje que hemos manifestado en un inicio.

El Estado Plurinacional y el pluralismo jurídico⁸ suponen descentrar la teoría política dominante y el sistema jurídico dominante bajo los cuales se ha organizado el Estado moderno y el Constitucionalismo continental, y vaciar, de esta manera, el centro de organización de la discursividad de la forma Estado y de lenguaje de derechos predominante, y que –a partir de lo plural–, se genere un diálogo político entre las comunidades de derechos, dando paso a un posible Estado Plurinacional y pluralismo político en devenir.

Cuando se refiere a que la comunidad de comunidades se genera en el diálogo político no se hace referencia a lo político partidario, sino a lo político que en sí mismo posibilita la pluralidad. Es decir, lo político en tanto querella discursiva, querella de la igualdad de las comunidades en busca de concertar esta comunidad de comunidades, en un tiempo y momento histórico, que no supone la fundación de ningún universal, sino de un *pluriverso*.

En consecuencia, la Constitución aprobada en 2009 abre la posibilidad de pensar otro derecho (o un derecho otro) que no es un derecho de la otredad, sino que es un derecho de la comunidad de comunidades, es decir, un derecho a ser construido críticamente y que transformará el lenguaje de los derechos y abrirá las posibilidades de un Constitucionalismo plurinacional, junto con la construcción de un Estado Plurinacional comunitario.

7 Esta idea de una comunidad sin comunidad ha sido tratada por Nancy en su texto *La Comunidad desobrada*, en el cual refiere que: “La Comunidad es lo que tiene lugar siempre a través del otro y para el otro. No es el espacio de los mí-mismo sino de los yo, que son siempre otros (...). No es una comunión que fusione los mí-mismo en un Mí-mismo o en un Nosotros superior. Es la Comunidad de los otros. La verdadera comunidad de los seres mortales (...). La Comunidad ocupa por tanto un lugar singular, asume la imposibilidad de su propia inmanencia, la imposibilidad de ser comunitario en tanto que sujeto. La Comunidad asume e inscribe –es su gesto y trazado propios–, de alguna manera, la imposibilidad de la comunidad” (Nancy, 1999: 35).

8 Por *pluralismo jurídico* entiendo la existencia de otras fuentes de derechos, de otras lógicas y posibilidades políticas de producir los derechos y el lenguaje de los derechos. En este sentido, se abandona en parte el pluralismo desde su vertiente liberal (en tanto tolerancia de otras formas de vida) y se abre a la hospitalidad (en tanto convivencia de todas las formas de vida sin centralidad).

Los desarrollos jurisprudenciales en curso

Ya sea por el *paralax* plurinacional, o por esta necesidad de construir lo común plurinacional, los desarrollos jurisprudenciales son aún jóvenes y se balancean entre el discurso retórico y la puesta en práctica, entre las versiones más conservadoras de aceptar la diferencia indígena en tanto se adecue a la universalidad occidental y las más radicales de deconstruir el discurso occidental como uno más entre otros y restarle, de esta manera, centralidad. Desde lo retórico, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) ha ido caracterizando al Estado Plurinacional como un Estado en construcción o distinto a la tradición moderna del Estado.

La Sentencia SCP 260/2014 señala que el carácter plurinacional del Estado supone la construcción colectiva 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. (12 de febrero, FJ. III.1.1)

En un tenor similar, la sentencia SCP 487/2014 señala que la CPE boliviana:

(...) rompe con la herencia del constitucionalismo monocultural, que nació a espaldas de los pueblos indígenas y del constitucionalismo pluricultural que introdujo de manera subordinada un reconocimiento parcial a los derechos de los pueblos indígenas. Nuestra Constitución marca una ruptura respecto al constitucionalismo clásico y occidental concebido por las élites políticas; es un constitucionalismo que expresa la voluntad de las clases populares y los pueblos indígenas, creando una nueva institucionalidad, transversalizada por lo plurinacional, una nueva territorialidad, signada por las autonomías, un nuevo régimen político y una nueva legalidad bajo el paradigma del pluralismo jurídico igualitario en el marco de la Constitución Política del Estado. (24 de febrero, FJ. III.1.1.)

Bajo el criterio de ambos desarrollos jurisprudenciales, la praxis del Derecho debería partir por construir un nuevo Derecho plurinacional comunitario. Sin embargo, es y no es así. La misma sentencia SCP 487/2014 (referida anteriormente) señala que:

La interpretación plural de los derechos supone, entonces, que el carácter universal de los derechos humanos previsto en el art. 13 de la CPE, deba ser contextualizado en determinado ámbito, tomando en cuenta las particularidades de la nación y pueblo indígena originario campesino correspondiente, a efecto de no imponer una sola visión e interpretación occidental de los derechos. Así, bajo esos parámetros, tendrá que analizarse el acto, decisión o resolución vinculada a la nación o pueblo indígena originario campesino, a partir de sus propios principios, valores, derecho y cosmovisión, para posteriormente analizar su compatibilidad con los principios y valores de nuestra Constitución Política del Estado,

otorgando así una interpretación plural al derecho o garantía que se encuentra en conflicto. Es en ese marco que, en muchos casos, los jueces estarán obligados a efectuar la 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. (SCP 487/2014 del 25 de febrero)

De manera muy clara, una comunidad de derechos –es decir, la comunidad occidental de derechos– se presenta como universal y válida, y la de los pueblos indígenas como singular y sujeta a comprobación para emitir algún juicio de validez. La nueva legalidad aún está a la espera de tener una chance en disputar la hegemonía de los derechos humanos, sin embargo, no es nada desdeñable la posibilidad de someter a un juicio de ponderación a las decisiones de la justicia de algún pueblo indígena. Pero en otros desarrollos jurisprudenciales, como el de la Sentencia SCP 0037/2013 del 4 de enero de 2013 se señala algo, aparentemente opuesto:

(L)os pueblos indígena originario campesinos en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a resolver sus conflictos internos de acuerdo con sus normas, procedimientos e instituciones, los que en el marco del Estado Plurinacional, son reconocidos con igual valor jurídico, de tal forma cuentan también con la facultad de hacer cumplir sus resoluciones y hacer valer sus decisiones frente a los demás órganos e instituciones estatales, entre ellos, las autoridades de otras jurisdicciones. (SCP 0037/2013 del 4 de enero)

Asimismo, una ola de conservadurismo legislativo ha avanzado en racionalizar occidentalmente la Constitución y sus alcances, y parte de esta impronta conservadora ha sido la Ley de deslinde jurisdiccional N° 073 del 29 de diciembre de 2010⁹. Es ejemplar el artículo 10 de esta ley, que señala:

Artículo 10. (ÁMBITO DE VIGENCIA MATERIAL).

I. La jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación.

II. El ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina no alcanza a las siguientes materias:

⁹ El 26 de diciembre de 2010 el gobierno boliviano aprobaba el Decreto Supremo 748 que levantaba el subsidio a los hidrocarburos, lo cual generó entre el 27 al 31 de diciembre una serie de movilizaciones y conflicto social. Por ello, la Ley de deslinde jurisdiccional pasó casi desapercibida.

- a) En materia penal, los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio;
- b) En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autonómica y lo relacionado al derecho propietario;
- c) Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas;
- d) Otras que estén reservadas por la Constitución Política del Estado y la Ley a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y otras reconocidas legalmente.

Esta norma elimina la posibilidad de un pluralismo jurídico igualitario, por la cantidad de materias que prohíbe (re)conocer a la jurisdicción indígena originario campesina.

Sin embargo, la habilidad del Tribunal Constitucional Plurinacional para reinterpretar esta ley es muy interesante. Así a la sentencia SCP 764/2014 de 15 de abril ha señalado que:

FJ. III.3.2. (...) de acuerdo a los principios de progresividad y de favorabilidad para el ejercicio pleno y eficaz del derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, postulado que encuentra sustento en una interpretación armónica de los arts. 13.I, 256 y 2 de la CPE, se tiene que todos los actos, hechos y conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron las naciones y pueblos indígena originario campesinos bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, son de conocimiento de la jurisdicción indígena originario campesina, por tanto, el ámbito de aplicación material de esta jurisdicción, debe ser interpretado de la manera más amplia y progresiva posible, para que se asegure la vigencia de la plurinacionalidad y el respeto al ejercicio pleno de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. El postulado expuesto, constituye precedente jurisprudencial vinculante.

(...)

Asimismo, a efectos de un entendimiento acorde con una interpretación armónica y sistémica del bloque de constitucionalidad imperante, se tiene que el art. 29 inc. a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su tenor literal previene que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados partes, grupo o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ésta, o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. En ese marco, este mismo criterio debe ser aplicado para la interpretación del ordenamiento tanto constitucional como infra-constitucional boliviano.

En atención a lo expresado y al amparo de la pauta de interpretación plasmada en el art. 29 inc. a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tiene que la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que en su art. 10.II disciplina las exclusiones competenciales de la jurisdicción indígena originario campesina, debe ser interpretado de manera restrictiva y excepcional, para evitar así suprimir el ejercicio al derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; en ese orden, el numeral primero de dicha disposición, debe ser interpretado a la luz de pautas progresivas y extensivas de interpretación, para consolidar así una máxima eficacia y plena vigencia del principio de libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, aspecto coherente con el postulado de plurinacionalidad igualitaria, con armonía social y respeto, bases del orden constitucional establecido a partir de la Constitución Política del Estado de 2009. Este postulado, se configura como precedente jurisprudencial vinculante (SCP 764/2014 de 15 de abril).

Una vez más el desarrollo jurisprudencial del TCP ha logrado rearticular la dimensión plurinacional del pluralismo jurídico, pese a que en su razonamiento trabaja aún con las declaraciones de derechos humanos de clara vertiente racional occidental. Estos desarrollos jurisprudenciales han sorteado una vez más las comprensiones de la Constitución y de la mencionada ley de deslinde, en un claro antagonismo resultado de esta brecha de *paralax plurinacional* que mencionábamos y que precisa de una discusión política respecto a las maneras en las que se va construyendo el Estado Plurinacional en Bolivia.

Consideramos que el tema de las autonomías indígenas es otra forma de *paralax* que reúne una versión de descentralización político administrativa y una forma política de la autodeterminación de los pueblos indígenas, que reitera esta misma tensión que encontramos en lo plurinacional.

Referencias

- Antón, Joan (coord.) (1998). *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- Espósito, Roberto (2003). *Communitas: Origen y destino de la comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Nancy, Jean-Luc (1999). *La comunidad desobrada*. Madrid: Arena Libros.
- Quesada, Fernando (coord.) (2003). *Estado plurinacional y ciudadanía: Constitucionalismo y cuestión nacional*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Rivera, Silvia (2003). *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980*. La Paz: Aruyiwiri.
- Rojas, Farit (coord.) (2017). *Constitución, modelo para desarmar*. La Paz: CIS.
- Zizek, Slavoj (2006). *Visión de paralaje*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sentencias Constitucionales:

SCP 0037/2013 de 4 de enero.

SCP 260/2014 de 12 de febrero.

SCP 487/2014 de 24 de febrero.

SCP 487/2014 de 25 de febrero.

SCP 764/2014 de 15 de abril.

Pensar una nueva caracterización de las autonomías indígenas

Pedro Portugal Mollinedo

Bolivia, en el transcurso de su historia, ha vivido momentos trascendentales en el esfuerzo de consolidar una identidad nacional viable. Sin embargo, si bien esos esfuerzos han significado avances importantes en la solución de muchos problemas, ellos no han tenido conclusión plena, dejando insatisfecho el asunto principal. Ese asunto principal es, en nuestra opinión, la consolidación de un Estado nación.

La noción de Estado ha sido recientemente desacreditada, sobre todo por la influencia del pensamiento culturalista posmoderno. Esa corriente, al mismo tiempo que afrentaba la razón y la metodología científica, enalteció la espontaneidad y el relativismo. Así, el Estado nación llegó a significar en el terreno de la administración política el verticalismo, la imposición arbitraria de poder y la desaparición de las diferencias.

Esa opinión –en muchos sentidos arbitraria y sin sustento– buscó sostenerse en la experiencia y las expectativas de los pueblos indígenas. De ahí que el proyecto de Estado del actual gobierno en Bolivia haya sido denominado Plurinacional. Sin embargo, ¿qué soporte teórico tiene la plurinacionalidad?, ¿es aplicable y funcional en la experiencia estatal? y, sobre todo, ¿corresponde a la expectativa de los pueblos indígenas? Trataremos de dar algunos criterios sobre estos aspectos en el presente trabajo.

La plurinacionalidad como alternativa política

La supremacía del proyecto plurinacional en algunos países –Bolivia y Ecuador, principalmente– tiene correlato con el declive del análisis marxista clásico y con el injerto de este en la reflexión posmoderna. En realidad, el posmodernismo y sus soluciones políticas son manifestaciones culturales de las sociedades con liberalismo capitalista triunfante, fundamentalmente los Estados Unidos de Norteamérica y luego Canadá y los países del norte de Europa. Sin embargo, tempranamente anunciadas con esa naturaleza, lo que podría parecer una denuncia se convierte más bien en una adopción. Jameson (1991), por ejemplo, en *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, considera que no hay contradicción entre una posición marxista y el reconocimiento de

esta situación posmoderna, aunque alerta sobre lo que después serán las características perniciosas de la cultura posmoderna (y que nosotros la constatamos sobre todo en su aplicación en realidades como la de nuestro país): el retorno al pasado y la reproducción caricatural de expresiones perimidas; la elaboración del discurso a través de ficciones y la creación de realidades que nunca existieron.

La constatación de las políticas multiculturales (derivaciones políticas del posmodernismo ideológico) como argumentos culturales del capitalismo se observa en el hecho de que su implementación en Bolivia, por ejemplo, hizo parte del paquete de reformas neoliberales desarrolladas en el país durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

Indicamos al inicio que Bolivia, en el transcurso de su historia, ha vivido momentos trascendentales en el esfuerzo de consolidar una identidad nacional viable. Ese esfuerzo identitario ha acompañado siempre transformaciones en el campo social y económico: la independencia de Bolivia y el intento de implementación del modelo liberal e ilustrado; la guerra federal y el ensayo por modernizar el país; la Revolución nacional de 1952 y su empeño en destruir el orden feudal y crear una economía nacional. Todos esos esfuerzos, sin embargo, no fueron completos ni exitosos en sus realizaciones.

El actual *proceso de cambio*, que se inicia con el acceso al gobierno del MAS y Evo Morales a través del triunfo electoral el año 2005, hace parte de esos momentos trascendentales. ¿Reproducirá también la frustración que experimentaron aquellos?

En lo que respecta a la concepción del Estado y de la nación y la naturaleza de los cambios sociales y económicos a implementarse, existen evidentemente diferencias obvias entre los anteriores procesos históricos y el actual. Sin embargo, entre el actual y los anteriores existe una diferencia que no debería ser indudable. Me refiero al papel de la ideología política en la implementación de proyectos estatales.

Desde ya es evidente que en la historia de Bolivia no hubo nunca la emergencia de un pensamiento político propio, en sentido de autonomía y originalidad fundamental. En realidad, no puede haber tal si tomamos en cuenta que en la elaboración de ideas intervienen realidades materiales que son comunes, o por lo menos interconectadas. Pero, tomando en cuenta ello, sí hubo siempre una reflexión política innovadora y original en los límites ya citados. Esas manifestaciones fueron particularmente creativas durante el periodo de la llamada Revolución nacional de 1952.

Lo importante es notar que el debate de ideas para ser fructífero tiene que preceder y acompañar al hecho social transformador. Cuando es así, se justifica el conocido dicho leninista de que “no puede haber acción revolucionaria sin teoría revolucionaria”. Es lo que sucedió en Bolivia, por ejemplo, en 1952 y no actualmente, donde la reflexión teórica llega *a posteriori*, como defensa de lo ya hecho, como justificación de lo acontecido y no previsto.

Quizás, el hecho de que el *proceso de cambio* se explayó en un contexto internacional en que el posmodernismo culturalista adquiriría hegemonía en la Academia y en el ámbito político explique esa inopia teórica. La exaltación del accidente cultural, ennoblecido como paradigma, volvió al debate teórico al mismo tiempo confuso e irrelevante¹. En ese marco, el gobierno del MAS simplemente adoptó los planteamientos y políticas que el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) implementó con contenido posmoderno: multiculturalismo educativo, participación popular con Organizaciones Territoriales de Base, OTB, y Tierras Comunitarias de Origen, TCO, para las poblaciones indígenas. El modelo plurinacional estaba prácticamente servido.

La implementación de ese modelo, vinculado a las estrategias de corte liberal, se remonta incluso a antes del gobierno de Sánchez de Lozada. Durante el gobierno de Jaime Paz Zamora se empezó a legislar sobre los derechos de las comunidades indígenas bajo la consigna de “unidad en la diversidad” (Paz Zamora, 1989) y se sancionó sobre la protección al medioambiente, relacionándolo –según los imperativos de la moda posmoderna– con los indígenas, como sus “guardianes naturales”². Durante la Cumbre Especial Antidroga celebrada en Cartagena de Indias (Colombia), Jaime Paz Zamora defendió la necesidad de políticas alternas a la erradicación de cicales, bajo la consigna “coca no es cocaína” (febrero de 1990).

Hubo, en consecuencia, pereza teórica (para utilizar una formulación políticamente correcta) en entender y definir el acceso del MAS y de Evo Morales al gobierno por parte de sus teóricos y plantear así modelos de transformación; se siguieron más bien dócilmente modas y tendencias heredadas de gobiernos anteriores a los que –irónicamente– se los define como enemigos. Esta situación implica varias facetas: una ruptura con el rico debate en el seno de la izquierda sobre el hecho nacional, la implementación hacia los indígenas de los mismos términos de relaciones vigentes en los anteriores gobiernos y la constitución de un cuerpo constituyente y legal que al contradecir las políticas concretas

1 Los pensadores posmodernos son caracterizados por sus atributos abstractos, que al mismo tiempo exaltan la simpleza atribuida al pensamiento del *otro*, en nuestro caso del indígena. Ese desmérito al pensamiento político racional no es nuevo. Annekov relata una querrela entre Marx y el comunista utópico alemán Weitling. Este se quejó de que aquel y Engels escribían temas oscuros, ajenos al interés práctico de los trabajadores. Ante esa crítica, Marx “perdió el control de sí mismo y golpeó tan fuerte con su puño sobre la mesa que la lámpara que estaba encima de ella cayó con estrépito. Y saltó diciendo: ‘la ignorancia nunca ayudó a nadie’” (Annekov, s.f.).

2 A partir de 1990, el gobierno de Paz Zamora promulgó varios Decretos Supremos reconociendo diversos territorios indígenas. Mediante el Decreto Supremo N° 23107 del 9 de abril de 1992, se creó la Guardia Forestal Indígena para cumplir las diversas tareas de control y protección de los territorios indígenas. Esa misión, enmarcada en el considerando de que “la pausa ecológica histórica prevé la protección, conservación y uso sustentable de los recursos naturales, como medida para garantizar el futuro de las nuevas generaciones de bolivianos”, es naturalmente encargada a los indígenas a quienes la idea dominante en ese entonces los consideraba ya los “guardianes naturales” del medioambiente.

del gobierno, actuarán como grilletos en las reformas que se pueden hacer al Estado. Veremos brevemente estos temas.

El debate del tema nacional

El Estado y la Nación han sido temas de común aceptación en las ciencias sociales y políticas y en la teoría de las organizaciones políticas hasta antes del advenimiento posmoderno. Sería injusto indicar que la corriente posmoderna ha violentado en general esa tendencia: solo lo ha hecho en contextos endebles e inconsistentes como el boliviano.

Siguiendo un reflejo atávico, los pensadores bolivianos contemporáneos siguieron gozosos senderos que les abrían otros teóricos extranjeros, cuya devoción al posmodernismo seguramente debía mucho a la derrota “de los ideales revolucionarios de la década del sesenta” y a la caída del Muro de Berlín a fines de los ochenta (Osorio, 2009). Citemos solo algunos: el portugués Boaventura de Souza Santos y la norteamericana Catherine Walsh se erigieron en teóricos de la plurinacionalidad, imponiendo conceptos como el de “diálogo de saberes”. Los argentinos Enrique Dussel (que hizo carrera como profesor universitario en México) y Walter Mignolo (cuya fama universitaria se estableció en los Estados Unidos) dictaron cátedra política sobre lo que debía ser la descolonización.

En este nuevo ambiente relativista, en el que no se valora “diferenciar entre conocimiento y mera creencia” (Pallares, 2006), el concepto de Estado nación –como señalamos antes– llega a ser peyorativo, fundamentalmente por una carga emotiva negativa que se le atribuye. Sin embargo, el valor del concepto Estado nación ha sido siempre enaltecido en el debate marxista. Antonio Negri lo sintetiza de la siguiente forma: “...si la nación se ha convertido en realidad, si la fuerza soberana ha dado origen a la nación, solo ha sido a partir del concepto de Estado-nación” (Fundación de los Comunes, 2015).

El aspecto más penoso de la ruptura del posmodernismo con el pensamiento sobre el Estado nación es que implica una solución de continuidad con la importante producción de pensadores bolivianos vinculados al proceso de la Revolución nacional de 1952, entre los que destaca René Zavaleta Mercado³ y otros que después, siguiendo la metodología marxista, quisieron ahondar ese tema⁴. Ello compromete también los ensayos contemporáneos, como los de Fernando Mayorga sobre Zavaleta, de acercarse a ese autor y dilucidar su “metodología para entender Bolivia” (Mayorga, 2016).

La propuesta de Estado Plurinacional implica, tal como fue definido hasta ahora, que se desecha el proyecto de Estado nación. La plurinacionalidad es presentada como respuesta al Estado colonial. Esa solución, sin embargo, tiene la inconveniencia de no

3 Dos obras de este autor, en mi opinión, merecen especial consideración en este aspecto: *La formación de la conciencia nacional* (1967) y *Lo nacional-popular en Bolivia* (1986).

4 Citemos como ejemplo a Ramiro Velasco Romero, *Creación de la idea nacional* (1992) e Isaac Sandoval Rodríguez, *Nación y Estado en Bolivia* (1991).

tener sólidos antecedentes de debate previo ni de pertenecer al patrimonio histórico de las reivindicaciones indígenas.

Respecto a esto último (la plurinacionalidad como patrimonio histórico de las reivindicaciones indígenas), es evidente que el requerimiento de los movimientos indianistas y kataristas –antecedentes ineludibles si se quiere entender el panorama político actual en Bolivia–, no contemplaba la plurinacionalidad, sino el recurso de la “toma del poder” en Bolivia. Es posible detectar el surgimiento de ese concepto en la corriente katarista (que a diferencia de la indianista valoraba la aproximación con los denominados sectores progresistas de la sociedad boliviana) si se examinan el uso de esa terminología en sus documentos y declaraciones, se constata que coincide con la cada vez mayor aproximación e influencia de diferentes ONG e intelectuales exógenos que esgrimen ese recurso. Es el caso del Centro de Investigaciones del Campesinado, CIPCA, y de Xavier Albó, por ejemplo. Es importante conocer bien este antecedente⁵, pues nos permite entender lo que surgirá posteriormente y tendrá mayor fuerza después del acceso del MAS y de Evo Morales al gobierno de Bolivia.

Años después, la terminología plurinacional será cada vez más importante, coincidentemente con el ocaso político indianista y katarista. Finalmente, en los momentos previos al cambio político del 2005 y los de la Asamblea Constituyente que determinará la Nueva Constitución Política de Bolivia, la influencia de nuevas ONG y otros teóricos –también exógenos– será determinante en el rumbo plurinacional que tomará Bolivia.

El “experimento plurinacional”

El año 2007, la “Alianza interinstitucional CENDA–CEJIS–CEDIB” publica el texto de Boaventura de Sousa Santos *La reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*. Los editores señalan:

(...) creemos que las ideas de Boaventura y los diálogos que hemos mantenido con él nos han ayudado a profundizar las reflexiones sobre el proceso de construcción del Estado Plurinacional que los pueblos indígenas y originarios han planteado en la propuesta del Pacto de Unidad. (Santos, 2007: 7)

El planteamiento de que ONG y teóricos tienen mucho que ver con la paternidad y detalles del proyecto plurinacional, por supuesto que no es admitido por los aludidos. Boaventura de Sousa Santos comienza su intervención precisando:

5 No existe mucha literatura sobre el periodo de los años 60 a 80 que señala la constitución y apogeo de la corriente del indianismo katarista. Uno de esos pocos textos es el trabajo de Pedro Portugal Mollinedo y Carlos Macusaya Cruz (2016) *El indianismo katarista. Una aproximación crítica* [en línea], La Paz: Fundación Friedrich Ebert (FES). Disponible en: <http://www.periodicopukara.com/archivos/el-indianismo-katarista.pdf> (acceso 4 de junio de 2018).

Es una pura coincidencia que mi charla tenga lugar en este momento y sobre este tema aquí en Santa Cruz, en circunstancias tan conflictivas. Yo fui invitado para participar en un Seminario Internacional⁶ y tenía la intención de desplazarme después a Santa Cruz. La coincidencia de fechas con los encuentros territoriales de la Asamblea Constituyente, que pude observar ayer y hoy, han sido para mí una gran lección de lo malo y de lo bueno que ocurre a su alrededor. (p. 11).

Lo relevante son algunas apreciaciones de Boaventura sobre la plurinacionalidad en Bolivia. Algunas de estas son:

(...) toda la teoría política es monocultural, tiene como marco histórico la cultura eurocéntrica que se adapta mal a contextos donde esta cultura eurocéntrica tiene que convivir, de una manera o de otra, con culturas y religiones de otro tipo, no occidentales como son, por ejemplo, las culturas indígenas. (p. 13)

Existe aquí una dicotomía: política monocultural - eurocéntrica - occidental ≠ política pluricultural - indigenocéntrica - antioccidental. En realidad, el pensamiento culturalista es también una ideología occidental, aun cuando se la quiera hacer pasar como emanación del pensamiento indígena. De acuerdo a Santos:

La idea de plurinacionalidad es hoy consensual en bastantes estados del mundo. Existen bastantes estados que son plurinacionales. Canadá es plurinacional, Suiza es plurinacional, Bélgica es plurinacional. (...) Aquí podemos ver que esta segunda tradición de nación, la tradición comunitaria, es la tradición que los pueblos indígenas han desarrollado. Este concepto de nación conlleva un concepto de autodeterminación, pero no de independencia. Nunca los pueblos indígenas han reivindicado, ni en el mismo Canadá, la independencia. Han reivindicado formas más fuertes o más débiles de autodeterminación. (p. 18)

Lo anterior reafirma lo previamente indicado: la plurinacionalidad es sobre todo un fenómeno occidental, asentado en las democracias liberales y sobre una consistente infraestructura económica capitalista. Aun así, esa argumentación omite varias verdades, entre ellas que la plurinacionalidad en Canadá, por ejemplo, se da una vez eliminados, *deculturados* y asimilados uno de los beneficiarios de esa política: los pueblos indígenas. Y también que plurinacionalidad no implica ejemplaridad gubernamental, como lo demuestra el caso de Bélgica y el caos que protagoniza en la actualidad España, en el caso de Cataluña.

Para, seguramente, zanjar esas y otras objeciones, Boaventura resuelve declarar que existirían dos tradiciones de nación en las que se asentarían los proyectos plurinacionales. La de los pueblos indígenas sería ejemplar para los Estados, pues no conllevaría el riesgo de independencia. En realidad, en Bolivia la tradición autonómica es herencia colonial

6 Seminario "Pensar el Estado y la Sociedad", organizado por el Posgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA) y el Grupo Comuna 26-30 de marzo, La Paz.

(las “dos Repúblicas” de la Colonia). Asimismo, es poco clara la independentista. La que sí parece confirmada por la historia es la del empoderamiento en los contextos y límites de la nación y el Estado boliviano.

La intervención de Boaventura de Sousa Santos deja la impresión de que Bolivia es un laboratorio de experimentación de ideas nuevas sobre la plurinacionalidad. Él mismo expresa, poniendo como ejemplo cómo en su país la gente no sabía cómo iban a funcionar algunas políticas que implementó su gobierno: “Por eso pienso que ustedes van a tener que convivir con la experimentación, aunque a los constituyentes esto no les guste, y a los partidos mucho menos” (p. 29). Consciente del desliz y respondiendo a un asistente que repara esa pretensión, Boaventura aclara: “La cuestión sobre la experimentación. Pienso que o no la formulé bien en mi *portuñol* o usted se equivocó en comprender lo que yo digo” (p. 52).

Pueblos indígenas y plurinacionalidad

Aunque teóricamente se haya endilgado a los indígenas la plurinacionalidad y el multiculturalismo, y justificado así la aplicación de políticas como las autonomías y el pluralismo jurídico, el rechazo y desatención por parte de los indígenas a esas políticas nos lleva a pensar que se trata de una imposición ideológica ante una realidad todavía poco esclarecida. Existen pocos estudios sobre los pueblos indígenas en Bolivia que merezcan –en nuestro juicio– el apelativo de certeros e innovadores, pues la generalidad solo son retumbos más o menos altisonantes y mediocres de corrientes de pensamiento coyunturalmente dominantes a nivel mundial. Una obra reciente que sobresale y merece atención es *El intercambio político indígenas/campesinos en el Estado Plurinacional* (Zegada y Komadina, 2017). Una de las tesis centrales de ese libro es que el actual gobierno estaría reproduciendo, bajo condiciones nuevas, la misma lógica de relación que se habrían originado en la Colonia: un intercambio político bajo formas de reciprocidad que degeneran en el clientelismo y la medición prebendal. En este intercambio tienen un rol preponderante los “intermediarios”, tanto del lado indígenas/campesinos, como del gobierno.

Aspectos escabrosos, como el del Fondo Indígena que significó malversación y corrupción en el manejo de fondos públicos por parte de indígenas, revelarían “la fuerza de un *habitus* político constituido desde la época colonial y reforzado por la matriz de gobernabilidad creada por el Estado del 52. No es un hecho coyuntural y aislado, es una estructura de larga duración, un esquema de poder” (p. 139). De esta manera, la imagen del indio bueno, “reserva moral de la humanidad”, de la literatura posmoderna culturalista, cede el paso a imágenes menos halagadoras, pero más reales.

El libro que comentamos no desarrolla algo que creemos está implícito en sus tesis. Si los proyectos políticos han sido siempre fantasmas creados a través de un perverso mecanismo colonial, la actual doctrina de autonomías, justicias alternas y, en general, de

recuperación identitaria deben también hacer parte de ese sistema. Ello explicaría cómo el mismo gobierno que alentó la promulgación de nuevas disposiciones constitucionales, ahora esté imposibilitado de cumplirlas. Al ser el prisionero de una de las partes de ese “diálogo” colonial, no puede subvertir ese mecanismo mediante medidas que más bien lo consolidan, generando así políticas que contradicen su programa pero que satisfacen a su base indígena.

El cariz desarrollista, modernizante y extractivista del actual gobierno (alejado de los mitos constituyentes de alteridad y mística comunión con la madre tierra) se debería en gran parte a la presión indígena, por lo menos de “tierras altas”, que ven que de esa manera se puede satisfacer sus demandas largo tiempo insatisfechas. Por supuesto que no se trata de justificar ni alentar ese estado de cosas, simplemente de constatar que no se ha violentado el esquema colonial porque el cuerpo teórico al que se fiaba tal cometido no estaba en la capacidad de ayudar tal empresa.

Ese esquema de intercambio político falsearía toda aproximación que se hace a la realidad indígena, si no se tiene la precaución de asumir que, frecuentemente, lo que el mismo indígena expresa no es su propia convicción, sino el discurso que este espera sea aceptado porque cree que es lo que espera como respuesta quien lo interroga. Es un círculo en el que predomina la gratificación sobre la veracidad.

De esa manera, trabajos interesantes para profundizar en la historia de las organizaciones políticas indígenas y campesinas, como por ejemplo *“No somos MAS, el MAS es nuestro”*. *Historia de vida y conversaciones con campesinos indígenas de Bolivia*, pueden ser avaros para extraer conclusiones enriquecedoras, pues no toman en cuenta esta importante variable (García, 2015).

La izquierda y los indígenas

¿Cómo explicar que un gobierno de izquierda –el actual del MAS– haya asumido posiciones para resolver el tema indígena en el sendero de los propuestos por la derecha neoliberal que le precedió y dentro de parámetros ideológicos casi idénticos?

Dos aspectos influyen, en nuestra opinión, para explicar ese panorama: la historia concreta de la izquierda y la cuestión indígena en Bolivia, y la moda internacional sobre lo indígena en ese periodo.

Si entendemos a Bolivia como una sociedad de estamentos coloniales, todas las opciones políticas –incluidas las de izquierda– han sido patrimonio de la casta dominante.

La abundante literatura [sobre el tema indígena] proviene en general de la pluma de escritores no-indios, pues casi no hay nada impreso que exponga el punto de vista de los individuos y los grupos sociales involucrados en el ‘problema’. El debate (o los debates) sobre lo indio se hacía al margen de ellos. (Arze, 2017: 11)

Hasta antes del desconcierto político y doctrinal ocasionado a la izquierda internacional por la caída del muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, el análisis marxista sobre lo indígena era de un clasismo secante. La máxima concesión era discutir aproximaciones a las políticas de nacionalidades, tal como se habían concebido y ejecutado en los países del Este europeo.

No solo el indígena estaba ausente en el debate sobre él mismo. Su inserción misma como cuadro dirigente era insignificante, y cuando alguna responsabilidad ejecutaba, debía estar supeditada al silencio sobre su identidad e intereses políticos en tanto indígena.

Es ilustrativo al respecto lo sucedido con Zenón Barrientos Mamani (dirigente aymara que tuvo ya en 1952 destacada participación en la Revolución de abril de ese año). Fue diputado indígena por el MNR en 1956 y 1960. Cuando rompió con ese partido se integró al Ejército de Liberación Nacional, ELN. En 1974 redactó el documento “Bases para el Programa Agrario del ELN. El Análisis de clases”. El título mismo de ese documento señala sumisión al clasismo imperante entonces en toda la izquierda boliviana. El documento enfoca varios aspectos, entre ellos el militar. Luego de “descartar la política indigenista, que le parecía engañosa y propia de los sectores dominantes, se introduce en el contenido de las nacionalidades” (Rodríguez, 2017: 199). Es necesario señalar que en esa época el denominativo “indigenista” señalaba el pensamiento indianista katarista emergente y conocido especialmente a través de los trabajos de Fausto Reinaga y el Manifiesto de Tihuanaco, difundido a partir de 1973.

En el tema de las nacionalidades, Zenón Barrientos Mamani sugiere un matiz contradictorio enriquecedor para la elaboración de políticas en el ELN, señalando que, principalmente a quechuas y aymaras se les podía identificar no solamente como “capas sociales”, sino también como “nacionalidades oprimidas y explotadas y, por lo mismo interesadas en la liberación nacional al igual que la clase obrera”. Sobre esa base, planteaba diseñar el programa agrario del ELN proponiendo una “revalorización y estructuración científica del poder dual en el campo”, reivindicando el *Ayni* y promoviendo la alianza “Clase Obrera-Nacionalidades” (p. 200).

La propuesta de Barrientos tenía proyecciones estratégicas, pues postulaba “la constitución de Ejércitos Revolucionarios de Nacionalidades [...]. La composición inicial de estos ejércitos puede tener la forma de bases de apoyo rurales. Posteriormente, asumir formas de guerrillas nocturnas, milicias rurales, brigadas auxiliares femeninas, hasta constituir los ejércitos regulares de nacionalidades...” (p. 201).

En una situación histórica en la que no existiese un colonialismo interno, Zenón Barrientos Mamani hubiese sido un Mao Zedong andino. ¿Cuál fue la reacción del mando del ELN?

La radical propuesta de *Tupajin* [nombre de guerra de Zenón Barrientos Mamani] tuvo adherentes y puso en jaque concepciones arraigadas en el ELN. Esto quedó revelado en

su dirección –a la cabeza de *Chato Peredo*–, que se vio obligado a responderle, aunque sin nombrarlo abiertamente. [...] El mando del ELN, para convencer a su militancia de los errores de *Tupajin*, argumentó que la demanda marcada por el interés material y económico y no por la identidad y los derechos colectivos había sido, a lo largo de la historia boliviana, la fuerza principal de la movilización de campesinos y proletarios del agro boliviano. (p. 202)

Nos hemos detenido en ese aspecto para poder contrastarlo con la súbita y radical transformación en Bolivia de una izquierda reticente a lo indígena como reivindicación étnica, a una izquierda posmoderna culturalista y autonomista para el mismo sujeto. Indudablemente, en esa evolución jugaron un rol importante las ONG y los teóricos impregnados del culturalismo posmoderno imperante, influencia evidente sobre todo en los tiempos intensos y conflictivos de la Asamblea Constituyente (agosto de 2006-diciembre de 2007).

De la dificultad de implementar autonomías indígenas en Bolivia

El artículo 289 de la nueva Constitución Política del Estado señala: “La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”. Se hace referencia al autogobierno y, especialmente a la “libre determinación de las naciones”, que no es otra cosa que el “derecho a la libre autodeterminación de los pueblos”, tema que en las Naciones Unidas fue tratado especialmente en los años sesenta durante el proceso de descolonización en África y Asia.

Como es sabido, ese proceso culminó en la instalación de nuevos Estados. Los antecedentes políticos (y hasta terminológicos) se refieren, entonces, a procesos independentistas. Se los aplica ahora a autonomías al interior de los Estados, utilizando para ello un nuevo concepto: la *plurinacionalidad*.

Desde un punto de vista histórico la autonomía (autogobierno) se expresó siempre en la forma del Estado nación. Esta forma posibilitó dar coherencia a la relación entre territorio, población y gobierno. Por supuesto que esa forma no implica procesos idílicos o armoniosos entre sus componentes, pero tampoco es la caricatura opresiva expuesta por muchos teóricos posmodernos. En todo caso:

Sea como fuere lo que nos reserva el futuro, y aun cuando apareciera a largo plazo un Estado mundial o una arquitectura de la gobernanza radicalmente distinta a la de hoy en día, es más que probable que el Estado-nación tenga todavía unos largos años de existencia por delante.⁷

⁷ Diccionario del Poder Mundial. Disponible en: <http://poder-mundial.net/termino/estado-nacion/>.

¿Por qué la dificultad de establecer un Estado nación en Bolivia? En general, los obstáculos para concretar esa forma provienen de dos vertientes: a) Cuando en su constitución no se logra una integración coherente de sus componentes, debido a razones culturales, políticas y económicas. Es lo que vemos por ejemplo en Bélgica o en el caso de actualidad de Cataluña en España. Así, en la experiencia europea la plurinacionalidad no es creación virtuosa que enaltezca la diversidad, como parece creerlo Boaventura de Sousa Santos, sino más bien consecuencia de intentos fallidos de construcción de Estado nación; y, b) cuando existen interferencias derivadas del proceso colonial.

Debemos precisar que cuando nos referimos a colonización, descolonización, procesos coloniales y terminología afín, no lo hacemos en el marco teórico posmoderno (inmerso en divagaciones esencialistas y simbólicas), sino en el histórico, que implica el hecho político de acceso al autogobierno por parte de los pueblos que se vieron privados de la independencia por la agresión de otros pueblos⁸. Ineluctablemente, la dominación colonial generó el proceso de descolonización, entendido este como el acceso al autogobierno por parte de las poblaciones privadas de este derecho. El surgimiento de nuevas entidades políticas estatales (bajo la forma de Estado nación) adquirió diversas modalidades. En unos casos, la descolonización implicó la lucha directa y violenta contra el colono y la metrópoli. En otros, el acceso a la independencia fue “motivado” y ayudado por las mismas potencias coloniales. En otros, finalmente, se dieron casos de coexistencia entre población nativa y población colonizadora, previa recuperación de derechos políticos de los primeros, es el caso de Sudáfrica, por ejemplo.

En las Américas no se efectivizó ninguno de estos tipos de descolonización. En nuestro territorio el acontecimiento que más se aproxima a una lucha descolonizadora en los términos anteriormente detallados, es la gesta de Tupak Katari en 1781. Por razones que no corresponden al tema de este trabajo, ello no pudo culminar así. Sucedió en nuestro continente que quien “puso al invasor en botes y lo envió a su Madre Patria” fue precisamente el hijo del ibérico, el criollo.

Sin embargo, la constitución de las nuevas repúblicas no significó la inclusión del indio. El criollo reprodujo –incluso empeorando– la segregación y exclusión del indígena. Empero, aun con ese esquema viciado, las nuevas repúblicas mantuvieron cierta “estabilidad”. Seguramente porque se fueron consolidando mecanismos coloniales que permitieron en su origen el *statu quo* entre españoles e indios. Uno de los mecanismos de ese *statu quo* es el que estudia el trabajo de María Teresa Zegada y George Komadina al que nos referimos previamente. Siguiendo ese razonamiento, ¿la descolonización significará más bien la destrucción de esos mecanismos perversos y la inserción del indio en un nuevo Estado nación y no el esquema de autonomías que, visto desde el ángulo histórico, remoja el principio de República de españoles – República de indios, del periodo colonial?

⁸ El enfoque sobre descolonización que utilizo lo explico con mayor detalle en: Portugal, 2011b.

Por supuesto que un proyecto de Estado nación nuevo es arduo y recién se están esbozando algunos principios⁹. Lo relevante es constatar que la autonomía indígena, al menos en los términos en los que en la actualidad se la entiende, no motivan la adhesión de los mismos indígenas y pueden no ser adecuados para impulsar la descolonización en Bolivia. Con esa referencia, es necesario saber cómo surge la alternativa autonómica como solución al “problema indígena” en nuestros países.

La autonomía indígena y organismos internacionales

En realidad, la alternativa de las autonomías como solución al “problema indígena” se gestó en ambientes de organismos internacionales, específicamente instancias de la Organización de Naciones Unidas. A partir de 1955 empezó el apogeo del proceso mundial de descolonización. La Organización de Naciones Unidas - ONU tuvo que enfrentar dos desafíos: por un lado, interpretar el problema que las potencias coloniales sufrían por el embate de sus colonias y, por otro, determinar la naturaleza de las naciones que surgían, una vez triunfantes los movimientos de liberación nacional. Sin embargo, dado que era plausible suponer que fenómenos similares podían repetirse en el futuro, era necesario implantar criterios que pudiesen certificar o no su legitimidad.

En ese contexto, la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas - ONU el 14 de diciembre de 1960 aprobó la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, mediante la Resolución 1514. La parte sustancial de dicha Declaración señala que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, derecho que se ejercería a través de la consulta a la población mediante plebiscito o referéndum. Un aspecto importante consiste en que dicho derecho tiene como condicionante la separación geográfica entre la colonia y la metrópoli. Es decir, no contempla situaciones de “colonialismo interno”. De manera definitiva, las circunstancias de los pueblos indígenas en países como Bolivia no son tomadas en cuenta en dicha Declaración, aun cuando su origen haya sido la contradicción entre población local y metrópoli.

Esa vaguedad se encontrará también en otras herramientas jurídicas internacionales vinculadas a la ONU. En la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos*, conocida como Declaración de Argel, del 4 de julio de 1976, se especifica claramente el derecho de todo pueblo a existir, al respeto de su identidad nacional y cultural y a la posesión de su territorio. El artículo 5 de dicha Declaración indica: “Todo pueblo tiene el derecho imprescriptible e inalienable a la autodeterminación. Él determina su status político con toda libertad y sin ninguna injerencia exterior”. Su artículo 6 señala: “Todo pueblo tiene el derecho de liberarse de toda dominación colonial o extranjera directa o indirecta y de todos los regímenes racistas”.

9 Portugal Mollinedo, Pedro. “Estado nación y pueblos indígenas”, en *Pukara* N° 135. Disponible en: <http://www.periodicopukara.com/archivos/pukara-135.pdf>.

Esa Declaración busca “estabilizar” el panorama mundial. En ese sentido, el colonialismo interno es sutilmente vinculado a un tema de respeto de derecho de las minorías que hacen parte de esos estados.

El artículo 19 de esa Declaración indica: “Cuando, en el seno de un Estado, un pueblo es una minoría, tiene derecho a que se respeten su identidad, sus tradiciones, su lengua y su patrimonio cultural”. El artículo 20 señala: “Los miembros de la minoría deben gozar sin discriminación de los mismos derechos que los otros miembros del Estado, y participar en iguales condiciones que ellos en la vida pública”. Finalmente, el artículo 21 dictamina:

Estos derechos deben ejercerse respetando los legítimos intereses de la comunidad en su conjunto, y no pueden servir de pretexto para atentar contra la integridad territorial y la unidad política del Estado, cuando éste actúa en conformidad con todos los principios enunciados en la presente declaración.

Ese será el marco en el que se inscribirán instrumentos relativos a los derechos de los pueblos indígenas que hoy día son ampliamente conocidos y recurridos, nos referimos a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada en la sesión plenaria del 13 de septiembre de 2007 y al *Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, adoptado por la OIT en 1989 y que reemplaza el Convenio 107 de la OIT adoptado en 1957.

Vemos cómo la legislación internacional contempla el tema de los pueblos indígenas en dos dimensiones principales: el de la minoridad al interior de un Estado y el de derecho al “desarrollo separado”, sin atentar a la integridad territorial y la unidad política del Estado en el cual están inmersos. Ese enfoque fue prontamente asumido por diferentes ONG y teóricos posmodernos, presentándolo como reivindicación y hasta exigencia de los pueblos indígenas. Sin embargo, el recurso a derechos de minorías es absurdo en un país como Bolivia, donde el indígena es la mayoría de la población. Esa incoherencia ha sido remarcada por varios analistas durante los primeros años de la implementación de la plurinacionalidad en Bolivia, pero el ambiente nacional e internacional en esos momentos –en que el razonamiento culturalista estaba en su apogeo– restó importancia a esas observaciones. Andrés Soliz Rada, en una polémica con Raúl Prada Alcoreza, escribía: “La aceptación de esos instrumentos [el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas] necesariamente tendrá diferentes consecuencias en países con poca población indígena, como Uruguay, por ejemplo, que en los que tienen fuerte presencia cultural y demográfica de pueblos originarios, como Bolivia” (Soliz Rada, 2011). Por otro lado, la historia de los movimientos indios en Bolivia (por lo menos los andinos) presenta su lucha más en términos de empoderamiento que de autonomías.

La implementación de autonomías indígenas

El actual gobierno intentó implementar las autonomías indígenas en medio –creemos nosotros– de un caos conceptual. Vimos antes cómo la tradición de la izquierda boliviana era mecanicista en su interpretación clasista de la realidad boliviana. Esa ideologización tenía aspectos paradójales, cuando el elogio a las raíces indígenas y la preocupación por la identidad nacional visibles sobre todo en sus inicios políticos, se negaban al afirmar un análisis en el que solamente la realidad económica y las clases que lo componían tenían importancia y relevancia. Por ejemplo, la tendencia más obrerista en Bolivia, el trotskismo tuvo sus orígenes en iniciativas de dos intelectuales activistas, Tristan Marof y Aguirre Gainsborg, que idealizaban el pasado inka y los movimientos indígenas prerrepúblicanos. Ellos conformaron en los años treinta el Grupo Tupac Amaru en la ciudad de Córdoba, Argentina. Y el primer emblema del POR fue el cóndor andino, sello que se utilizó en “la carta que [se] envió a Trotsky para anunciar su fundación” (S. Sandor, 2016).

La rigidez en la coherencia cientista marxista desapareció, evacuando su contenido programático y llenando ese vacío con cháchara posmoderna. Ese fue el escenario en que se inició la implementación de las autonomías indígenas en Bolivia. En ese nuevo ambiente, preocupaciones sobre lo nacional al estilo de René Zavaleta Mercado llegaron a ser irrelevantes. El «tratamiento del problema indígena» fue regido, esta vez, por los teóricos de las tendencias culturalistas en versiones de la escuela poscolonial. Dussel, Mignolo, Boaventura Santos de Souza y otros fueron honrados como rectores de este proceso.

La idea de descolonización asumida fue la de eclosión de emotividades reprimidas por el “modernismo occidental”. Esa manifestación podía ser transformadora al plasmarse en la emergencia de saberes alternos al racionalismo. Ello sería posible si el indígena fuese libre de hacerlo. La necesidad y operatividad de la autonomía indígena era, entonces, evidente.

La Nueva Constitución Política del Estado es testimonio de ese estado de ideas... y de sus discordancias. Sobre todo, cuando se compara la versión adoptada por la Asamblea Constituyente con la que fue presentada después del referendo. Existen entre ambas diferencias, fruto de negociaciones y transacciones entre oficialismo y oposición luego de las sesiones de la Asamblea Constituyente.

En el texto original de la actual Constitución, por ejemplo, desaparece la nación boliviana en provecho de la noción de “pueblo” (lo que es más coherente con la óptica plurinacional), mientras que en el texto aprobado en el Congreso boliviano reaparece la nación boliviana ¡a través de una redacción que parece incluir a esta en las naciones y pueblos indígenas!¹⁰

10 El texto original del art. 3 de la Constitución Política del Estado indica: “El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes

Específicamente sobre las autonomías indígenas, los cambios más importantes entre ambas Constituciones se refieren a: 1) artículo 30, numeral 17: el texto aprobado en Oruro por la Constituyente reza: “[Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos tienen derecho a] la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en su territorio”. Desde ya, es notable que estas naciones y pueblos no tengan derecho a la gestión de los recursos no renovables, pero se añade al final este texto: “...sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros”.

2) El artículo 290: el texto aprobado en Oruro señala:

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

La Constitución aprobada por el Congreso la sustituye por el artículo 290: “I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley”.

3) El artículo 294 del texto aprobado en Oruro reza:

I. La decisión de convertir uno o más municipios existentes en un municipio indígena originario campesino o en territorio indígena originario campesino, se adoptará de acuerdo a sus normas y procedimiento de consulta directa propia, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley.

Es modificada en la Constitución aprobada por el Congreso como sigue, artículo 295: “I. Para conformar una región indígena originario campesina que afecte límites municipales deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpliendo los requisitos y condiciones particulares señalados por Ley”.

Se trata de correcciones que ubican mejor a las autonomías indígenas en el contexto legal boliviano, pero que al mismo tiempo ofrecen garantías de sobrevivencia al sistema que se quiere reemplazar. La manera en que se definió la formulación consensuada con la oposición muestra que desde el inicio el gobierno no estaba entusiasmado con el texto y el espíritu de la Constitución aprobada en Oruro y que estaba convencido de que su alteración no iba a provocar mayor protesta por parte de los “damnificados”, en lo que tuvo razón.

clases sociales, a las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y a las comunidades interculturales y afrobolivianas”. El texto corregido, aprobado en el Congreso, y de actual vigencia señala: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”.

Esas alteraciones que limitan a las autonomías indígenas son también patentes en el caso de la Justicia Comunitaria, en la que su jurisdicción es radicalmente limitada a través de la anunciada Ley de Deslinde Jurisdiccional.

El artículo 192 de la Constitución aprobada en Oruro indica:

La jurisdicción indígena originaria campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originaria campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará su decisiones en forma directa.

La Constitución consensuada lo transforma en el artículo 19:

I. La jurisdicción indígena originaria campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino. II. La jurisdicción indígena originaria campesina ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial: 1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciado o imputado, recurrentes o recurridos. 2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional. 3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

El artículo 193 de la Constitución aprobada en Oruro señala:

II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo del Estado. III. El Estado promoverá y fortalecerá el sistema administrativo de la justicia indígena originaria campesina. Una ley determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental.

Textos que son modificados en la Constitución consensuada en su artículo 192:

II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado. III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas.¹¹

11 Se tiene una comparación de todos los artículos modificados en ambas Constituciones en: <https://es.slideshare.net/oafranco/cuadro-comparativo-del-proyecto-de-constitucin-politica-del-estado-aprobada-en-oruro-con-el-texto-concertado-en-el-congreso-el-21-de-octubre-de-2008-diputado-oscar-antonio-franco>.

La reacción indígena

La autonomía indígena nace en Bolivia en un ambiente por demás escéptico, sentimiento palpable en los mismos órganos de gobierno. Tempranamente se da una incompatibilidad entre postulados y gestión. Por un lado, una euforia posmoderna, que se puede ejemplificar con el mismo término *indígena originario campesino*, escrito sin comas, concepto único e indivisible que el tiempo mostrará como artificial e insustancial¹²; y, por otro lado, una administración acorralada en sus inicios por una oposición intransigente (obligada incluso a transar con ella) y luego confrontada con el hecho de que los indígenas reales no corresponden necesariamente al esquema ideal primeramente esbozado y que es más fructífero tratar con ellos en términos de reciprocidad colonial, aun cuando así se perennice el esquema que se trataba trasmutar.

Un poco de orden en ese desconcierto quiso poner la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Sin embargo, los operadores externos que apoyan a las autonomías indígenas vieron en esas disposiciones solo mayores trabas e impedimentos para concretar esas políticas. En el año 2011, una conocida ONG indicaba:

La implementación de las autonomías indígena originario campesinas (AIOC) en los once municipios que por referéndum de diciembre 2009 han decidido la conversión hasta este tipo de autonomía, tienen diverso grado de avance, pero por lo general enfrenta una serie de dificultades y trabas internas y externas que hacen que el proceso no muestre avances significativos, pese al tiempo transcurrido. A ello se suma el hecho que este tema no parece estar en la agenda estratégica de las autoridades nacionales para impulsar con decisión el acompañamiento a estos once municipios. (CIPCA, s.f.)

Significativamente, el título del párrafo citado señala: “Autonomías Indígenas Originarias Campesinas en la dejadez del Estado...”.

La receptividad por parte de los indígenas fue diferente según estén adscritos al mundo cultural andino (“tierras altas”) o al amazónico-chaqueño (“tierras bajas”). Es posible que la razón esté en que los de tierras altas pasaron ya por experiencias históricas, en particular el proceso de 1952 que solucionó el problema de tenencia de tierras e impulsó la incursión de los indígenas en espacios que hasta entonces les eran vedados. Ello explicaría por qué en el actual momento político, denominado *proceso de cambio*, los indígenas de tierras altas estén más interesados en otras formas de empoderamiento que en la implementación de autonomías indígenas. Los indígenas de tierras bajas, por el contrario, asumen condiciones de exclusión, explotación y dependencia sin parangón con los de tierras altas. En ciertos momentos incluso se habló de relaciones de esclavitud entre patrones e indígenas guaraníes en Bolivia (Icuña Funes, 2015).

12 Ruptura entre indígenas por un lado, campesinos por otro y originarios en ninguna parte, por contradicciones respecto a las políticas del gobierno, en especial el caso del TIPNIS.

Tanto en tierras bajas como en tierras altas el tema de las autonomías (en cualquiera de sus posturas) fue motivado y conducido por ONG. Estas instituciones son conscientes de su poder e influencia al dirigir y definir opciones, que después se atribuyen a la decisión autónoma de los indígenas. El documento de CIPCA, citado previamente, señala en una de sus partes:

Asimismo, algunas organizaciones no gubernamentales –que brindan asesoramiento técnico a los gobiernos municipales– tienen sus propias posturas respecto a qué tipo de autonomía construir. Algunos sostienen que primero se debe generalizar la socialización de los modelos autonómicos entre las comunidades, para luego coadyuvar en la toma de decisiones por parte de los actores locales; otros ejercen presión para que sean las autoridades municipales y los dirigentes quienes asuman la decisión de iniciar el proceso de elaboración de cartas orgánicas en sus municipios, argumentando que su elaboración no implicará una renuncia definitiva a la opción de las autonomías IOC y que esta decisión puede ser tomada en el futuro. En este sentido, algunos técnicos tratan de infundir temor entre los campesinos, argumentando que si se opta por las Autonomías IOC sus tierras individuales pasarán a ser colectivas, la pena de muerte será parte del sistema jurídico comunitario o que el Estado dejará de entregar dinero al municipio, etc. En esta posición se encuentran instituciones que consiguieron financiamiento para la elaboración de cartas orgánicas y aquellas que comprometieron la entrega de estos textos como productos finales de proyectos o consultorías que ejecutan. (CIPCA, s.f.)

Estar en pro o en contra de las autonomías (y los detalles de ese posicionamiento) es más el resultado de la guerra entre las ONG, que consecuencia del debate entre los propios indígenas.

Seguramente, como consecuencia de los antecedentes históricos expuestos sobre las diferencias entre indígenas de tierras altas y de tierras bajas, los primeros son relativamente inmunes a la acción de las ONG, en cuanto a decisiones estratégicas. Lo demuestra el fracaso de los escasos proyectos autonómicos en el altiplano boliviano, entre ellos el emblemático Jesús de Machaca, que congregó a diversas ONG de las más fuertes y representativas en el bando autonomista, además del trabajo durante décadas de la congregación de los jesuitas en ese mismo sentido. El impacto de esa derrota hizo aflorar estupor entre quienes daban por sentado la adhesión de esos aymaras a esa autonomía: “¿Qué sucedió para este cambio drástico?, ¿cómo Jesús de Machaca pasó de promotor del proceso a un actor dubitativo y desconocido?”, se preguntaron algunos (Colque y Plata, 2014).

El otro fracaso en tierras altas fue el resultado del referendo sobre el Estatuto autonómico en Totora Marka el 2015. Ganó el “No” con el 74,04 % como resultado de un frente unido indígena contra la autonomía indígena que agrupó a residentes (comunarios establecidos en ciudades), grupos religiosos cristianos, profesores y jóvenes. Ese resultado señala el fiasco del discurso esencialista sobre los indígenas, que niega la calidad de “indígenas” a los indígenas que, justamente, hicieron fracasar el “indígena” proyecto autonomista.

Los residentes adujeron que la “la autonomía originaria es retorno al pasado en tiempos de modernidad” y que a pesar de ello iba a ejecutar políticas tan modernas como obligarles “a pagar impuestos por las tierras y ganados”. Los cristianos indicaron que el *muyu* y el *thakhi*¹³ iba en contra de su conciencia, pues los obligaría “a venerar a la pachamama, a pijchar coca, challar y beber alcohol”. Los profesores se movilizaron contra los arcaísmos de ese estatuto y los jóvenes ridiculizaron la teoría del muyu, señalando que con ese sistema se “tendría que esperar 36 años en ser autoridad” (Portugal, 2015).

Paulino Guarachi, en su informe *Totora Awki Marka, en el referendo perdió el sí*, del 1 de octubre de 2015, documento de discusión que es tomado como base del artículo del periódico *Pukara* que comentamos anteriormente, señala: “Los actores por el SÍ a la autonomía fuimos personas e instituciones externas (CIPCA, Fundación Construir, Ministerio de Autonomías)”. Interesante afirmación, que coloca a los indígenas enfrente de un conglomerado cuya autoridad se basa en que, precisamente, se atribuye repercutir el verdadero discurso indígena.

Perspectiva de la plurinacionalidad y las autonomías indígenas

La situación de la autonomía entre los indígenas de tierras bajas es diferente. Entre ellos, la legitimidad de las ONG parece consentida y no rebatida. Por otro lado, al no haber repercutido entre ellos la Reforma agraria de 1953, las autonomías representan la única manera aceptable de acceder al control de tierras y territorios. A pesar de ello, tampoco se constata un entusiasmo autonomista inusitado.

Entre observadores y analistas despierta entusiasmo el proceso autonómico de Charagua. El dinamismo y seriedad con que los indígenas asumen la transición a autonomía indígena en esa sección municipal parece estar en concordancia con cierta característica local y no necesariamente con la innovación autonómica. Un estudio sobre gobernabilidad en Bolivia que abarca de 1997 a 2009 coloca a Charagua como el caso extremo de alto desempeño (en contraste con Viacha, que se ubica en el extremo contrario). Ese estudio hace notar, además, que “el trasfondo más profundo de la dinámica municipal de Charagua es el renacimiento cultural guaraní que comenzó a comienzos de los años 1980 y se aceleró en los años 1990” (Faguet, 2016).

13 *Muyu* (término aymara que en español significa vuelta, movimiento giratorio) es el sistema de rotación en funciones de autoridad, vigente en varios *ayllus* y comunidades tradicionales. *Thaki* y también *thakhi* (término aymara que en español significa camino, ruta, itinerario) es el procedimiento que se debe seguir para lograr responsabilidad de autoridad en los *ayllus* y comunidades tradicionales. Esas instituciones han sido idealizadas por los observadores externos, sin percatarse de los cambios que han sufrido en el transcurso del tiempo y de su coexistencia con otras formas de autoridad (derivadas ellas de la experiencia colonial y republicana) a las que están supeditadas por voluntad de los mismos comunarios.

Es posible que la eficiencia en la administración de Charagua y el empoderamiento indígena en esa sección municipal se hubiesen mantenido y acrecentado en el esquema de municipalismo implementado en Bolivia a partir de 1993. Violentar esa innovación en provecho de experimentos sería deplorable si ello concluyese en paralizar y obstruir el empoderamiento indígena. Charagua es un territorio con una extensión del doble de Bélgica y una población de alrededor de 30.000 habitantes. En esa “autonomía indígena” coexisten guaraníes, hacendados blancos, pueblerinos mestizos y enclaves menonitas: es el peor escenario para hacer justicia al mito posmoderno de la autonomía indígena como recuperación cultural, pero el mejor para justificar la autonomía indígena como el mejor camino a la modernidad y a la convivencia en términos nacionales, no ya étnicos.

Estas incomodidades de las autonomías indígenas ponen en entredicho el marco plurinacional del actual gobierno. Se escucha frecuentemente señalar que si no existen naciones indígenas, no se puede justificar el apelativo plurinacional para el actual Estado. Y, ciertamente, no se pueden hablar de naciones indígenas si estas no poseen el territorio y las atribuciones para gobernarlo. Sin embargo, ese razonamiento puede también ser entendido en otro sentido: ¿No será que los indígenas en Bolivia no son plurinacionales, sino que su vocación es el empoderamiento en Bolivia, la nación ahora existente?

Considerar esa posibilidad conlleva varias tareas. Ante todo, dilucidar en las condiciones actuales las perspectivas y trascendencia de culminar el proyecto de Estado-nación. Pero también entender diferentemente al indígena. La influencia posmoderna ha presentado al indígena como el accesorio indispensable de un cuerpo teórico que busca ser una contestación al proyecto de modernidad de Occidente, pero que en realidad es solo una defensa más del mismo.

Para contraponer los desmanes producidos por la industrialización descontrolada y sus consecuencias lamentables, como la contaminación del medioambiente, no plantean estos teóricos cambios estructurales en esas sociedades, sino que invitan a soñar con personas y sociedades que vivirían en pluriversos en los que su cosmovisión y sus buenas costumbres harían posible la vida en sociedades donde imperaría el *Suma Qamaña* y el *Sumaj Kawsay*.

La clásica dicotomía entre sociedades civilizadas y salvajes —el Occidente y el resto del mundo— se mantiene, solo que esta vez se da al salvaje epítetos halagüeños y encomiásticos. Pero el salvaje, el indígena, es muy mal educado: finge ser medioambientalista, pero no se comporta como tal. Asume el discurso de que su economía se confunde con la Pachamama, mientras acumula dinero proyectando sus instituciones tradicionales en el comercio y los viajes de importación a China (Tassi, 2013; Tassi *et al.* 2015). Aparenta irracionalidad adorando al sol, cuando autoridades en su nombre levantan sus manos a ese astro cada 21 de junio, en tanto rige su cotidiano por el mensaje evangélico y sus hijos colman los centros de estudio en busca de certezas positivas. Al parecer, el indígena es racionalista, emprendedor, desarrollista y modernista (Portugal, 2011).

La actual gestión de gobierno ha posibilitado, quizás sin proponérselo, la eclosión del indígena modernista y laborioso, que busca inclusión en el Estado y que produce riqueza en los términos más clásicos. Una realidad que puede ser esperanzadora al posibilitar transitar a una realidad nueva y mejor o descorazonadora, si implica regresión a estados injustos que deben ser superados. Todo dependerá de cómo se reconceptualicen muchas políticas, entre ellas la plurinacionalidad y las autonomías indígenas.

¿Se puede hacer economía del esfuerzo histórico por consolidar una identidad nacional viable —que indefectiblemente pasa por concretar un Estado nación— en provecho de una plurinacionalidad entendida como reivindicación indígena cuando son precisamente los indígenas, hoy día, quienes más demuestran civismo boliviano?¹⁴

El descrédito de la noción del Estado nación obedece en gran parte a la influencia del pensamiento culturalista posmoderno en el diseño de las políticas del actual gobierno. Asumir nuevas aproximaciones teóricas, más acordes con los impulsos modernistas y de desarrollo que parece expresarse entre los pueblos indígenas, puede contribuir a resolver la apatía indígena respecto al tema de las autonomías y contribuir a estructurar una necesaria nueva identidad nacional.

Referencias

- Annekov (s.f.). “Recuerdos de Marx y Engels” [en línea]. Disponible en: <http://izquierdarevolucionariamx.net/index.php/hemeroteca/1261-nacional/nacional/1259-58en-defensa-de-la-teoria-o-la-ignorancia-nunca-ayudo-a-nadie>. En defensa de la teoría o la ignorancia nunca ayudó a nadie (acceso: 2 de junio de 2018).
- Arze, José Roberto (2017). Prólogo de *Los partidos de izquierda ante la cuestión indígena 1920-1977*. La Paz: CIS, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- CIPCA. “Autonomías en Bolivia, a un año de la promulgación de la Ley. 2011”. Disponible en: <http://www.cedla.org/node/21506> (acceso: 2 de junio de 2018).
- Colque, Gonzalo y Plata, Wilfredo (2014). *El proceso autonómico de Jesús de Machaca 2004-2010*. La Paz: Fundación Tierra.
- Faguet, Jean-Paul (2016). *Descentralización y democracia popular. Gobernabilidad desde abajo en Bolivia*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fundación de los Comunes (2015). *Sobre el concepto de Estado-nación* (traducción de un texto de Antonio Negri) [en línea]. Disponible en: <https://www.diagonalperiodico.net/blogs/fundaciondeloscomunes/sobre-concepto-estado-nacion.html> (acceso: 3 de junio de 2018).

14 Recién inaugurado el gobierno de Evo Morales, los indígenas desfilaban rindiendo homenaje a la creación de las Fuerzas Armadas, jurando a la bandera nacional y no a la wiphala. Disponible en: <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia33223.asp>.

García Yapur, Fernando (coord.) (2015). “No somos MAS, el MAS es nuestro”. *Historia de vida y conversaciones con campesinos indígenas de Bolivia*. La Paz: PNUD/PIEB/CIS.

Icuña Funes, Sixto (2008). *Esclavitud y empadronamiento de familias Guaraníes en el Chaco Boliviano*. Centro Qhana – Poder Local. Disponible en: <http://cebem.org/cmsfiles/archivos/solidaridad-guaranies.pdf>.

Jameson, Fredric (1991). *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Mayorga, Fernando (2016). “Si cambia la esfera pública, cambia la democracia”. Revista *Politikon* [en línea], 29 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.revistapolitikon.com.ar/fernando-mayorga-si-cambia-la-esfera-publica-cambia-la-democracia/> (acceso: 4 de junio de 2018).

Osorio, Jaime (2009). “El megarrelato posmoderno”. *Crítica y Emancipación*, Año I, N° 2, primer semestre 2009. Buenos Aires: CLACSO.

Pallares, Enrique (2006). *Crítica al posmodernismo y sus efectos en la enseñanza de la filosofía*. Revista *Syntesis* [en línea]. Octubre-diciembre 2006, Universidad Autónoma de Chihuahua. Disponible en: http://www.uach.mx/extencion_y_difusion/synthesis/2008/06/12/posmodernismo.pdf (acceso: 30 de mayo de 2018).

Portugal Mollinedo, Pedro (2011a). “Visión posmoderna y visión andina del desarrollo”. En *El desarrollo en cuestión*. La Paz: CIDES/UMSA.

Portugal Mollinedo, Pedro (2011b). “Descolonización: Bolivia y el Tawantinsuyu”. En *Descolonización en Bolivia Cuatro ejes para comprender el cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, FBDN. Disponible en: <http://www.periodicopukara.com/archivos/descolonizacion-en-bolivia-4-ejes.pdf>.

Portugal Mollinedo, Pedro (2015). “El último referendo: Revés autonómico indígena pachamamista en Totora Marka”. *Pukara* N° 111 [en línea]. Noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.periodicopukara.com/archivos/pukara-111.pdf> (acceso: 30 de mayo de 2018).

Rodríguez Ostría, Gustavo (2017). “Guerrilla, armas y campesinado: del Ejército de Liberación Nacional (ELN) al Partido Revolucionario de los Trabajadores de Bolivia (PRTB) (1967-1977)”. En *Los partidos de izquierda ante la cuestión indígena 1920-1977*.

Santos, Boaventura de Sousa (2007). *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*. Santa Cruz de la Sierra: CENDA/ CEJIS/ CEDIB.

Soliz Rada, Andrés (2011). “Pachamamismo eurocéntrico” [en línea]. 17 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=139477> (acceso: 30 de mayo de 2018).

S. Sandor, John (2016). *El trotskismo boliviano. Revolución permanente en el altiplano*. La Paz: Plural.

Tassi, Nico (coord.) (2013). *“Hacer plata sin plata”: el desborde de los comerciantes populares en Bolivia*. La Paz: PIEB.

Tassi, Nico; Hinojosa, Alfonso; y Canaviri, Richard (2015). *La economía popular en Bolivia: tres miradas*. La Paz: Plural.

Paz Zamora, Jaime (1989). “Nueva Mayoría y proyecto nacional del MIR en Bolivia”. Revista *Nueva Sociedad*, N° 101, mayo - junio, 1989. Caracas.

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

Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización

Fernando L. García Yapur

La democracia intercultural (DI) es la noción que busca expresar al sistema democrático en Bolivia en coherencia con el imaginario de Estado Plurinacional, en tanto proyecto de construcción estatal. Entre las novedades conceptuales del discurso político e institucional del país, la DI aparece como el referente normativo de reconfiguración del sistema político. La noción como tal no está fijada en la Constitución Política del Estado (CPE) y, presumiblemente, su incorporación al campo discursivo no fue producto de una amplia deliberación y reflexión pública (Exeni, 2012; Mayorga, 2014), puesto que aparece en las Leyes del Régimen Electoral y del Órgano Electoral, esto es, en la fase de desarrollo normativo posterior a la aprobación de la CPE. De esta manera, la noción de la democracia intercultural fue una respuesta política y normativa construida “desde arriba” para lograr el acoplamiento de las distintas formas democráticas que reconoce la CPE.

En referencia al debate en torno a las dimensiones prescriptiva e institucional de la democracia (Bovero, 2003, Bobbio, 1986, Sartori, 2007), la democracia intercultural es un referente conceptual de lo que *debe ser* la democracia boliviana y, asimismo, es un producto institucional en proceso de construcción; contiene el registro simbólico, relativo a su naturaleza normativa, como al procedimental o práctico. Por un lado, la representación simbólica de la democracia intercultural abre un nuevo horizonte discursivo para catalogar a la democracia desde una perspectiva particular; es decir, se visibiliza una apertura a renovadas enunciaciones y posiciones que buscan resignificarla y, con ello, dotarle de un nuevo horizonte normativo acorde a la realidad boliviana. Por otro, acontece el establecimiento de una nueva estructura institucional que busca combinar diversos formatos de participación y representación política, reinventando a la democracia como una forma de gobierno siempre en proceso de construcción.

En ese sentido, ocurre una disputa y querrela política. En cuanto a su conceptualización sucede el debate en torno a su registro discursivo y, respecto a su concreción institucional, acontece el balanceo de relaciones de fuerzas que intenta, una y otra vez, hegemonizarla. En consecuencia, la democracia intercultural no es una cuarta forma que aparece

como complementaria a las formas democráticas que reconoce la CPE (participativa, representativa y comunitaria), sino que aparece como un “operador lógico”¹ que facilita la convivencia e interacción conflictiva de las formas democráticas a través de la resignificación y experimentación política. Así, permite la resignificación normativa y reinención institucional del sistema democrático.

En este trabajo, buscamos presentar el “estado del arte” en torno a la conceptualización y concreción institucional de la democracia intercultural. Al ser la investigación un “estado de arte” sobre la DI, la indagación se la ubica en el campo de estudios de las ideas o del pensamiento político. El método que seguimos fue el analítico-conceptual, puesto que los argumentos presentados más que describir la “realidad” de la DI, buscan explorar y deconstruir las posiciones discursivas que se despliegan con relación al tema². La finalidad es presentar el “espectro” de interpretaciones que se despliegan en referencia a ella y, de esa manera, problematizar los alcances y desafíos que enfrenta.

La investigación tiene como fuente de información las lecturas y posiciones del debate político nacional e internacional. El trabajo se divide en tres acápite. El primero, pasa una revista al espectro de posiciones teórico-conceptuales en torno a la democracia intercultural; buscamos presentar el abanico de lecturas y, por ende, graficar la disputa discursiva por fijar una posición o lectura. El segundo, se detiene en el análisis del armado normativo e institucional de la DI con la idea de ofrecer una interpretación normativa de raíz histórica que no deja de ser parte de la disputa discursiva. Por último, a modo de cierre y propuesta interpretativa, se presentan reflexiones en torno a la cualidad “operativa” de la democracia intercultural para gestionar las dinámicas de reconfiguración del sistema político.

Democracia intercultural: la querrela discursiva

La incorporación de la democracia intercultural a nuestra ingeniería constitucional es producto de la ola de significantes y referencias políticas que trajo consigo la aprobación de la nueva CPE. La democracia intercultural aparece como mencionamos en las Leyes de Régimen Electoral y del Órgano Electoral Plurinacional, disposiciones complementarias a la CPE. El hecho, según José Luis Exeni (2012), no es de menor importancia ya que la

1 De acuerdo con la argumentación teórica de Rancière en torno a los universales, explicado y citado por Allevi (2015): “(...) la universalidad es un operador lógico y contingente, una elaboración discursiva y práctica, verificable como *topos* de una argumentación y de un proceso de subjetivación. Una vez que surgen y se vuelven tales, las categorías que han devenido universales en un proceso argumentativo e histórico determinado permiten delimitar una *brecha lógica*, que habilita un lugar para polemizar la posición de la persona, y así dar cabida a un proceso de subjetivación que consiste en ‘la formación de un ‘uno’ que no es un yo sino la relación de un yo con otro’ (Rancière, 2000, p. 149)” (Allevi, 2015: 165).

2 El método denominado como “analítico-conceptual”, recuperado de la propuesta de Norberto Bobbio, de vincular las perspectivas metodológicas de la ciencia política y la filosofía política, en lo que vendrá a denominar como una Teoría general de la política. Sobre el tema ver Bobbio, 2003.

democracia intercultural viene a ser un recurso normativo creado “desde arriba”³ con el objeto de ir cerrando el diseño institucional que el modelo constitucional (denominado como “experimental” o “transformador”) dejó a propósito abierto, con el fin, se dice, de dar lugar a la configuración del Estado Plurinacional⁴.

Como se sabe, la CPE establece una definición de “sistema de gobierno” en la que se reconocen el ejercicio de tres formas democráticas. Esta definición rompe el esquema habitual de conceptualización de la democracia que en el pasado había seguido un patrón lineal u evolutivo (Bobbio, 1989; Bovero, 2003), o bien, de asignación de adjetivos que indistintamente buscaban caracterizarla (Santos, 2004a, 2004b; Lijphart, 2000; Habermas, 1989; Ferrajoli, 2001). Desde la perspectiva deconstructiva, la noción de “sistema de gobierno” resulta que es conflictiva, ya que hace referencia a una suerte de articulación y acoplamiento de los tres formatos de participación e incorporación del *demos* en el *kratos*, del pueblo en el gobierno⁵ en una misma jerarquía: la democracia directa y participativa, la representativa y la comunitaria. Además, todo ello, en el marco de un imaginario radical de igualdad: “la equivalencia de condiciones de hombres y mujeres” que aparece en la CPE como el referente del ejercicio y desarrollo de las formas democráticas.

De esta manera, la CPE pone en vilo a las definiciones convencionales de la democracia que la asociaban con la democracia representativa como “la” forma realmente existente u efectiva y, si se quiere, central u hegemónica. La fuerte incidencia de la filosofía contractual desplegada por la tradición político-cultural de occidente y, en particular, por el liberalismo en el lenguaje político y constitucional hegemónico, había logrado asentar a la noción de la democracia representativa como el principal imaginario político de comprensión y asimilación de la democracia. Pues, siguiendo a Norberto Bobbio (1989), la democracia hasta antes de la tradición liberal era considerada y conceptualizada sobre la base de la tradición de los “antiguos”, donde la forma de la democracia era directa y participativa; en cambio, en las condiciones “modernas” o de la tradición de los “modernos”, según Bobbio, la democracia vendría a ser representativa,

3 Textualmente, José Luis Exeni afirma: “La formulación discursiva de la democracia intercultural surge concretamente en el proceso de diseño técnico de elaboración de las Leyes (...), como parte del mandato constitucional de aprobación, en 180 días, de las llamadas ‘leyes orgánicas’. El origen de la democracia intercultural (...) es un *origen normativo* (...) desde el Estado, en un espacio de (re)diseño institucional” (2012: 140).

4 Al respecto, según Boaventura de Sousa Santos: “El constitucionalismo plurinacional e intercultural tiene otra característica, tiene que ser experimental. No es posible resolver todas estas cuestiones en una Constitución de este tipo. Algunas cuestiones van a tener que dejarse abiertas, probablemente para otra Constitución (...). Si estamos en un proceso de refundación, nadie tiene las recetas, todas las soluciones pueden ser perversas y, en esas circunstancias, lo mejor es experimentar.” (2010: 215-216).

5 Comprendiendo por gobierno el espacio de procesamiento de las decisiones colectivas que tienen efectos vinculantes para el conjunto de la sociedad (Torres, 2006).

esto es, un resultado de la articulación política entre la tradición liberal y la tradición republicana que acontecería en los eventos revolucionarios del siglo XVIII (Habermas, 2000; Mouffe, 2003). En ese sentido, la democracia representativa sería un producto histórico que luego sería caracterizado como el modelo “realmente existente” (Bobbio, 1986), en “expansión” (Huntington, 1994) u “hegemónico” (Mouffe, 2003).

Sin embargo, a pesar del desplazamiento de la noción de la democracia de los “antiguos” al de los “modernos”, entendida como una tendencia general de la transformación de la democracia; entre estas tradiciones no existió, ni existe, un gran conflicto en cuanto a su vínculo, diálogo o bien complementación, ya que fue posible la articulación y acoplamiento de sus formatos. En el fondo, el formato de los “antiguos”: democracia directa y participativa, resultó suplementario al de los “modernos”: democracia representativa, logrando así, la vinculación armónica y complementaria que en su efecto final refuerza y arraiga a la tradición liberal (Habermas, 2000).

Empero, no sucedió lo mismo respecto al acomodamiento de la forma comunitaria al mencionado “sistema de gobierno”. La democracia comunitaria que, en nuestro caso, es una invención de un recurso normativo para reconocer prácticas colectivas de participación y representación política que preceden a las disposiciones legales existentes o bien son alternas a las mismas (Rivera, 1990; Ticona, 2010; Fernández, 2010; Exeni, 2015; Santos, 2010; Acosta, 2009), rompe el esquema lineal de comprensión de la democracia como de paulatina articulación virtuosa entre la forma de los “modernos” con la de los “antiguos”.

En unas palabras, la democracia comunitaria al ser conceptualizada como la que congrega a las prácticas particulares y consuetudinarias de toma de decisiones y de ejercicio de poder, no necesariamente resulta que es virtuosa con las formas representativa y participativa. Es decir, con la introducción e incorporación de la democracia comunitaria al “sistema de gobierno”, la supuesta sinergia y complementariedad entre el formato de los “antiguos” (democracia participativa y directa) con el de los “modernos” (democracia representativa) que reforzaba la hegemonía o predominio del modelo liberal o, siguiendo la argumentación de Bobbio (1989), la de los “modernos”, es relajada o bien puesta en vilo.

En consecuencia, resulta importante revisar el espectro de interpretaciones que desde las distintas matrices político-ideológicas explican la democracia intercultural ya que, como hemos visto, al parecer, no existe una definición unívoca o final de ella. En todo caso, como lo veremos, la definición de la democracia intercultural es un resultado *performativo* que depende –su fijación y extensión– del alcance o envergadura que adquiere una posición u otra, esto es, en función a desde dónde o desde qué matriz político-ideológica se la piensa y postula; como, también, desde qué hecho, relación o factor de fuerza (fáctica o voluntaria) se la propone y ejerce. Estas dos condiciones (discursiva y de fuerza), según nuestro parecer, irán definiendo el derrotero político, institucional e histórico de la democracia intercultural.

En lo que sigue, buscaremos explicitar el espectro de posiciones en torno a la noción de la democracia en general⁶ y, de la democracia intercultural en particular. Interesará destacar al menos tres posiciones discursivas que se disputan la hegemonía interpretativa, a veces, de manera abierta y, otras, de forma traslapada. Acólitos y detractores de la democracia intercultural abren el abanico de las posiciones al interior del campo político.

Minimalismo procedimental y realismo político

En el amplio espectro de posiciones que abordan la temática de la democracia intercultural, podemos identificar dos lecturas que rechazan o bien son escépticas a su incorporación normativa en el discurso político. Unos sostienen que la noción es una invención de académicos de “nueva” y “buena onda” para dar cuenta del proceso incremental de ampliación de la democracia liberal-representativa que es, según ellos, la que finalmente predomina (Laserna, 2003, 2010; Molina, 2008; Lazarte, 2008; Toranzo, 2006; Mansilla, 2011). Otros consideran que es un recurso discursivo, meramente artificial, formulado desde una posición que busca disfrazar o bien atemperar la naturaleza esencialmente política de la democracia, en tanto forma de gobierno con una funcionalidad específica: la reproducción de relaciones de fuerza o de poder material (García Linera, 1999).

Por un lado, predomina una concepción “minimalista” o procedimental de la democracia y, por otro, una concepción realista o pragmática de la misma. Según esto, la democracia en el fondo es una sola y no tiene adjetivos. Los adjetivos son artificiales o bien ficciones ideológicas (normativas, jurídicas, etc.). Para los que sostienen esta concepción, retomando una de las perspectivas “neoinstitucionales” de conceptualización de las dinámicas políticas, la condición “universal” de la democracia consiste en la implantación de un conjunto de mecanismos y procedimientos que configuran una noción “minimalista” de la democracia (Bobbio, 1986). Estos mecanismos han sido validados a lo largo de la historia y son ejercidos de manera fáctica como estructura procedimental que facilita los procesos de representación y decisión política: la formación y desempeño del gobierno representativo. El resto es suplemento discursivo que matiza y, asimismo, refuerza a la estructura procedimental del gobierno democrático.

En otras palabras, la democracia como forma de gobierno y bien normativo es el régimen político, en tanto sistema de reglas y procedimientos, que posibilita: i) una amplia participación social en la elección y selección de las autoridades políticas (voto y régimen electoral); ii) la representación territorial, un sistema pluralista de opciones políticas (sistema de partidos); y iii) el desarrollo de mecanismos de participación, decisión y consulta ciudadana (principio de mayorías, prerrogativa decisional del representante y

⁶ El debate en torno a las lecturas de la democracia en Bolivia antes del proceso constitucional fue parte de las disputas discursivas que se dilucidaron en el espectro político como en el ámbito académico. Al respecto, ver García, Fernando y García, Alberto (2004).

opinión pública). La democracia sería entonces una forma de gobierno susceptible a ser perfeccionada o ampliada a través de procesos de ajuste y reforma de sus estructuras institucionales; incrementalismo decisonal que buscaría lograr mejores equilibrios funcionales para facilitar una mejor representación y participación política de la sociedad. Los resultados se expresarían, en unos casos, en la configuración de regímenes con mayores prerrogativas decisonales para los representantes o bien, en otros, para los representados (Bovero, 1995).

En el fondo, bajo esta perspectiva, predomina una particular concepción de la democracia como construcción del “gobierno representativo” (Manin, 1999), esto es, como ya mencionamos, un producto de la articulación histórica entre la tradición liberal y la republicana en la configuración del orden político: la imbricación de posiciones políticas que fundamentan la defensa de los derechos de las personas respecto al poder político (Bobbio, 1991) y las que proponen una amplia participación social en las decisiones colectivas. El liberalismo buscaría establecer los límites normativos al poder político; esto es, el “lenguaje de los derechos” considerados como “naturales” y “universales”: la vida, libertad y propiedad; y, el republicanismo que busca canalizar de manera directa la participación ciudadana en los asuntos públicos (Habermas, 2000). A partir de esta imbricación, siguiendo la argumentación de estas tradiciones político-filosóficas, se va configurando un modelo democrático de alcance general, válido para cualquier sociedad que, en las condiciones de la modernidad, se proponga instaurar un régimen democrático.

En síntesis, la democracia es un sistema donde no importa el qué o el cuál de la democracia ya que esas cuestiones, según esta perspectiva, son debates improductivos y/o falsos para determinar una definición operativa y válida de la democracia (Sartori, 2007; Lazarte, 2008). En rigor, la democracia es un régimen institucional de cómo se eligen las autoridades para el ejercicio del poder político y, de cómo proceden y ocurren esas decisiones en su relación y efecto vinculante. En suma, en este contexto, la democracia intercultural vendría a ser una noción artificial, incorrecta, distractora y falsa, puesto que, la democracia, en las condiciones modernas, es siempre o primero representativa y procedimental.

Otras posiciones, compuestas por un conjunto de políticos y académicos de diversa trayectoria, sostienen que la noción democracia intercultural es un contrasentido respecto a la finalidad última de la democracia: la formación y concreción de la voluntad general expresada en la constitución del pueblo, la soberanía popular, la competencia de élites y la unidad de lo colectivo. Al ser la interculturalidad un artificio normativo que busca la traducción y el diálogo de saberes y culturas, que en los hechos ocurre en la sociedad, es, en síntesis, antitética a las relaciones y decisiones políticas.

Curiosamente aquí aparece una particular noción de la democracia circunscripta en la tradición dura del realismo político, que pretende desligarla de todo referente normativo,

postulando su esencia política (Serrano, 1994; Cansino, 1994; Vergara, 1998, 2005). Según ello, la democracia es el espacio o campo en el que se procesan las decisiones y, en los hechos, es el momento de la decisión política y, por tanto, de la ruptura del encuentro entre diferentes que siempre deja atrás una huella, un daño de inequidad y asimetría. Entonces, para esta corriente, la democracia es ante todo una forma de gobierno en la que se expresa la voluntad y fuerza de un grupo o sector social. En concreto para que una forma de gobierno sea considerada como democrática, esta debiera expresar a la “voluntad mayoritaria” de la comunidad política, sea a través del voto, la correlación de fuerzas, o bien, la aclamación y el consenso unánime (Serrano, 1999; Mouffe, 2002; Schmitt y Orestes, 2001).

Según esta convención, la democracia no es la expansión del debate y la deliberación de los sujetos hasta el infinito, sino la aplicación de un mecanismo práctico para tomar decisiones: el gobierno de “las mayorías”, en cuanto a su número, y el gobierno que aparece o simula como “el de todos”, en cuanto a su calidad. En otras palabras, no existen instituciones neutrales ni decisiones enteramente consensuadas; toda institución y decisión trae consigo la carga del ejercicio del poder de un grupo o, en este caso, de las “mayorías” que se impone sobre el resto de la sociedad. Para ellos, en rigor, no es posible salir de la división y lógica binaria del campo político: amigo/enemigo. La única diferencia con otros formatos de gobierno es que la democracia siempre implicará el ejercicio de la voluntad de las “mayorías” que devendría en “democracia popular”, si finalmente se busca un adjetivo para caracterizarla. Según esto, la democracia intercultural es una ficción normativa, un artificio estratégico que oculta la “verdad efectiva de la cosa”: la correlación de fuerzas y, con ella, el campo delimitado por un poder hegemónico (mayoritario).

En suma, ambas concepciones son escépticas a que la democracia en tanto forma de gobierno y “bien normativo” asuma algún adjetivo que la caracterice o bien la defina. En todo caso, la incorporación de un adjetivo como el de “intercultural” es enteramente contingente y artificial respecto a lo sustantivo que supone la democracia; en la que, como mencionamos, no importa el qué o cuál democracia, sino el cómo o la forma que, en todos los casos, implicaría su ejercicio y puesta en marcha.

En ese sentido, tanto para el liberalismo decimonónico y las concepciones vinculadas al realismo político, predomina una concepción procedimental y pragmática de la democracia moderna. Los primeros, la conceptualizan como “gobierno representativo” (Manin, 1999) y, los segundos, consideran su expresión normativa o axiológica (el adjetivo) superflua, puesto que la democracia no requiere cumplir condiciones “particulares” o “exclusivas” más que facilitar procedimentalmente una amplia participación social en los procesos deliberativos y decisorios. En ese sentido, la democracia es un régimen político en el que predomina la eficacia decisional y, depende su legitimidad del performance de los mecanismos de representación, competencia y participación de las élites políticas (Schumpeter, 1983). Antes que valor normativo y simbólico que finalmente

resulta suplementario, la democracia deviene en una estructura de procedimientos institucionales, prácticos y políticos, que normalmente preceden a las definiciones o nominaciones que buscan caracterizarla.

Podemos mencionar que estas dos concepciones, liberal y pragmática, son las que tuvieron y aún tienen mayor asidero en la cultura política, tanto por su particular incidencia en la discursividad como por la trayectoria política que arrastra. La conceptualización de la democracia como democracia representativa, como lo veremos más adelante, fue incorporada en la estructura normativa e institucional del país en función al dominio de la tradición liberal-republicana; por ello, desde la primera CPE a la última, antes de la aprobada el 2009, la democracia representativa aparece como “la” forma de gobierno. Asimismo, en el plano académico, además de la incidencia del liberalismo, el lenguaje “neoinstitucionalista” desplegó un imaginario de modelo democrático enmarcado en los dispositivos de la democracia procedimental como “la” forma de gobierno que da cuenta a la democracia moderna.

Por último, la instrumentación de nociones como el de la democracia en sus diversos adjetivos (representativa, popular, participativa, etc.) es constitutiva en la tradición política que abarca a diversos periodos históricos y posiciones que van desde la izquierda, al centro y, a la derecha; o bien, a tradiciones culturales de distinta raigambre: conservadores, liberales o nacionalistas, etc., como a los distintos actores inmersos en el juego político. Cada posición y/o actor utilizó e interpretó a la democracia en función a sus intereses estratégicos en litigio, estableciendo campos u estructuras de poder. En ese sentido, la democracia devino en un campo de significación y disputa en el que se establecieron un conjunto de reglas y mecanismos político-institucionales cuya finalidad fue la de facilitar la gestión de los conflictos, el desacuerdo y la polémica.

Normativismo multicultural y esterilidad política

A partir de mediados de los noventa y posterior a la aprobación de la CPE, se ha visibilizado un conjunto de posiciones de aceptación y postulación de la democracia intercultural como la principal referencia normativa de ampliación de la democracia y del devenir del sistema político. Al interior de esta convención se puede identificar, también, a dos grandes perspectivas que tienen una misma o idéntica finalidad: el control o neutralización de las tendencias disruptivas y contaminadoras de la democracia intercultural en su puesta en operación. Veamos.

La primera, tiene como registro al discurso multicultural en boga desde inicios de los noventa a la fecha (2018); aunque en el debate intelectual las referencias son más añejas, puesto que devienen desde principios de los setenta. En el fondo, la interculturalidad en paralelo al de la equidad, expresa una vieja añoranza del discurso liberal por lograr una sociedad “bien organizada”, esto es, cimentada sobre los principios de libertad e igualdad en derechos (Rawls, 1995; Dworkin, 2012; Bobbio, 1991). Para el efecto, se

postula un concepto renovado de “justicia redistributiva” que supone el reconocimiento de las asimetrías sociales que, según este argumento, no permitían el goce y el desarrollo de una “buena sociedad” sustentada en el “lenguaje de los derechos”. En ese sentido, desde el discurso del liberalismo, se ha propuesto que para resolver estas asimetrías se debe introducir otro principio en la estructura básica de la sociedad, esto es, el principio de la diferencia “para favorecer a los menos favorecidos” en el acceso a los derechos (Rawls, 1995). En otras palabras, se propone la introducción de las políticas de “afirmación positiva” que favorezcan a los más desposeídos o en desventaja. Este discurso dio fundamento a la configuración de un “nuevo liberalismo” de base social (liberalismo social) que, posteriormente, derivó en “multicultural y comunitario” en el sentido de que al “principio de diferencia” que reconocía la asimetría social y la inequidad en las relaciones sociales y de género se fueron incorporando las diferencias étnico-culturales y, con ello, de activación de políticas de reconocimiento y resarcimiento a daños culturales e históricos.

Hay una idea básica en el trasfondo del discurso multicultural: la inclusión del “otro” o de los “otros” en el universalismo de los derechos fundamentales y, por ende, la postulación de la edificación de una estructura básica de organización de la sociedad: el Estado de derecho y de derechos y, de complementariedad entre la democracia liberal (representativa) y republicana (Habermas, 2000). Según ello, todo es posible en tanto reforma política e institucional de acomodación, acoplamiento, sinergia, etc., de las diferencias, a condición de que acontezca en el marco de la primacía de los derechos fundamentales. En ese sentido, lo más que puede ocurrir con la expansión de la inclusión es el despliegue de políticas de igualdad para lograr establecer una “sociedad mejor organizada” (Rawls, 1995) y, asimismo, la visibilización de las diferencias culturales e identidades plurales que configuran el desarrollo multicultural de los Estados-nación.

En este contexto, la noción de democracia intercultural es entonces un recurso normativo para el logro de esa síntesis multicultural cuya matriz o crisol de unidad es el lenguaje de los derechos. En esta lectura la democracia intercultural no es un punto de partida, sino un dispositivo normativo al igual que la “afirmación positiva” o algún otro recurso de incentivo/sanción institucional, para lograr un resultado, un producto: la igualdad en derechos y, con ello, la edificación con mayor legitimidad de un sistema de gobierno y del Estado-nación.

En el país existen distintas vertientes que conceptualizan a la democracia intercultural desde esta perspectiva. La reforma constitucional de 1994 en la que se declara a Bolivia como “multiétnica” y “pluricultural” posibilitó el despliegue del multiculturalismo en el diseño de las políticas públicas de reforma de la educación, la descentralización, de gestión del medioambiente y de otras, que fueron implementadas⁷ en el marco del

⁷ Sobre el tema, ver el trabajo de Sandoval Villarroel, Carlos (s/f) que presenta en detalle el impacto que tuvo la aplicación del convenio 169 de la OIT en Bolivia.

Convenio 169 sobre derechos de los pueblos indígenas de la Organización Internacional del Trabajo suscrito por el Estado boliviano. Si bien en este periodo no existía una definición precisa de democracia intercultural, la cooperación internacional, ONG, políticos y académicos, adoptaron el discurso de la “inclusión social” (Svampa, 2016), donde la noción de interculturalidad fue un recurso discursivo para postular la “unidad de las diferencias” en clave multicultural.

Asimismo, vinculado a este debate emergió una concepción particular de la noción de interculturalidad que luego será transferida al campo político y, consecuentemente, a la conceptualización de la democracia. La interculturalidad fue entendida como una “síntesis” del encuentro entre tradiciones culturales de diverso origen que configuró (y aún reconfigura) la estructura de la sociedad boliviana caracterizada como multi y pluricultural (Toranzo, 2012, 2006; Mesa, 2014, 2013). A partir de ello, se concibió el despliegue de procesos de hibridación que dieron sustento al debate en torno al mestizaje y a su incidencia en el devenir de la nación, el Estado y la democracia boliviana (Rivera, 2014; García Linera, 2014; Mesa, 2014).

Entonces, como ya mencionamos, la democracia intercultural vendría a ser una forma de nombrar a la democracia en la que se reconoce la condición multiétnica y pluricultural de la sociedad boliviana, la diversidad cultural que –según sus argumentaciones– debiera resguardarse como tradición histórica y cultural y, sobre la que debiera emerger, de manera consensual y deliberativa, un modelo democrático inclusivo e integrador (Bonifaz y Ayo, 2008). La democracia intercultural sería uno de los sinónimos, entre otros, de inclusión social e integración colectiva al bagaje de construcción de la identidad nacional y del Estado boliviano.

En ese sentido, el asunto de la interculturalidad, esto es, de la democracia intercultural, permitiría abrir una política activa de reconocimiento en la que se incorporarían las dinámicas particulares, étnico-culturales de los pueblos indígenas y otros sectores subalternos, recuperando y respetando sus tradiciones y formas propias. A la par de ello, acontecería la inclusión de estos pueblos en las dinámicas sociales, políticas y económicas que operarían de manera generalizada como procesos de mestizaje y ciudadanía (Toranzo, 2012; Mesa, 2013). Así, por ejemplo, se menciona que, en el diseño de las políticas públicas dirigidas a la consecución de la ciudadanía, debiera adecuarse a los contextos culturales y, según los casos, al ejercicio de niveles o grados de autonomía relativa de las formas propias y consuetudinarias de gestión o autogobierno. Todo a cambio de que la mencionada diversidad sea penetrada por la lógica de la inclusión, vía extensión de la garantía de los derechos individuales; o bien, vía ampliación de la participación social en el acceso a los recursos institucionales del poder público. En el fondo, se concluye que el discurso multicultural deviene de la matriz del liberalismo decimonónico en tanto renovación discursiva para lograr mayor eficacia y legitimidad política y cultural.

Posiciones críticas en búsqueda de una concepción poscolonial

Existe una crítica central al discurso remozado del liberalismo: el imperialismo de la retórica liberal; se menciona, por ejemplo, que el multiculturalismo no es una opción alternativa a la retórica de integración de la sociedad sobre los principios considerados como “universales”, “válidos” para todos y todas las sociedades o pueblos, sino una estratagema traslapada para lograr (discursiva y jurídicamente) la (re)conciliación de las diferencias y de los antagonismos que permean y traspasan a toda comunidad política (Zizek, 1998). En el fondo, desde esta crítica, el multiculturalismo presupone el disciplinamiento de lo social en función a un proyecto de “civilidad” que postula a la autonomía individual como el eje nodal de la organización y sentido de la sociedad. En unas palabras, la democracia intercultural, entendida como un dispositivo normativo y político del multiculturalismo o del liberalismo social, sería el sinónimo del viejo discurso de la democracia liberal, ahora, rejuvenecido.

Otra crítica que se deriva de la anterior es que la política del “reconocimiento” que emerge de esta manera de comprender la democracia intercultural, si bien expresa cierto “progresismo”, “flexibilización” y “adecuación” normativa, dirigida a incorporar e incluir a las diferencias étnicas y culturales en la estructura de organización de la sociedad, ha sido formulada para condiciones político-institucionales donde los pueblos y las comunidades indígenas son minorías culturales y poblacionales (Rivera, 2010). En ese sentido, el discurso del multiculturalismo y de su noción de interculturalidad, choca con el límite estructural de un país como Bolivia, donde los pueblos y las comunidades indígenas son conglomerados poblacionales y culturales mayoritarios (quechuas y aymaras) y, adicionalmente, cuenta con minorías desplegadas en una extensa base territorial que abarca a las “tierras bajas” del oriente boliviano.

En síntesis, la crítica al multiculturalismo afirma que la noción de democracia intercultural no pudiera ser tan solo un recurso de vinculación normativa del Estado con los pueblos y comunidades indígenas. Puesto que en ella (la relación) está en juego no solo el asunto de la identidad o pertenencia de estos a la comunidad política, en condiciones de heterogeneidad étnico-cultural, sino la convivencia y vinculación de una diversidad de estructuras políticas e institucionales que sostienen formas particulares de reproducción de la vida y desempeño institucional (Ticona, 2010).

En ese sentido, aparece un segundo grupo de acólitos de la democracia intercultural que provienen de matrices político-culturales que buscan diferenciarse de la perspectiva imperial del liberalismo. En particular, congrega a las posiciones consideradas de “comunitaristas”, “indianistas” o bien “poscoloniales”. Las posiciones y lecturas en esta matriz son múltiples, pues abarcan a la que proponen una lectura de división antitética de dos cosmovisiones: la occidental e indígena (Reinaga, 2001), a la que sustenta un

nuevo concepto de mestizaje de base indígena, *ch'ixi*⁸ (Rivera, 2011), en el que la noción de interculturalidad es sinónimo de proceso de descolonización (Ticona, 2003, 2010).

Sostienen la necesidad de pensar a la democracia en el marco de la “política de la identidad” o de la “diferencia” (Arditi, 1997), donde la democracia intercultural sería, al igual que en las corrientes del multiculturalismo, un recurso normativo ahora ubicado en el otro extremo del espectro discursivo o bien en el reverso del liberalismo. Es decir, se propone organizar a la sociedad y el Estado desde los principios que sustentan a la democracia comunitaria y/o del *ayllu*. El vuelco hacia la democracia comunitaria se lo concibe como proceso de descolonización y/o de “reconstitución” de las estructuras de autogobierno indígena: el *Pachakuti* que anuncia el retorno al punto de la ruptura del orden ancestral. Su horizonte es replantear el actual orden político y, así, proyectar un nuevo proyecto de construcción de la comunidad política.

La interculturalidad en esta perspectiva supone el despliegue de la hegemonía indígena como movimiento y estructura civilizatoria que, según su proyección hegemónica, tendría que cubrir al conjunto de la sociedad (Rivera, 2014; desde otra perspectiva, Macusaya, 2014). O bien, siguiendo esta línea argumentativa, implicaría la autonomía soberana de las estructuras institucionales indígenas que, a la vez de vincularse de manera horizontal entre ellas, evitan su “contaminación” o “supeditación” mutua (Fernández, 2010; Guzmán, 2014; Ticona, 2003).

En general, sostienen que la “interculturalidad es una relación horizontal entre dos o más culturas a fin de enriquecerse mutuamente y contribuir a una mayor plenitud humana...” (SIFDE, 2012), “es un diálogo entre saberes culturales”, “ecología de cosmovisiones”, “ecología de las decisiones” (Santos, 2010), etc. Si bien en todas estas lecturas aparece un imaginario de igualdad radical, predomina una concepción contra-fáctica de anulación de las relaciones de poder; pues, brota el fantasma de la neutralidad política y, con ello, del supuesto de la primacía de la acción comunicativa libre de intereses como el referente normativo del ejercicio de la democracia intercultural.

Este discurso, en función a su uso político, pudiera llegar a ser maniqueo ya que encubriría la aceptación de la división o fractura estructural de la sociedad y, con ello, la neutralización de acciones dirigidas a replantear el orden establecido. Aquí, bajo el referente “contrafáctico” (el supuesto del “como si”) de una “comunidad ideal de comunicación” (Habermas, 2000) en el que todos dialogamos emancipados de toda interferencia y con buena voluntad, permitiría que la democracia intercultural aparezca

8 Silvia Rivera (2010) es quien propone la noción de *ch'ixi* de la siguiente manera: “obedece a la idea aymara de algo que es y no es a la vez, es decir, a la lógica del tercero incluido. Un color gris *ch'ixi* es blanco y no es blanco a la vez, es blanco y también es negro, su contrario” (p. 69).

como un recurso normativo de intermediación neutral; por ende, resultaría engañosa con relación a las relaciones políticas. El peligro es que a nombre de la democracia intercultural no se visibilicen las relaciones de poder que anidan en la disputa política y, paradójicamente, lograría que las cosas sean siempre lo mismo: todo cambia (por lo menos discursivamente) para que nada suceda. De esta manera, la democracia intercultural devendría en despolitización de las relaciones sociales y, finalmente, en un discurso moral de constitución de una comunidad armónica, romántica e ideal.

La “fuerza de la masa” en la construcción normativa de la democracia intercultural

El imaginario de la democracia en el país tiene un largo rastro histórico, nos lleva a los debates que se dilucidaron en el periodo colonial tardío en torno a la forma de gobierno bajo la influencia político-cultural de la revolución americana y francesa que, según ello, debiera adquirir el orden político y, posteriormente, las repúblicas nacientes (Demelas y Guerra, 2008).

Ambas revoluciones, según Hannah Arendt (1988), han instaurado regímenes con distintos signos; por una parte, la francesa sobre la base de la condición social de necesidad y desigualdad desembocó en la instalación de un nuevo orden civil que dejó tras de sí al *ancian* régimen a través del terror y la arbitrariedad. Y, contrariamente, la americana sobre la aspiración y búsqueda, por parte de los colonos norteamericanos, de la libertad e independencia a través de la formación del espacio público y la participación ciudadana. Dos formas y modelos de revolución y construcción del orden civil: la francesa “de arriba hacia abajo” y la americana de “abajo hacia arriba”, que marcaron, según Arendt, los derroteros de las revoluciones modernas, los proyectos de modernidad y la configuración de los Estados-nación.

La propuesta comparativa de Arendt resulta útil para desplegar el análisis respecto a las formas democráticas y al proyecto de modernidad que se conformaron en nuestras tierras a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI. Una revista a las mutaciones de la democracia o bien de la configuración del Estado boliviano permite dar cuenta de la confluencia de distintos proyectos político-culturales que, finalmente, dieron lugar a la democracia intercultural como modelo o sistema democrático.

A lo largo de casi dos siglos, recurriendo a las narrativas oficiales, la democracia transitó de un modelo sustentado en los principios del liberalismo: el Estado-nación y la democracia representativa, a un modelo compuesto o híbrido: la democracia intercultural; en el que además de la continuidad de los principios del liberalismo, surgieron incorporaciones normativas e institucionales que buscaron su ampliación, complementación y cualificación. La democratización social a través de la extensión de los derechos políticos a mediados del siglo XX con la revolución del 52, la incorporación

de la democracia directa y participativa en la década de los noventa, y la incorporación de las estructuras de participación y representación pluralista de la sociedad a través del reconocimiento de la democracia comunitaria en el siglo XXI expresan el itinerario de mutaciones y acumulaciones históricas.

La nueva CPE, al conglomerado de las mencionadas acumulaciones, logró agruparlas bajo el denominativo de “sistema de gobierno” y, a través, de las disposiciones legales del régimen electoral, bajo la noción de democracia intercultural. Empero, esta articulación no fue el resultado de procesos evolutivos o bien neutrales de relaciones intersubjetivas, sino un producto histórico de largas y extensas luchas sociales y políticas (Zavaleta, 1987; Antezana, 1991; Gil, 2016). Por ejemplo, se menciona que la invención normativa de democracia intercultural es un resultado de la acumulación de experiencias políticas del movimiento indígena campesino por replantear las dinámicas de participación, representación y gestión política; ya que, a través de ella, se busca la concreción de un “sistema de gobierno” en el que a la vez de participar en las decisiones que afectan a todos, desde la perspectiva ciudadana y republicana, se permitía también desarrollar formas de participación y gobierno de acuerdo a normas y procedimientos propios. Así, con la democracia intercultural se abría la posibilidad de concebir un modelo democrático en el que era posible el diálogo y articulación de distintas formas democráticas; esto es, en acoplamiento y/o complementación de las formas participativas y directas, representativa y comunitaria. A esta posibilidad, siempre en ciernes y en construcción, es la que se denomina en la actualidad como democracia intercultural.

Es posible colegir que la democracia intercultural no adquiere una definición última o verdadera que la sujete a una de las tradiciones político-culturales; pues, su estructura normativa (el *deber ser*), lo que busca no es el asentamiento de una de las tradiciones, sino, precisamente, el replanteamiento continuo de las bases normativas de estas, su puesta en vilo. En ese sentido, la democracia intercultural afecta tanto a las estructuras institucionales establecidas como a las formas políticas de canalización de las pulsiones sociales. A través de la democracia intercultural, la democracia se reinventa buscando una concreción simbólica y procedimental acorde y en función a las dinámicas de la sociedad. Mediante la democracia intercultural se escenifican los distintos imaginarios de organización de la sociedad y, con ella, la reconfiguración del orden político; es decir, se va más allá de la convención minimalista y formal para ir adquiriendo un contenido sustancial y operativo.

La democracia recupera y despliega su naturaleza o dimensión sediciosa (Rancière, 2006), consistente en escenificar la lucha por el sentido de la organización de la sociedad sobre la base del principio de igualdad y, de la “fuerza de masa” o historia particular. Por ello, su naturaleza es básicamente política e histórica. Tras de sí hay toda una carga de estructuras sedimentadas y memoria colectiva que buscan, por distintos causes, visibilizar pulsiones, acuerdos y conflictos, o bien, registrarse y lograr el reconocimiento legítimo y,

en función al devenir político, obtener el ejercicio de hegemonías. Así, por ejemplo, el movimiento indígena campesino, a fuerza de la acumulación de experiencias y memoria histórica, logró imaginar una propuesta de construcción estatal y, con ella, un modelo democrático (Soruco, 2010). No “una” democracia, sea esta representativa, comunitaria o participativa, sino un “sistema” en el que sea posible el acople e interacción de estas formas; esto es, un proyecto de “demodiversidad” (Santos, 2010; Acosta y Martínez, 2009) o democracia intercultural.

Desde la reiterada incursión en las lindes políticas, “desde abajo” o “desde los márgenes”, los indígenas campesinos lograron resignificar a la democracia y, con ello, al proyecto de construcción estatal que se movía en los circuitos y márgenes del liberalismo. En su denodada lucha por ser parte de la nación (Mendieta, 2009, 2008) buscaron, una y otra vez, resignificar el orden político; primero, siendo parte de él a través de la lucha por el acceso, reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía; y, segundo, en su esfuerzo y demanda de que este orden (la democracia) no quede congelado en una estructura procedimental de elección de representantes y de toma de decisiones al margen de ellos. En todo caso, a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, demandaron y, a la vez, ambicionaron que se posibilite la expansión de la ciudadanía para que les llegue en tanto facultad de inclusión y movilidad social y, así, lograr la ampliación de la legitimación del poder político al conjunto de la sociedad de la que se consideraban parte (Irurozqui, 2000).

Aquí, es donde emerge la particular forma de construcción de la ciudadanía que caracteriza a la sociedad boliviana, en la que se combinan dos formatos de consecución de las expectativas individuales y colectivas para lograr la integración social o identidad nacional. Por un lado, la identidad “inclusiva” de acceso a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, reconocida por el Estado para todos los miembros de la comunidad política y, por otro, la identidad “exclusiva”, “particular” “comunitaria” o “corporativa” de los indígenas campesinos y otros grupos sociales, desde donde establecen y/o posibilitan su relación con la comunidad política (García *et al.*, 2014). Ello trae implícito la combinación de diversas formas de participación, gobierno y representación política que hace a la democracia intercultural; esto es, un “operador lógico” de formatos que se organizan y despliegan desde “arriba hacia abajo” (el poder instituido), y de formatos que emergen e impulsan desde “abajo hacia arriba”. Una combinación, encuentro y, también, desencuentro de formatos de hacer política que da lugar a la identidad abigarrada (Zavaleta, 1983), *ch'ixi* (Rivera, 2014), conflictiva y compuesta (García *et al.*, 2014) de la identidad política boliviana.

De esta manera, se configura procesualmente el “sistema de gobierno” de la democracia intercultural que, además de promover el desarrollo de las estructuras de autogobierno de la sociedad, logra el “encuentro” con lo existente o sedimentado del Estado. Así, la democracia intercultural propone el desarrollo de sistemas de cogobierno y codecisión (Tapia, 2013) que en sus efectos político-institucionales relajan las estructuras existentes

o bien sedimentadas de gestión y toma de las decisiones. En síntesis, la democracia intercultural busca la concreción de un “sistema de gobierno” que en sus efectos, impactos o consecuencias configure una nueva organización básica de la sociedad (descolonizadora, igualitaria y equitativa), y una nueva estructura institucional (pluralista) del Estado.

Dilemas operativos e institucionales de la democracia intercultural

De acuerdo a ello, para ir cerrando este trabajo, es importante destacar los desafíos de la democracia intercultural en su puesta en marcha y proponer reflexiones sobre sus consecuencias político-institucionales.

Primero, la democracia intercultural es un dispositivo político-normativo instalado en el campo político, es algo que ya está entre nosotros y no hay forma de eludir sus efectos. Al respecto, en los últimos años, a partir de la aprobación de una nueva CPE y las Leyes del Órgano y Régimen Electoral, se han puesto en marcha recursos y mecanismos institucionales que avizoran el desarrollo de la democracia intercultural en una perspectiva y alcance que supera a la matriz liberal.

Según Fernando Mayorga (2014), las transformaciones políticas e institucionales de la CPE, de garantía de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, son parte del desarrollo de la democracia intercultural. Al respecto, la democracia intercultural sería un modelo democrático en construcción que se irá configurando como resultado procesual de la combinación de los dispositivos político-institucionales de las democracias: representativa (voto individual y mediación partidaria), participativa y directa (referendo y consulta ciudadana), y comunitaria (circunscripciones especiales de representación por usos y costumbres, etc.).

En la lectura de Mayorga, la democracia intercultural promueve la ampliación del sistema democrático a través de la incorporación gradual de recursos institucionales que a la vez de facilitar los procesos decisionales, mejoran la representación y participación política. Por ello, entiende que la democracia intercultural es una *relación y un proceso*, esto es: “relaciones que varían en el tiempo y el espacio, [puesto que] las relaciones entre las tres formas de democracia son asincrónicas porque se combinan de manera distinta y variable dependiendo del evento o ámbito político en cuestión” (p. 110). Y, proceso “porque las relaciones entre las tres formas (...) irán ampliándose y diseminándose en los distintos ámbitos, a medida que se consoliden las nuevas entidades estatales” (p. 111). En suma, concluye que la democracia intercultural: “es un proceso incremental de ajuste e innovación institucional que se renueva de manera constante puesto que la diversidad social también se trasmuta permanentemente porque es parte inherente a su naturaleza” (p. 111).

En ese sentido, la noción de democracia intercultural deviene en un recurso normativo y operativo, una especie de paraguas para encuadrar al conjunto de relaciones asincrónicas

entre las formas democráticas y, asimismo, para dar lugar al proceso incremental de innovación política e institucional. Esta definición permite colegir la inexistencia de una jerarquía normativa que anteceda a la puesta en relación de las formas democráticas. En todo caso, la jerarquía normativa, estaría supeditada al contexto en el que acontece la relación, a saber, a la correlación de fuerzas que signa su determinación factual en cada coyuntura. Asimismo, presupone la inexistencia de un horizonte o derrotero final o preestablecido; más bien y en contra ruta, la democracia intercultural expresa una apertura a la continua (re)invención y (re)ajuste político-institucional.

Ello explica el actual curso de las reformas institucionales que acontece en el país. Las formas democráticas operan de manera indistinta y, a veces, combinada en función a necesidades prácticas: la gestión de conflictos y toma de decisiones. También, en función al desempeño de las estructuras institucionales, sean estas “formales” de “arriba hacia abajo”, o bien, “informales” de “abajo hacia arriba”. La institucionalidad de la democracia intercultural es, entonces, un producto contingente y particular; a veces, en ello, tendrá mayor peso o supremacía la democracia representativa y, a veces, la democracia comunitaria, o bien, la democracia participativa y directa. La relación o tensión es contingente en su origen e impredecible en su resultado.

Segundo, no es posible pensar a la democracia intercultural fuera de la política y de la historia. El liberalismo intentó hacerlo sin éxito a pesar de que en un determinado momento buscó una salida al diseñar una respuesta normativa: el multiculturalismo. Las otras perspectivas que pretendieron estar fuera del liberalismo edificaron también respuestas que en su mayoría resultaron fallidas, pues eran ingenuas o inviables políticamente. Frente a esta situación, ¿por qué no pensar a la democracia intercultural desde una tradición propia?; por ejemplo, desde aquella que sostiene que la democracia intercultural es un proyecto de construcción normativa e institucional desde un lugar de enunciación, desde una posición y, por lo tanto, desde una voluntad, memoria y apuesta política.

Al respecto, siguiendo las reflexiones de Boaventura de Sousa Santos (2010), la democracia intercultural enfrenta dos grandes desafíos vinculados a la reinversión de la democracia y la construcción del Estado Plurinacional. Uno de ellos concierne a la puesta en marcha de dispositivos institucionales para el ejercicio del diálogo o “ecología de saberes” (Santos, 2010), a saber, la relación horizontal entre formas democráticas en la dinámica institucional del Estado. En este contexto, la democracia intercultural enfrenta el dilema de establecer los recursos y dispositivos político-institucionales que se seguirán o se utilizarán para ello. Un segundo desafío gira en torno al establecimiento de mecanismos político-institucionales para que fluyan dinámicas que no necesariamente implican el encuentro y diálogo de cosmovisiones político-culturales, sino, más bien, la autonomía, el desencuentro y dislocamiento, esto es, la demodiversidad como conflicto.

En ambos casos el problema es la inexistencia de modelos probados o bien registrados que pudieran servir como referencias generales de construcción de la democracia

intercultural, puesto que suponen la atención a nuevos asuntos que desde la lógica convencional no se habrían asumido por estar fuera de su órbita u alcance, o bien, por ser particulares. Es decir, el Estado-nación en el fondo fue un proyecto que estableció límites y murallas de contención antes que la apertura a las posibilidades de flujo plural de la sociedad. Entonces, de acuerdo con Santos, la edificación de los nuevos recursos vendría a ser resultado de decisiones experimentales de apertura institucional a las dinámicas y pulsiones (continuas y conflictivas) de la sociedad y, con ello, al desarrollo de la innovación institucional⁹. Como sostiene:

Una de las ventajas del experimentalismo es permitir una suspensión relativa de los conflictos y la creación de una semántica política ambigua en la que no hay vencedores ni vencidos definitivos. Crea un tiempo político que puede ser precioso para disminuir la polarización. (p. 125)

De esta manera, la edificación de la democracia intercultural deviene en un proceso continuo de apertura a la constitución instituyente de los pueblos (*demos*) en el establecimiento y definición de las estructuras de gobierno (*kratos*).

Tercero, el acoplamiento o incorporación de las formas democráticas comunitarias desdibujan continuamente las fronteras de lo que, desde el ámbito jurídico e institucional de la democracia intercultural, pudiera reconocerse como válido y/o legítimo al interior del “sistema de gobierno”. Al incorporar la democracia comunitaria al “sistema de gobierno”, los formatos de participación y de toma de decisiones se multiplican sin cesar y límite (Diez, 2012). Al interior del “sistema de gobierno” acontece una suerte de continua contaminación y relajamiento de sus estructuras institucionales, ya que con el desarrollo de la democracia comunitaria opera una suerte de acoso de la sociedad que reiteradamente busca reinsertarse. En unas palabras, la democracia comunitaria (la multiplicidad de formatos de gobierno que supone) es un boquete normativo que disloca lo instituido, pues no tiene una forma única o específica de registro y desarrollo¹⁰ (Guzmán, 2014; Exeni, 2015).

9 El esquema organizacional que propone Santos (2010) es el siguiente: “1. Las innovaciones institucionales y legislativas entran en vigor durante un corto espacio de tiempo (a definir según el tema) o apenas en una parte del territorio o en un sector dado de la administración pública. 2. Las innovaciones son monitoreadas/ evaluadas en forma permanente por centros de investigación independientes, los cuales producen informes regulares sobre el desempeño y sobre la existencia de fuerzas externas o internas interesadas en distorsionar tal desempeño. 3. Y, al final del periodo experimental, hay nuevos debates y decisiones políticas para determinar el nuevo perfil de las instituciones y de las leyes una vez evaluados los resultados del monitoreo” (p.124).

10 Como se sabe, el Estado tiene una lógica: el cierre simbólico para dar orden, direccionalidad y certidumbre; su dinámica expresa la urgencia del registro normativo: las disposiciones legales que rigen a su estructura o armazón interno. La lógica estatal busca la delimitación de las fronteras o contornos en el que las cosas son reconocidas como válidas y legítimas. En cambio, la sociedad y sus estructuras comunitarias no tienen una lógica unívoca ya que preceden y exceden al Estado y, por excelencia, es el ámbito de la diseminación de particularidades y/o formatos de organización, sometimiento, éxodo, etc.

Entonces, en este contexto, la democracia intercultural busca ser una puerta, un lazo o puente de apertura institucional desde el Estado u orden público a la condición no registrable y contingente de lo social: la multiplicidad y heterogeneidad de formas de hacer política. Apertura que pone en evidencia la asimetría de la condición social y, por ende, a la ambición social de acceso irrestricto a la igualdad (Rancière, 2006). De ahí, la disputa en torno a su significado e interpretación ya que la DI busca remover las convenciones sobre la definición de la democracia. Así, se desata la querrela entre los detractores que se resisten a reconocerla y, los acólitos, que, reconociéndola, la limitan para inhibirla. Por ello, la democracia intercultural es una noción esquivada y nómade que juega a fijaciones institucionales precarias y se desplaza a cambios e innovaciones político-institucionales.

Conclusiones

La democracia intercultural presenta dos facetas o registros: a) la conceptualización de un “sistema de gobierno” en el que se combinan tres formas democráticas: participativa, representativa y comunitaria con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres; b) una realidad política e institucional que se expresa en el armazón o estructura de recursos procedimentales de apertura y experimentación política. La democracia intercultural no es solo una representación simbólica donde se congregan principios, valores e imaginarios de distintas matrices político-culturales; sino, supone el desarrollo de un conjunto de prácticas y procesos institucionales del Estado (de “arriba hacia abajo”) y, también, de aquellas que van más allá de él (de “abajo hacia arriba”). En consecuencia, la democracia intercultural además de abarcar el campo de las dinámicas normativas e institucionales del Estado supone, también, el reconocimiento de formatos de autogobierno que anidan y acontecen en la sociedad civil.

Con la democracia intercultural la democracia dejó de ser lo que convencionalmente era: una forma de gobierno en la que no importaba el qué o cuál democracia, para asumir una noción relacional, “impura” y “esquivada”, puesto que su finalidad es la resignificación continua y, con ello, la reinvencción política e institucional. En consecuencia, la democracia intercultural apertura un campo de tensiones, disputas y polémicas en torno a su registro y cualidad. No hay una definición última que dé cuenta de su fin o derrotero; en todo caso, expresa un campo de lucha en el que se dilucida su afirmación efectiva u óptima.

De esta manera, operativamente logra fijaciones simbólicas e institucionales continuas y sedimentadas, pero, a la vez, inestables y precarias. Lo importante de la democracia intercultural es la flexibilidad y atención a la dinámica contextual. Para la democracia intercultural no hay un puerto final en el que encalle su representación simbólica; existen, más bien, distintos puntos nodales, ejes discursivos, posiciones de sujeto, por

donde fluye su conceptualización e interpretación. Más que un puerto en el que se afirme o encalle su nominación, lo que acontece son desplazamientos y jalones que buscan de un lado u otro afirmarla o bien fijarla. Un producto de la relación y juego de partes.

La democracia intercultural es la representación de un campo o escenario de acción donde –en una especie de archipiélago de islas– convive y acontece la política, el pluralismo de formatos de democracia (participativa, representativa y comunitaria) y, a la vez, un constructo (unas veces armónico y virtuoso y, otras, conflictivo y polémico) de pulsiones que emergen de la convivencia pluralista. En otras palabras, es “campo común” inesperado. En él, la democracia intercultural no aparece como un horizonte normativo de un sujeto o de una posición, sino deviene en un dispositivo simbólico y procedimental que congrega a la diversidad de sujetos y formas democráticas. Y, así, vehiculiza la relación de las diferencias, hace posible los intercambios, diálogos y acoplamientos políticos e institucionales.

De esta manera, la democracia intercultural tiene un registro “impuro” y “esquivo”, puesto que –retomando la imagen metafórica del archipiélago– más que un puerto de encalle, expresa el fluir de ida y vuelta por cauces y espacios comunes que vinculan a las diferencias. La democracia intercultural es el navegar continuo en los cursos de relación o comunicación de las islas del archipiélago, sin carta preestablecida o bien sin encalle definitivo. Expresa, en términos procedimentales, las rutas signadas y, paradójicamente, de disloque o huida. La democracia intercultural además de representación simbólica, el paraguas normativo de un sistema político compuesto, deviene en una noción operativa. Permite designar lo que *debe ser* la democracia en tanto estructura institucional que facilita la gestión pluralista de las interacciones políticas. En suma, es una noción esquivada pues se halla en incesante movimiento, cambio y desplazamiento.

Referencias

- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (Comp.) (2009). *Plurinacionalidad Democracia en la diversidad*, Quito: Abya Yala.
- Antezana, Luis H. (1991). *La diversidad social en Zavaleta Mercado*. La Paz: CEBEM.
- Arendt, Hannah (1988). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Arditi, Benjamín (1997). “La impureza de los universales”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 10 (pp. 46-69).
- Allevi, José Ignacio (2015). “Subjetividades, lo político y la política: derivas de una discusión teórica”. *Athenea Digital*, 15(3), 149-172. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenea.1509>.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. México: FCE.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.

- Bobbio, Norberto (2003). “Sobre las posibles relaciones entre filosofía política y ciencia política”. En *Teoría general de la política*. Madrid: editorial Trotta.
- Bonifaz, Gustavo y Ayo, Diego (2008). *¿Hegemonía indígena o interculturalidad?* La Paz: FES.
- Bovero, Michelangelo (2003). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: editorial Trotta.
- Bovero, Michelangelo (1995). “Constitución y democracia”. En Rabotnikot *et al.*, *La tenacidad de la política. Conceptos de la filosofía política: persistencia y reformulación a la vuelta del milenio*. México: IIF/UNAM.
- Cansino, César (1994). “El análisis de la política, la contribución de J. A Schumpeter”. En *El pensamiento austriaco en el exilio*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Demelas, Marie-Danielle y Guerra, Francois-Xavier (2008). *Orígenes de la democracia en España y América*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Diez, Álvaro (2012). *Estudio sobre democracia comunitaria y elección por usos y costumbres en las tierras bajas de Bolivia. Elecciones departamentales y municipales 2010*. La Paz: OEP – IDEA Internacional.
- Dworkin, Ronald (2012). *Los Derechos en Serio*. Barcelona: Ariel.
- Exeni, José Luis (2012). “Democracia intercultural ese horizonte”. *Andamios*, N° 7 y 8 (pp. 140-146). Proyecto de Fortalecimiento Democrático, PNUD/TSE.
- Exeni, José Luis (coord.) (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Alice/CES/Fundación Rosa Luxemburg.
- Fernández, Marcelo (2010). *Pluridiversidad Colonialidad de los usos y constumbres Naciones y pueblos indígena Originario Campesinos de las tierras altas (La Paz- Oruro)*. La Paz: IDEA Internacional/OEP.
- Ferrajoli, Luigi (2001). “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”. En Bovero, M. y Ferrajoli, L., *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México: IFE.
- García Linera, Álvaro (2014). *Identidad Boliviana Nación, mestizaje y plurinacionalidad*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
- García Linera, Álvaro (2013). *Democracia Estado Nación*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
- García Linera, Álvaro (1999). “Ciudadanía y democracia en Bolivia 1900-1998”. *Revista Ciencia Política*, Año IV, N° 4.
- García, Fernando L. y García Orellana, Alberto (2004). “Las lecturas de la democracia en Bolivia”. *Política*, N° 42, otoño (pp. 325-339). Universidad de Chile.

García, Fernando; García Orellana, Alberto; Soliz, Marizol (2014). *MAS legalmente, IPSP legítimamente*: ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia. La Paz: PIEB/PNUD.

Gil, Mauricio (2016). *Conciencia desdichada y autodeterminación de masa. En torno al pensamiento de Zavaleta Mercado*. La Paz: CIDES/UMSA.

Guzmán, Omar (2014). *Modelo político andino en Bolivia*. La Paz: CIDES – Plural editores.

Habermas, Jürgen (1989). “La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público”. En Herrera, María (coord.), *Jüngen Habermas: moralidad, ética y política*. México: Ed. Alianza.

Habermas, Jürgen (2000). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta editores.

Huntington, Samuel (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Barcelona: Paidós.

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

Laserna, Roberto (2003). “Bolivia, entre populismo y democracia”. *Revista Nueva Sociedad* 188 (pp. 11–22). http://www.nuso.org/upload/articulos/3155_1.pdf.

Laserna, Roberto (2010). “Mire, la democracia boliviana, en los hechos”. *Latin American Research Review*, Special Issue by the Latin American Studies Association. http://lasa.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/Vol45noSI/Laserna_27-58_45-SI.pdf.

Lazarte, Jorge (2008). *Derrumbe de la “res-pública”: Los procesos electorales en Bolivia, 2002, 2004 y 2005*. La Paz: Plural editores.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.

Macusaya Cruz, C. (2014). *Desde el sujeto racializado: consideraciones sobre el pensamiento indianista de Fausto Reinaga*. La Paz: MINKA, disponible en: <http://movimientoindianistakatarista.blogspot.com.ar/2014/12/desde-el-sujeto-racializado.html>.

Manin, Bernard (1999). *Los Principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Mansilla, HCF (2011). “Ambivalencias de la democracia contemporánea en un mundo complejo e insolidario”. *Revista contratiempo*, Año XI, N° 3 (pp. 23-33).

Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: PIEB/Ciudadanía/ Plural editores.

Mayorga, Fernando (2012). “La democracia boliviana: avances y desafíos”. En Dargatz, A. y Zuazo, M., *Democracias en transformación ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?* La Paz: FES.

- Mendieta, Pilar (2008). *Indígenas en la política. "Una mirada desde la historia"*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.
- Mendieta, Pilar (2009). "Política y participación indígena en Bolivia: una reflexión desde la historia, siglos XIX-XXI". En *Continuidades y cambio en el orden político*. La Paz: Instituto PRISMA.
- Mesa, Carlos (2014). "Las equivocaciones de Álvaro García Linera". *Nueva Crónica –y buen gobierno–*, N° 139, marzo. La Paz: Prisma/Plural.
- Mesa, Carlos (2013). *La sirena y el charango. Ensayo sobre el mestizaje*. La Paz: Gisbert.
- Molina, Fernando (2008). *El MAS y la democracia: Conversión sin fe*. La Paz: Eureka.
- Mouffe, Chantal (2002). "Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal". *Tópicos*, N° 10 (pp. 5-25).
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Rawls, John (1995). *Liberalismo político*. México: FCE/UNAM.
- Rancière, Jaques (2006). *Política, policía, democracia*. Chile: LOM ediciones.
- Reinaga, Fausto (2001). *La revolución india*. La Paz: Fundación Amaútica "Fausto Reinaga".
- Rivera, Silvia (1990). "Democracia liberal y democracia de ayllu: El caso del Norte Potosí, Bolivia". En C. Toranzo (editor), *El difícil camino hacia la democracia*. La Paz: ILDIS.
- Rivera Silvia (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Rivera, Silvia (2011). "La identidad *ch'ixi* de un mestizo: en torno a un manifiesto anarquista de 1929". En *Memoria y presente de las luchas libertarias en Bolivia*. La Paz: Piedra Rota.
- Rivera, Silvia (2014). *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS*. La Paz: Plural editores.
- Sartori, Giovanni (2007). *Qué es la democracia*. Madrid. Taurus.
- Schmitt, Carl y Orestes, Héctor (2001). *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: FCE.
- Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Ed. Orbis.
- Serrano, Enrique (1994). "Dos interpretaciones de la democracia". En *El pensamiento austríaco en el exilio*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Serrano, Enrique (1999). *Consenso y conflicto Schmitt, Arendt y la definición de lo político*. México: Cepcom.

- SIFDE (2012). *Construyendo la democracia intercultural, 30 años de democracia*. Serie 7 Cartilla 1. La Paz: OEP/TSE.
- Soruco, Ximena (2010). *Apuntes para un Estado Plurinacional*. La Paz: Cuadernos para el debate y la descolonización, Vicepresidencia del Estado.
- Svampa, Maristella (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Cochabamba: CEBIB/Edhasa.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004a). *Reinventar la democracia reinventar el Estado*, Quito: ILDIS/Abya Yala.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004b). *Democracia de alta intensidad*. La Paz: Cuadernos de Diálogo y Deliberación, CNE.
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: CESU/UMSS – Plural editores.
- Tapia, L.; Chávez, M.; Mokrani, D. (2013). *Procesos y proyectos democráticos en Bolivia*, La Paz: Autodeterminación.
- Ticona, Esteban (2010). *Saberes, conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. La Paz: Plural editores
- Ticona, Esteban (Comp.) (2003). *Los Andes desde los Andes Aymaranakana, quichwanakana yatxatawipa, lup'iwipa*. La Paz: Ediciones Yachaywasi.
- Toranzo, Carlos (2006). *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: FES/Plural editores.
- Toranzo, Carlos (2012). “Burguesía chola y neoliberalismo popular. Entrevista”. *Decursos Revista de Ciencias Sociales*, N° 25, agosto. Cochabamba: CESU/UMSS.
- Torres, Javier (2006). *Luhmann: la política como sistema*. México: FCE.
- Vergara, Jorge (1988). “Modelos elitistas de democracia”. *Diánoia*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional de México y FCE.
- Vergara, Jorge (2005). “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”. *Quórum Académico* 2, año 2. México: IIF/UNAM.
- Villaruel Sandoval, Carlos (s/f). *La aplicación en Bolivia del Convenio 168 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT*. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/91/14.pdf>.
- Zavaleta, René (1983). *Lo nacional popular en Bolivia*. México: Siglo XXI.
- Zizek, Slavoj (1998). “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”. En Zizek, S. y Jameson, F., *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

Estado Plurinacional, derechos colectivos y autonomías indígenas

Carlos A. Camargo Chávez

Con la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, en febrero de 2009, Bolivia inicia un nuevo ciclo político marcado por tres hechos fundamentales, a saber: 1) el cierre formal de un largo ciclo de hegemonía política de fuerzas vinculadas a los tradicionales sectores de poder, generalmente expresiones de fuerzas políticas de derecha; 2) el inicio de un ciclo político signado por la emergencia de un nuevo sujeto político y social denominado “indígena originario campesino”¹, convertido en fuerza estatal hegemónica; y 3) el inicio de una fase de transición, de un Estado republicano y colonial, imperante desde los orígenes de la República, hacia la consolidación de un Estado Plurinacional cuyas bases fundamentales están presentes en la Constitución Política del Estado vigente.

Es clave y de primer orden, en la perspectiva de entender la magnitud de los cambios que se operan en el proceso actual, escudriñar acerca de los elementos que hacen a la constitución del Estado Plurinacional, al desarrollo y ejercicio de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena campesinos y a la marcha de las autonomías indígenas en el país. Con relación al primer tema, se trata de algo que marca una diferencia sustantiva, entre lo que ha sido Bolivia como república y lo que quiere ser como Estado basado en la plurinacionalidad. Es decir, un Estado basado en la existencia de varias naciones y nacionalidades que configuran una serie de parcialidades en el marco de una totalidad sociocultural de carácter plural, diverso y complejo.

¿Qué es entonces el Estado Plurinacional? Para entender esta cuestión, es importante tomar como referencia dos conceptos significativos: el primero proviene del vicepresidente actual, Alvaro García Linera, que se refiere al Estado Plurinacional señalando que se trata de una “invención sociopolítica creativa del pueblo Boliviano y de las organizaciones

1 Fue durante el proceso de la Asamblea Constituyente donde por primera vez se escuchó la formulación de “indígena originario campesino”, para designar el sujeto de transformación y construcción del Estado Plurinacional.

sociales del país, particularmente, de las organizaciones que representan al mundo indígena y campesino” (García Linera, 2009) y, la segunda, que corresponde a un gran dirigente campesino ya fallecido, Juan de la Cruz Villca quien afirmaba que “el Estado Plurinacional es una especie de casa común que nos alberga a todos sin distinción de ninguna naturaleza” (Villca, 2011).

En el primer caso, considero que esta invención a la que se refiere García Linera es, efectivamente, algo que emerge desde las organizaciones sociales especialmente desde el Pacto de Unidad² y que se representa como un sistema de lógicas políticas, culturales, visiones, prácticas y sentidos comunes que regulan la convivencia social en un marco de pluralidad. Por ello, elementos centrales como la plurinacionalidad y la interculturalidad constituyen los fundamentos específicos sobre los cuales se asienta la idea de Estado Plurinacional. Se trata entonces de otra visión de Estado, de sociedad y de país que supera la lógica de “Estado aparente”³, privilegia y se basa en la diversidad y el pluralismo, frente a enfoques unicéntricos y homogeneizantes provenientes de pensamientos políticos de corte liberal, republicano y capitalista. Para García Linera, el Estado Plurinacional está conformado por varias “naciones culturales”, que expresan el mosaico etnocultural diverso, y por una “nación estatal” que sintetiza –en nuestro caso– el ser boliviano, a quien representa en general el Estado⁴.

Con referencia a Juan de la Cruz Villca, el concepto de “casa común” parte también de la idea performativa de una centralidad irradiadora de un conjunto de parcialidades que configuran una totalidad multidimensional, en un marco de diversidad. El reconocimiento del Estado como una entidad política que reconoce sustratos diversos, pero que pueden convivir en un marco de respeto y complementariedad, es similar a la visión de García Linera, de una multivariación de visiones y lógicas políticas y culturales que se articulan en un significante común: el Estado Plurinacional. Aquí lo importante es el rescate y la defensa de los “bienes comunes” que tiene como rol el Estado Plurinacional, superando así el viejo concepto de Estado visto solo como la expresión de una clase dominante sobre otra.

Asimismo, la noción de convivencia de varios sujetos distintos en un contexto de diversidad y complementariedad es, sin duda, una visión que supera el modernismo interculturalista de esencia liberal que reconoce la intraculturalidad (convivir entre

2 El Pacto de Unidad está compuesto por varias organizaciones indígenas y campesinas como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIO-BS), la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y la Confederación de Ayllus y Markas de Bolivia (CONAMAC).

3 García Linera refiere a Zavaleta Mercado como creador del concepto de “Estado aparente”.

4 Para García Linera, Bolivia está constituida por varias naciones entre ellas la nación boliviana -nación estatal y las naciones originarias (aymara, quechua, guaraní, etc.)-.

diferentes, pero separados), pero no la “interculturalidad” (convivir entre diferentes contaminándose recíprocamente en todos los ámbitos de la convivencia).

Si tomamos en conjunto ambas definiciones, podremos decir que ambas tienen aspectos comunes y es esta idea de que el Estado es una construcción humana plural y diversa que defiende y proclama el bien común para el servicio a una comunidad o una colectividad concreta en un marco de pluralismo y diversidad, sin distinción o discriminación de ninguna naturaleza. Estos son los elementos sustantivos que, a mi juicio, generan estas ideas fuerza de las cuales se nutre la noción de Estado Plurinacional.

Pero, ¿de dónde surge primariamente la idea de Estado Plurinacional? Encuentro los fundamentos más estructurales y más directos de lo que hoy es el Estado Plurinacional en un esfuerzo extraordinario que se realizó en la década de los años noventa, a propósito de la celebración de los quinientos años de la llegada de los españoles a lo que hoy se denomina América. Para conmemorar esta importante fecha histórica de los quinientos años de resistencia al colonialismo, los movimientos indígenas del continente fijaron una serie de orientaciones y directrices estratégicas destinadas ya no solo a reivindicar los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las naciones y pueblos indígenas, sino también a exigir el derecho a convertir esa demanda en una lucha política destinada a la conquista del poder para “governarnos por nosotros mismos”⁵.

Esta plataforma continental se articuló en los diferentes países y en el caso de Bolivia significó un gran y extraordinario despliegue organizacional y de proyección política. Uno de los actores importantes de este proceso fue Paulino Guarachi, quien llegó a ser Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Como él, varios dirigentes campesinos e indígenas encararon a fondo el proceso de emancipación política. Sin embargo, Juan de la Cruz Villca fue quien encaró a plenitud el liderazgo en la idea de promover la génesis de algo que después se vino a llamar Estado Plurinacional. Este proceso tenía como meta central la construcción e instalación de una “Asamblea de Nacionalidades”. Esta era la idea: sentar las bases, construir los cimientos de un nuevo Estado. Fue así que la Asamblea de Nacionalidades se constituyó en el germen no solo del Estado Plurinacional, sino que, al mismo tiempo, contribuyó significativamente al desarrollo de la propuesta de contar con un “instrumento político” propio de las organizaciones sociales. Ambas ideas estaban “casadas”; por un lado, la construcción de una casa común donde los indígenas, campesinos y sectores populares se gobiernen por sí mismos, sin intermediarios; y, por otro, con la creación de un “brazo político” de las organizaciones sociales que los encarne en términos de representación política formal.

⁵ Declaración Asamblea de Nacionalidades. La Paz, 12 de octubre de 1992.

Mirado desde esta óptica, existe en el fondo un profundo contenido popular en la construcción del ideal de Estado Plurinacional como invención de las organizaciones sociales que buscan liberarse de la opresión colonial del Estado republicano, representando a un sustrato social subalterno o subalternizado históricamente. Esto se reflejó de manera clara en el proceso constituyente, o más propiamente en la Asamblea Constituyente, donde representantes indígenas y campesinos a los cuales no conocíamos en absoluto, que no hablan bien el español y que no aparecen en los medios de comunicación, fueron los que plantearon estas ideas a través del Pacto de Unidad⁶, ideas que luego se convirtieron en los elementos centrales para la discusión y posterior definición del texto constitucional. Este es el hecho que a mí me parece de una trascendencia extraordinaria como dato no solo histórico sino, fundamentalmente, como hecho político, dado que existe una diferencia sustantiva en relación a los procesos que dieron lugar tanto en Bolivia como en otras latitudes de nuestro continente a muchas reformas constitucionales que invariablemente tenían un mismo corte o rasero de carácter liberal, donde la democracia representativa y el dominio de las ideas del mercado, la propiedad privada y los derechos individuales eran lo sustantivo. Este hecho marca una diferencia trascendental, ya que en Bolivia, y luego de un periodo constituyente muy complejo cruzado por varios intentos de subvertir el proceso, se elabora y aprueba una Constitución Política del Estado “surgida desde abajo”.

Esto significa que tanto estas ideas, estas “invenciones” o aportes de las organizaciones sociales en relación al Estado Plurinacional, la democracia intercultural, las autonomías indígenas, la democracia comunitaria y los derechos colectivos no provienen necesariamente de una élite intelectual de escritorio o de una burocracia altamente remunerada, como sucedió en el pasado. Es más bien el esfuerzo intelectual, material y de vida de muchos dirigentes y representantes anónimos de base de las organizaciones sociales, quienes junto a sus dirigentes, fueron construyendo –en el fragor de las luchas sociales y políticas– los cimientos para la creación del Estado Plurinacional, el desarrollo y ejercicio de la democracia intercultural, de los derechos colectivos, las autonomías indígenas, los derechos de los jóvenes y mujeres, etc.

El segundo bloque que quiero abordar es el tema relativo a los derechos colectivos que hoy están plenamente reconocidos en la Constitución Política del Estado. Es otro de los aspectos relevantes que tiene que ver con esta transición de Estado republicano a Estado Plurinacional. No es que los derechos colectivos no existiesen antes del actual proceso, sino que no estaban plenamente reconocidos por el Estado.

En las comunidades indígena originario campesinas, estos derechos han sido ejercidos desde tiempos inmemoriales. Entonces, ¿qué es lo que ha cambiado a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado? En primer lugar, el vigoroso y

⁶ Fue el Pacto de Unidad el que presentó la propuesta de Constitución Política del Estado que se debatió en la Asamblea Constituyente.

explícito reconocimiento normativo de estos derechos, que además de estar insertos en la CPE están contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en septiembre de 2007 y reconocida mediante ley de la República en noviembre de ese mismo año, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Estos instrumentos jurídicos internacionales reconocidos por la CPE generan un respaldo formal que le da potencia a los derechos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, es decir, a la idea de que los seres humanos no solo somos portadores de derechos humanos individuales, sino que los pueblos también gozan de derechos que son comunes a todos y que agregan a los derechos individuales, dándoles un carácter de colectivos. Este fue el gran salto que dio la humanidad luego de que la Revolución francesa reconociese en el siglo XVIII “los derechos universales del hombre”⁷.

Esto quiere decir que los pueblos, las comunidades humanas establecidas ancestralmente en un territorio concreto, gozan de derechos como tales. Lo cual está vinculado, al mismo tiempo, a los derechos de la madre tierra y de la naturaleza, desde una perspectiva holística, de integralidad y de multidimensionalidad. En Bolivia, el alto grado de densidad sociocultural que desde la profundidad del entramado societal han desarrollado los pueblos indígenas, así como la capacidad organizativa y de agregación solidaria que desarrollan sociedades urbanas y rurales, contienen ya, de manera “inmanente”, los fundamentos de cohesión social que dan lugar, de manera natural, a los rasgos colectivistas de las sociedades comunitarias. Es por ello que el ejercicio de diferentes formas de gobierno y democracias en el seno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y, específicamente, en el contexto de las autonomías indígenas, son consustanciales a los derechos colectivos en cuanto al ejercicio de la libre determinación y el autogobierno, tal como sugiere Gonzalo Vargas (2016)⁸.

Los derechos colectivos no sustituyen ni invisibilizan los derechos individuales, al contrario, les agregan contenido y profundidad reconociendo la particularidad de estos. Las sociedades no solo se constituyen en base a la suma de individualidades materiales dispersas, sino que están influidas por elementos simbólicos que vinculan y dan sustantividad, tales como su historia, sus costumbres, sus idiomas, sus sueños y aspiraciones. Basados en estos bienes comunes “intangibles”, los derechos colectivos construyen su propia personalidad e identidad. Esto se expresa claramente en el proceso de construcción de las autonomías indígena originario campesinas. El avance de Bolivia en términos de reconocimiento de los derechos colectivos es, sin duda, trascendental para el avance de las autonomías indígena originario campesinas en el país.

7 Con la Revolución francesa de 1789 se reconoció por primera vez los derechos de las personas bajo el concepto de que “todos somos iguales ante la ley”.

8 Gonzalo Vargas, hoy viceministro de Autonomías, publicó el libro *Territorialidad y Autogobierno: las autonomías indígena originario campesinas en el Estado Plurinacional boliviano* en el año 2016.

Precisamente, el tercer y último bloque que quiero tocar es el que tiene que ver con otro de los elementos sustantivos que hacen a la esencia del Estado Plurinacional en construcción, aun siendo esta construcción de carácter “minimalista” como señala Fernando Mayorga (2011), me refiero a las *autonomías indígenas*. Esta es otra de las cuestiones que diferencia a Bolivia de otros países y procesos en los cuales existe una presencia relevante del sujeto indígena y campesino.

Es una verdad incontestable que desde tiempos remotos los pueblos que habitaban estos territorios vienen ejerciendo la autonomía y el autogobierno. Sin embargo, pese a la lucha de estos pueblos por lograr el reconocimiento de sus saberes, conocimientos, instituciones, formas de gobierno y administración de justicia, no hubo, sino hasta la creación del Estado Plurinacional un reconocimiento estatal a estas formas de democracia y autogobierno.

Hoy la CPE reconoce el ejercicio de la libre determinación, que consiste en el ejercicio pleno de la autonomía y el autogobierno, de acuerdo con los saberes, normas y procedimientos propios de estas naciones y pueblos originarios. Otra vez, el salto no es menor, es un salto cualitativo de las más alta significación ya que devuelve a la naciones y pueblos indígena originario campesinos la capacidad de autogobernarse y que marca, al mismo tiempo, una perspectiva de transformación surgida desde la cosmovisión del sujeto indígena que, por cierto, es el sujeto que no solo diseñó los fundamentos esenciales de la nueva Constitución Política del Estado, sino que es, en los hechos, el soporte material y político del denominado *proceso de cambio*.

Con relación a la denominación “indígena originario campesino” que muchos consideran una frase sin contenido o un mero recurso retórico para “salir del paso”, quiero expresar que para mí representa otra invención creativa de las organizaciones y movimientos indígenas, campesinos y populares, lo cual simboliza la construcción compleja y difícil de un nuevo modelo de pacto político y social de carácter amplio e incluyente. Es, en otras palabras, un extraordinario esfuerzo y creación intelectual, surgido desde abajo, para potenciar la idea de construcción de un nuevo pacto sobre nuevas reglas.

El avance de las autonomías indígenas, sin duda es, como lo expresa José Luis Exeni (2015), una larga marcha llena de candados y procedimientos exigidos a los pueblos que toman la decisión de acceder a este régimen estatal. Desde una serie requisitos formales como los de ancestralidad, de viabilidad gubernativa y otros, hasta la aprobación de los estatutos autonómicos en dos referéndums nacionales –uno “de entrada” y otro “de salida”– los pueblos que han decidido, en base a sus normas y procedimientos propios, el acceso a la autonomía indígena, deben sortear muchas dificultades. Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, existe la plena voluntad y convicción de muchas de las entidades que quieren ingresar a la autonomía indígena. De hecho, existe una serie de pueblos y comunidades que se encuentran en diferentes momentos del proceso, pero que mantienen incólume la voluntad de transitar por el camino de las autonomías, como una

condición necesaria para el desarrollo de sus medios y sistemas de vida, en la perspectiva del Vivir Bien y, al mismo tiempo, como avance en el proceso de construcción del Estado Plurinacional y el propio desarrollo de la democracia intercultural.

Ciertamente, el propio Estado Plurinacional de Bolivia no estaba preparado de antemano para procesar el tránsito hacia un nuevo régimen estatal descentralizado y con autonomías. El ordenamiento jurídico-institucional todavía responde –en muchos ámbitos– a los enfoques y procedimientos del Estado republicano, lento, pesado y ajeno al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas y, por tanto, representa un escollo para el avance más dinámico de las autonomías indígenas. Por ello, es necesario que las entidades del Estado, tales como el Órgano Legislativo, Órgano Electoral Plurinacional, Órgano Judicial y sin duda alguna el Órgano Ejecutivo, realicen todos los esfuerzos posibles para facilitar, en el marco de la Constitución Política del Estado, el acceso de las comunidades y pueblos indígenas al régimen de las autonomías indígena originario campesinas.

Está claro que la construcción del Estado Plurinacional depende considerablemente del avance de las autonomías indígena originario campesinas, del desarrollo de las democracias comunitarias, de la implementación de la democracia intercultural y de todo aquello que tiene que ver con la inclusión de los derechos individuales y colectivos de sociedades antes negadas y subalternizadas, es decir, la democratización del Estado y la sociedad en su conjunto. El Estado Plurinacional no es un Estado indígena, es, otra vez retornando a Juan de la Cruz Villca (2011), la “casa común que nos alberga a todos sin distinción de ninguna naturaleza”.

Referencias

- Exeni, José Luis (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Stigma.
- Mayorga, Fernando (2011). *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: CESUUMSS/Plural Editores.
- García Linera, Álvaro (2009). *El Estado Plurinacional, discursos y ponencias del ciudadano Álvaro García Linera*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
- Vargas, Gonzalo (2016). *Territorialidad y autogobierno: las autonomías indígena originario campesinas en el Estado Plurinacional boliviano*. La Paz.
- Villca, Juan de la Cruz (2011). *Experiencias en las Luchas Sindicales*. Manuscrito. La Paz.

**FORMAS DE AUTOGOBIERNO
INDÍGENA**

Autogobierno indígena: esa buena idea

José Luis Exeni Rodríguez

Cuando le preguntaron a Gandhi qué pensaba de la civilización occidental, tras una ligera pausa, con calculada ironía, respondió: “¿civilización occidental? Creo que sería una buena idea”. Algo similar, salvando distancias –sin mordacidad, pero con inquietud–, podría decirse del Estado Plurinacional en Bolivia. Y también del autogobierno indígena hoy. ¿Autonomías indígena originario campesinas (AIOC)? Es una buena idea.

Más que desazón o clausura, pues, lo que planteo aquí es persistencia. Transcurridos nueve años de vigencia de la (nueva) Constitución Política del Estado –aprobada en referendo en enero de 2009–, la constatación es que el proceso de refundación estatal, antes que resultado, es todavía un difícil horizonte en construcción. Ello implica asumir, por una parte, la noción de avance incremental y minimalista (Mayorga, 2014) –más apegado a la reforma que a la revolución– y, por otra, la idea de disputa.

Tal cotejo, que nítidamente hace referencia a la buena idea del Estado Plurinacional con autonomías, se aplica asimismo a los principios de libre determinación y de autogobierno establecidos en la Constitución al amparo de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Hay reconocimiento constitucional, enhorabuena, lo cual es un innegable salto. Pero de antiguo se sabe que entre el principio y su realización suelen habitar resistentes abismos.

Hago referencia a esta relación para dar cuenta de una suerte de credo repetido, sin matices, en todo balance o alocución sobre el proceso AIOC. El credo dice así: “sin autonomías indígenas no hay Estado Plurinacional”. O con alguna variación: sin la consolidación de varias autonomías IOC en el país, difícilmente –más allá de las palabras y los símbolos– podremos hablar de Estado Plurinacional. O mejor: las AIOC están en el corazón de la plurinacionalidad del Estado. Dicho. Pero no necesariamente asumido. Sin olvidar que la plurinacionalidad, del Estado, de la sociedad, excede a las autonomías.

Dado el lento y complejo avance del proceso AIOC, esa “larga marcha” sembrada de obstáculos, en especial desde los órganos del poder público (Exeni, 2015), quizás debamos invertir la ecuación y sostener: sin Estado Plurinacional, el ejercicio pleno

del autogobierno indígena, como derecho, no será posible. Ello implica lidiar con la paradoja de un Estado Plurinacional (en construcción gradual) que, en principio, se frena a sí mismo. O para decirlo con el talante de Octavio Paz: dice adiós a lo que fue, se detiene/demora en lo que será.

En tal escenario, parece más útil (re)situar el proceso AIOC, como recorrido, en los complejos andamios de la refundación estatal en el país (Santos, 2010). Así, en lugar de enredarnos en el debate sobre principios versus modelo, expectativas versus resultados, quizás sea mejor identificar tensiones y, en especial, desafíos. La convicción de base es que las autonomías indígenas, siendo aún testimoniales, constituyen expectativas/anticipos de futuro. Son “emergencias”, a decir de Boaventura de Sousa Santos (2009). O el “todavía-no”, de Bloch (2006). Así, en este pórtico de entrada al itinerario de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia, propongo asumir en el análisis, como envoltura, cinco cualidades del proceso: el autogobierno indígena es, al mismo tiempo, a) una buena idea, b) una construcción incremental, c) un horizonte en disputa, d) una cualidad a la vez que corolario (del Estado Plurinacional), y e) una expectativa de futuro. Claro que el necesario balance no puede descuidar la memoria larga del proceso y sus tensiones irresueltas (PNUD, 2007)¹.

En ese marco, con tal alcance, en lo que sigue propondré un recorrido a través de la prolongada marcha de las autonomías IOC con una reflexión organizada en tres partes: un estado de situación, un (breve) examen de tensiones y un ejercicio de horizonte. El texto cerrará con un colofón salpicado de ruta crítica². Si bien este documento tiene sustento empírico en varios años de acompañamiento al proceso AIOC desde las Epistemologías del Sur y el (des)aprendizaje metodológico, en equipo, de “estudiar con”³ (Exeni, 2017), he adoptado aquí, para fines de exposición, la modalidad de ensayo.

1 El proceso autonómico, en general, y el autogobierno indígena, en especial, no pueden entenderse sin dos tensiones irresueltas de la historia larga: la étnico-cultural y la regional-territorial (véase el *Informe Nacional de Desarrollo Humano “El estado del Estado en Bolivia”*). Por varias razones, son relevantes también, como antecedentes históricos, la constitución del primer gobierno indio (1899), la Revolución Nacional (1952), el Manifiesto de Tiahuanaco (1973), la constitución de la CIDOB (1982), la Tesis Sindical y Política de la CSUTCB (1983), el proyecto de Ley Agraria Fundamental (1984), la Ley de Participación Popular (1994), la propuesta de Ley Indígena (1986) y la constitución del CONAMAQ (1997).

2 Agradezco la lectura crítica del texto y los valiosos comentarios y sugerencias de Fernando Mayorga, Miguel Vargas, Elizabeth Huanca y Verónica Rocha.

3 Contra las exclusiones de una historia de “epistemicidio” y el discurso dominante de ausencia de alternativas, “las Epistemologías del Sur son una propuesta de expansión de la imaginación política... para ampliar las posibilidades de repensar el mundo a partir de saberes y prácticas del Sur Global” (Santos, 2016: 15). En ese marco, el reto metodológico es dejar de “estudiar a” (un objeto) o “estudiar sobre” (un fenómeno), y más bien *estudiar con* (los sujetos, que para el proceso AIOC fueron investigadores y autoridades indígenas). En el trabajo de campo ello implicó pasar de la observación participante a la “participación observada” (Exeni, 2017).

La dilatada marcha

En el precario debate actual sobre autonomías indígenas en Bolivia, es posible identificar tres miradas en clave de posicionamiento. La primera se encuentra en quienes, desde el deseo/vocería oficial, proclaman grandes avances en el proceso y aseguran, sin rubor ni evidencia: “estamos construyendo la autodeterminación” (sic). Así, con *optimismo ingenuo*, dan cuenta de los casos que continúan en camino, subrayando el compromiso de las instancias estatales –más bien una suerte de tutelaje– para seguir avanzando en la “hoja de ruta autonómica”.

La segunda mirada es la de aquellos que, con *pesimismo trágico*, hacen un muy riguroso examen del proceso, cabalgando entre el modelo ideal y su fallida experiencia. Y dictaminan: las AIOC, si alguna vez tuvieron oportunidad, hoy están moribundas. Sustentan tan radical afirmación en un inventario de restricciones: normativas, burocráticas, políticas, orgánicas... Y brindan razones materiales y pragmáticas que explican ese resultado de ambivalencia e incertidumbre, de “poco entusiasmo”, del diferente rechazo a las autonomías indígenas (Cameron y Plata, 2017).

La tercera mirada/posicionamiento, en tanto, destaca el reconocimiento constitucional de los principios a la libre determinación y el autogobierno indígena, como derechos colectivos, poniendo en evidencia la brecha respecto al modelo –realmente existente– que organiza y limita su ejercicio. Así, asentada en un declarado *optimismo crítico*, con prevenciones, cuestiona los obstáculos que deben superar las AIOC, sin dejar de realzar el compromiso de naciones y pueblos que, con tenacidad de siglos, apuestan por el proceso.

Deploro la primera mirada, me rehúso a caer en la segunda, quisiera situarme (abonándola) en la tercera. ¿Cuál es el futuro de las autonomías indígenas en Bolivia? Eso depende del posicionamiento en relación al proceso. Así, el optimista ingenuo responderá con acento de informe de gestión: “las AIOC están en pleno desarrollo”. El pesimista trágico, por su parte, interrogará: ¿tienen futuro? Y el optimista crítico, a su vez, explorará andamios y andares para que el autogobierno indígena se implemente y, si acaso, se propague. Este último rumbo guía el presente ensayo.

A reserva del horizonte AIOC, sobre el que discurriremos más adelante, es importante delinear un balance/estado de situación del proceso. ¿Qué ha pasado desde aquel 2 de agosto de 2009 cuando, como fuerte señal e impulso, el presidente Evo Morales, en acto masivo en la ciudad cruceña de Camiri, declaró el 2009 como “Año de las autonomías indígenas”? (Albó, 2010; Plata, 2009) ¿Cuánto (no) avanzó el cauce autonómico IOC desde aquella partida formal de nacimiento?⁴ O mejor: más de nueve años después, ¿cuál es el saldo de tan prometedor fiesta inaugural?

⁴ Es importante reafirmar que el proceso de demanda y construcción del autogobierno indígena y la libre determinación se inician con anterioridad al proceso constituyente. Un hito importante en ese sentido es la ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Si el inventario fuese solo cuantitativo, habría poco que contar. De los 339 municipios que existen hoy en el país, únicamente dos: Charagua Iyambae en Santa Cruz, con ímpetu guaraní; y Uru Chipaya en Oruro, con raíz en su nación originaria, han logrado superar la carrera de obstáculos hasta conformar su autogobierno con calidad-reconocimiento estatal. A ellos se suma la quechua Raqaypampa, en Mizque, Cochabamba, el primer y único territorio indígena originario campesino (TIOC) en culminar el trazado autonómico. Tres golondrinas no hacen verano, cierto, pero pueden augurarlo.

Como sea, mal haríamos en orientar el recuento solo por el número de casos que rebasaron la meta en comparación con el universo de casos potenciales o, más todavía, deseables. El balance debiera ser cualitativo. Y es que el proceso estatuyente AIOC –como ya se dijo–, más que el solo acto de “conversión” de una condición (gobierno municipal) en otra (gobierno indígena), atraviesa cuestiones sustantivas del proceso posconstituyente de refundación del Estado: para empezar, su esencia plurinacional y autonómica. Pero sobre todo son fundamentales algunas emergencias, como veremos más adelante.

Y aquí cabe un paréntesis principista para poner en evidencia, una vez más, la distancia entre el reconocimiento de derechos versus la (no) garantía de su ejercicio. Me refiero a la libre determinación y el autogobierno. La avanzada Constitución Política del Estado, vigente desde 2009, nombra en cinco artículos, con diferente registro, estos derechos. Así, la *libre determinación* aparece como mandato de garantía (art. 2) y derecho colectivo (art. 30). El *autogobierno* (indígena originario campesino), en tanto, figura como derecho (art. 2), principio (art. 270), cualidad de la autonomía indígena (art. 289) y disposición de ejercicio (art. 290). En ese marco es importante la distinción de las dos dimensiones de la autonomía (Vargas, 2016 y 2018): la autonomía territorial histórica y la autonomía como entidad territorial gubernativa.

A reserva del confuso vínculo, tanto conceptual como normativo, entre autonomía, libre determinación, autogobierno e, incluso, organización territorial, lo relevante para el debate es cómo se gestiona-percibe, desde el Estado Plurinacional en construcción, “la existencia precolonial de las naciones y pueblos IOC y su dominio ancestral sobre sus territorios”. Este reconocimiento, considerado el más radical de la Constitución Política (Tapia, 2011), plantea un serio desafío para el proceso de refundación estatal o, al menos, para los andamios de su rediseño institucional.

Tengo la impresión, dadas algunas señales y mensajes gubernamentales, en diferentes niveles, de que el autogobierno indígena es todavía mal comprendido y peor asumido, con salvedades y diferencias, entre quienes hoy conducen los órganos del poder público y los gobiernos subnacionales. Encuentro así triple confusión/reduccionismo: a) el autogobierno como “negación” o desconocimiento del Gobierno (la mayúscula no es casual), b) cual sinónimo o peligro de disgregación (contra la unidad del Estado), y c)

como intento de apropiación de recursos naturales no renovables, que son de todos. Mala noticia para la expedición del autogobierno.

Esa incompreensión respecto a la naturaleza y alcance de las autonomías indígenas se prolonga y profundiza en torno al ejercicio del autogobierno, como se demuestra, abriendo senda, en la experiencia germinal del gobierno autónomo guaraní de Charagua Iyambae. Más allá de la complejidad inherente al diseño de su sistema de gobierno en el Estatuto, la constatación es que la estructura estatal, en especial los sistemas de administración y control gubernamentales, mantiene una doble inercia: la del Estado-nación homogéneo, por un lado; la del municipalismo intacto, por otro. Hay que decirlo: el Estado Plurinacional realmente existente no concibe, ni menos entiende, todavía, el autogobierno IOC⁵.

Pero volvamos al recuento. ¿Qué pasó desde el banderazo inicial de agosto de 2009? La figura de la carrera de obstáculos es útil a fin de situar el recorrido. Para lograr el acceso a la autonomía indígena, la norma establece dos vías: la primera es la conversión del municipio en AIOC, la segunda se produce desde un territorio indígena originario campesino (TIOC). En ambos casos hay una serie de “pasos formales” que deben cumplirse⁶.

En la vía de conversión, luego de obtener el certificado de ancestralidad⁷, se requiere aprobación en referendo (con su correspondiente trámite y requisitos por iniciativa popular). Después se conforma el órgano deliberativo, que debe elaborar participativamente y aprobar el estatuto autonómico. Este documento tiene que pasar el control de constitucionalidad, tras lo cual se pone en consideración en un nuevo referendo (“de salida”), pagado con recursos del propio municipio. En caso de aprobarse, se conforma recién el autogobierno, conforme al estatuto, para iniciar la (nueva) gestión pública.

5 Son elocuentes las palabras de Ronald Andrés, capitán grande de Charagua Norte y activo impulsor del autogobierno guaraní: “el Estado, en todos sus niveles, no está preparado para concebir, acompañar e implementar las autonomías indígenas (...). Pareciera que no tuviera interés en el proceso”. Y cuenta como ejemplo el peregrinaje de meses de las autoridades del flamante autogobierno para abrir una cuenta fiscal en el Banco Unión. Fuente: Diario de campo: Mesa técnica sobre Charagua Iyambae (Santa Cruz de la Sierra, 28 julio, 2017).

6 Plata y Cameron (2017: 33) señalan que además de las restricciones jurídico-legales, “el Ministerio de Autonomías –hoy Viceministerio– ha establecido pesados requisitos burocráticos para la conversión en AIOC, incluyendo 14 pasos formales para municipios y 15 pasos formales para territorios indígenas formalmente reconocidos”.

7 El certificado de ancestralidad es el documento por el cual el Estado reconoce que el territorio que solicita el acceso a la autonomía IOC es ancestral, esto es, preexistente a la Colonia, y se encuentra actualmente habitado por los demandantes de la autonomía.

En la vía TIOC, además del certificado de ancestralidad, se requiere un trámite de conversión de TCO (Tierra Comunitaria de Origen) en TIOC, así como el certificado de viabilidad gubernativa⁸. En lugar de referendo de conversión se aplica la consulta de acceso según normas y procedimientos propios. Y al final del recorrido, superados todos los pasos relacionados con el estatuto autonómico, incluidos los trámites presupuestarios para cubrir el costo de la consulta, es necesaria una ley de creación de la unidad territorial, condición previa para ir a referendo aprobatorio del estatuto. Luego viene la conformación del autogobierno.

Como puede verse, más allá de la convicción e ímpetu de las naciones y pueblos IOC –y/o de sus dirigencias, que van rotando– para acceder a la autonomía con arreglo a los derechos constitucionales a la libre determinación y el autogobierno, hay una serie de restricciones y requisitos que regulan su ejercicio. Además, la larga marcha no depende únicamente del caminar de los pueblos, sino también de la buena o mala voluntad de todos los órganos del poder público: el Órgano Ejecutivo para los certificados iniciales y las condiciones de la gestión pública del autogobierno, el Tribunal Constitucional Plurinacional en el control de constitucionalidad del estatuto y de la pregunta del referendo, la Asamblea Legislativa Plurinacional para la legislación marco y la creación de unidades territoriales, y el Tribunal Supremo Electoral en la convocatoria y administración de las consultas. El camino está lejos de ser expedito.

Veamos. En el segundo semestre de 2009, las naciones y pueblos IOC de 18 municipios del país iniciaron la labor de recolección de firmas para habilitar la iniciativa ciudadana que les permitiría llevar a referendo la decisión sobre su conversión en autonomía indígena originaria campesina. De entrada, por falta de tiempo y adhesiones, además de trabas de las cortes departamentales electorales, seis quedaron en el camino. Pero en doce municipios lograron el cometido y fueron a votación junto a las Elecciones Generales de diciembre de ese año. Uno de ellos: Curahuara de Carangas, en Oruro, rechazó en las urnas la conversión. De los once municipios que accedieron a las AIOC como efecto de la consulta, uno de ellos: Chayanta, en Potosí, no llegó a conformar su órgano deliberativo. Los otros diez sí lo hicieron. Todos ellos dieron el siguiente paso: la elaboración participativa de su estatuto autonómico. Pero solamente ocho lograron aprobarlo formalmente. Ni Charazani ni Jesús de Machaca, ambos de La Paz, ambos emblemáticos, lograron acuerdo en sus órganos deliberativos⁹.

8 El certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional es el documento por el cual el Estado reconoce la capacidad de la nación y pueblo indígena originario campesino de gobernar su territorio a través del ejercicio de las competencias constitucionalmente reconocidas, y reconoce también que cuenta con una base poblacional mínima, sin la cual la autonomía es inviable.

9 El proceso AIOC de Charazani se paralizó por disputas sobre la sede de la capital. El proceso de Jesús de Machaca, en tanto, que estuvo a la vanguardia en la elaboración de su estatuto, se bloqueó por desacuerdos entre la parcialidad de arriba y la parcialidad de abajo, superados recién este año (2018) con nuevo impulso.

Hasta aquí, en esta carrera de obstáculos, de los 18 municipios que iniciaron el recorrido ocho permanecían en camino. ¿Cuál fue el siguiente paso, una vez aprobado el estatuto en sus órganos deliberativos? El control de constitucionalidad. Otras dos AIOC: Tarabuco, en Chuquisaca, y Pampa Aullagas, en Oruro, no superaron esta fase. En tanto que la AIOC de Salinas de Garci Mendoza, en Oruro, tras varios años de parálisis, logró destrabarse y envió su estatuto a control de constitucionalidad. Quedaron cinco, que tras la demorada declaración constitucional (parcial, primero; plena, después), fueron a referendo aprobatorio de sus estatutos. El saldo de las urnas, en principio, es gris: Totorá Marka, en Oruro (2015), Mojocoya, en Chuquisaca (2016) y Huacaya, en Chuquisaca (2017), sorprendieron con votaciones mayoritarias por el No (Guarachi, 2016; Lizárraga, 2017). Así, como ya fue dicho, solo dos AIOC: Charagua Iyambae (2015) y Uru Chipaya (2016) aprobaron en votación popular sus estatutos y, con su puesta en vigencia, conformaron el autogobierno. En el balance/balanza del proceso, pues, hay desequilibrio. Pero también reflexión y aprendizajes.

La buena noticia es que nuevos municipios apuestan por su conversión en autonomías indígena originario campesinas. Así ocurre con Gutiérrez, en Santa Cruz, que ya elaboró su estatuto y lo envió al TCP; y Macharetí, en Chuquisaca, que conformó y reestructuró su órgano deliberativo, ambos como parte del proceso más amplio de reconstitución territorial de la nación guaraní. Otros dos municipios en Santa Cruz: Lagunillas y Urubichá alientan la iniciativa ciudadana para llevar a consulta su conversión. Hay (re)impulso al proceso, entonces, sobre todo en tierras bajas, en especial en territorio guaraní. No sucede lo mismo en tierras altas, lo cual, al menos, resulta sintomático.

¿Qué pasa con los casos de autonomía indígena vía territorio? Aquí habitan importantes señales. Como se dijo, a la vanguardia del proceso, desde antes incluso de aprobarse la Constitución, está la quechua Raqaypampa que, tras cumplir todos los requisitos (superar todos los obstáculos), ha conformado el autogobierno IOC con arreglo a su estatuto. Otros casos avanzados son la aymara Corque Marka, en Oruro; el Territorio Indígena Multiétnico (TIM I), en Beni; y la Nación Monkoxí de Lomerío, en Santa Cruz. Los tres ya cuentan con declaración de constitucionalidad plena de sus estatutos autonómicos y tramitan ante la Asamblea Legislativa Plurinacional las leyes correspondientes de creación de la unidad territorial. Por último, otros tres TIOC están en fase de elaboración participativa y aprobación de sus estatutos: el pueblo cavineño, en Beni; el pueblo yuracaré, en Cochabamba; y Jatun Ayllu Yura, en Potosí. Es evidente que el refuerzo mayor del proceso AIOC, en el presente, proviene de la vía territorio, en especial en tierras bajas¹⁰.

10 Para un estado de situación detallado y actualizado del proceso AIOC véase el importante recuento realizado, desde el Tribunal Supremo Electoral, por Huanca y Sonco (2018). Es relevante también el balance y retos planteados por el actual viceministro de Autonomías, Gonzalo Vargas (2018).

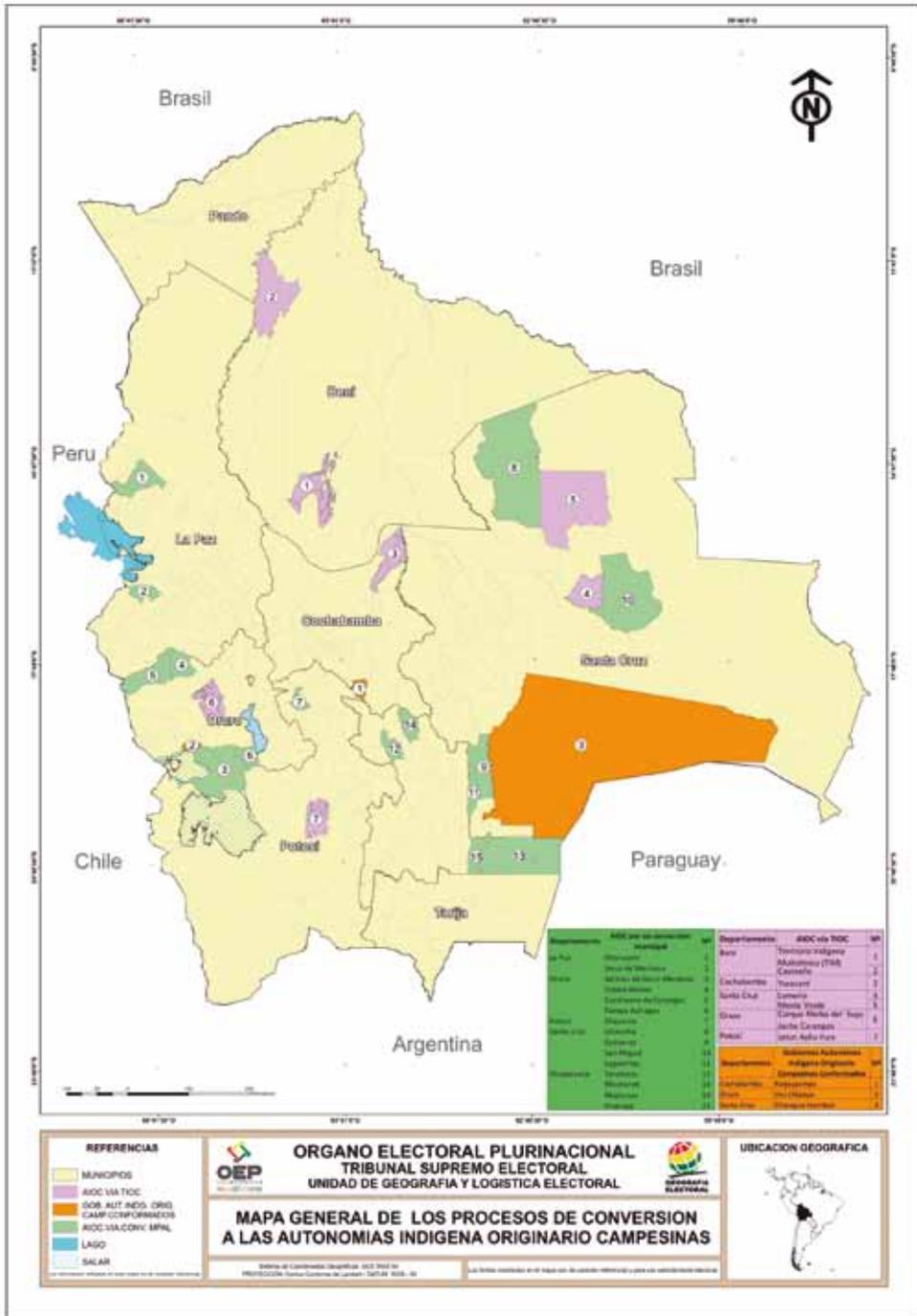
Hasta aquí el descriptivo/condensado recuento de esta larga marcha de casi una década. Claro que el panorama estaría incompleto si no damos cuenta de aquellos casos de municipios con población mayoritariamente indígena –algunos muy simbólicos, como Tiwanaku en La Paz– que, siendo potenciales AIOC, optaron por preservar el gobierno municipal y apuestan, más bien, por la elaboración de sus cartas orgánicas. El valioso análisis de Cameron y Plata (2017) identifica a quienes no optaron, todavía, por las autonomías indígenas y expone las razones de tal decisión. Esta lectura es necesaria porque muestra la brecha entre sobreexpectativas en torno a las AIOC y el limitado resultado, entre las convicciones (a favor) y las razones materiales y pragmáticas (en contra), entre el optimismo inicial y la falta de interés y desánimo actuales, en fin, entre las oportunidades y las restricciones.

Como síntesis del recorrido, la actual geografía autonómica indígena originario campesina en Bolivia, con todos los casos descritos, en sus dos vías, incluyendo los tres procesos de autogobierno en ejercicio, puede verse en el mapa de la siguiente página.

Septiembre de 2018. ¿Cuál es el estado de situación del proceso estatuyente AIOC en Bolivia? Tres casos experimentan el difícil ejercicio del autogobierno con cualidad estatal, cuatro buscan allanar el camino para ir a referendo aprobatorio de sus estatutos, dos casos están a la espera de sentencia constitucional, tres avanzan en la elaboración de sus estatutos y dos municipios anhelan cumplir requisitos para la consulta de conversión. Otros dos expresan interés, pero no cumplen aún el primer requisito. Y algunos, en fin, observan con expectativa la experiencia. Todos los demás casos de acceso a las autonomías indígenas, por diferentes motivos, están en suspenso, algunos sin retorno. Si el referente de evaluación es la expectativa/experiencia inicial, hay sinsabor; si pensamos en cambio en la persistencia/horizonte, hay esperanza.

Ahora bien, más allá del catálogo de restricciones y de pasos formales que dificultan y a veces obstaculizan el itinerario AIOC, es importante identificar lo que llamaré *barreras primordiales* del proceso de autonomías indígenas. Identifico al menos tres, como insumo para explorar acciones que, si acaso, permitan allanar el camino.

La primera barrera, señalada de manera reiterada e inequívoca por los actores, es el *doble referendo*: uno de entrada para aprobar la conversión, otro de salida para aprobar el estatuto. ¿Qué implica llevar adelante dos consultas, en temporalidades distintas? Para el primer referendo se requiere impulsar una iniciativa ciudadana con la adhesión del treinta por ciento, nada menos, del padrón electoral del municipio. La pregunta de la consulta tiene que pasar por control de constitucionalidad. Y el municipio, con recursos propios, debe financiar el costo de la votación. La convocatoria al segundo referendo requiere también pregunta declarada constitucional y disponibilidad presupuestaria. Así, la razonable interpelación es la siguiente: ¿por qué luego de todo el recorrido desde



Fuente: Unidad de Geografía y Logística Electoral, TSE, 2018. Elaborado a solicitud del autor para su uso original en este texto.

el referendo aprobatorio de conversión, pasando por la elaboración del estatuto y su aprobación por dos tercios del órgano deliberativo, hasta obtener la declaración de constitucionalidad plena, etapas que pueden demorar años, se impone otra consulta por voto individual? El referendo de entrada es un filtro, y se asume. El de salida, en cambio, parece un exceso, y se deplora. No es un dato menor que por su causa hayan quedado en el camino, con victoria del No en las urnas, tres AIOC: Totora Marka, Mojocoya y Huacaya.

La segunda barrera, también primordial, puede identificarse como *el factor alcalde*. Y cuando digo alcalde incluyo también al concejo municipal. Reparemos. Una vez que el municipio ha optado por su conversión en autonomía indígena originaria campesina, se esperaría que en tanto el proceso avanza se instale un gobierno transitorio de la propia AIOC. No ha sido así. Por decisión de normas electorales *ad hoc*, con arreglo a cálculos políticos, en los comicios subnacionales tanto del año 2010 como de 2015 se eligieron autoridades municipales “provisionales” en los once municipios que accedieron a la autonomía indígena en el referendo de 2009. Pues bien, esos alcaldes, esos concejales, con apego al cargo, se convirtieron en uno de los mayores escollos del proceso AIOC: bloqueando la conformación del órgano deliberativo, poniendo escollos al estatuto, negando recursos y, cuando tocó ir a referendo aprobatorio, haciendo activa campaña, falsedades incluidas, para que se imponga el rechazo en la votación. Hay excepciones, pero la regla muestra que los alcaldes transitorios, incluso aquellos que, en su momento, como autoridades originarias, impulsaron la autonomía IOC, estuvieron en primera fila boicoteando el proceso.

¿Cuál es la tercera barrera primordial del caminar AIOC, cuya larga marcha aquí nos ocupa? Es la más compleja, pues involucra varios *actores*: unos internos, otros externos. Entre los internos, además del mencionado alcalde y concejales, identifico tres protagónicos, ora para impulsar la AIOC, ora para frenarla o, en su caso, complejizarla.

1. Los *residentes* que, en su doble condición de no vivir en la comunidad pero mantener vínculos orgánicos con ella, desde su experiencia en otros territorios, tienen influencia en las decisiones.
2. Los *jóvenes* que, sin esencialismo identitario, plantean una interpelación generacional. Por ejemplo, en Totora Marka apuntaron al núcleo mismo del autogobierno indígena –y de la democracia comunitaria– al cuestionar mecanismos como el *muyu*¹¹ y el *thakhi*¹², reivindicando su derecho a ser autoridades por vías “más expeditas”. No

11 El *muyu* es el sistema de cargos reconocidos, basados en la rotación.

12 El *thakhi* o *sara thaqui* es el sistema de “pasar cargo”, el camino (una suerte de escalafón), por el cual para llegar a cargos mayores debe haberse asumido previamente cargos menores.

ocurrió lo mismo en Uru Chipaya, donde el autogobierno incluyó mujeres jóvenes en su órgano deliberativo (*Laymis Parla*).

3. Las *autoridades originarias* –*mallkus* y *mama t'allas*, secretarios ejecutivos, capitanes zonales, *jilakatas*– que en algunos casos toman a su cargo el desafío AIOC, pero al cumplir el cargo suelen abandonarlo; y en otros casos son más bien excluidas del proceso estatuyente.

Entre los actores externos, en tanto, siendo diversos, tienen centralidad las organizaciones matrices (campesinas, indígenas e interculturales), así como las direcciones regionales y locales del “instrumento político” (el hoy gobernante MAS-IPSP). En general, todos ellos miran con desconfianza a las AIOC, y organizaciones indígenas como la CIDOB y CONAMAQ ven con distancia el proceso. Por último, han sido más o menos relevantes, dependiendo de los casos, actores como las iglesias evangélicas, la población no indígena, organizaciones no gubernamentales, gobernaciones y organizaciones políticas departamentales, sectores (cooperativistas, ganaderos, transportistas) y entidades públicas, todos ellos con sus propios temores, agendas e intereses.

¿Y los factores que inciden en el itinerario AIOC? También son diferentes. Para los propósitos de este ensayo menciono solo algunos: a) la migración hacia las ciudades (en especial de jóvenes), que incide en las bases comunitarias pero que bien puede nutrir la autonomía desde otras miradas; b) diferentes disputas con arreglo a intereses e historia: entre pueblo y comunidades, entre parcialidades, entre *ayllus* y sindicatos campesinos, entre indígenas, entre zonas indígenas y centros poblados no indígenas, entre pueblos (por la sede de la autonomía); c) la mencionada rotación periódica (generalmente anual) de autoridades orgánicas, que deriva en discontinuidades en torno al proceso; d) la disputa por el control, o los beneficios, más bien, de la explotación de recursos naturales, tanto renovables como no renovables; en fin, e) la profunda huella del municipalismo y sus atajos a través de los distritos indígenas, quizás el factor más robusto, como veremos en el siguiente apartado.

Hasta aquí el sintético balance en torno al proceso estatuyente de las autonomías indígena originario campesinas. Existen, por igual, razones para el pesimismo (informado) y para el optimismo (crítico). Pese a las restricciones, hay avance. Habitan ambivalencia e incertidumbre, pero se agitan también banderas de esperanza. Con esa convicción/espíritu vayamos al siguiente peldaño a fin de explorar algunas tensiones que, más allá del necesario recuento, nos permitan situar el proceso AIOC en el porvenir.

Campo de tensiones

La larga marcha de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia, así como el proceso de refundación estatal que hoy les brinda reconocimiento y cobijo, dan cuenta de un campo de tensiones que limitan y condicionan su ejercicio. ¿Cuál es

la naturaleza de estas tensiones? Hay escaso debate al respecto. Mientras para algunos se trata de tensiones (o contradicciones) principales, que apuntan al corazón mismo del *proceso de cambio*, otros las ven como tensiones secundarias, relacionadas con su celeridad y su hondura.

Respecto a las tensiones que aquí nos ocupan, si bien en principio pueden asumirse como “tensiones creativas” (García Linera, 2011), es evidente que, según cuál sea su decurso, pueden transformarse en “tensiones degenerativas”. ¿Qué son las tensiones creativas? Aquellas que, sin ser antagónicas, se producen en el seno del bloque nacional-popular, esto es, entre actores y/o sectores protagonistas del proceso. Más que ocuparse del rumbo, estas tensiones tienen que ver con el cómo ejecutarlo.

Las tensiones degenerativas, en cambio, pueden dar lugar a distorsiones no solo en torno a la temporalidad y alcance del proceso, sino respecto a su esencia. Ello se distingue de manera más o menos nítida en el itinerario de las autonomías indígena originario campesinas, donde las diferencias de visiones y, a veces, las disputas internas, tienen que ver no tanto con la mayor o menor diligencia del recorrido (¿cuánto falta?), sino con su viabilidad misma (¿son necesarias?, ¿son posibles?).

Tengo la impresión, a reserva del devenir y sus evidencias, de que el proceso estatuyente AIOC en el país cabalga a caballo entre tensiones creativas y, hoy con más fuerza, tensiones degenerativas. Así, lo que en el banderazo inaugural, hace nueve años, fueron certezas y optimismo, hoy se tiñe de malestares e incertidumbre. Ello tiene relación, como vimos en el anterior apartado, con el conjunto de restricciones, requisitos y barreras que demoran la marcha del autogobierno, si es que directamente no lo inviabilizan.

Pero más allá de imaginarios y sentires, que varían según el caso y sus momentos (celebramos Charagua Iyambae, lamentamos Totorá Marka), me gustaría señalar tres tensiones (sin adjetivos) a fin de situar el proceso AIOC. La primera, entre el Estado Plurinacional y su espejo del Estado-nación; la segunda tensión, entre el proceso (pos) constituyente –incluido el impulso estatuyente de las autonomías IOC– y la prematura desconstitucionalización; y la tercera, más específica, entre el sendero de las autonomías indígenas y la profunda huella del municipalismo.

a) Respecto al *Estado Plurinacional con autonomías*, las percepciones son diversas. Desde el discurso oficial, pleno de símbolos, se lo asume y proclama como un resultado, cual si ya existiese. En el otro extremo, quienes declaran su nostalgia por “la República”, se limitan a descalificarlo como una anomalía. Ambas posiciones, más bien valorativas, se agotan en sí mismas. Para esta reflexión me interesa destacar las visiones que reconocen (y celebran) el carácter constitutivo de la plurinacionalidad del Estado, pero difieren en el sentido y alcance de su realización.

Ya he señalado –adscribiéndome– que el Estado Plurinacional, esa buena idea, es un desafío minimalista (Mayorga, 2014) que difícilmente, en una década, podrá desmontar

la estructura estatal preexistente, de casi dos siglos, y asentar rápidamente una nueva, a tono con el modelo establecido en la Constitución Política¹³. Frente a esa pauta de “proceso histórico de largo plazo” (Santos, 2010), hay quienes ya están de regreso. Y sentencian sin sofocarse: el Estado Plurinacional no pudo ser, fracasó en el malogrado intento y hoy, por inercia del viejo Estado liberal y colonial (Prada, 2011), asistimos a la “restauración” del Estado-nación.

En ese marco, a fin de retratar nuestra primera tensión, planteo insistir en la imagen del complejo/contradictorio movimiento desde un Estado (nación) que no termina de irse hacia un Estado (plurinacional) que no termina de llegar. ¿Cómo se expresa la tensión? En su naturaleza misma, ya que a diferencia del Estado-nación, asentado en la idea simétrica de que a cada Estado le corresponde *una* nación (cívica), el Estado Plurinacional asume la coexistencia de *varias* naciones (culturales) en un mismo Estado (Santos, 2010). Hay tensión, pues, toda vez que la Nación tiende a negar/tornar invisibles a las naciones, varias de las cuales habitan en las autonomías indígenas.

Esta tensión se expresa también en sus implicaciones en torno al nuevo modelo de Estado, que pueden ser tanto continuidades/adaptaciones, como rupturas/innovaciones. Propongo destacar las siguientes: de la persistencia de una institucionalidad homogénea, al reto de la heterogeneidad institucional; de un Estado monocultural por definición, a la interculturalidad como horizonte; del monismo del derecho único estatal, al pluralismo jurídico; del (neo)desarrollismo como agenda, a los Buenos Vivires como principio; de la estructura territorial del Estado-nación, a una nueva estructura territorial del Estado Plurinacional; y, de un creciente impulso (re)centralizador, al enmarañado y asimétrico diseño autonómico¹⁴. Retomaremos más adelante algunas de estas implicaciones.

Lo que quiero señalar es que tanto la naturaleza como las implicaciones de esta primera tensión están presentes en el proceso de autonomías indígenas que –como fue señalado– marcan la esencia de la plurinacionalidad del Estado y, al mismo tiempo, son su resultado. Así, las AIOC, con su “otra institucionalidad” (Exeni, 2015), están en el centro de la heterogeneidad estatal; son asimismo condición ineludible, con centro en el ejercicio de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de la interculturalidad de la democracia; además, desde la administración de justicia propia, constituyen un espacio privilegiado de coordinación/cooperación para el ejercicio del pluralismo jurídico; y, con esencia comunitaria, alientan los buenos vivires en equilibrio

13 Son elocuentes al respecto las “dificultades principales” de la refundación del Estado que plantea Santos (2010: 74): “¿cómo se puede transformar radicalmente una entidad cuando el objetivo último es de hecho mantenerla? Refundar el Estado no significa eliminarlo”, sostiene el pensador portugués.

14 Véase el auspicioso balance inicial –hoy más bien crítico– sobre la refundación del Estado en Bolivia y Ecuador planteado por Santos (2010).

con la Naturaleza. Además está decir que las autonomías territoriales, en plural, con instituciones duales, no son posibles sin la realización del autogobierno indígena.

b) Veamos la segunda tensión, en torno al *proceso (pos)constituyente*. Según Boaventura de Sousa Santos (2010: 76), “la refundación del Estado presupone un constitucionalismo de nuevo tipo”. Se trata del llamado *constitucionalismo transformador*¹⁵. A diferencia del hegemónico constitucionalismo moderno, desde las élites, cuya esencia es la homogeneidad (de espacio geopolítico, de instituciones, de derecho, de cultura, de organización económica), el contrahegemónico constitucionalismo transformador, desde abajo, se escribe en clave de diversidad y pluralismo, situando en su núcleo el reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas como sujeto constituyente.

En el caso de Bolivia –emparentado con el de Ecuador–, el proceso constituyente, cuyo antecedente ineludible es la histórica “Marcha por la Dignidad y el Territorio” (1990)¹⁶, tuvo su momento más intenso en la Asamblea Constituyente (2006-2007). De allí, en medio de polarización, intentos de veto y disputas, emergió un nuevo texto constitucional que, tras varios ajustes realizados (sin mandato) por el Congreso Nacional como efecto de un acuerdo político *in extremis* (2008), fue aprobado en referendo (25 de enero de 2009). Desde entonces está vigente con el asumido reto de su implementación.

En ese marco, para los propósitos de este ensayo propongo explorar la tensión entre el proceso (pos)constituyente y las señales de una prematura desconstitucionalización. ¿Hay distancia, o acaso fisura, entre el texto constitucional y su aplicación/interpretación en “la materialidad jurídica de las leyes y la materialidad política de las instituciones” (Prada, 2011)? O mejor: en casi una década de vigencia, ¿se realizaron, y en qué medida, los avanzados principios y derechos de la Constitución Política del Estado?

Por disposición transitoria de la propia Constitución, en el primer semestre del año 2010 la primera Asamblea Legislativa Plurinacional, electa en diciembre de 2009, tenía el mandato de aprobar cinco leyes orgánicas que dieran cauce a la estructura del nuevo modelo de Estado¹⁷. Así se hizo. Desde entonces se han sancionado varias normas orientadas a implementar el texto constitucional. Otras, como proyecto, permanecen en agenda. Y algunas ni siquiera fueron consideradas. Así transcurre el (re)diseño institucional, en varios

15 Desde enfoques similares, con la mirada puesta en los procesos constituyentes de Bolivia (2006-2009) y de Ecuador (2008), otros autores ensayan diferentes denominaciones: “neoconstitucionalismo transformador” (Ávila, 2011), “constitucionalismo plurinacional” (Yrigoyen, 2011) y “constitucionalismo plurinacional e intercultural” (Llasag, 2014).

16 Esta marcha, protagonizada en 1990 por los pueblos indígenas de tierras bajas, planteó por primera vez la demanda de Asamblea Constituyente para refundar Bolivia.

17 Se trata de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

niveles y dimensiones con arreglo al nuevo modelo de Estado (Mayorga, 2018), dando cuenta del lento y complejo –a veces contradictorio– proceso de implementación de la Ley Fundamental. Y no es menor el impulso posconstituyente, sentando jurisprudencia, que se produce –aún con timidez– mediante sentencias constitucionales.

En la otra vereda, ¿qué significa desconstitucionalizar la Constitución? ¿Con qué implicaciones? Des-cons-ti-tu-cio-na-li-za-ción. Sus caminos son tan enmarañados y extendidos como la palabra misma. Y sus consecuencias también. ¿Cómo se produce este “gran peligro”? En su reflexión sobre los procesos de refundación estatal en Ecuador y Bolivia, Santos (2010) identifica dos vías, a modo de advertencia, mediante las cuales se desconstitucionaliza: a) por lo que no se reglamenta y b) por lo que se reglamenta en contradicción con el texto constitucional. En ambos casos el efecto es la no implementación de la Constitución Política, sea por omisión (embargo), sea por abandono (vaciamiento).

Sostengo aquí que el proceso autonómico IOC es un campo de tensión entre la implementación y acaso profundización de la Constitución Política del Estado, por fuerza del proceso estatuyente, avances normativos y jurisprudencia constitucional; frente a indicios de desconstitucionalización, por falta de desarrollo normativo, sistemas homogéneos de administración gubernamental y barreras burocráticas, entre otras trabas. Veamos dos ejemplos.

Lo que no se hace: mientras los estatutos autonómicos IOC reafirman el derecho a la consulta previa, libre e informada de las naciones y pueblos indígenas, a casi una década de aprobado el nuevo texto constitucional no se cuenta todavía con una Ley de Consulta Previa que regule y garantice este derecho colectivo. La norma vigente en la materia (Ley del Régimen Electoral, 2010), además de parcial, es contraria a la Constitución toda vez que establece el carácter solo consultivo y no vinculante de la consulta previa.

Lo que se hace en contra de la Constitución: en tanto el proceso AIOC reivindica a plenitud la administración de justicia según sistemas, normas y autoridades propias, la Ley del Deslinde Jurisdiccional (2010) quiebra el pluralismo jurídico al subordinar la justicia indígena a la jurisdicción ordinaria. Como ha sido señalado abundantemente, el artículo 10° (Ámbito de vigencia material) de dicha Ley es claramente inconstitucional al excluir a la justicia indígena del conocimiento de materias, pese a que la Constitución establece igual jerarquía entre jurisdicciones.

En todo caso, por contrapartida, es justo señalar que algunas leyes de desarrollo y el mismo proceso estatuyente AIOC contribuyen a la reconstitucionalización, esto es, amplían y/o profundizan el ejercicio de derechos establecidos en la Ley Fundamental. Ejemplo de ello es la noción de democracia intercultural –sobre la cual volveremos más adelante–, asumida como la complementariedad, con igual jerarquía, de las tres formas

de democracia reconocidas en la Constitución: directa y participativa, representativa y comunitaria. La conformación de los autogobiernos indígenas hoy vigentes, en especial el de Charagua Iyambae, es una espléndida demostración de la interculturalidad de la democracia (“demodiversidad”, a decir de Santos), con cimiento en el ejercicio de normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria.

c) Vayamos a la tercera tensión. Habida cuenta de que el proceso de acceso a las autonomías indígenas se asienta en la estructura territorial, institucional y administrativa del gobierno municipal, con cuarto siglo de andamiaje desde su estreno con la Ley de Participación Popular (1994), ¿qué tan profunda es la huella del municipalismo?; ¿puede llegar a condicionar, y acaso distorsionar, el autogobierno indígena? Más todavía: ¿cuál será el trazado de la gestión pública del autogobierno IOC a fin de que sea diferente, y acaso mejor, que la del gobierno municipal? O para decirlo con la advertencia de Albó (2010): ¿cómo evitar que las autonomías indígenas sean, o deriven, en “municipios con poncho”?

En esta tensión son relevantes dos cuestiones. La primera es el origen y sistema de gobierno de la autonomía indígena expresada en su Estatuto. Hay importantes diferencias. Así, algunos estatutos AIOC (como los de Totorá Marka y Charagua Iyambae), con apego al modelo del *ayllu* o de las capitanías zonales, son más comunitarios que otros (como los de Mojocoya y Raqaypampa), signados por la tradición del sindicato campesino (Tockman, 2016). Otros se sitúan en zonas intermedias. Es evidente que los primeros tendrán más fortaleza que los segundos para superar la huella del gobierno municipal y avanzar, con sus especificidades, hacia el autogobierno indígena.

La otra cuestión relevante tiene que ver con las condiciones de la gestión pública. Es evidente que el andar del municipalismo tiene largo recorrido y afinado ensamble con los sistemas de administración y de control gubernamental, así como con los niveles departamental y central del Estado. Pese a ello, los problemas de gestión son recurrentes, como se comprueba en varios casos de municipios cuyos presupuestos están retenidos por falta de rendición de cuentas, disputas internas, hechos de corrupción. ¿Qué puede esperarse de la gestión pública del autogobierno indígena? Hasta ahora tenemos tres casos de referencia: Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa, que pueden exhibir sus primeros pasos en la gestión pública como autonomías IOC con arreglo a sus estatutos y sus sistemas de gobierno y autoridades propias. El balance es complejo. Por las propias circunstancias de la transición, parece que los límites/sombras son más fuertes que las realizaciones. En el caso de Charagua Iyambae, por ejemplo, un dato preocupante es que la máxima autoridad ejecutiva y su equipo técnico siguen operando institucionalmente como alcaldía municipal, sin coordinación con los otros órganos de la AIOC (deliberativo y legislativo), y excluyendo a las autoridades orgánicas (capitanes de las cuatro zonas guaraníes). Así, a reserva de futuros andares y la necesaria evaluación, la evidencia muestra una todavía persistente dependencia del autogobierno indígena respecto a la huella del

municipalismo. Más todavía: se constata que “la institucionalidad estatal no asume el desafío de generar normativa intercultural para los gobiernos AIOC” (Vargas, 2018: 125).

Hasta aquí las tres tensiones propuestas, que nos permiten situar el proceso estatuyente AIOC más allá de las propias AIOC, esto es, en el marco de las tensiones y el paisaje del esquivo proceso de construcción del Estado Plurinacional con autonomías. Ello es importante toda vez que el itinerario del caminar autonómico indígena originario campesino adquiere alta densidad. Y en esa condición pueden pensarse sus posibilidades de futuro, como veremos de manera sintética en el siguiente apartado.

El huracán horizonte

En este recorrido por la larga marcha de las autonomías indígena originario campesinas, esa buena idea, he sostenido que tanto su esencia como su devenir están estrechamente vinculados al modelo de Estado Plurinacional en construcción, esa otra buena idea. En ambos casos, el avance es incremental y minimalista, en clave de horizonte en disputa. En los dos procesos, como parte de un complejo/contradictorio recorrido de refundación estatal, existen tensiones, ora creativas, ora degenerativas. Y en ambos itinerarios, también, habitan fisuras entre el reconocimiento del derecho-principio y su (limitado) ejercicio. Las venas, pues, permanecen abiertas. Cerrarlas, si acaso, tomará tiempo.

¿Hacia dónde van las autonomías indígenas en Bolivia? ¿Cuál es el rumbo del andar estatuyente en el marco del difícil proceso posconstituyente? ¿Es posible, todavía, replantear el “modelo AIOC” para garantizar los derechos a la libre determinación y el autogobierno? ¿No existe el riesgo de que, con las AIOC, el Estado termine fagocitando lo orgánico-comunitario? O para decirlo como prevención: ¿el autogobierno indígena, con cualidad estatal, se quedará en la vitrina de algunos casos emblemáticos o logrará radicarse, desde la reconstitución territorial, como núcleo de la plurinacionalidad del Estado-en- Sociedad e, incluso, de la interculturalidad de la democracia? No pretendo responder aquí estas preguntas, pero las dejo planteadas como resguardo para trazar algunas extensiones, con aire de retos, en el recorrido que nos ocupa.

Tengo la impresión de que el horizonte AIOC, a pesar de sus dificultades, allende restricciones, es un campo feraz que alberga no solo ausencias, sino también emergencias¹⁸ (Sousa, 2009). Y en esa condición puede proyectarse como fuerte impulso al proceso de refundación del Estado y de transformación institucional en el país. Pero en especial

18 La *sociología de las ausencias* busca transformar en presencias aquello que es activamente producido como no existente al haber sido “descalificado y tornado invisible, ininteligible o descartable de un modo irreversible”. La *sociología de las emergencias*, en tanto, “consiste en sustituir el vacío del futuro según el tiempo lineal, por un futuro de posibilidades plurales y concretas, simultáneamente, utópicas y realistas” (Santos, 2009: 109, 127).

instituye un espacio de alternativas (posibles), esto es –cual quedó dicho–, expectativas/ anticipo de futuro. No es poca cosa. De ello nos ocuparemos en lo que sigue.

En relación a las ausencias, es importante señalar que el proceso autonómico indígena originario campesino plantea con fuerza el problema de escala, en sentido de que todo el “paquete AIOC” es proyectado y recludo, por definición, a lo local-comunitario. Así, la democracia comunitaria, la justicia indígena, la economía comunitaria, las normas y procedimientos propios, los saberes, en fin, la gestión de la autonomía, son reconocidos –cuando no tolerados– mientras no salgan de su ámbito territorial, esto es, la propia AIOC. Es decir, el reconocimiento de la libre determinación y el autogobierno pasa, en general, por confinar su ejercicio bajo la forma de lo particular y lo local. ¿Por qué el proceso estatuyente AIOC, en sus principios, su realización, no se piensa, por ejemplo, en escala nacional? ¿Por qué lo indígena-comunitario es asumido, por definición, como subalterno? Violencia de escala.

Asumida así la recurrente cuestión de escala, cerraré esta reflexión con la descripción puntual de tres emergencias impulsadas por las autonomías indígenas. El supuesto es que el ímpetu estatuyente AIOC bien puede contribuir a reponer en agenda temas relevantes del proceso (pos)constituyente que hoy, en los avatares de la función de Gobierno, entre los complejos andares del proceso de refundación del Estado, parecen relegados cuando no desdeñados. Tales retos son asumidos en clave de expectativas, esto es, de posibilidades de futuro. Vayamos.

Demodiversidad: El principio de *demodiversidad* (Santos y Avritzer, 2004; Santos y Mendes, 2017) señala que no hay un modelo único de democracia al cual llegar, sino diferentes concepciones, saberes y prácticas democráticas en interacción y en disputa. Pues bien, a contracorriente de un contexto global que niega/suprime la diversidad democrática, e impone su canon hegemónico elitista-liberal-representativo, la Constitución Política del Estado en Bolivia reconoce tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria. Como ya se dijo, la articulación complementaria de sus principios y sus mecanismos configura el horizonte de una democracia intercultural. Esa demodiversidad plurinacional en ejercicio (Exeni, 2017) tiene un vigoroso espacio de realización en las autonomías indígenas, como lo demuestran los estatutos, pero sobre todo sus prácticas.

En efecto, desde la propia diversidad de la democracia comunitaria (Vargas, 2014), con diferentes normas y procedimientos propios, con base en derechos colectivos, las AIOC contribuyen a robustecer el proceso de democratización. Así ocurre, en esencia, con los sistemas de autogobierno IOC, que interpelan la lógica occidental de “división de poderes”, desplazada por la centralidad de la asamblea como máxima, y última, instancia.

Más todavía, sin negar sus límites –en especial la ya mencionada cuestión de escala–, ni algunas potenciales distorsiones –como la tensión con derechos individuales–, el

autogobierno indígena muestra como emergencia que: a) las decisiones sobre asuntos comunes pueden ser deliberadas y adoptadas en asambleas y cabildos; b) el ejercicio de autoridad, el (pasar) cargo con arreglo a la rotación, es una responsabilidad-servicio; c) la representación política no se agota en la dimensión de autorización y, más bien, constituye un mandato con identidad colectiva y control social; d) las determinaciones pueden tomarse por consenso, más allá de mayorías aritméticas; e) la acción política en la comunidad no requiere mediaciones partidarias; f) el caminar juntos hombre-mujer robustece la equidad o paridad de género; y g) es necesario pensar la democracia, y el (auto)gobierno, en sintonía con diferentes cosmovisiones, los buenos vivires y la otra institucionalidad (Exeni, 2015 y 2017).

Desde el proceso estatuyente AIOC, pues, es posible alentar un nuevo horizonte de democratización no solo para el ámbito de las autonomías, sino para la plurinación boliviana.

Pluralismo jurídico: Uno de los avances esenciales del texto constitucional es el reconocimiento pleno del pluralismo jurídico, esto es, por un lado, la existencia de una jurisdicción propia de las naciones y pueblos indígenas que convive con la jurisdicción estatal-ordinaria; y, por otro, la igual jerarquía de estos sistemas jurídicos en el marco de la heterogeneidad del Estado Plurinacional. A diferencia de la reformada Constitución Política del año 2004, la justicia indígena no es reconocida solamente como un “método alternativo para la resolución de conflictos” (allí donde el Estado no llega, llega mal o no le interesa llegar), sino como una jurisdicción con igual jerarquía a las otras jurisdicciones: ordinaria, agroambiental y especiales. En consecuencia, si el Estado-nación se define por la presencia de un Derecho único y uniforme, el Estado Plurinacional tiene como base el pluralismo jurídico.

El proceso estatuyente de las autonomías indígenas reafirma plenamente y proyecta el pluralismo jurídico no solo como concepción o principio, sino desde la práctica de administración de justicia en las comunidades. Así puede verse en los estatutos AIOC, que reivindican el “Derecho ancestral”: la justicia es ejercida por las autoridades propias en diferentes niveles, desde la familia/comunidad hasta el nivel de la autonomía. Además de estas autoridades de la comunidad (*mallkus* y *mama r'allas*, capitanes grandes, secretarios de justicia), la administración de justicia indígena puede contar con otras autoridades que, por su función, conocen y resuelven conflictos. Es el caso de las autoridades de campo, los jueces de agua y las autoridades espirituales (Bazurco y Exeni, 2012).

Así, el proceso AIOC puede contribuir como emergencia, en el terreno del pluralismo jurídico, con principios que rigen la jurisdicción indígena originario campesina, como los siguientes: a) oralidad, pues todo el procedimiento de administración de justicia y resolución de conflictos es oral (sin negar la importancia de actas); b) gratuidad, ya que no se requiere hacer ningún pago para acceder a esta justicia; c) celeridad, que es contraria a los largos plazos y procedimientos de la justicia ordinaria; d) no necesidad ni

dependencia de una estructura especializada (juzgados, jueces, fiscales, abogados), sino la justicia administrada por autoridades propias, en comunidad; e) énfasis no puesto en la sanción o castigo como fin en sí mismo, sino en algo más sustantivo: la conciliación, la reparación del daño a favor de la víctima, la restauración del equilibrio en la comunidad; y, por último, f) el papel relevante de los rituales como parte de la administración de justicia, que da cuenta de un elemento simbólico importante relacionado con el ejercicio de la autoridad.

Buenos vivires: Uno de los principios fundamentales que guía el proceso (pos)constituyente en Bolivia, y es asumido—a veces con énfasis más bien discursivo— en la planificación estatal y las políticas públicas, es el *Suma Q'amaña* (Vivir Bien). Este principio está presente incluso cuando el horizonte, como en la Agenda Patriótica 2025, es (neo)desarrollista. Y es evidente que tropieza, si acaso no se desploma, ante megaproyectos (como la carretera por el TIPNIS o las represas del Chepete y de El Bala o la hidroeléctrica Rositas) o frente a emprendimientos extractivistas (sea en hidrocarburos, sea en minería). Ese principio del Vivir Bien, con base en la reciprocidad y el reconocimiento-respeto de los derechos de la Naturaleza, tiene origen indígena y está en el centro del Estado Plurinacional. Y supera la otrora apuesta del bien-estar, herencia del Estado providencia, además de negar claramente la lógica del vivir mejor, con base en la acumulación y la explotación ilimitada de los recursos naturales. Tal principio constitutivo: Vivir Bien, está expresado, a veces con paradoja, en el andar estatuyente AIOC.

Al respecto, la primera constatación relevante es que todos los estatutos autonómicos IOC asumen y reafirman el principio constitucional del Vivir Bien. Pero no solo en su expresión aymara del *Suma Q'amaña* o en sus variantes guaraníes del *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena) e *ivi maraei* (tierra sin mal), sino también en otras manifestaciones (no incluidas en la Constitución) como el quechua *Sumaq Kawsay* y el uru *suma qams*. El Vivir Bien, entonces, en las autonomías indígenas, adquiere diversidad, lo que nos permite hablar de buenos vivires (en plural). Claro que esta inclusión no necesariamente se asume como alternativa al desarrollo, sino en tanto derivación del mismo. Pese a ello, las AIOC conjugan los buenos vivires con la economía comunitaria, los emprendimientos locales, el derecho a la consulta previa y el equilibrio con la Madre Tierra. Así, desde el proceso de autonomías indígena originario campesinas puede darse un importante impulso al debate pendiente sobre el “modelo de desarrollo”.

Dejo planteadas, de manera referencial, en tanto reafirmaciones, estas tres emergencias del proceso estatuyente AIOC, como señal de que, desde el ejercicio de la libre determinación y el autogobierno —no confinados territorialmente—, es posible cimentar algunas bases en la construcción del Estado Plurinacional con autonomías y (re)posicionar temas sustantivos del proceso (pos)constituyente para hacerle contrapeso a la desconstitucionalización. Sobre ese tablado cerremos el presente ensayo con algunos retos de horizonte de las autonomías indígenas en Bolivia.

Colofón: ruta con/sin agenda

En esta travesía por el proceso estatuyente –desde el acompañamiento con espíritu de diálogo de saberes–, hemos realizado un ejercicio de balance sobre la (renovada) larga marcha de las AIOC, examinamos algunas tensiones que tanto constriñen como impulsan su recorrido, e identificamos un conjunto de emergencias en clave de posibilidades/ anticipo de futuro. Como se trata de un proceso en construcción, lento pero incesante, me gustaría concluir el presente ensayo identificando algunos retos con pretensión de ruta crítica.

¿Hacia dónde van las autonomías indígenas en Bolivia? Volvamos a nuestros tres tipos de miradas/posicionamientos a fin de tentar respuestas. Para el optimista ingenuo, las AIOC, luego de un periodo corto de transición, se consolidarán como un referente (nacional y “mundial”) en la arquitectura autonómica y de autogobierno. El pesimista trágico, como puede suponerse (con matices, pero sin atenuantes), pronosticará no solo la parálisis del proceso, sino su muerte lenta. Y el optimista crítico –en cuya vertiente me inscribo–, preocupado por barreras y síntomas, explorará algunos senderos para abonar hoy la memoria y la esperanza del camino AIOC.

Así, considero que en el estado de situación actual del proceso estatuyente AIOC –diferenciado entre quienes ya son autogobierno, los que pugnan por llegar a serlo, aquellos que se perdieron en el camino y quienes renunciaron al recorrido– es necesario plantear y si es posible avanzar en algunos *retos de horizonte*, como los siguientes:

- Modificar el modelo vigente de autonomías IOC para garantizar, a plenitud, los derechos constitucionales a la libre determinación y el autogobierno. Ello pasa por impulsar una agenda de reforma normativa y reglamentaria, en especial vinculada a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, a fin de allanar el camino –abrir candados– con la reducción de requisitos, uno de los cuales es el “doble referendo”. Se espera también, en beneficio de los procesos vía TIOC, la pronta aprobación de una legislación marco sobre unidades territoriales. Y para ser consecuentes, no debiera renunciarse a normas de desarrollo constitucional, hoy pendientes, que garanticen el ejercicio de derechos colectivos.
- Ajustar de manera sustantiva la regulación, los sistemas y, en especial, las prácticas en materia de planificación y de administración y control gubernamentales, a fin de viabilizar el ejercicio del autogobierno indígena originario campesino sin constreñirlo a la huella del municipalismo ni someterlo a las inercias del Estado-nación, su homogeneidad institucional y su persistente lógica monocultural. Se trata de asumir, en esencia, que la Ley SAFCO¹⁹ debe adecuarse a las AIOC y no

19 La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), de julio de 1990, regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.

esperar que estas se sujeten a aquella. El resto es lograr que las entidades públicas, en particular del área de Economía y Finanzas Públicas, asuman que el autogobierno indígena no es un gobierno municipal con otro nombre, sino una cualidad de la plurinacionalidad del Estado. Se trata, en fin, de proyectar en serio la gestión pública comunitaria e intercultural.

- Asumir las tensiones del proceso posconstituyente y de refundación del Estado a fin de apuntalar, desde el proceso estatuyente AIOC, la implementación incremental de la Constitución Política contra las señales de prematura desconstitucionalización. Ello implica promover acciones a favor del sujeto constituyente indígena originario campesino, tales como una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 10° de la Ley del Deslinde Jurisdiccional, la aprobación concertada de la Ley de Consulta Previa, el reconocimiento en la normativa electoral de la representación directa de las naciones y pueblos IOC... La agenda es extensa e incluye también medidas que sostengan los buenos vivires, la economía comunitaria y plural, los derechos de la Naturaleza en un escenario cada vez más signado por el (neo)desarrollismo.
- Garantizar que las próximas autoridades transitorias en las AIOC en proceso sean las autoridades originarias y orgánicas, y no alcaldes y concejales “provisionales”. El reto es evitar la reincidencia en el error de los años 2010 y 2015, cuando en los comicios subnacionales se impuso la marca electoral y la huella del municipalismo, viciando el curso del proceso autonómico IOC. Es fundamental entonces que la convocatoria a elecciones subnacionales del año 2020 asuma que habrá algunos municipios en conversión que deberán conformar sus gobiernos transitorios no por voto individual ni mediación partidaria, sino según normas y procedimientos propios, incluso con arreglo a sus estatutos en curso.
- Asegurar la autonomía de la autonomía a fin de que, sin tutelaje de entidades ni mediación de funcionarios, las propias naciones y pueblos asuman el rumbo/ritmo de su caminar autonómico con arreglo a normas, saberes, instituciones, autoridades y procedimientos propios (incluida la tradición oral); y no bajo el encuadre de cartillas y abogados con mandato de “juridificar” los estatutos. Una buena señal en ese sentido será garantizar la existencia y gestión autónoma de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC) para que impulse el proceso sin depender de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y/u organismos de cooperación internacional. Para este propósito es fundamental que la norma reformada incluya la provisión de recursos públicos, como ocurre con los otros niveles de la autonomía, para la labor del órgano deliberativo, la socialización del estatuto autonómico, la gestión burocrática del recorrido, en fin, si acaso, la propia conformación del autogobierno.
- Alentar el más amplio debate sobre el itinerario de las autonomías indígena originario campesinas, como parte de la agenda público-política, con el propósito

de quebrar el confinamiento de escala de las AIOC y lograr que las ausencias y sus quehaceres, a la sazón subordinados e invisibles, se conviertan en presencias y, más todavía, en emergencias del proceso de refundación del Estado Plurinacional con autonomías. Para ello será necesario que, desde las propias naciones y pueblos, se generen contenidos y voces con acento de libre determinación y autogobierno.

Hasta aquí, como insumo para la reflexión y el debate, este recorrido de balance sobre el estado de situación del proceso estatuyente de las AIOC en Bolivia, algunas de sus tensiones, la mirada de horizonte y desafíos de ruta crítica. Buena idea, construcción incremental, horizonte en disputa, cualidad a la vez que corolario, expectativa de futuro... El autogobierno indígena en Bolivia llegó para quedarse. O al menos para mostrar alternativas, proyectar emergencias, abonar horizontes de emancipación Hay resistencia, y camino/marcha, para rato.

Referencias

Albo, Xavier (2010). *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena*. La Paz: CIPCA, GIZ y Ministerio de Autonomías.

Ávila, Ramiro (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala y UASB.

Bazurco, Martín y Exeni Rodríguez, José Luis (2012). “Bolivia: Justicia indígena en tiempos de plurinacionalidad”. En Santos, Boaventura de Sousa y Exeni Rodríguez, José Luis (coordinadores), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. La Paz-Quito: FRL y Abya-Yala.

Bloch, Ernest (2006). *Principio esperanza*. Francisco Serra (ed.). Felipe González Vicén (trad.). Madrid: Trotta.

Cameron, John y Plata, Wilfredo (2017). “¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: Pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base”. *Cuestión Agraria*, Volumen N° 3 (pp. 19-60). La Paz.

Exeni Rodríguez, José Luis (Coord.) (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: FRL y Proyecto ALICE.

_____ (2017). “Demodiversidad plurinacional en ejercicio”. En Santos, Boaventura de Sousa y Mendes, José Manuel (Eds.), *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Madrid: Akal / Inter Pares.

García Linera, Álvaro (2011). *Las tensiones creativas de la Revolución. La quinta fase del proceso de Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Guarachi, Paulino (2016). “¿Por qué perdió el ‘Sí’ en Totora Marka?”. *Andamios*. Año 1, N° 1, mayo 2016 (pp. 81-91). La Paz, OEP.

Huanca Coila, Elizabeth y Sonco Suri, Julia (2018). “Estado de situación de las AIOC en Bolivia”. *Andamios*, Año 3, N° 6, abril 2018 (pp. 97-108). La Paz, OEP.

Lizárraga, Pilar (2017). “La autonomía del territorio indígena guaraní chaqueño de Huacaya. El largo camino del olvido”. *Andamios*, Año 2, N° 5, diciembre 2017 (pp. 83-93). La Paz, OEP.

Llasag, Raúl (2014). “Constitucionalismo plurinacional e intercultural de transición: Ecuador y Bolivia”. *Meritum*, Vol. 9, N° 1 (pp. 295-319). Belo Horizonte.

Mayorga, Fernando (2014). “La construcción minimalista del Estado Plurinacional”. En *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: PIEB, Ciudadanía, Plural.

_____ (2018). “Balance y escenarios del Estado plurinacional”. En Santos, Boaventura de Sousa y Exeni Rodríguez, José Luis (coordinadores), *ALICE en Bolivia. Estado Plurinacional y democracias*. La Paz: Plural Editores, Proyecto ALICE y FES (en prensa).

Plata, Wilfredo (2009). “De municipio de Autonomía indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina”. En Fundación Tierra. *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*. La Paz, Fundación Tierra.

PNUD (2007). *El estado del Estado en Bolivia, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*. La Paz: IDH-PNUD.

Prada, Raúl (2011). *Horizontes de la descolonización y del Estado plurinacional*. <https://es.scribd.com/document/124509498/Horizontes-de-la-descolonizacion-y-del-Estado-plurinacional-Raul-Prada>.

Santos, Boaventura de Sousa (Comp.) (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2009). *Una epistemología del sur*. CLACSO y Siglo XXI editores. México D.F.

_____ (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural y CESU-UMSS.

Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004). “Introducción. Para ampliar el canon democrático”. En Santos, Boaventura de Sousa (Comp.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Santos, Boaventura de Sousa *et al.* (2016). “As Epistemologias do Sul nun mundo fora do mapa”. *Sociologias*, Año 18, N° 43 (set/dez) (pp. 14-23). Porto Alegre.

Santos, Boaventura de Sousa y Mendes, José Manuel (Eds.) (2017). *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Madrid, Akal / Inter Pares.

Tapia, Luis (2011). *Consideraciones sobre el Estado Plurinacional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y fBDM.

Tockman, Jason (2016). *La construcción de autonomía indígena en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra, Universidad de Washington.

Vargas Delgado, Miguel (coord.) (2014). *La democracia comunitaria: Entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz*. La Paz.: PIEB, CEDURE, Jatupeando.

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

_____ (2018). “Balance del desarrollo y retos actuales. Las autonomías indígenas”. *La Migraña*, N° 26 (pp. 118-127).

Yrigoyen, Raquel (2011). *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización*. En Rodríguez, Garavito, César (Comp.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Formas de (auto)gobierno indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia

Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya

Alberto García Orellana

Introducción

El 2 de agosto de 2009 –a meses de haber entrado en vigencia la nueva Constitución Política del Estado (CPE)–, en la localidad de Camiri, frente a una concentración multitudinaria y expectante de pueblos indígena originario campesinos provenientes de todo el país–, Evo Morales, presidente del Estado Plurinacional, hacía entrega del Decreto Supremo N° 231 que incorporaba en la Ley del Régimen Electoral el referéndum de acceso a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) para ser realizado junto a las elecciones generales de diciembre de 2009. De este modo, a pesar de que aún no se contaba con una norma específica (Ley Marco de Autonomías) que regulara el régimen de autonomías del país, se allanaba el camino de acceso a la autonomía indígena vía municipio. En aquel acto histórico, además del presidente Evo Morales, el ministro de Autonomías (Carlos Romero) enfatizaba que:

la AIOC incorporaba a los pueblos indígenas al Estado en condición de pueblos indígenas, la AIOC es el autogobierno, es el reconocimiento en el Estado de las instituciones propias de los pueblos indígenas, de esta manera adquieren la condición de instituciones de organización del Estado; el Estado les incorpora, les reconoce funciones de Estado, les transfiere competencias, y (concluía de manera categórica) en eso consiste el Estado plurinacional.

Ocho años después, el 8 de enero de 2017, se constituía el primer gobierno autónomo originario campesino del país: el Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Yyambae. Tomaron posesión legal y legítima las 46 autoridades del nuevo Gobierno Indígena Originario Campesino de Charagua, ante una multitud atenta de guaraníes, población de los centros urbanos, dirigentes de pueblos indígenas y otros invitados nacionales e

internacionales. Aquel día, sin la presencia del presidente Evo Morales, el vicepresidente del Estado, Alvaro García, después de hacer un recuento de las luchas de los indígenas –particularmente del pueblo guaraní–, les recomendó tareas centrales que tienen que encarar para el éxito de su autogobierno: “la autonomía indígena es la combinación de dos tareas: nuevo tipo de democracia altamente participativa y elevada eficacia administrativa. No va a ser fácil porque todo es nuevo”. Meses más tarde, las autonomías indígena originario campesinas de Uru Chipaya y Raqaypampa elegían sus autoridades para constituir dos nuevos gobiernos.

El tiempo transcurrido entre el inicio de acceso a la autonomía indígena y la constitución de los tres primeros Gobiernos Indígena Originarios Campesinos (GAIOC), sin duda, constituyen el principal reflejo de la materialización del Estado Plurinacional y el ejercicio del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC), plasmados en la CPE. A su vez, muestran el camino azaroso que tienen que recorrer los pueblos indígenas para acceder a la AIOC. Paradoja de un proceso que presenta rigideces de acoplamiento entre los sujetos colectivos demandantes de la autonomía indígena y la razón institucional del Estado Plurinacional.

Justamente, en esta paradoja es que pretendemos indagar sobre la autonomía indígena. La exploración entre la lógica estatal (que viene de arriba) y el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas (que viene de abajo), en tanto demandantes de la autonomía indígena, nos dará pistas para dar cuenta de cómo se viene configurando la AIOC en el Estado Plurinacional. Las reflexiones del trabajo tendrán como base de análisis las experiencias de conformación de los tres primeros GAIOC: Charagua (ubicado en el departamento de Santa Cruz), Raqaypampa (ubicado en el departamento de Cochabamba) y Uru Chipaya (en el departamento de Oruro)¹. Casos paradigmáticos de las vías de acceso a las AIOC, de las formas de organización comunitaria, de la diversidad institucional de gestionar bienes comunes, del ejercicio de la democracia intercultural y de las formas de constitución de los autogobiernos indígenas. Nuestra perspectiva metodológica asume un enfoque político institucional que describe cómo se vienen dando las formas de autogobierno indígena originario campesinos en el Estado Plurinacional.

1 Muchas de las apreciaciones descritas y hallazgos encontrados se realizaron de manera directa en reuniones y asambleas de las organizaciones indígenas, como parte del proyecto “Fortalecimiento del Estado Plurinacional autonómico y la democracia intercultural” del PNUD-Bolivia. Un agradecimiento a las autoridades de las AIOC de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya por haber compartido sus preocupaciones y desafíos de construir la autonomía indígena. Las reflexiones compartidas son de mi entera responsabilidad.

1. El acoplamiento institucional de las AIOC en el Estado Plurinacional

El régimen autonómico del Estado Plurinacional

La Asamblea Constituyente (2006) fue el espacio de deliberación pública donde se abrió un tensionado e intenso debate sobre un asunto histórico y recurrente en el país: la autonomía y la descentralización del Estado, develando dos visiones al respecto: la primera, promovida por las regiones y fundamentada en la descentralización de recursos públicos; y, la segunda, demandada por los pueblos indígenas y fundada en el reconocimiento de su identidad colectiva y el ejercicio de su autogobierno como parte del Estado². Luego de agudos debates, movilizaciones y disputas políticas por afirmar estas posiciones, se logró allanar el camino y alcanzar el “justo medio” para que ambas visiones autonómicas se incorporen en la Constitución Política del Estado (CPE) y, posteriormente, fueran reguladas por una ley específica.

Este proceso político acabó configurando una nueva “Estructura y organización territorial del Estado”, plasmada en la parte tercera de la nueva Constitución, que modificó sustancialmente el ordenamiento territorial del país. Por consiguiente, se dio el paso de un “modo de Estado” *simple* a un Estado *compuesto* que se caracteriza fundamentalmente por el quiebre del monopolio de la potestad legislativa del nivel nacional a favor del nivel subnacional.³

De este modo, la nueva organización territorial del Estado del país se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originarios campesinos (TIOC). Asimismo, el artículo 272 de la CPE, define la autonomía como la capacidad de elección directa de autoridades, la administración de recursos económicos y el ejercicio de las facultades *legislativa*, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones. Con ello, se establecen las bases del régimen de autonomías del Estado plurinacional en su estructura territorial que es regulada por la Ley N° 031 de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”.

La Ley Marco de Autonomías (art. 6) establece los alcances de las autonomías respecto a la organización territorial, haciendo una digresión entre *unidad territorial* y *entidad territorial*. Definiendo a la primera, como un espacio geográfico delimitado para la organización territorial del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio y territorio indígena originario campesino. Mientras que la segunda, es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial. A partir de ello,

2 Respecto al devenir de los pueblos indígenas en el Estado, ver: García, F. (2014).

3 Sobre las características del “modo de Estado” y los cambios territoriales en la nueva CPE, ver: Barrios, F. (2010).

define a *la autonomía como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad gubernativa*, que además implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre las entidades territoriales autonómicas. De este modo, la autonomía recae en la entidad territorial autonómica (la institución gubernativa), no en el territorio.

2. El acoplamiento de los pueblos indígenas al Estado plurinacional: la AIOC

El régimen autonómico indígena originario campesino se inscribe y es parte del marco normativo –que regula la Ley de Autonomías– descrito anteriormente, pero con cualidades propias.⁴ El art. 2 de la CPE garantiza la libre determinación de los PIOC en el marco de la unidad del Estado, que “consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”⁵. Además, la AIOC es regulada y ejercida en el marco de las normas internacionales (Convenio 168 de la OIT; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), sus normas y procedimientos propios y los estatutos autonómicos. La jurisdicción territorial de la autonomía se da a partir del municipio, territorio indígena originario campesino y región. Su forma de gobierno (art. 45 de la Ley de Autonomías) “estará conformado[a] y se ejercerá por su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria, y ejecutiva, en el ámbito de su jurisdicción territorial, y sus competencias.” Finalmente, la ley establece los procedimientos para acceder a la AIOC que fija una profusa cantidad de requisitos que deben cumplir los pueblos indígenas (según las vías de acceso) ante los distintos órganos del Estado (certificado de ancestralidad, viabilidad gubernativa, referendos de conversión y aprobación de estatutos autonómicos, elaboración de estatutos, ley de creación de unidad territorial, entre otros)⁶.

Si bien la CPE garantiza el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural, la Ley de Autonomías delimita la institucionalidad de los pueblos indígenas para que sean parte del Estado: el régimen autonómico indígena originario campesino. Así, se instituyó la AIOC como el dispositivo

4 Según la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0009/2013: “La autonomía indígena originario campesina adquiere características singulares y propias, puesto que es la manifestación institucional de una realidad indígena por largo tiempo postergada y alejada del acceso al poder político formal, adquiriendo por esta razón un carácter emancipatorio y liberador.”

5 Sobre la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en todo el texto constitucional ver el trabajo de Albo, X. y Romero, C. (2009).

6 Al respecto ver: Exeni, José Luis (2015).

institucional y la ruta acceso de los pueblos indígenas al Estado Plurinacional que acopla la lógica de la institucionalidad estatal con las instituciones del autogobierno territorial comunitario.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la autonomía indígena, señalando que:

[esta] se constituye en una malla geográfica de administración y gestión pública, que, a diferencia de los otros tipos de autonomía, es ejercida por autoridades e instituciones propias de los pueblos y naciones indígena originario campesinas que la constituyen. Es decir, en el reconocimiento de las estructuras organizativas propias de los pueblos y naciones y los asimila como parte del aparato estatal, lo que no los deja al margen de un ordenamiento superior y compartido.

Esta cualidad propia que tienen las autonomías indígenas, sin embargo, tiene como reverso un excesivo tutelaje del Estado, lo que no sucede con las otras entidades territoriales. Gran parte de los requisitos de acceso a la AIOC, sino todos, deben transitar por los cuatro órganos del Estado: 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. En suma, dos referendos (“de entrada y de salida”) más una cantidad de requisitos y pasos que deben cumplir los pueblos indígenas para acceder a la AIOC se ha convertido en un camino azaroso y parsimonioso que ha tomado más de siete años para poner en vigencia los primeros gobiernos autónomos (Charagua en 2017, Raqaypampa y Uru Chipaya en 2018); en otros casos, esta demora sumada a disputas locales internas, ha contribuido a que los estatutos autonómicos no sean aprobados en los referendos (Totorá Marka, Mojocoya y Huacaya) y, en muchos casos, ha desincentivado iniciar y/o continuar el proceso de acceso a la autonomía indígena.

Más allá de la compleja ruta de acceso a la autonomía indígena, lo evidente es que el dispositivo institucional de la AIOC abre un horizonte institucional que viene a “resolver” una demanda de larga data de los indígenas para ser parte del Estado, mediante: 1) la incorporación de los PIOC como parte de la institucionalidad estatal en su condición de pueblos indígena originario campesinos, con sus instituciones, su autogobierno e identidad cultural propia; 2) el reconocimiento de los territorios indígena originario campesinos como parte de la estructura y organización del Estado; 3) la constitucionalización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Estado actual de las autonomías indígena originario campesinas (2018)

Situación/etapas	AIOC	Departamento
GAIOC con autoridades electas y en funcionamiento	Charagua	Santa Cruz
	Raqaypampa	Cochabamba
	Uru Chipaya	Oruro
Estatutos con constitucionalidad plena para realizar el referendo de aprobación del estatuto	Corque Marka	Oruro
	Lomerio	Santa Cruz
	TIM I	Beni
Estatutos concluidos y aprobados por su Órgano Deliberativo para ser remitidos al TCP	Gutiérrez	Santa Cruz
Referendo de conversión a la AIOC (agosto 2018)	Lagunillas	Santa Cruz
Órgano Deliberativo (Asamblea Estatuente) conformado y en proceso de elaboración de estatuto	Yuracaré	Cochabamba
	Machareti	Sucre
	Kabineño	Beni
	Jatun Ayllu Yura	Potosí
Referendos de Estatuto autonómico no aprobado	Totorá Marka	Oruro
	Mojocoya	Sucre
	Haucaya	Sucre
Procesos estancados desde el 2009 (con referendo de conversión de AIOC aprobados que se encuentran en distintas etapas de la ruta de acceso)	Chayanta	Potosí
	Salinas de Garci Mendoza	Oruro
	Pampa Aullagas (tiene Estatuto con declaración plena de constitucionalidad)	Oruro
	Tarabuco	Sucre
	Charazani	La Paz
	Jesús de Machaca	La Paz

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Gestión Territorial Comunitario de Charagua, 2016.

2. Formas de gobiernos autónomos indígena originario campesinos

La configuración de los GAIOC de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya presentan una diversidad institucional de formas de organizar sus gobiernos vinculadas a sus matrices de organización comunitaria. En lo que sigue describiremos las formas de gobiernos de cada caso, haciendo énfasis en los procesos de elección y la organización de sus instancias gubernamentales, para luego establecer las similitudes que hacen a estas formas particulares de ejercicio gubernamental.

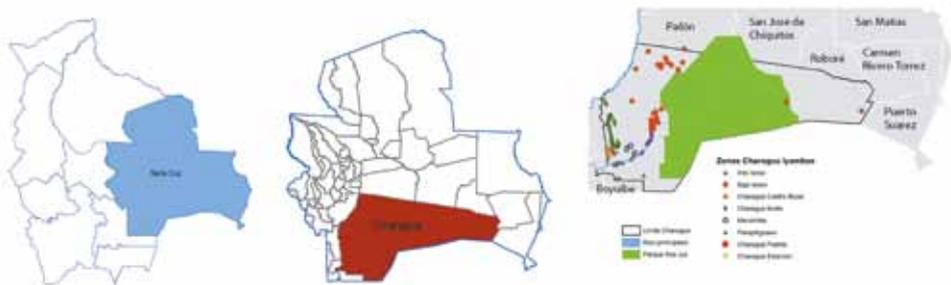
Los casos que se exploran constituyen dos de las tres vías de acceso a la AIOC (la municipal y la TIOC) con configuraciones espaciales, sociodemográficas y estructuras comunitarias diversas, que ahora se acoplan a la ordenación del Estado Plurinacional.

2.1 El Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae, la interculturalidad democrática

El poder territorial de las comunidades guaraníes

La AIOC de Charagua está ubicada en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz. Con una extensión de 74.424 km², es la unidad territorial indígena originario campesina más extensa de la nueva organización territorial del Estado (fue el municipio más grande del país hasta su reciente conversión). De acuerdo con el Censo 2012, el municipio contaba con una población de 32.186 habitantes (55 % hombres y 48 % mujeres), 3.496 pertenecientes al área urbana y 28.690 al área rural. Los guaraníes son la población mayoritaria (aproximadamente el 55 %), además de estar conformada por mestizos (*karai* o blancos), migrantes quechuas, aymaras y colonias menonitas.

Territorio Guaraní Charagua Iyambae



Fuente: Elaboración propia sobre PTGC de Charagua, 2016.

De acuerdo con su estructura sociocultural, la AIOC se encuentra organizada en seis zonas (cuatro zonas guaraníes y dos centros poblados), dos parques nacionales y un área de conservación ecológica.

Organización territorial de la autonomía indígena

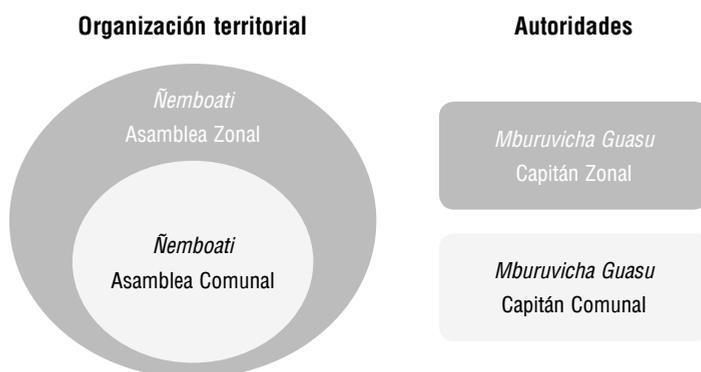
Zonas guaraníes			Zonas urbanas		Parques y área de conservación (*)
Zona	Población	Cantidad comunidades	Zona	Población	
Charagua Norte, asume el ámbito territorial de la Capitanía y sus comunidades	6.059	31	Charagua Pueblo	3.496	Parque Nacional Kaa-lyá
Parapitiguasu, asume el ámbito territorial de la Capitanía y sus comunidades	4.001	11	Estación Charagua	1.751	Parque Nacional Otuquis
Alto Isono, asume el ámbito territorial de la Capitanía y sus comunidades	4.343	13			Área de conservación ecológica
Bajo Isono, asume el ámbito territorial de la Capitanía y sus comunidades	4.828	24			

Fuente: Plan de Gestión Territorial Comunitario de Charagua, 2016.

(*) No se cuenta con datos específicos de los parques y el área de conservación, ya que son parte de las zonas y comunidades guaraníes. Sin embargo, están considerados en el Estatuto autonómico para que cuenten con tres representantes en el Órgano de Decisión.

Las zonas guaraníes son a su vez territorios indígena originario campesinos (antes territorios comunitarios de origen, TCO): Charagua Norte, Isono y Parapitiguasu, en las cuales las comunidades guaraníes ejercen el derecho agrario colectivo.

Autogobierno de la organización guaraní



Fuente: Elaboración propia.

Su configuración territorial y social revela que la autonomía guaraní de Charagua es un espacio que muestra fuertes rasgos interculturales, por la variedad de culturas, pluralidad social y económica, en fin, de los “modos de ser” de su población, configurando un espacio social heterogéneo de construcción de autonomía indígena. Estas características influyen y en muchos casos determinan la dinámica política de los actores, la correlación de fuerzas y la gobernabilidad democrática.

Los demandantes de la AIOC son las cuatro capitanías guaraníes (Charagua Norte, Parapitiguasu, Bajo Isoso y Alto Isoso), conformadas por sus comunidades que constituyen el núcleo vital de su estructura territorial. La organización política (autogobierno) guaraní se instituye en niveles territoriales: i) a nivel comunal está constituida por una Asamblea Comunal (*Nemboati*) como principal espacio de nucleamiento, participación y decisión que está representado por un *Mburuwicha* (Capitán Comunal); ii) a nivel zonal se organiza en Asambleas Zonales, constituidas por la representación comunal que, a su vez, está representada por el *Mburivicha Guasu* (Capitán Zonal).

Desde el 2009 iniciaron el proceso de acceso a la AIOC mediante el referendo de conversión del municipio a la autonomía indígena, seguido de un tensionado proceso de elaboración y deliberación del proyecto de Estatuto autonómico del que se excluyeron las zonas urbanas. Posteriormente, con la declaración de constitucionalidad aprobaron su estatuto en el referendo del 2015 y, finalmente, con la elección de sus autoridades pusieron en vigencia el primer GAIOC el 2017.

Resultados de los referendos de conversión y aprobación del Estatuto autonómico Guaraní Charagua Iyambae

Resultados del referendo de conversión de municipio a la AIOC (2009)					Resultados del referendo de aprobación del Estatuto autonómico (2015)				
Votación	SÍ	%	NO	%	Votación	SÍ	%	NO	%
7.435	3.817	55,6	3.041	44,3	7.992	4.043	53,2	3.549	46,7

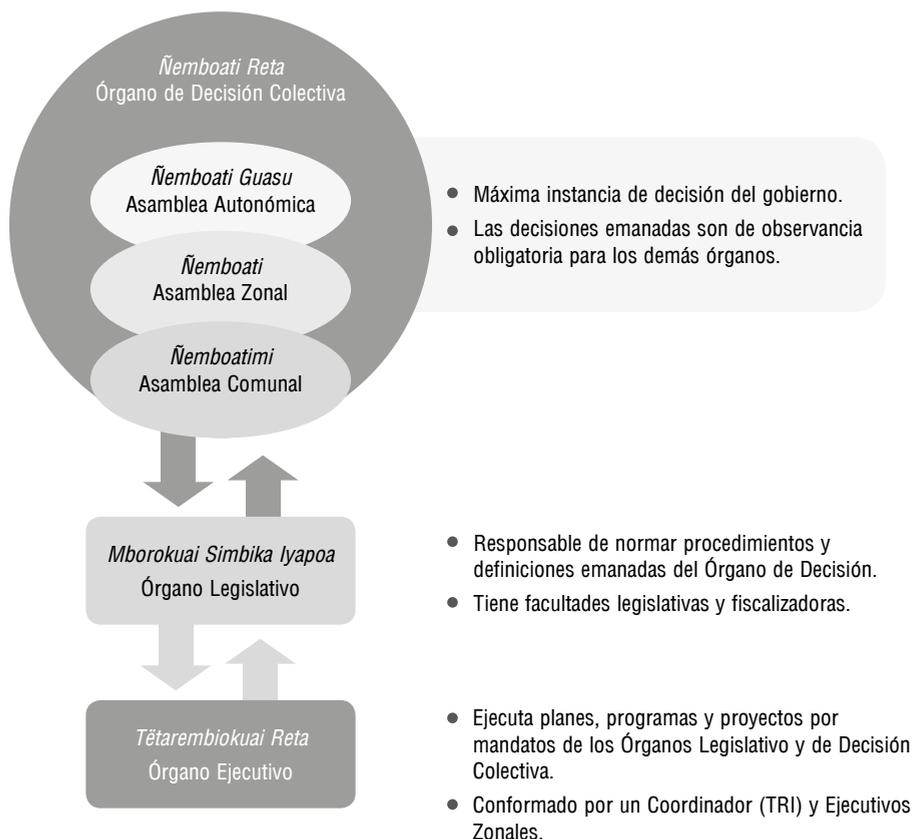
Fuente: TSE, 2017.

La forma del autogobierno indígena, entre lo “orgánico” y lo público estatal

Sin duda, uno de los temas de mayor deliberación de las Asambleas Estatuylentes (Órgano Deliberante responsable de elaborar el Estatuto) es la definición de la forma de gobierno autónomo indígena. En Charagua este fue un asunto de primer orden que llevó a un escenario de confrontación, casi irreconciliable, entre el pueblo guaraní y la población de los centros urbanos que expresó dos visiones de cómo organizar y ejercer el gobierno: la primera concebida como una forma extendida de su autogobierno y la

segunda asentada en la clásica forma de gobierno representativo republicana fundada en la división de poderes.

El Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae (GAGCHI), según el Estatuto autonómico de Charagua en la parte tercera, está conformado por el *Ñemboati Reta* - Órgano de Decisión Colectiva, el *Mborokuai Simbika Yyapoa* - Órgano Legislativo, y el *Têtarembiokuai Reta* - Órgano Ejecutivo. Veamos rápidamente la naturaleza de cada instancia.



Fuente: Elaboración propia en base al Estatuto autonómico de Charagua.

- El Órgano de Decisión Colectiva es la máxima instancia del Gobierno autónomo, está conformado por tres asambleas: la Asamblea Comunal, la Asamblea Zonal y la Asamblea Autónoma. Sus decisiones emanadas son de cumplimiento obligatorio para los Órganos Legislativo y Ejecutivo.
- El Órgano Legislativo es responsable de legislar y normar procedimientos y decisiones emanadas por el Órgano de Decisión Colectiva, además de tener facultades deliberativas y fiscalizadoras.

- El Órgano Ejecutivo tiene como mandato ejecutar planes, programas y proyectos de acuerdo con la planificación comunitaria participativa; está conformado por seis Ejecutivos Zonales y un *Têtarembiokuai Reta Imborika* (TRI, responsable de la gestión y administración pública del gobierno en forma compartida con los Ejecutivos).

Sin entrar a un análisis minucioso de cada uno de los órganos, resaltaremos las cualidades particulares de la forma del GAGCHI. En primer lugar, la originalidad está en la constitución un Órgano de Decisión Colectiva que, además de ser la máxima instancia del gobierno, refleja fielmente la institucionalidad política de organización guaraní (su autogobierno se instituye en la asamblea comunal y la asamblea zonal); con ello se busca asegurar que el gobierno en tanto nueva entidad territorial autonómica del Estado no se desprenda de su matriz orgánica comunitaria. A diferencia de los gobiernos departamental y municipal donde se da una separación entre la ciudadanía y el poder público, en la autonomía indígena no existe tal separación (entre la organización comunal/lo orgánico y el gobierno/lo público estatal), esta es más bien de carácter formal. Aunque es necesario hacer notar que, por el carácter intercultural de Charagua, en las zonas urbanas esta cualidad de correspondencia es menor debido a la fragilidad de sus organizaciones sociales (juntas vecinales). En segundo lugar, la pervivencia del Legislativo y el Ejecutivo que vienen de la tradición clásica liberal republicana, ejercitada desde hace mucho con el municipalismo, no presentan mucha novedad, siendo estos los dispositivos institucionales que más reflejan el peso de edificación del Estado, que en todo caso son más ajenos a las instituciones del autogobierno guaraní. A pesar de ello, el Órgano Ejecutivo es el que presenta mayor novedad en la medida que establece una gestión descentralizada del gobierno, estableciendo la elección de seis Ejecutivos Zonales para la planificación y ejecución de proyectos de inversión pública, además de la elección del TRI como una instancia de coordinación para darle cohesión e integralidad a la gestión pública, situación que se viene dando de manera gradual en los municipios (a través de los subalcaldes que aún no son electos) que tienen similitud a los Ejecutivos Seccionales del Gobierno autónomo departamental de Tarija.

En tercer lugar, la representación de 46 autoridades para conformar los tres órganos del gobierno, constituyen otra novedad, no solamente por la cantidad, que además no se da en ningún gobierno municipal del país (sea este urbano o rural), sino porque buscan asegurar una representación territorial equitativa para las seis zonas que conforman la autonomía indígena. Finalmente, la participación equitativa de género en el gobierno es relevante; el estatuto asegura la representación paritaria de las mujeres sobre todo a los Órganos de Decisión Colectiva y Legislativo (un hombre y una mujer en todas las zonas para cada instancia), situación que no ocurre en el Ejecutivo por la representación de un solo cargo electivo.

El ejercicio de la democracia intercultural para la elección de autoridades

Los cuatro capitanes guaraníes demandantes y titulares de la AIOC (Charagua Norte, Parapitiguasu, Bajo Isoso y Alto Isoso), casi un año después de la aprobación del Estatuto de la autonomía Guaraní Charagua Iyambae (septiembre de 2015), luego de un arduo, a ratos agotador, debate para definir la fecha de elección de las autoridades del nuevo gobierno autónomo indígena, en agosto de 2016 convocaron a la elección de las 46 autoridades para conformar los tres órganos del Gobierno autónomo Charagua Iyambae: Decisión Colectiva, Legislativo y Ejecutivo, a realizarse el mes de septiembre del mismo año.

Cantidad de autoridades para conformar el Gobierno autónomo Guaraní

Órganos	Representantes	Periodo de mandato
Decisión colectiva	27 autoridades (2 mujeres y 2 hombres por zona)	3 años
Legislativo	12 legisladores (6 mujeres y 6 hombres por zona)	5 años por una sola vez
Ejecutivo	6 ejecutivos zonales	5 años por una sola vez
	1 <i>Terarembiokuai Reta Imborika</i> - TRI	3 años

Fuente: Estatuto de la autonomía Guaraní Charagua Iyambae, 2015.

El proceso electoral duró aproximadamente dos meses, desde la convocatoria hasta la elección; se desarrolló en dos momentos: primero para definir la reglamentación de los comicios y segundo para llevar el acto mismo.

La convocatoria general y el cronograma electoral establecieron los criterios y procedimientos para llevar adelante la elección de autoridades de acuerdo a normas y procedimientos propios, como son: el número de autoridades a ser elegidas en cada órgano de gobierno; la representación territorial de la elección de autoridades que tendrá como base la organización territorial de la AIOC (las seis zonas y los parques); las formas de elección de los candidatos –en cada zona– que serán fijadas en un Reglamento electoral específico; el financiamiento que será cubierto en su totalidad con recursos económicos del gobierno municipal; la postulación de los candidatos que podrá efectivizarse mediante las comunidades para las zonas guaraníes, y a través de juntas vecinales en las zonas urbanas; los requisitos de los candidatos para ser habilitados a los distintos órganos del gobierno (como son la edad, el idioma, la residencia); la administración electoral que estará a cargo de las autoridades y representantes de las asambleas zonales en las zonas guaraníes y un comité electoral emanado de las juntas vecinales en las zonas urbanas y, finalmente, la supervisión del proceso electoral que será realizada por el Tribunal Electoral Departamental (TED) de Santa Cruz.

Por otro lado, se definieron normas de elección específicas, tanto para las zonas indígenas como para las zonas urbanas, con el propósito de establecer las modalidades de participación de los electores y los tipos de elección para los tres órganos del gobierno. En total se establecieron siete reglamentos electorales para organizar y regular el funcionamiento de los comicios, siguiendo la organización territorial del gobierno autónomo (cuatro zonas guaraníes, dos zonas urbanas, los parques nacionales y un área de conservación ecológica). En el caso de las zonas guaraníes la reglamentación fue aprobada en cada Asamblea Zonal, en tanto instancia máxima de decisión comunitaria, como una norma orgánica que regula la organización y el funcionamiento de la Asamblea Zonal Eleccionaria de Autoridades del Gobierno Autónomo. En las zonas urbanas, las juntas vecinales constituyeron la base de deliberación y aprobación de la norma electoral, para lo cual conformaron comités impulsores electorales. Son dos formas de organización social con lógicas y patrones particulares, una que tiene como núcleo vital de funcionamiento a la estructura comunal y, la otra, asentada en un formato asociativo de carácter más “reivindicativo” y de funcionamiento intermitente, las cuales determinan el ejercicio de los mecanismos democráticos para conformar el poder público.

En este marco, durante aproximadamente un mes se llevaron adelante seis procesos electorales con un mismo propósito: elegir a las autoridades del nuevo gobierno autónomo Guaraní Charagua Iyambae como nueva entidad de la estructura territorial e institucional del Estado. En las zonas guaraníes se ejerció la democracia comunitaria⁷ para la elección de las autoridades, siguiendo sus normas y procedimientos propios y los reglamentos aprobados en cada zona. Por primera vez la democracia comunitaria fue ejercida para conformar un gobierno (poder público) como parte de la estructura institucional del Estado. Bajo esta forma democrática, las autoridades indígenas administran el proceso electoral (con la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional), precinden de la mediación de los partidos políticos para acceder al gobierno, no se realizan campañas políticas –la postulación de candidatos es propuesta directamente por las comunidades–, garantizan la representación equitativa de las comunidades y usan mecanismos de elección propios basados en el principio de mayoría simple. En el mismo acto electoral se desarrollan todas las etapas del procedimiento eleccionario que contempla lo siguiente:

- Quórum de la Asamblea Zonal eleccionaria. Es realizado por el directorio de la Capitanía Zonal mediante el llamado de lista para verificar la participación mayoritaria de las comunidades que conforman la zona.

⁷ De acuerdo con la CPE, artículo 11, el Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. La democracia comunitaria se ejerce 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.

- Conformación de la Mesa de presidium. Los participantes de la Asamblea eligen a los responsables de dirigir la elección de autoridades, está conformada por un presidente, vicepresidente y moderadores.
- Registro de los representantes de las comunidades. La Mesa de presidium realiza el registro de representantes de cada comunidad (cantidad definida en el reglamento), que tienen poder de decisión para elegir a los candidatos.
- Presentación de candidatos. Cada comunidad tiene la facultad de postular candidatos a los distintos órganos del gobierno, aunque este no tiene un carácter obligatorio. Asimismo, en esta fase, la Mesa de presidium verifica los requisitos de los candidatos, procede con la habilitación y abre el espacio para la observancia de los postulantes, que en caso de ser observados, la Asamblea tiene atribución de resolverlo.
- Definición de las modalidades de elección. La Mesa de presidium pone a consideración de la Asamblea las formas de elección para los distintos órganos del gobierno, pudiendo ser mixtos (ya sea mediante proclamación y/o a través de voto secreto para los distintos órganos).
- Presentación de los resultados de elección. La Mesa de presidium proporciona de inmediato los resultados electorales y da a conocer las personas electas para los distintos órganos del gobierno. Los resultados son vinculantes para la autonomía indígena.
- Posesión y acreditación. El presidente de la Mesa del presidium y el Capitán Grande de la zona inmediatamente proceden con el acto de posesión de las autoridades electas. Finalmente, el proceso es registrado en el libro zonal de actas y se procede a la lectura correspondiente del documento, el cual instituye la acreditación de las autoridades.

De este modo, ejerciendo el derecho a la libre determinación, el pueblo guaraní hizo prevalecer su normas y procedimientos propios para investir a las autoridades del gobierno –instituciones que ahora son reconocidas y registradas como parte de la institucionalidad estatal– instituyendo un cuasi “sistema de representación comunitaria” que trasciende las instituciones de representación liberal clásica (sistema de partidos y sistema electoral).

En el caso de las zonas urbanas, la elección de las autoridades fue a través de la democracia representativa⁸, aunque introduciendo variaciones significativas: la prescindencia de los partidos políticos y la administración electoral dirigida por la ciudadanía (bajo la supervisión del Órgano Electoral), que relajan sus atributos esenciales. Las etapas del proceso electoral prácticamente se encasillan y siguen los parámetros convencionales fijados en un régimen electoral. Los actores centrales de organizar y asegurar el funcionamiento de los comicios en los centros urbanos fueron las juntas vecinales, como forma de organización ciudadana. Las principales etapas del proceso electoral que se desarrolló fueron las siguientes:

8 De acuerdo con la CPE, como parte de las formas de democracia, la democracia representativa se ejerce por medio de la elección de representantes por voto universal, secreto y directo.

Conformación del Comité Electoral. Tiene la responsabilidad de administrar el proceso eleccionario; está conformado por un presidente, secretario y vocales que son elegidos en una asamblea zonal de las juntas vecinales. En el Comité, en tanto instancia administrativa electoral, recaen todas las tareas que corresponden a una instancia de esta naturaleza, como son: convocar al acto electoral de los órganos del gobierno de la zona, inscribir a los votantes mayores de 18 años, habilitar a los candidatos a los cargos del gobierno, designar a los jurados electorales, realizar el conteo y escrutinio del proceso electoral, emitir un informe de los resultados electorales. Todo ello, en coordinación con el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Tribunal Electoral Departamental, en tanto responsables de la supervisión de los comicios.

- **Forma de elección.** La votación para elegir a los candidatos de los tres órganos del gobierno es a través de un solo mecanismo electoral: voto universal, individual, libre y secreto en urnas.
- **Requisitos de los candidatos.** El Comité procedió a revisar los requisitos generales y específicos, como son la edad, la radicatoria en la zona, antecedentes penales, libreta de servicio militar (para varones) y otros establecidos en la CPE.
- **Campaña electoral y propaganda.** Se establece un periodo de tiempo para que los candidatos habilitados puedan desarrollar directamente campañas electorales y los criterios para realizar propaganda electoral, pero ahora sin la habitual campaña de los partidos políticos.
- **Inscripción de los votantes.** Se estableció la obligatoriedad del voto para todos los ciudadanos mayores de 18 años de la zona, fijando los requisitos de registro y las sanciones para los que no asistan a la votación.
- **Material electoral.** Se imprimieron papeletas electorales de los candidatos habilitados, con nombres y fotos, cuyo orden fue realizado según sorteo. Además de incluir todos los materiales necesarios para el día de la votación (actas electorales, sellos, ánforas, certificados de sufragio, listado de electores habilitados, entre otros).

De este modo, la elección de autoridades del gobierno se dio utilizando dos formas de democracia, mostrando un hecho novedoso e histórico en la vida política del país. Por vez primera se combinaron dos formatos de democracia que responden a la cultura política e institucional de dos formas de ejercicio democrático que pervivieron en el país de manera irreconciliable: la democracia liberal como la principal forma, sino la única, de ejercicio de formación de poder público que rigió durante toda la vida republicana; y la democracia comunitaria arraigada en los usos y costumbres de los pueblos indígenas, instituciones de larga data que son parte de su autogobierno e instituciones políticas. Así, instituciones políticas que parecían irreconciliables confluyeron para conformar un único poder público dentro la estructura institucional del Estado: el Gobierno autónomo Guaraní Charagua Iyambae.

Las democracias ejercidas de manera indistinta por cada una de las zonas (indígenas y urbanas), facilitaron la elección de autoridades y allanaron el camino para la constitución del gobierno autónomo, evitando cualquier escenario de disputa o conflicto por determinar el uso de un solo formato de democracia, sea comunitaria o representativa. En consecuencia, la democracia intercultural y las formas de democracia establecidas en la CPE, son los nuevos dispositivos institucionales del Estado Plurinacional que permiten la interconexión de las matrices culturales del país.

Formas de elección del Gobierno autónomo Guaraní Charagua Iyambae

Zonas	Formas de elección para conformar el gobierno autónomo			Representación electoral
	Democracia Comunitaria	Democracia Representativa	Administración del proceso electoral	
Charagua Norte	Por voto secreto para los tres órganos de gobierno		Asamblea Zonal electoral mediante una Mesa de presidium (presidente, secretario y cuatro moderadores)	4 participantes por comunidad (124 delegados)
Parapitiguasu	Por voto secreto para los tres órganos de gobierno		Asamblea Zonal Electoral mediante una Mesa de presidium (presidente, vicepresidente y secretario)	Los participantes asistentes de las 11 comunidades registrados un día antes de la elección (más de 200 delegados)
Alto Isoso	Por voto secreto para los tres órganos de gobierno		Asamblea Zonal Electoral mediante una Mesa de presidium (presidente, secretario y tres moderadores)	4 participantes por comunidad (52 delegados)
Bajo Isoso	Por consenso de representantes de las comunidades para los tres órganos de gobierno		Asamblea Zonal Electoral mediante una Mesa de presidium	2 participantes por comunidad (48 delegados)
Charagua Pueblo		Voto universal, individual, libre y secreto en urnas para los tres Órganos de Gobierno	Comité Electoral elegido en Magna Asamblea zonal, conformado por un presidente, un secretario y un vocal	Votantes inscritos en las juntas vecinales
Charagua Estación		Voto universal y secreto para los tres Órganos de Gobierno	Comité Electoral elegido por juntas vecinales, conformado por un presidente, un secretario y dos vocales	Votantes inscritos en las juntas vecinales
Parques nacionales y área de conservación	Por aclamación para el Órgano de Decisión		Asamblea Electoral Interzonal mediante una Mesa de presidium	2 participantes por comunidad

Fuente: Reglamento de elección de autoridades por zonas para conformar el Gobierno autónomo, 2016.

En suma, fueron elegidos durante aproximadamente un mes (28 de agosto al 17 de septiembre) en las seis zonas (guaraníes y centros urbanos) las 46 autoridades previstas en el Estatuto autonómico para conformar los tres órganos de gobierno, bajo la supervisión del Tribunal Electoral Departamental.

La conformación del gobierno tiene una característica central: asegura la representación territorial equitativa de las seis zonas, sean indígenas o urbanas. El principal criterio de distribución (o “fórmula de asignación”) de espacios de representación no se basa en la proporcionalidad poblacional (a mayor población mayor representatividad); la regla que rige es la organización territorial y la participación equitativa de cada zona en cada instancia del gobierno. Por lo que, en el Órgano Ejecutivo, a diferencia de los demás niveles de gobierno que están constituidos por una sola jefatura (máxima autoridad ejecutiva), la autoridad no recae en un solo mando, sino que se distribuye en seis Ejecutivos zonales.

En el caso particular del TRI, este fue electo por única vez en una Asamblea Interzonal (que aglutina a las seis zonas) que le correspondió al candidato de la zona de Bajo Isoso, para que en las siguientes gestiones se aplique el mecanismo de rotación, garantizando que cada zona pueda ejercer la coordinación de la entidad autónoma por un periodo de tres años, según lo convenido en el Estatuto autonómico. Finalmente, la legitimidad de origen de las 46 autoridades electas emana de las asambleas zonales comunales y del voto ciudadano, según sea la forma de democracia ejercida.

Concluido este complejo y rico proceso de elección de autoridades, ratificado por el informe de supervisión del SIFDE del TED, en el mes de enero de 2017 fueron posesionadas todas las autoridades del gobierno en dos actos. El primero de carácter legal, donde el OEP les hizo entrega de las credenciales que les acredita como autoridades para ejercer los cargos públicos estatales. El segundo de carácter legítimo, en el cual los Capitanes Zonales posesionaron a sus autoridades dándoles el mandato orgánico comunitario.

2.2 La autonomía indígena originaria campesina – Territorio de Raqaypampa

La fuerza organizativa sindical

La AIOC de Raqaypampa se encuentra ubicada en la provincia Campero del departamento de Cochabamba. Tiene una superficie de 556 km² (55.600 ha) y una población de 7.344 habitantes. Es un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), constituido por comunidades y sindicatos agrarios.

Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa



Fuente: PTGC Raqaypampa, 2018.

Población y organización sindical de la TIOC Raqaypampa

Subcentrales / sindicatos	Cantidad de comunidades	Afiliados	Familias	Población total	%
Raqaypampa	12	1.104	1.011	2.756	37,5
Laguna grande	11	800	704	2.417	32,9
Molinero	8	335	293	729	9,9
Santiago	5	313	304	867	11,8
Salvia	5	250	248	575	7,8
TOTAL		2.802	2.560	7.344	100

Fuente: PGTC Raqaypampa 2018.

Su autogobierno es de base territorial y matriz agraria, tiene como núcleo de organización a sindicatos agrarios/comunales organizados en subcentrales y una central regional. Se organiza a nivel comunal en 43 sindicatos agrarios representados por dirigentes sindicales; a nivel intercomunal en cinco subcentrales: Raqaypampa, Laguna Grande, Molinero, Santiago y Salvia representados por Secretarios Generales; y, finalmente, a nivel regional se organizan en la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR), máxima instancia de representación territorial que organiza y aglutina a todas las comunidades que conforman el territorio.

La CRSUCIR, principal matriz de representación y máxima instancia territorial es la demandante de la autonomía indígena de Raqaypampa, que desde el año 2009 inició el largo proceso para convertirse en AIOC, etapa que finalmente culminó en enero de 2018 con la posesión de las autoridades del gobierno autónomo indígena. Es la primera experiencia dentro del régimen autonómico de acceso a la autonomía indígena por la

vía TIOC, aspecto que cobra relevancia ya que por primera vez un Territorio Indígena logra el reconocimiento y categoría de unidad territorial como parte de la organización del Estado, ratificada mediante la Ley N° 813 que crea la Unidad Territorial “Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa” de la provincia de Mizque del departamento de Cochabamba; a su vez se aprueba el mapa oficial del territorio para que sea incluido en la cartografía nacional. Para graficar y entender de manera más clara el TIOC-Raqaypampa –que desde el 2005 cuenta con título ejecutorial de Territorio Comunitario de Origen (TCO) ubicado en el municipio de Mizque–, territorialmente se desprendió de este para convertirse en la Autonomía Indígena Originaria Campesina-Territorio de Raqaypampa, con su propio gobierno autónomo.



Fuente: Elaboración propia en base a PGTC Raqaypampa 2018.

Conversión de la TIOC a la autonomía indígena y resultados del referendo de aprobación del Estatuto autonómico de Raqaypampa

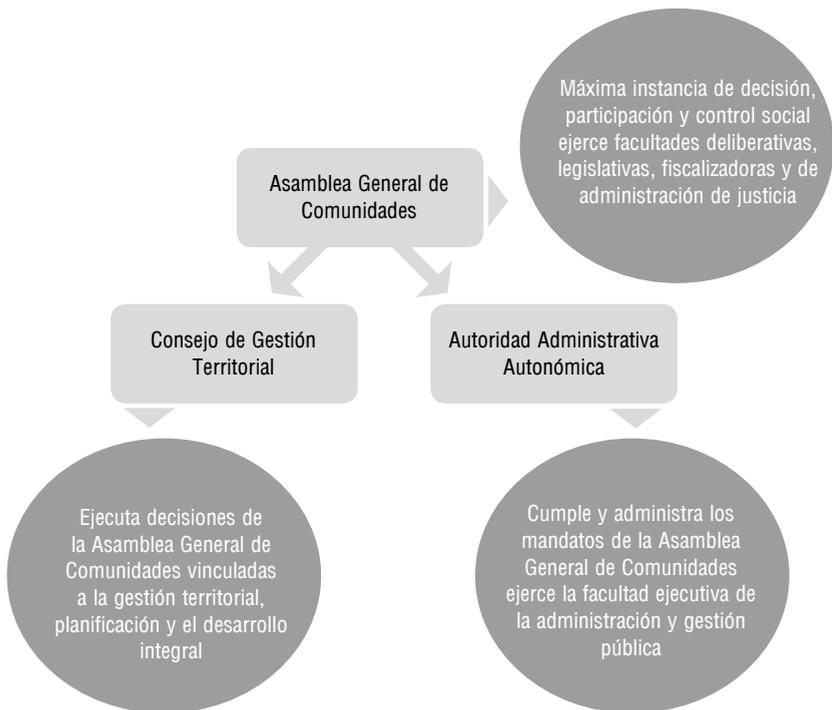
Consulta de acceso a la AIOC mediante normas y procedimientos propios (2009)	Resultados del referendo de aprobación del Estatuto autonómico (2016)				
	Votación	SÍ	%	NO	%
En ampliado orgánico de la CRSUCIR deciden convertir la TIOC en autonomía indígena y aprueban su proyecto de Estatuto autonómico	3.322	2.868	91,7	257	8,2

Fuente: TSE, 2017.

La forma del autogobierno autónomo indígena campesino

El GAIIOC de Raqaypampa está conformado por tres instancias: la Asamblea General de Comunidades, el Consejo de Gestión Territorial (CGT) y la Autoridad Administrativa Autónoma (AAA). Las principales atribuciones de las instancias del gobierno se pueden resumir de la siguiente manera:

Gobierno autónomo indígena originario campesino Territorio Raqaypampa



Fuente: Elaboración propia en base a PGTC Raqaypampa 2018.

- La Asamblea General de comunidades es la máxima instancia de decisión, participación y control social, con facultades deliberativas, legislativas, fiscalizadoras y de administración de justicia. Son parte de la Asamblea los eventos de decisión orgánica de la CRSUCIR (Congreso Orgánico, el Congreso Ordinario, el Congreso Extraordinario, el Ampliado Ordinario, el Ampliado Extraordinario y las reuniones ordinarias y extraordinarias). Para la gestión y tratamiento de asuntos de la autonomía indígena se instituyen la Asamblea General Autónoma de Comunidades, la Asamblea Anual Autónoma y la Asamblea Autónoma Extraordinaria.

- El Consejo de Gestión Territorial es la instancia encargada de implementar y ejecutar las decisiones emanadas de la Asamblea General de Comunidades que tengan que ver con la gestión territorial y el desarrollo integral de la población de la AIOC de Raqaypampa; efectuar las propuestas base de planificación territorial; monitorear la gestión de la Autoridad Administrativa Autonómica y desarrollar propuestas de leyes y propuestas técnicas de planes y proyectos para la gestión de la autonomía.
- La Autoridad Administrativa Autonómica tiene la atribución de cumplir, ejecutar y administrar los mandatos delegados por la Asamblea General de Comunidades. Ejerce la facultad ejecutiva de la administración y gestión pública e implementa el plan de gestión territorial comunitario, el plan operativo anual, los programas y proyectos.

La forma del GAIOC Raqaypampa tiene como base la estructura organizativa del autogobierno de matriz sindical/comunitaria expresada en la CRSUCIR. Por ello, la Asamblea General de Comunidades viene a ser la máxima instancia de decisión del gobierno conformado por todas las directivas comunales, las Subcentrales de la Central Regional y de las organizaciones de mujeres –con la participación de todos los afiliados de las comunidades–, manteniendo el control orgánico directo en el funcionamiento de la gestión gubernamental. Además de sus funciones orgánicas asume tres facultades de la institucionalidad estatal (deliberativa, legislativa y fiscalizadora) de las cinco facultades otorgadas a los GAIOC en la Ley de Autonomías, convirtiendo a la Asamblea en una instancia comunitaria con tareas orgánicas y públicas. Por otra parte, el Consejo de Gestión Territorial y la Autoridad Administrativa Autonómica se constituyen en niveles operativo y ejecutivo del gobierno, instancias creadas para asumir roles y funciones propios de la administración pública que hacen a la lógica institucional estatal.

Si bien, al igual que Charagua, la estructura del gobierno autónomo de Raqaypampa condensa y acopla la organización territorial de base comunitaria y la lógica de organización estatal; sin embargo, presenta algunas diferencias. En primer lugar, los representantes de la máxima instancia no son electos directamente para asumir funciones públicas, sino que la organización territorial se integra directamente a la estructura gubernamental, creando instancias particulares para la gestión autonómica. En segundo lugar, no existe una instancia específica (Órgano Legislativo) para asumir la facultad legislativa ya que esta recae en la Asamblea de Comunidades; por tanto, no hay legisladores electos. En tercer lugar, la instancia responsable de la administración y gestión ejecutiva del gobierno está centralizada en una sola autoridad (parecida al alcalde municipal) que asume la facultad ejecutiva, pero supeditada a los mandatos de la Asamblea de Comunidades. Finalmente, la cantidad de representantes que conforman el gobierno autónomo es mucho menor, compuesto por seis autoridades electas de las cuales cinco tienen representación territorial en el Consejo de Gestión Territorial y uno es electo como

Autoridad Administrativa Autonómica, casi similar a los gobiernos municipales, pero, como señalamos, con la diferencia de que ambas instancias se supeditan a la Asamblea General de Comunidades.

Ejercicio de la democracia comunitaria para conformar el gobierno

La CRSUCIR en tanto demandante de la AIOC, una vez concluido el referendo de aprobación del estatuto autonómico el 2016, a partir de enero de 2017 inició el proceso de elección de las autoridades para constituir el nuevo gobierno autónomo. La designación de las autoridades para cada instancia del gobierno (Consejo de Gestión Territorial y Autoridad Administrativa Autonómica) se enmarcó en las normas y procedimientos propios del territorio indígena campesino de Raqaypampa.

Composición de autoridades del Gobierno indígena originario campesino de Raqaypampa

Instancia	Cantidad de autoridades	Periodo de mandato
Consejo de Gestión Territorial	5 autoridades (uno de cada subcentral)	5 años
Autoridad Administrativa Autonómica	Una autoridad territorial (de toda la AIOC)	5 años

Fuente: Estatuto autonómico, 2015.

El proceso electoral para conformar se dividió en tres momentos: definición del reglamento electoral, elección de candidatos en cada subcentral y elección de las autoridades a las instancias del gobierno. El “Reglamento de elección de la Autoridad Administrativa Autonómica y el Consejo de Gestión Territorial del Gobierno Autónomo de Raqaypampa” fue aprobado por la CRSUCIR y elaborado en coordinación con las instancias del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), como responsable de la supervisión de elección de autoridades. Básicamente el reglamento estableció el procedimiento, la convocatoria, el calendario electoral, los requisitos y/o perfiles de los candidatos a ser nominados. De este modo, la Central Sindical convocó a las comunidades a iniciar el proceso de nominación de candidatos y elección de autoridades para las dos instancias del gobierno, proceso que duró casi dos meses (mayo y junio de 2017), estableciendo dos criterios centrales para la elección de candidatos: i) perfil que establece el cumplimiento con las obligaciones de la organización, liderazgo y trayectoria orgánica; haber participado en la construcción de la autonomía, experiencia técnica en gestión territorial y experiencia técnica en administración y gestión; ii) requisitos que establecen la filiación a la organización del sindicato; contar con nacionalidad boliviana, ser mayor de edad, no

tener deudas pendientes, no tener procesos penales, contar con tres años de residencia en Raqaypampa, hablar al menos dos idiomas, formación mínima de bachiller.

De acuerdo con el reglamento, las elecciones de las autoridades para las dos instancias del gobierno se efectuaron de manera paralela, siguiendo dos momentos –aunque con algunas particularidades en cada caso–, y electos en niveles territoriales de la organización sindical. En una primera etapa, durante el mes de mayo, se procedió con la elección de candidatos en el nivel de las subcentrales campesinas –tanto para el CGT y la AAA–, realizada en eventos orgánicos (ampliados y congresos, según la disposición de cada una). Para el caso del Consejo de Gestión Territorial fueron elegidos diez candidatos, dos por cada subcentral (un titular y un suplente) respetando la equidad de género (un hombre y una mujer), a partir de ternas propuestas por los representantes de las comunidades; la modalidad de elección fue levantando las manos.

Elección del Consejo de Gestión Territorial

Etapas y formas de elección					
Elección de candidatos			Elección de autoridades para conformar el CGT		
Nivel territorial	Forma de elección	Cantidad de candidatos electos	Nivel territorial de elección	Forma de elección	Cantidad de autoridades electas
Subcentrales (con la participación de los representantes de cada comunidad/sindicato)	Modalidad de levantar manos	10 (2 por subcentral, hombre y mujer)	Asamblea General de Comunidades	Modalidad de filas	5 autoridades del Consejo para las distintas carteras (uno por subcentral según la proporcionalidad y la paridad)

Fuente: Informe técnico de supervisión de la conformación del GAIOC Raqaypampa, OEP 2016.

Asimismo, en el mismo evento orgánico fueron electos seis candidatos para la instancia ejecutiva del gobierno (AAA), de los diez previstos territorialmente, manteniendo también la equidad de género. En virtud de que la representación del cargo recae en una autoridad, y no es posible la representación territorial de todas las subcentrales como en el caso del CGT, algunas subcentrales desistieron de proponer postulantes y más bien optaron por apoyar a candidatos de otra subcentral.

Elección de la Autoridad Administrativa Autonómica

Etapas y formas de elección					
Elección de candidatos			Elección de autoridades		
Nivel territorial de elección	Forma de elección	Cantidad de candidatos electos	Nivel territorial de elección	Forma de elección	Porcentaje de apoyo del candidato ganador
Subcentral Raqaypampa	Modalidad de levantar manos	2 (un hombre y una mujer)	Asamblea General de Comunidades (participaron 2284 personas de la cinco subcentrales)	Modalidad de filas para elegir a la autoridad	64 % (1.474 personas)
Subcentral Laguna Grande	Modalidad de levantar manos	2 (un hombre y una mujer)			
Subcentral Molinero	Modalidad de levantar manos	No eligió, deciden apoyar candidato de otra subcentral			
Subcentral Santiago	Modalidad de levantar manos	2 (un hombre y una mujer)			
Subcentral Salvia	Modalidad de levantar manos	No eligió, deciden apoyar candidato de otra subcentral			

Fuente: Informe técnico de supervisión de la conformación del GAIOC Raqaypampa, OEP 2018.

En una segunda etapa, el 14 de junio, la CRSUCIR convocó a la Asamblea General de Comunidades para finalmente proceder con la elección de las autoridades a las dos instancias del gobierno: elegir a la AAA y votar para la composición del CGT. Una vez instalada la Asamblea, el Secretario General junto a los secretarios de las subcentrales de la CRSUCIR fueron los responsables de dirigir el proceso electoral según programa establecido: i) inauguración del acto electoral, ii) verificación de la asistencia de las subcentrales, iii) designación de comisiones responsables de revisar la documentación de los candidatos y del conteo de votos y, finalmente, vi) la conformación de la “policía sindical” responsable del control y orden.

El hecho electoral mismo se dividió en dos momentos: 1) presentación de los candidatos a la Asamblea General con el propósito de que cada postulante sea presentado a todos

los asistentes provenientes de las comunidades; 2) elección directa mediante sistema de filas, método que identifica y sitúa a todos los candidatos al frente de los electores para que seguidamente estos se ubiquen detrás del postulante de su preferencia; 3) conteo de votos, esto es la suma de la cantidad de personas enfiladas por candidato; 4) informe de los resultados de la elección. Todo ello, con el acompañamiento y supervisión del Órgano Electoral Plurinacional.

Con este procedimiento orgánico propio fueron electas las autoridades para ejercer cargos públicos en las instancias del gobierno autónomo. En el caso de la Autoridad Administrativa Autonómica, el candidato ganador fue electo con el 64 % de apoyo: Florencio Alarcón representante de la Subcentral de Raqaypampa. Respecto al Consejo de Gestión Territorial, las comunidades votaron para la composición de la directiva: presidente, vicepresidente, segunda vicepresidencia, secretario de actas, y vocal. En este último caso, dado que hay una representación territorial directa de cada subcentral a esta instancia, votaron para que los candidatos seleccionados (titulares) ocupen las distintas carteras del Consejo.

Al igual que en la AIOC Charagua, la representación territorial y la legitimidad del proceso electoral que emanan de las comunidades son aspectos centrales de la organización del gobierno. Sin embargo, la instancia ejecutiva (AAA) no sigue el criterio de representación territorial ya que se elige una sola autoridad que representa al territorio, similar a los gobiernos autonómicos departamental y municipal.

Finalmente, en un acto orgánico de la CRSUCIR (agosto de 2017), fueron posesionadas legítimamente las autoridades del gobierno autónomo. Posteriormente, en enero de 2018, con la aprobación del informe de supervisión de la OEP de conformación del gobierno autónomo, las reconocieron legalmente mediante la entrega de las credenciales de autoridades públicas del nuevo gobierno.

2.3 La autonomía de la Nación originaria Uru Chipaya

La fortaleza de la identidad cultural milenaria Uru Chipaya

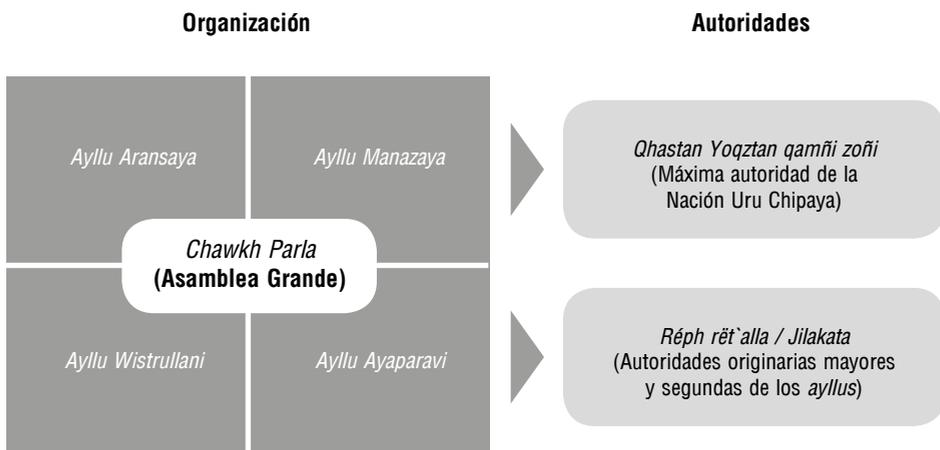
La autonomía indígena originaria campesina identificada como Nación originaria Uru Chipaya, antes tercera sección municipal, se encuentra ubicada en la provincia Sabaya del departamento de Oruro. Tiene una superficie 480,348 km² y una población de 2.003 habitantes.

Territorio originario Uru Chipaya



Fuente: Elaboración propia sobre PGTC Uru Chipaya, 2017.

Es un territorio ancestral, anterior a la cultura aymara y quechua, con una identidad cultural milenaria, cosmovisión y lengua propia (*pukina*). Actualmente, está organizado en cuatro *ayllus*: Aranzaya, Manazaya, Wistrullani y Ayparavi. Su autogobierno de base territorial comunitaria se asienta en los cuatro *ayllus* conformados por diferentes familias, cada uno con sus autoridades originarias mayores (*Réph rêt`alla* mayor o *Jilakata* mayor) y autoridades originarias segundas (*Réph rêt`alla* segunda o *Jilakata* segundo), acompañadas por sus respectivas *Mama T`alla* (esposas). A su vez el *Chawkh Parla* (Asamblea Grande) es el principal espacio de participación y decisión de los *ayllus* y sus comunidades, representados por su máxima autoridad originaria: *Qhastan Yoqztan qamñi zoñi*.



Fuente: Elaboración propia sobre PGTC Uru Chipaya, 2017.

Las autoridades originarias de los *ayllus* de Uru Chipaya son las demandantes de la autonomía indígena originaria, desde el 2009 comenzaron el proceso de conversión municipal mediante el referendo de conversión de municipio a la AIOC, superando y cumpliendo con todos los requisitos legales y procedimentales exigidos por la normativa del régimen autonómico; aprobaron el 2016 su Estatuto autonómico, hasta constituir el 2018 su gobierno autónomo, denominado Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya (GANOUC).

Resultados de los referendos de conversión y aprobación del Estatuto autonómico de la Nación Originaria Uru Chipaya

Resultados del referendo de conversión de municipio a la AIOC (2009)					Resultados del referendo de aprobación del Estatuto autonómico				
Votación	SÍ	%	NO	%	Votación	SÍ	%	NO	%
470	397	91,5	36	8,3	585	483	77,9	128	22,6

Fuente: TSE, 2017.

La forma del autogobierno autónomo originario

El gobierno de Uru Chipaya se organiza en una Instancia Deliberativa (*Chawkh Parla*), Órgano Legislativo (*Laymis Parla*) y un Órgano Ejecutivo (*Lanqñni paqh mä eph*). Tienen las siguientes atribuciones:

- Instancia Deliberativa: es la máxima instancia de ejercicio de la democracia comunitaria, de decisión y deliberación del gobierno. Es el espacio comunitario (asamblea grande) de participación de mujeres, hombres y las autoridades, organizaciones e instituciones de la Nación Originaria. Está dirigida por la máxima autoridad originaria de Uru Chipaya, *Qhaştan Yoqztan qamñi zoñi mä eph*, junto a las autoridades originarias de los *ayllus*, los *Rëph rëʼalla* mayores.
- Órgano Legislativo: ejerce las facultades deliberativa, legislativa y fiscalizadora del gobierno, y realiza sus atribuciones y funciones según los mandatos del *Chawkh Parla*. Está conformado por ocho legisladores (*Tantiñi Layminaka mä eph*) representantes de cada uno de los *ayllus*.
- Órgano Ejecutivo: es la máxima autoridad ejecutiva de la gestión pública del gobierno, responsable de ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con los mandatos y decisiones del *Chawkh Parla*.

Gobierno autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya



Fuente: Elaboración propia en base al Estatuto autonómico de la Nación Originaria de Uru Chipaya.

Al igual que los gobiernos de Charagua y Raqaypampa, el sistema de gobierno de la Nación Originaria Uru Chipaya es resultado del acoplamiento de las instituciones del autogobierno territorial originario con el ordenamiento de la institucionalidad estatal. Asimismo, la máxima instancia del gobierno recae en su principal institución orgánica (*Chawkh Parla*) dirigida por su máxima autoridad originaria (*Qhaştan Yoqztan qamñi zoñi*) y los *jilakatas* de los cuatro *ayllus*. Por otra parte, de manera similar al gobierno autónomo de Charagua, se instituyen los órganos Legislativo y Ejecutivo como instancias nuevas y “ajenas” a la organización originaria para la administración y gestión pública, pero son ejercidas por autoridades/representantes de los *ayllus* electos mediante normas y procedimientos propios. Finalmente, se asegura la representación territorial de los *ayllus* a las instancias del gobierno mediante el principio de rotación de los cargos en los cuatro *ayllus*. A pesar de que los Órganos Legislativo y Ejecutivo se parecen al formato municipal (Concejo y Alcalde), la diferencia de fondo es que estas instancias asumen los mandatos y decisiones colectivas del *Chawkh Parla* (Asamblea Grande).

La democracia comunitaria del gobierno de la Nación Originaria

Concluido el arduo proceso de acceso a la AIOC con el referendo de aprobación de su Estatuto autonómico, pasaron a la etapa de elección de las autoridades del nuevo gobierno autónomo originario. Una comisión impulsora, representada por las autoridades de los

cuatro *ayllus* demandantes de la autonomía, inició el proceso de elección de las tres instancias gubernamentales a partir de enero de 2017.

Composición de autoridades del Gobierno de la Nación Originaria Uru Chipaya

Órgano / Instancia	Cantidad de autoridades	Periodo de mandato	Rotación territorial
Instancia Deliberativa	Una autoridad originaria	2 años	Designación del cargo por rotación de <i>ayllus</i>
Órgano Legislativo	Cuatro autoridades territoriales (uno por cada <i>ayllu</i>)	4 años	Rotación territorial para la equidad y alternancia de género
	Cuatro autoridades originarias (<i>Rëph rët alla</i> segunda de cada <i>ayllu</i>)	1 año	
Órgano Ejecutivo	Una autoridad	4 años	Designación del cargo por rotación de <i>ayllus</i>

Fuente: Estatuto autonómico de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2015

La elección de las autoridades se desarrolló combinando la democracia directa y participativa (mediante los representantes territoriales de los cuatro *ayllus* elegidos en los *Ayllu Parla*, representación directa de los *ayllus*), y la democracia comunitaria (mediante la designación de las autoridades originarias de acuerdo con sus normas y procedimientos propios). Como en las AIOC de Charagua y Raqaypampa, el proceso electoral aseguró la participación y representación social en los niveles de organización territorial, siendo el nivel comunal la fuente de legitimidad de elección de las autoridades del gobierno. La elección siguió tres etapas consecutivas: i) elaboración del Reglamento electoral; ii) elección de autoridades para el Órgano Legislativo en los *ayllus*; iii) elección de la autoridad del Órgano Ejecutivo en asamblea general.

Para la conformación del gobierno y elección de autoridades primero se procedió a conformar la Instancia Deliberante (*Chawkh Parla*), mediante la elección de la Máxima Autoridad de la Nación Originaria Uru Chipaya. Según normas y procedimientos propios, la Asamblea Grande, nivel territorial de participación y decisión política colectiva, a partir de una terna de postulantes de los cuatro *ayllus* eligió a su principal autoridad, siendo electo el candidato del *ayllu* Manazaya. Con la participación de cerca de 100 representantes de los *ayllus*, a través de la modalidad de filas procedieron a la elección y posterior consagración de su máxima autoridad.

Elección de la máxima Autoridad Originaria (Qhaştan Yoqztan qamñi zóñi)

Nivel territorial de elección	Postulantes al cargo	Resultados de la elección	Autoridad electa	Forma de elección
<i>Chawkh Parla</i>	Postulante de Manazaya	37 votos de apoyo	Máxima autoridad de la Nación Originaria, representante del <i>ayllu</i> Manazaya	Modalidad de filas
	Postulante de Ayparavi	30 votos de apoyo		
	Postulante Wistrullani	26 votos de apoyo		
	Postulante de Aranzaya	6 votos de apoyo		

Fuente: Estatuto autonómico de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2015. Informe técnico de supervisión de la conformación del GAIOC Uru Chipaya, OEP 2017.

Junto a la autoridad originaria posesionada se sumaron las autoridades originarias de los cuatro *ayllus*, representados por los *Reph ret'alla* mayores, para acabar de conformar el *Chawkh Parla*. Las autoridades originarias, en tanto responsables de dirigir la elección de las autoridades de los órganos de gobierno de poder público –como manda su Estatuto autonómico–, comenzaron la administración del proceso electoral, en coordinación con el OEP.

En primer lugar, se elaboró el “Reglamento de Elección de Autoridades y Representantes del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya”, aprobado por el *Chawkh Parla*, que regula la elección de autoridades mediante normas y procedimientos propios respecto a la representación territorial, la cantidad de cargos a elegir, los niveles territoriales de elección, los requisitos de los candidatos (cumplimiento de cargos originarios, antecedentes de no cometer faltas, manejo del idioma Uru Chipaya, entre otros), financiamiento del proceso eleccionario, forma de elección, posesión de las autoridades, las condiciones para el ejercicio del turno y la rotación por *ayllus*⁹.

En una segunda etapa, con el Reglamento electoral socializado en los *ayllus*, la máxima autoridad originaria convocó a hombres y mujeres, autoridades originarias, autoridades administrativas y políticas a la elección de autoridades de los Órganos Legislativo y Ejecutivo del gobierno, fijada para el mes de julio de 2017. Primeramente, fueron electas las autoridades del Órgano Legislativo en cada *ayllu*, según normas y procedimientos propios. Se convocaron a los *Ayllus Parla* (Asamblea del *Ayllu*), bajo la dirección de los

⁹ Ver el Reglamento de Elección de autoridades y Representantes del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2017.

Jilaqatas Mayor y Segundo; en una jornada procedieron a la elección de sus respectivos representantes que se dividió en varios momentos: i) inauguración del acto electoral; ii) control de asistencia de los participantes; iii) presentación de una terna de postulantes (hombres y mujeres); iv) elección de la autoridad mediante la modalidad de filas o levantando las manos. Además, aseguraron la equidad de género mediante el criterio de alternancia de mujeres en la postulación y elección territorial de cada *ayllu*¹⁰.

Elección de autoridades territoriales del Órgano Legislativo

Nivel territorial de elección	Autoridad a elegir según equidad y alternancia de género	Comunarios participantes	Cantidad de postulantes	Porcentaje de apoyo de la autoridad electa	Forma de elección
<i>Ayllu Parla</i> de Aranzaya	Hombre	77	3	58 %	Modalidad de filas
<i>Ayllu Parla</i> de Manazaya	Hombre	64	3	70 %	Modalidad de filas
<i>Ayllu Parla</i> de Wistrullani	Mujer	56	1*	100 %	Modalidad de aclamación
<i>Ayllu Parla</i> de Ayparavi	Mujer	113	3	55 %	Modalidad de filas

Fuente: Elaboración propia sobre Informe del TSE.

En total fueron electas cuatro autoridades territoriales (dos hombres y dos mujeres), a las que se sumaron los cuatro representantes de las *Rëph rët'alla* segunda, un representante por *ayllu* durante el periodo de sus funciones de servicio al *ayllu*. También este caso se aseguró la paridad y alternancia de género¹¹, así como el principio de rotación.

Posteriormente, eligieron a la autoridad del Órgano Ejecutivo (*Lanqsni paqh ma eph*) en el nivel territorial mayor de la autonomía de la Nación Originaria de Uru Chipaya: el Chawkh Parla. El Reglamento Electoral definió la forma y procedimientos a seguir en dos momentos. En primer lugar, estableció las bases de la rotación territorial del cargo y el procedimiento de selección de postulantes: i) en la primera elección corresponde que la autoridad ejecutiva sea una o un representante del *ayllu* Aranzaya, siguiendo la base de organización territorial; ii) el *Ayllu Parla* elige una terna de tres postulantes entre hombres y mujeres, por normas y procedimientos propios; iii) la terna seleccionada se constituye en representante del *ayllu* y es la base de postulantes para elegir a la autoridad

10 De las cuatro autoridades electas dos son obligatoriamente mujeres de acuerdo al orden establecido: Aranzaya una autoridad hombre, Manazaya una autoridad hombre, Wistrullani una autoridad mujer, y Ayparavi una autoridad mujer, formato que en adelante deberá mantener el principio de rotación.

11 Aranzaya una *rët'alla*, Manazaya una *rët'alla*, Ayparavi un *rëph* segunda mayor y Wistrullani un *rëph* segunda mayor.

ejecutiva; iv) los postulantes deben elaborar y presentar una propuesta de gobierno y su hoja de vida en el *Chawkh Parla*. En segundo lugar, estableció el procedimiento electoral de la autoridad ejecutiva en el *Chawkh Parla*: i) los *Rëph rët 'alla* mayores del *ayllu* de turno presentan y dan a conocer la terna de postulantes al cargo; ii) los postulantes presentan su hoja de vida y propuesta de gobierno; iii) la forma de elección es mediante la modalidad de filas o aclamación; iv) el postulante que con mayor cantidad de apoyo será declarado ganador como autoridad del Órgano Ejecutivo del gobierno.

De este modo, en el *Chawkh Parla* –bajo la dirección de la máxima autoridad originaria y los *jilaqatas*–, eligieron a la autoridad ejecutiva del Órgano Ejecutivo, siguiendo sus normas y procedimientos democráticos. Con la presentación de los tres candidatos/representantes del *ayllu* de turno (Aranzaya), sus hojas de vida y propuestas de trabajo para el gobierno, la asamblea acordó aplicar la modalidad de filas e inmediatamente los postulantes se pusieron al frente de todos para que los comunarios se aposten detrás del candidato de su preferencia. El postulante ganador fue electo con el 80 % de apoyo: Zacarías Huarachi, a pesar de no estar presente el día de la elección¹².

Elección de la autoridad del Órgano Ejecutivo

Etapas y formas de elección					
Selección de postulantes		Elección de la autoridad			
Ayllu de turno	Postulantes seleccionados	Nivel territorial de elección	Forma de elección	Cantidad de participantes	Porcentaje de apoyo de la autoridad electa
<i>Ayllu</i> Aranzaya	3 (dos hombres y una mujer)	<i>Chawkh Parla</i>	Modalidad de filas	404 comunarios de los cuatro <i>ayllus</i>	80 %

Fuente: Reglamento de Elección de autoridades y Representantes del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2017. Informe técnico de supervisión de la conformación del GAIOC Uru Chipaya, OEP 2017.

Finalmente, el mes de enero de 2018 concluyó el camino azaroso de acceso a la AIOC con la posesión de las autoridades de los órganos públicos (Legislativo y Ejecutivo),

12 Durante la presentación de candidatos no estuvo presente el postulante Zacarías Huarachi sino un representante. A pesar de que ello significaba el incumplimiento del Reglamento de Elección; sin embargo, las autoridades de Aranzaya explicaron que decidieron llevar adelante su postulación por su trayectoria de servicio comunitario y participación como presidente del Órgano Deliberante de la elaboración del Estatuto autonómico. El *Chawkh Parla*, instancia máxima de deliberación, participación y decisión territorial de Uru Chipaya, “flexibilizó” el procedimiento electoral y decidió seguir adelante con el postulante ausente que al final resultó ser el ganador de manera contundente.

primero de manera legal con la entrega de credenciales por parte del OEP y, luego, legitimante con la consagración de las autoridades originarias.¹³

3. El devenir de la autonomía indígena originaria campesina: la diversidad institucional

Existen escasas investigaciones sobre las autonomías indígenas, en menor medida estudios sobre la forma de sus gobiernos y ejercicio de la democracia para constituir poder público en el Estado. Las primeras experiencias de constitución plena de las autonomías indígenas son realidades que revelan cómo se viene dando el autogobierno, ahora sí, como parte de la institucionalidad estatal, expresando un conjunto de implicaciones institucionales para la configuración del Estado Plurinacional. Los tres casos de los GAIOC inauguran nuevos derroteros político-institucionales para conformar gobiernos en el Estado Plurinacional que “desordenan” la institucionalidad convencional estatal, y abren perspectivas de invención y diversidad institucional no como una posibilidad sino como algo verificado, todavía en espacios pequeños.

La democracia comunitaria como forma de gobierno

Partimos de una afirmación: los GAIOC no son gobiernos municipales. En distintos ámbitos de opinión pública, incluso en ámbitos del gobierno¹⁴, es muy común escuchar afirmaciones que equiparan a los municipios con las autonomías indígenas (“son lo mismo”); se los entiende como procesos similares y no disímiles. Aseveraciones erradas y apresuradas que desconocen y descalifican procesos históricos de larga data de los pueblos indígenas que ahora son parte de la plurinacionalidad estatal.

La AIOC es un hecho político que tiene a los pueblos indígenas como sujetos esenciales de la demanda de la autonomía, son los demandantes naturales, cualidad que le diferencia de las entidades municipales. Centralidad que modifica y (re) ordena la distribución del poder local (territorial), como evidencia principalmente el caso de Charagua. La elección de autoridades de los GAIOC no está al margen del juego político habitual: cálculos y disputas, juego de intereses, articulaciones y correlación de fuerzas, que se da al interior de las organizaciones comunitarias, entre los actores locales y con los otros niveles subnacionales. La constitución de la AIOC implica un cambio de poder de las élites locales que da paso a otra forma de organización territorial del poder cuya centralidad

13 El acto de consagración contó con la participación de Evo Morales, presidente del Estado Plurinacional, que además de inaugurar la nueva infraestructura del gobierno posesionó a las nuevas autoridades. Fue el primer acto de conformación de los gobiernos indígenas al que asistió, de los tres constituidos.

14 Las autoridades de los gobiernos indígenas, al momento de tramitar su registro en las cuentas fiscales del Estado, con bastante asombro se dieron cuenta de que no existía la clasificación de GAIOC y, ante este vacío, fueron incorporados como municipios. Más allá de lo anecdótico, es un dato real de que el Estado Plurinacional no desarrolló las condiciones institucionales para las AIOC.

política está en los pueblos indígenas, como muestra la experiencia del pueblo guaraní. La fuerza orgánica territorial de las estructuras comunitarias en los tres casos (capitanía, sindicato, *ayllus*), constituye la base fundamental que garantiza el acceso a la AIOC y el tránsito de configuración de sus gobiernos de manera ordenada y sin muchas adversidades. Sus instituciones comunales y assembleísticas, expresadas en sus normas y procedimientos propios, constituyen ámbitos políticos para enfrentar incertidumbres y tomar decisiones, que de manera incesante se adecuan a la dinámica política de la AIOC.

La democracia comunitaria es la forma de gobierno de los pueblos indígenas, apegada a sus normas y procedimientos propios que constituyen sus instituciones políticas naturales, ahora utilizadas para conformar gobiernos autónomos como parte del Estado. Con la democracia comunitaria se trasciende la democracia liberal como formato único de constituir poder público. Se elimina la intermediación político-partidaria como mecanismo de elección de autoridades del gobierno y, en su lugar, se ponen en vigencia las instituciones políticas de las organizaciones comunitarias para elegir a sus representantes. Elección sin partidos políticos, normas y procedimientos propios son los nuevos dispositivos para conformar gobiernos en las AIOC, que desordenan la institucionalidad estatal para instituir diversas formas de gobierno. Es un sistema de representación comunitaria que prescinde del OEP para la administración del proceso electoral, aunque este supervisa y da la legalidad de la elección, ya que es gestionada directamente por sus autoridades. La representación territorial, antes que la poblacional, la aplicación del sistema de mayoría simple para elegir, transparencia y prontitud para conocer los resultados de elección de representantes, y una diversidad de modalidades de elección (filas, levantar manos, aclamación, voto secreto), son los nuevos criterios y dispositivos electorales de conformar gobiernos. Finalmente, es importante señalar, como muestra la experiencia de Charagua, la importancia de la democracia intercultural para facilitar y combinar prácticas institucionales de ejercicios democráticos ciudadanos y colectivos (la democracia representativa y la democracia comunitaria) en la conformación de gobiernos, sin que por ello se desmorone la institucionalidad del Estado, aunque sí se desordene.

Los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, la nueva institucionalidad estatal

Las AIOC han configurado una institucionalidad gubernativa (entidad territorial autónoma) comunitaria de estructuras flexibles que acoplan las instituciones políticas (el autogobierno) de los pueblos indígenas con el armazón institucional del Estado. El GAIOC es casi una “mediación institucional” que logra recomponer de manera formal la ruptura entre las organizaciones comunitarias indígenas y el Estado, acoplando la diversidad institucional de los autogobiernos dentro del ordenamiento estatal. Se reconocen las instituciones comunitarias de los pueblos indígenas, pero a su vez estas reconocen la lógica de las instituciones del Estado, se da una suerte de contaminación desde arriba y desde abajo que modifica e instituye “otra” institucionalidad.

En las tres AIOC el gobierno autónomo indígena es una extensión de las instituciones orgánicas que tienen como centro de poder a su estructura comunitaria, pero que, a la vez, conforman instancias/órganos para darle forma a las potestades que tienen que ejercer como parte del Estado. Como señala la Ley de Autonomías, su forma de gobierno se ejerce según sus instituciones propias “en el marco de las atribuciones facultades legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria, y ejecutiva.” Los GAIOC, como muestran los tres casos estudiados, han instituido una nueva instancia gubernativa: la asamblea comunal (Órgano de Decisión Colectiva, Asamblea de Comunidades o Asamblea Grande), como máxima instancia del gobierno con atribuciones propias, para deliberar y tomar decisiones colectivas: dar mandatos vinculantes a la gestión pública. Así, la legitimidad de origen del GAIOC y sus autoridades emana de la organización comunitaria, contrapeso orgánico que evita la concentración personal y el manejo discrecional del gobierno.

El advenimiento de esta forma de gobierno exige a las AIOC a moverse entre la estructura de participación comunitaria y la administración y gestión pública del Estado. Lo que requiere un desarrollo performativo entre lo “orgánico” y lo “público” para que la gestión del GAIOC no sea una “jaula de hierro” que encierre la espontaneidad de las instituciones y la vida de las comunidades.

La diversidad institucional de los autogobiernos

La deliberación de los estatutos autonómicos tiene, casi siempre, como eje central del debate y disputa el diseño de la forma de gobierno, esto es, la manera de organizar la vida colectiva, buscando las mejores y óptimas, evitando las peores.¹⁵ Partiendo, eso sí, de su autogobierno territorial (comunitario) como el principal sustrato de organización para gestionar la provisión de bienes colectivos que trascienden la clásica dicotomía pública (Estado) y privada (mercado). Como vimos, las tres AIOC se asientan en estructuras comunitarias, pero con formas propias de organización (*ayllu*, sindicato, capitanía) para (auto) gestionar la vida de las comunidades (recursos naturales, agua, tierra, servicios, entre otros). Esta diversidad institucional se expresa, a su vez, en variadas formas de gobierno que condensan la participación y representación de todas las comunidades en la gestión de los recursos públicos.

Con ello, la “disputa” del gobierno no es por el poder (solamente), como tradicionalmente sucede en los otros niveles de gobierno, sino principalmente por la distribución de recursos y el acceso a servicios. La manera de darse de la política y la estructura de sus instituciones comunales quiebra la relación convencional entre gobierno y oposición, como el componente central del andamiaje gubernamental. Al no existir partidos políticos, la unidad de la comunidad está dada por la representación territorial en todas las instancias del gobierno, lo cual, de alguna manera resuelve la disputa por el poder.

15 Sobre las formas de gobierno, ver el texto clásico de Bobbio, N. (2001).

Las AIOC nos muestran que hay una diversidad institucional que se viene, no solamente para constituir gobiernos (de muchos, de pocos) a pequeña escala, sino también, para imaginar el Estado que se viene edificando, atreviéndose a “desordenar” su institucionalidad. La experiencia de las AIOC, sin duda, modifica la manera de entender y configurar el Estado y la democracia en el país. La fuente del Estado ya no se fundamenta únicamente en el paradigma liberal y republicano, ahora también, se asienta en los principios y las instituciones políticas de los pueblos indígenas, debido a que las TIOC son parte de la estructura territorial del Estado y reconocidas con igualdad jerárquica dentro del régimen de autonomías.

Las autonomías indígenas no se restringen solamente al territorio de los pueblos indígenas, son parte del cuerpo institucional del Estado y, por tanto, trasciende lo meramente indígena. Lo que sucede en las AIOC tiene efecto y contamina a toda la institucionalidad estatal. De este modo, las formas de (auto) gobierno comunitario abren horizontes para imaginar nuevos formatos institucionales de poder público que puedan darse en los otros niveles del Estado. A su vez, la democracia comunitaria aporta no solo a replantear conceptos teóricos, sino también muestra evidencias reales de “otras” prácticas de ejercicio democrático (intercultural).

Con todas las adversidades y el azaroso transitar de los pueblos indígenas para acceder a la AIOC, nos revelan que “otra” democracia e instituciones estatales son posibles. Cambiar el pensamiento uniforme y reflexionar en clave plurinacional es el reto que nos plantean los pueblos indígena originario campesinos.

Referencias

Albo, X., Romero, C. (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, GTZ/PADEP.

Barrios, Franz (2010). “Estructura y organización territorial del Estado. Reflexiones sobre algunos aspectos estructurales”. En *Miradas, nuevo texto constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, UMSA, Idea Internacional.

Bobbio, Norberto (2001). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Año académico 1975-1976. México: FCE.

Estatuto de la Autonomía de la Nación Originaria Uru Chipaya.

Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

Estatuto de la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Raqaypampa.

Exeni, Jose Luis (coord.) (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburgo.

García, F., García, A., Soliz, M. (2014). *“MAS legalmente, MAS legítimamente”: ciudadanía y devenir Estado de los indígena campesinos en Bolivia*. La Paz: PIEB, PNUD.

Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae (2016). “Plan de Gestión Territorial Comunitario”.

Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de Raqaypampa (2017). “Plan de Gestión Territorial Comunitario”.

Gobierno Autónomo Originario de la Nación Uru Chipaya (2017). “Plan de Gestión Territorial Comunitario”.

Órgano Electoral Plurinacional (2015). “Informe de actuación en campo a la conformación del Gobierno de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae en el departamento de Santa Cruz”.

_____ (2016). “Informe sobre la actuación en campo en la conformación del Gobierno de la Autonomía Indígena Originario Campesino de Raqaypampa”.

_____ (2017). “Informe de supervisión actuación en campo a la conformación del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya”.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2013). Jurisprudencia Constitucional Autonómica Charagua.

_____ (2014). Jurisprudencia Constitucional Autonómica Uru Chipaya.

_____ (2015). Jurisprudencia Constitucional Autonómica Raqaypampa.

Ley N° 031 de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibañez”.

La autonomía indígena originaria en el “Pacto de Unidad” y el proceso constituyente

Carlos Böhrh Irahola

Este breve documento aborda dos temas institucionales que, en el marco de la construcción del “Estado Plurinacional comunitario, descentralizado y con autonomías” de Bolivia, plantean hoy la necesidad de avanzar en precisiones conceptuales y esfuerzos analíticos: la forma de gobierno adoptada por las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (AIOC) en fase de implementación y la relación de estas modalidades de autogobierno indígena-originario con la matriz municipal.

La aproximación a estos temas se realizó a través de los siguientes cuatro ejes analíticos:

- Principales antecedentes históricos de la autonomía indígena-originaria en Bolivia.
- Análisis retrospectivo crítico de la concepción, desarrollo y diseño del régimen constitucional de la autonomía indígena.
- La estructura organizativa de los gobiernos indígena-originarios de Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa.
- La comparación del diseño institucional de las autonomías indígena-originarias existentes¹ con la matriz municipal.

¹ Sabido es que la Constitución, en múltiples pasajes, alude a la población que encontraron los colonizadores en el nuevo mundo y a sus descendientes con la fórmula de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, y a la organización política y administrativa que hoy puede adoptar “*autonomía indígena originaria campesina*” (ver, por ejemplo, los artículos 2 y 289 del texto constitucional). Centenares de páginas se han escrito sobre este *sui generis* apelativo, aunque la explicación más repetida es la difundida por Albó y Romero (2009: 3-4), para quienes esa fórmula debe ser entendida como una *unidad conceptual*, no teniendo sentido alguno pretender diferenciar quiénes son “nación” de los que serían “pueblo”, o si se trata de “indígenas”, de “originarios” o de “campesinos”. No obstante, ambos autores se vieron obligados a explicar que el término “indígena” es preferido por los pueblos de tierras bajas, en tanto que, rechazando las connotaciones peyorativas y discriminatorias que solían acompañar a este término, los de tierras altas optaron por “originario”, y que, de 1952 en adelante, la idea de “campesino” operó algo así como sinónimo de las dos anteriores, salvando, por supuesto, su uso particular en contextos socioeconómicos específicos, en los que, naturalmente, lo campesino no es equiparable a las nociones de “indígena” y/u “originario”. Para superar el *impasse* –narran ambos autores– habrían sido los propios actores a los que alude la confusa fórmula quienes la acuñaron. Empero, en otro escrito Albó introduce una diferencia entre nación y pueblo, afirmando que cuando la Constitución habla de “pueblos” se refiere a “aquellos que no cumplen el mínimo

Principales antecedentes históricos

La imposición de otras formas de organización social y política sobre los territorios del *nuevo mundo* por parte de los colonizadores europeos determinó, conforme se ha documentado a lo largo y ancho de América, la extinción de múltiples pueblos originarios de esta parte del planeta. Otros pueblos, no pocos ciertamente, por diversas causas y mediante diferentes mecanismos de autoprotección sobrevivieron al violento proceso y lograron preservar parte de sus raíces culturales y de sus propias modalidades de organización social. La supervivencia de estos sustratos culturales y organizativos constituyeron, a través del periodo colonial, primero, y de la dominación oligárquica en el periodo republicano, después, la base material de las persistentes demandas de libre determinación y autogobierno de estos pueblos. Las múltiples sublevaciones indígenas contra el despojo de sus tierras y territorios, sobre todo después de la fundación de Bolivia, abonaron con más sacrificio y vidas humanas la reivindicación política del autogobierno.

Bien entrado el siglo XX, en Bolivia, la Tesis Política de 1983 de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB)² fue uno de los primeros instrumentos orgánicos del sector que, recogiendo ese legado de resistencia, rebeliones y sacrificios, introdujo las ideas de sociedad y Estado plurinacionales en la comprensión de la realidad social y política del país³. Así, desde la dinámica propia de las luchas de las naciones y pueblos indígena-originarios, las demandas de estos adquirieron una proyección estatal nítida.

común denominador de una ‘existencia precolonial’”. Para Diez Astete, en cambio, estas explicaciones no son del todo satisfactorias, puesto que, según él, el denominativo de “nación” sería apropiado para las colectividades mayoritarias de quechuas, aymaras, guaraníes, chiquitanos y, quizás, mojeños, en tanto que las otras etnias amazónicas, orientales y chaqueñas minoritarias quedarían etiquetadas como “pueblos”. Por nuestra parte creemos que ni esta ni la anterior explicación recogen la enorme complejidad de la población boliviana, en cuyo seno, además de los contingentes indígena-originarios y de las personas que no se autoidentifican como indígenas, existen campesinos cuyas raíces étnico culturales corresponderían a esta nueva unidad histórica en gestación denominada Bolivia, especialmente en los departamentos de Beni y Tarija, norte de La Paz y algunas regiones de Santa Cruz. A partir de este razonamiento y rescatando la propuesta original del Pacto de la Unidad, en la que, según veremos más adelante, se habla con toda libertad de naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, sin asumir que se trata de un concepto unitario, decidimos utilizar aquí el binomio “*indígena-originario*” por su plasticidad para abarcar a todas las naciones y pueblos de tierras altas y bajas preexistentes a la república, respetando sus actuales divergencias conceptuales (Albó, 2010: 718; Diez Astete, 2012: 28).

2 La CSUTCB fue creada en 1979 como cristalización del ideario *katarista* y de las prédicas en pro de la unificación sindical. La materialización de la Confederación determinó la sepultura del llamado “pacto militar campesino” de los años 60.

3 En el cuerpo de la tesis se plantea la necesidad de encarar la “liberación definitiva y la construcción de una sociedad plurinacional y pluricultural...”. Y la “Presentación” de la tesis cierra con una afirmación rotunda: “queremos ser libres en una sociedad sin explotación ni opresión organizada en un Estado Plurinacional...” (Rivera Cusicanqui, 1984: 187 y 198).

Al finalizar esa década, en junio de 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el *Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*, número 169, que, en palabras de James Anaya, “reconoce de modo significativo los derechos colectivos de los pueblos indígenas en áreas clave, entre ellas la integridad cultural; la consulta y participación; el auto-gobierno y la autonomía” (OIT, 2009: 3). Debido a su contenido innovador, este instrumento internacional rápidamente operó como un vigoroso reforzador y legitimador de las proyecciones y objetivos de las luchas indígena-originarias domésticas.

Poco más de un año después, en agosto de 1990, Bolivia presenció la *primera marcha indígena*, protagonizada por los pueblos de tierras bajas, gracias a la cual se impulsó la adhesión al Convenio 169 –materializada meses más adelante, ya en 1991– y la creación formal de los territorios indígenas Sirionó, Chimán y del TIPNIS⁴. En abril de 1994 el país fue reordenado a través de la Ley 1551 de Participación Popular, la que, además de modificar radicalmente las reglas de distribución del ingreso fiscal, municipalizó el territorio nacional. Dos efectos remarcables derivaron de esta ley para los pueblos indígena-originarios, estos quedaron territorialmente adscritos a un municipio, salvo los que contaban con declaración oficial de un territorio indígena, lo que les dio doble adscripción: al municipio y a su territorio, pudiendo este abarcar dos o más municipios e incluso trasvasar límites interdepartamentales, por un lado, y se abrieron los espacios institucionales municipales para que representantes de esos pueblos adquirieran experiencia estatal, por otro lado, lo que también sucederá pocos años después a través de las diputaciones uninominales elegidas en circunscripciones con población indígena mayoritaria. Así, a partir de la segunda mitad de los años 90 en Bolivia existen y actúan alcaldes municipales, concejales, asambleístas departamentales, diputadas, diputados y senadoras y senadores indígena-originarios.

1996 fue el año de la *segunda marcha indígena*, bajo cuyo empuje el gobierno de Sánchez de Lozada se vio urgido de aprobar la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (más conocida como Ley INRA), que reguló las llamadas “tierras comunitarias de origen” (TCO), modalidad de acceso a la propiedad agraria introducida en la reforma constitucional de 1994. Gracias a esta ley, a fines de 2008, inmediatamente antes de la vigencia de la Constitución actual, existían en el país alrededor de 84 TCO tituladas y cerca a otras 120 en trámite y en proceso de titulación (Albó y Romero, 2009: 32)⁵. Queda claro, por todo ello, que las transformaciones aportadas por esta norma y

4 El 24 de septiembre de 1990, Jaime Paz Zamora, respaldado por su Consejo de Ministros, emitió tres decretos supremos con ese propósito: el 22609 declarando a “El Iviato” Territorio Indígena del Pueblo Sirionó; el 22610 disponiendo que el Parque Nacional Isiboro-Sécure sea reconocido además como Territorio Indígena y el 22611 que declaró a la región de Chimanes como “Área Indígena”, integrada por zonas de protección, territorios indígenas y zonas de aprovechamiento empresarial.

5 Ver el cuadro 4 inserto en el libro.

por la Ley de Participación Popular configuraron la base material de sustento para la implantación de las autonomías indígena-originarias.

Las movilizaciones de las naciones y pueblos indígena-originarios no se detuvieron en esos logros: durante la primera mitad de 2002 el país fue escenario de la *cuarta marcha indígena* de tierras bajas⁶, centrada esta vez en la demanda de incorporar la vía de la Asamblea Constituyente en las reglas de la reforma constitucional y de proceder a su convocatoria, todo lo cual sucedió, en efecto, en 2004, después de la defenestración de Gonzalo Sánchez de Lozada. Empero, más allá de estos cambios, un salto político cualitativo se produjo durante esta marcha: el encuentro y la articulación entre las naciones y pueblos de las tierras bajas y tierras altas, generándose condiciones para trascender del plano meramente reivindicativo sectorial a la agenda política de alcance nacional.

Ese era el estado de situación de nuestro tema cuando dejaron sentir su influencia los antecedentes inmediatos y directos que condujeron a la adopción constitucional de las autonomías indígena-originarias en el país. Se ha dicho muchas veces, y no podemos sino repetir aquí, que esta estructural innovación no hubiera sido posible sin la profunda crisis política que se enseñoreó en Bolivia entre 2000 y 2005; crisis, para decirlo en pocas palabras, resultado del agotamiento del *modelo de Estado neoliberal*, seguido del derrumbe del sistema de partidos políticos y la pérdida de legitimidad del sistema electoral, especialmente en cuanto a las reglas de constitución de los poderes públicos se refiere. Cabe recordar también que los momentos de mayor crispación de la crisis fueron las llamadas –con evidente exageración– *guerras del agua y del gas*, que, con su elevada cuota de sangre, agravaron la ya avanzada deslegitimación estatal, y propiciaron la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. Menos de un año después de la fuga de Gonzalo Sánchez de Lozada y contando con el impulso del salto cualitativo registrado en la *Cuarta marcha indígena*, en septiembre de 2004 se constituyó formalmente el *Pacto de Unidad*, concebido como “espacio de articulación... de las (principales) organizaciones indígena originaria campesinas de Bolivia”⁷, en cuyo seno terminarían por acuñarse las principales reformas sociales, económicas y políticas que dieron norte a la nueva Constitución, entre ellas, por supuesto, las autonomías indígena-originarias.

Los resultados electorales de 2005, la Asamblea Constituyente a partir de agosto de 2006 y las intensas luchas sociales registradas en la segunda mitad de ese año y gran parte de 2007, podría decirse que fueron los factores institucionales y políticos que viabilizaron la incorporación de la autonomía, sobre bases territoriales, en la Constitución. Las autonomías indígena-originarias fueron parte de esas innovaciones, aunque, según veremos

6 Iniciada el mes de mayo de ese año. Cabe mencionar aquí que la *Tercera marcha indígena* se registró en la gestión 2000, al calor de la cual se modificaron algunas disposiciones de la mencionada Ley INRA y se forzó la dictación del Decreto Supremo 25894, que reconoció carácter oficial a prácticamente todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena-originarios.

7 Garcés *et al.*, 2010: 14.

más adelante, la concepción primigenia de ellas, alumbrada por el “Pacto de Unidad”, tenía alcances bastante más limitados que los inscritos a la postre en el texto constitucional.

Septiembre y noviembre de 2007 fue escenario de la aparición y concurrencia de uno de los más importantes factores que abonaron el terreno para la existencia hoy de las autonomías indígena-originarias en Bolivia: la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, seguida de la Ley 3760, que la asumió como mandato vinculante interno⁸. A partir de ese momento, ninguna corriente contraria a la ampliación de los derechos políticos de los pueblos indígenas tendría fuerza suficiente para contrarrestar los efectos del artículo 4 de la *Declaración*, cuyo texto, de manera inequívoca, establece que estas naciones y pueblos “en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales...”⁹.

“Pacto de Unidad”, proceso constituyente y autonomía indígena-originaria

Todo estatuto de autonomía se basa y despliega –o permite entrever en caso de que no lo haga– la concepción de autonomía predominante en la nación o pueblo indígena-originario titular del autogobierno. Esa concepción, empero, en nuestro país se encuentra acotada por la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, lo que implica, o puede implicar, restricciones más o menos importantes. Dicho de otro modo, en cada estatuto se encuentra un mix entre la cosmovisión del grupo humano que adoptó el autogobierno indígena-originario y el régimen estatal de la autonomía. Por ello, para mejorar las condiciones del estudio aquí desplegado, resulta conveniente poner en mesa ambas vertientes: la concepción original de autonomía de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos, acuñada por el “Pacto de Unidad”, y los mandatos constitucionales vigentes. ¿Por qué la visión del Pacto?, porque las propuestas que sobre el tema elaboró este no solo canalizaron las reivindicaciones de lo más nutrido de las naciones y pueblos indígenas del país, sino que orientaron también a la mayoritaria bancada de constituyentes del MAS y, a través de ella, terminaron por impregnar el texto constitucional emitido por la Asamblea Constitucional.

Bien, para recuperar la visión del Pacto sobre la autonomía se utilizó la propuesta consensuada en su seno el 23 de mayo de 2007, después de un largo y difícil proceso de debate interno, cuyo texto se encuentra redactado ya con el formato propio de una

8 La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre, mientras que la promulgación de la Ley 3760 data del 7 de noviembre, en momentos en que la Asamblea Constituyente se encontraba paralizada y al borde del fracaso. Era tal la situación que, apenas dieciséis días después de la promulgación de la Ley, se llevó a cabo la polémica sesión en el Liceo Militar Teniente Edmundo Andrade, rodeada de los luctuosos hechos de “La Calancha”.

9 Para el tema que nos ocupa, se recomienda revisar los artículos 3, 4, 5, 14, 20, 26 y 34 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

Constitución¹⁰. Veamos primero el marco general, perfilado en los dos primeros artículos del proyecto, que a la letra decían: (las cursivas son nuestras)

Artículo 1. Esta Constitución respeta y constitucionaliza la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios y afrodescendientes, el dominio ancestral sobre sus territorios y *garantiza su libre determinación* que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho a controlar sus instituciones, *al auto gobierno...*

Artículo 2. Bolivia se caracteriza como un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático y social, que reconoce el pluralismo jurídico, político, cultural y lingüístico; *descentralizado y con autonomías territoriales...*

Según el Pacto, por tanto, el Estado boliviano, además de asumir la condición de Estado Plurinacional en función de las naciones y pueblos indígenas originarios que habitan en su territorio, debía adoptar un régimen de descentralización avanzado, incorporando en su estructura autonomías territoriales. Pero... ¿qué entendían los autores del documento por autonomía?: para ellos, según devela el artículo 138, “las autonomías son colectividades políticas democráticas, constituidas por la afirmación de la identidad y el ejercicio del derecho a la diferencia al interior del Estado Unitario Plurinacional comunitario”, cuyos gobiernos autónomos estarían autorizados para ejercer “facultad normativa administrativa”, entendida como capacidad para elaborar normas administrativas (;reglamentarias?), “facultad de gestión” o ejecutiva y “facultad financiera”, asumida esta como potestad para generar y administrar sus propios recursos económicos y financieros (v. el artículo 143).

Inscrito en ese marco general¹¹, poco claro respecto a la autonomía en general, el proyecto de Constitución del Pacto describía la especificidad de la autonomía indígena en los siguientes términos:

10 La primera versión de los planteamientos del Pacto fueron entregados a la dirección del MAS el 5 de agosto de 2006, en el inicio mismo de la Asamblea Constituyente. Tuvieron que transcurrir más de nueve meses para que el propio organismo que aglutinaba a representantes de las principales organizaciones de las naciones y pueblos de orígenes precolombinos redondeara su entendimiento de la autonomía y lo plasmara en el texto del 23 de mayo, documento entregado a los constituyentes del MAS reunidos en la ciudad de Cochabamba el 24 de mayo, quienes, después del debate respectivo, decidieron adoptarlo como base para el cumplimiento de su misión constituyente (Garcés *et al.*, 2010: 66-83).

11 Cuando se revisan estos documentos no se puede sino llegar al convencimiento de la presencia de cercanías y aún coincidencias entre la concepción de autonomía del “Pacto de Unidad” y la de la élite cruceña. En todo caso, la propuesta de esta última era más radical que la del Pacto, exceptuando los evidentes excesos competenciales del proyecto cruceño. Por ello, resulta difícil comprender por qué se produjo el desencuentro entre las dos corrientes que pugnaban por incorporar la autodeterminación en la estructura política del país, haciendo abstracción, por supuesto, de los prejuicios ideológicos y políticos que ganaron cuerpo en ambos bandos y de las manipulaciones políticas de las dirigencias de ambos lados.

Artículo 146. La autonomía indígena originaria campesina, afrodescendiente y comunidades interculturales es la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación; está basada en los principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y la articulación social, económica y política al interior de nuestros pueblos y naciones y con el conjunto de la sociedad. Se enmarca en la búsqueda incesante de la construcción de la vida plena, bajo formas propias de gobierno, de representación, administración y propiedad de nuestros territorios.¹²

Este es un texto bastante confuso, por lo que sugiere o permite entrever que las naciones y pueblos indígenas aglutinados en el “Pacto de Unidad” no alcanzaron a elaborar un concepto preciso y operativo de la autonomía que propugnaban, aunque es innegable también que la idea del autogobierno (*formas propias de gobierno*, dice) está presente en el párrafo transcrito y, ante todo, en el artículo 1 reproducido líneas atrás. A este nuboso horizonte de la naturaleza y alcances de la autonomía indígena-originaria, se añadía en la visión del Pacto un catálogo competencial bastante reducido, que recogía solo doce materias de intervención (artículo 148), a ser gestionadas, conforme acabamos de ver, solo con facultades reglamentarias o “normativo administrativas”.

Por último, las naciones y pueblos originarios representados en y por el Pacto esperaban reordenar el territorio boliviano en función de cinco circunscripciones diferenciadas: territorios indígenas originarios, municipios, provincias, regiones y departamentos. Y consideraban viable la implantación de la autonomía en todas ellas, menos en las provincias, al margen de que su población se haya autoidentificado indígena originaria, o no lo haya hecho. El proyecto que estamos comentando contenía, sin embargo, una esencial, cuanto sutil, diferencia en la clasificación de las autonomías respecto a los pueblos de origen precolonial: los territorios solo podían ser *indígenas originarios*; al mismo tiempo preveía la existencia de regiones no solo *indígenas originarias*, sino también *campesinas* y *afrodescendientes*, y reconocía municipios *indígenas originarios campesinos*, *afrodescendientes* y *de comunidades interculturales*. Todas estas unidades político administrativas tendrían acceso al régimen de autonomía, lo mismo que los departamentos, regiones y municipios cuya población mayoritaria no tuviera origen indígena, aludidos por ello como *interculturales* (artículos 135 y 147). Los tres tipos de autonomía indígena, ya lo dijimos, únicamente tendrían a su disposición las doce materias enlistadas en el catálogo competencial del artículo 148.

Hasta aquí el proyecto del “Pacto de Unidad”, toca recuperar la idea de autonomía indígena adoptada por la Asamblea Constituyente y depositada en el proyecto de Constitución sancionado por ella en Oruro. Las dos primeras cláusulas quedaron redactadas en los siguientes términos:

12 Garcés *et al.*, 2010: 200.

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, *descentralizado y con autonomías...*

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, *que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno...*

Además del trueque en el orden de aparición de los artículos y del énfasis puesto en el carácter “social de derecho” del Estado, en esta versión se mantuvo el designio de profundizar la descentralización apelando a la modalidad de las autonomías, aunque esta no aparece ya acompañada de su naturaleza territorial¹³. Y en lo que, definitivamente, el texto se cualificó fue en el entendimiento de que la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas “consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno...”. Apelando a los antecedentes reseñados en el punto anterior, puede afirmarse que esta cualificación fue posible gracias a los esclarecimientos aportados en la materia por la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada casi cuatro meses después de la propuesta del Pacto de Unidad¹⁴.

La noción y el alcance de la autonomía quedaron asimismo ligeramente mejor definidos: “el régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, y las facultades legislativa normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas...” rezaba en el artículo 273. De ese modo quedó atrás esa generalidad de que “las autonomías son colectividades políticas democráticas” dotadas de identidad, utilizada por el Pacto de Unidad para definir a estas. Y, al mismo tiempo, este texto refleja un débil, cuanto equívoco, esfuerzo por conciliar la estrecha “facultad normativa administrativa” propugnada por el Pacto, con la *facultad legislativa plena* exigida por los asambleístas que impulsaban las autonomías departamentales. Decimos esfuerzo equívoco porque no es posible conciliar ambas fórmulas: o se reconoce facultad legislativa, que supone la potestad normativa administrativa en su fase operativa, o se limita el alcance decisonal a la facultad reglamentaria, que implica un poder superior externo del que emana la legislación.

13 Debe mencionarse aquí, empero, que la omisión de la base territorial de las autonomías solo afectaba al artículo 1, y no a la concepción como tal. En artículos posteriores y en el conjunto del proyecto se mantiene la idea de las autonomías territoriales.

14 Cabe recordar una vez más que el artículo 4 de este instrumento internacional sostiene que “los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales...”. Asimismo debe traerse a la memoria que el proyecto de Constitución fue finalmente aprobado en Oruro entre la noche del 9 y el amanecer del 10 de diciembre.

En suma, siguiendo la orientación teórica de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* y con la confusa restricción en el alcance competencial que acabamos de señalar, la Asamblea Constituyente asumió, en diciembre de 2007, que:

La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. (art. 290).

No cabe duda, la concepción de la autonomía indígena que ilumina este texto tiene contornos más claros: la autonomía no es sino el autogobierno y este tiene sus fundamentos en el derecho a la libre determinación que asiste a las naciones y pueblos indígena originarios. Dos cuestiones, empero, llaman la atención en el texto, una esclarecedora y la otra ambivalente. Primera, aparece una diferencia taxativa entre naciones y pueblos indígena originarios, por un lado, y comunidades campesinas, por otro, en tanto titulares diferenciados del derecho al autogobierno; y segunda cuestión, se utiliza el concepto de *autodeterminación* y no el de *libre determinación* como sucede en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*¹⁵. Empero, cualesquiera hayan sido las razones que indujeron a usar aquel y no este concepto, ellas carecen ya de importancia práctica, dado que, a la postre, se impuso la línea conceptual de la *Declaración*, según veremos líneas adelante.

Tres escenarios de autonomía indígena originaria y campesina fueron también identificados en el proyecto votado por la Asamblea Constituyente: “los territorios indígena originario campesinos, los municipios indígena originario campesinos y las regiones territoriales indígena originario campesinas” (art. 292). Dejemos dicho de paso que, echando por la borda el esclarecimiento introducido en el anterior artículo 290, la redacción de esta cláusula, repetida posteriormente varias veces, fue la que difundió la confusa fórmula de “indígena originario campesino”, deslizándose con ella peligros potenciales de difícil solución. Veamos un ejemplo: alejándose de la cautelosa lectura del Pacto de Unidad, que solo reconocía territorios indígena originarios, este texto abre, o parece abrir, la posibilidad de *territorios campesinos*, sin importar que su población mayoritaria haya perdido adscripción identitaria¹⁶. En sentido contrario y avanzando más y mejor en la delimitación de las cosas, en los artículos 290 y 292 que venimos analizando, las llamadas *comunidades interculturales* (neologismo para referirse

15 Se ha explicado muchas veces que la *Declaración* prefirió hablar de *libre determinación* para evitar las connotaciones y derivaciones que el concepto de *autodeterminación* tiene, o puede tener, en el Derecho Internacional Público.

16 Nótese que si alguien, buscando negar la posibilidad de este sesgo, retrucara que la existencia misma del territorio depende de su condición indígena u originaria y no solo campesina, no haría otra cosa que develar el carácter absolutamente secundario de lo campesino.

a los colonizadores) quedaron fuera de la autonomía indígena. Decisión inobjetable esa, puesto que el actual asentamiento de estas familias fue resultado de programas migratorios internos relativamente recientes, razón por la que no pueden alegar *dominio ancestral* sobre su territorio, requisito *sine qua non* del derecho a la libre determinación.

Para terminar esta fase del análisis retrospectivo de nuestra temática en los proyectos de Constitución del “Pacto de Unidad” y de la Asamblea Constituyente, revisemos la asignación competencial. En la propuesta del Pacto –lo remarcamos párrafos atrás– los tres tipos de autonomías indígena-originarias tenían a su disposición un único y el mismo catálogo de doce competencias. En cambio, la Asamblea Constituyente adoptó dos decisiones al respecto: las regiones y los municipios indígena originarios ejercerían las competencias propias de sus homólogos no indígenas (ver el artículo 304), mientras que los territorios indígena-originarios asumirían las competencias de las regiones y los municipios, más un catálogo específico para ellos con veinte materias o campos de intervención¹⁷, sumando un universo de 53 competencias, del que deben ser descontadas las que se repiten en los listados respectivos.

El año 2008 fue escenario de fuertes y peligrosos conflictos políticos, generados en y desde el proceso constituyente, al punto de infundir en la población un creciente temor respecto a la integridad territorial del país. Los sucesos sangrientos acaecidos en Pando el mes de septiembre prendieron la luz roja en la conciencia social y, al mismo tiempo, abrieron condiciones para que el gobierno central pueda movilizar los aparatos represivos del Estado, retome la iniciativa y recupere el control del país. Se mostraba tan difícil el escenario político que las fuerzas “contendientes” se vieron obligadas a viabilizar la aprobación de la nueva Constitución, y lo hicieron en el seno del Congreso Nacional, dejando de lado a la Asamblea Constituyente. El 21 de octubre de ese año, después de modificar alrededor de 140 artículos, el poder constituido concluyó la tarea del constituyente sancionando el texto actual de la Carta Magna (Böhrt y Wray, 2015: 77). Pregunta obligada: ¿qué modificaciones se introdujeron al régimen de las autonomías indígenas en la concertación política? Veamos.

Las bases fundamentales del Estado, descritas en los artículos 1 y 2 del texto constitucional, mantuvieron la redacción original, consolidando, por tanto, la idea de que el Estado boliviano garantiza a las naciones y pueblos indígena-originarios del país el ejercicio de la libre determinación, expresada en el derecho a la autonomía o autogobierno. Del mismo modo, en la organización territorial se preservó el diseño salido de la Asamblea Constituyente, determinando ello que los “territorios indígena originario campesinos” quedaran incorporados a la estructura territorial del país (art. 269).

17 El proyecto de Constitución de la Asamblea asignaba 13 competencias a las regiones autónomas y 23 competencias a los municipios autónomos (art. 302 y 303).

Gracias al añadido de dos elementos esenciales en la concepción y alcance de la autonomía, mayor claridad fue lo que aportó la concertación política en este campo: se añadió en las capacidades de las entidades territoriales autónomas la de administrar sus recursos económicos y financieros¹⁸ y se definió –cerrando uno de los más largos debates– que los gobiernos autónomos ejercerán la *facultad legislativa plena*, naturalmente, en el ámbito de sus competencias exclusivas (art. 272). Con ello, finalmente, la autonomía había terminado de dibujarse de cuerpo entero.

Con todos esos elementos, naturalmente, la definición de la autonomía indígena alcanzó también mayor precisión: el artículo 289 deja sentado que “la autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos...”. Autogobierno que puede ser organizado en los territorios indígena originario campesinos y en los municipios y regiones que adopten primero esta cualidad (art. 291).

Y en el área competencial, los acuerdos políticos ampliaron, de manera importante, la cantidad de materias cuya gestión quedó encomendada a las autonomías indígenas, cualquiera sea el ámbito de su implantación. La Constitución despliega ahora un catálogo con 23 competencias exclusivas, otro enumerando cuatro competencias compartidas y un tercer listado con diez competencias concurrentes, conjunto al que deben añadirse las 43 competencias municipales. Quedó atrás, así, la cuestionable decisión de la Asamblea Constituyente de elaborar solo un catálogo para los territorios indígena-originarios.

En suma, el texto constitucional consensuado en el difícil escenario del Congreso Nacional mejoró significativamente el régimen de las autonomías territoriales y, sobre todo, el de las autonomías indígena-originarias. La definición y el alcance de estas últimas adquirieron mayor precisión, y sus competencias, mayor vuelo. Así, la propuesta inicial del “Pacto de Unidad” fue generosamente cualificada, primero en la Asamblea Constituyente y después en los escenarios de la concertación política.

Los gobiernos indígena-originarios en la práctica

Desde la promulgación de la Constitución se iniciaron un total de quince procesos de creación y organización de autonomías indígena-originarias: doce a través del referendo de 2009 (Mojocoya, Tarabuco, Huacaya, Jesús de Machaca, Charazani, Curahuara de Carangas, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya, San Pedro de Totora, Chayanta y Charagua), dos en 2016 (Raqaypampa y Gutiérrez) y el

¹⁸ Este añadido, empero, era más formal, ya que si bien en la versión salida de la Constituyente no aparecía en el alcance, figuraba en los catálogos competenciales, directa o indirectamente.

último, Macharetí, en 2017. De este total, uno de los municipios decidió dar marcha atrás en la decisión de adoptar el régimen autonómico en el referendo de 2009: el voto mayoritario de la población aymara de Curahuara de Carangas, departamento de Oruro, dijo no a la conversión en autonomía originaria. En sendas consultas populares, otros tres rechazaron los proyectos de Estatuto de autonomía elaborados por las respectivas comisiones redactoras (Mojocoya y Huacaya en Chuquisaca, con población quechua el primero y guaraní el segundo, y San Pedro de Totora, en el occidente aymara de Oruro) y un subconjunto de seis municipios se quedaron a medio camino, es decir, no concluyeron la elaboración de su Estatuto (Charazani y Jesús de Machaca en el departamento de La Paz, Chayanta en el norte de Potosí; sucedió lo mismo en Tarabuco, Chuquisaca, así como en los municipios orureños de Pampa Aullagas y Salinas de Garci Mendoza). Pero no todo fueron reveses, dos nuevas unidades, ubicadas en áreas de influencia guaraní, decidieron iniciar el proceso de conversión en autonomía indígena: el municipio cruceño de Gutiérrez y el de Macharetí, en el Chaco chuquisaqueño; ambos procesos, al parecer, se encuentran todavía en curso, aunque lentamente.

Las cifras finales nos dicen, por tanto, que hasta el momento en que se redactó este documento, únicamente tres autonomías indígena-originarias lograron constituirse como tales en el país e iniciaron la gestión pública autónoma: Charagua Iyambae, en el departamento de Santa Cruz, con base social multinacional, aunque preponderantemente guaraní; Uru Chipaya, en el sudoeste de Oruro, que cobija a la nación originaria del mismo nombre, y la “Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa”, organizada por las comunidades de origen quechua asentadas en las zonas altas de la provincia Mizque, extremo sur del departamento de Cochabamba.

Este documento, en consecuencia, centra el análisis en los estatutos de autonomía que rigen la organización y funcionamiento de estas tres autonomías indígena-originarias, tarea para la que se construyó el cuadro siguiente, que permite visualizar sus diseños institucionales y, adicionalmente, compararlos:

CHARAGUA IYAMBAE	URU CHIPAYA	RAQAYPAMPA
<p>1. Alcance de la autonomía</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercicio de libre determinación - Regula elección de autoridades - Administra sus recursos económicos - Ejercicio de facultades legislativa, ejecutiva, reglamentaria, fiscalizadora y administra justicia - Organiza su territorio - Define desarrollo económico, social, político y cultural 	<p>1. Alcance de la autonomía</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercicio de libre determinación - Desarrollo de democracia y participación comunitaria - Administra sus recursos económicos - Ejercicio de facultades legislativa, ejecutiva, reglamentaria, fiscalizadora y administra justicia - Define desarrollo económico, social, político y cultural 	<p>1. Alcance de la autonomía</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regula elección de autoridades - Desarrollo de democracia y participación comunitaria - Administra sus recursos económicos - Ejercicio de facultades legislativa, ejecutiva, reglamentaria, fiscalizadora y administra justicia - Define desarrollo económico, social, político y cultural

CHARAGUA IYAMBAE	URU CHIPAYA	RAQAYPAMPA
<p>2. Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 zonas (una Capitanía en cada una) - 2 parques nacionales, y - 1 área de conservación e importancia ecológica 	<p>2. Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuatro <i>ayllus</i>: Aransaya, Manasaya, Wistrullani, y Ayparavi 	<p>2. Organización territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jurisdicción en el territorio de la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR), con: 5 subcentrales, y 43 sindicatos agrarios
<p>3. Estructura gobierno autónomo</p> <p>3.1 Órgano de decisión colectiva: <i>Ñemboati Reta</i>, opera con 3 instancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Asamblea Comunal (<i>Ñemboatimi</i>), b) Asamblea Zonal (<i>Ñemboati</i>) c) Asamblea Autónoma (<i>Ñemboati Guasu</i>) <p>3.2 Órgano Legislativo: <i>Mborokuai Simbika Iyapoa Reta</i></p> <p>3.3 Órgano Ejecutivo: <i>Tetarembiokuai Reta</i></p>	<p>3. Estructura gobierno autónomo</p> <p>3.1 Órgano de decisión colectiva: <i>Chawkh Parla</i> (Cabildo o Asamblea Grande)</p> <p>3.2 Órgano Legislativo: <i>Laymis Parla</i></p> <p>3.3 Órgano Ejecutivo: <i>Lanqšñi paqh mā eph</i></p>	<p>3. Estructura gobierno autónomo</p> <p>3.1 Órgano de decisión colectiva: Asamblea General de Comunidades, opera con 6 instancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Congreso Orgánico, ii. Congreso Ordinario, iii. Asamblea General Autónoma de Comunidades, iv. Asamblea Anual Autónoma, v. Asamblea Autónoma Extraordinaria de Comunidades vi. Ampliado <p>3.2 Órgano Legislativo: Asamblea General de Comunidades</p> <p>3.3 Órgano Ejecutivo: Compuesto por dos instancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Consejo de Gestión Territorial (CGT) ii. Autoridad Administrativa Autónoma (AAA)
<p>4. Composición y elección del órgano colectivo</p> <p><i>Ñemboati Guasu</i>. 27 integrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 representantes de cada zona (2 mujeres y 2 hombres) - 1 representante de cada parque - 1 representante del área de conservación - Todos elegidos por el <i>Ñemboati</i> zonal <p>Tiempo de mandato: 3 años, sin reelección</p>	<p>4. Composición y elección del órgano colectivo</p> <p><i>Chawkh Parla</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Todas las <i>mānakas</i> y <i>ephnakas</i> (madres y padres) de la nación - Todas las autoridades originarias - Instituciones públicas y comunitarias 	<p>4. Composición y elección del órgano colectivo</p> <p>Asamblea General Autónoma de Comunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directivas de la CRSUCIR y organización de mujeres - Directivas de subcentrales y sindicatos - AAA y miembros del CGT - Instituciones indígenas - Población mayor a 18 años <p>Asamblea Anual Autónoma:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directivas de la CRSUCIR y organización de mujeres - Directivas de subcentrales y sindicatos - AAA y miembros del CGT - Instituciones indígenas, y - Delegados de base de cada comunidad

CHARAGUA IYAMBAE	URU CHIPAYA	RAQAYPAMPA
<p>5. Composición y elección del órgano legislativo</p> <p><i>Mborokuai Simbika Iyapoa Reta:</i> 12 legisladores, 2 por cada zona, mujer-hombre, elegidos en el <i>Ñemboati</i> zonal, conforme a normas y procedimientos propios Tiempo de mandato: 5 años</p>	<p>5. Composición y elección del órgano legislativo</p> <p><i>Laymis Parla</i> 8 legisladores: - 4 territoriales (uno por <i>ayllu</i>) - 4 <i>rëph rët'alla</i> segunda, en su mandato (autoridades originarias. Uno por <i>ayllu</i>) Tiempo de mandato: 4 años para los representantes territoriales</p>	<p>5. Composición y elección del órgano legislativo</p> <p>Asamblea General de Comunidades (ver punto anterior)</p>
<p>6. Composición y elección del órgano ejecutivo</p> <p><i>Tëtarembiokuai Reta:</i> 7 ejecutivos; - Uno por cada zona y ejerce en ella (<i>Tëtarembiokuai</i>), y el - <i>Tëtarembiokuai Reta Imborika</i> (TRI) (cabeza del ejecutivo) Tiempo de mandato: 5 años para los <i>Tëtarembiokuai</i> y 3 años para el TRI, sin reelección</p>	<p>6. Composición y elección del órgano ejecutivo</p> <p><i>Lanqšñi paqh mã eph</i> Unipersonal. - Designado por el <i>Chawkh Parla</i>, de terna elevada por la asamblea del <i>ayllu</i> (<i>Ayllu Parla</i>) al que le toca el turno - Integrantes terna presentan plan de gobierno Tiempo de mandato: 4 años</p>	<p>6. Composición y elección del órgano ejecutivo</p> <p><i>Consejo Gestión Territorial:</i> 5 miembros, uno por cada subcentral. Éstas proponen 2 candidatos (m-h) y elige la Asamblea General Autónoma de Comunidades <i>Tiempo de mandato:</i> 5 años <i>Autoridad Administrativa Autónoma:</i> Unipersonal, designado por la Asamblea General Autónoma de Comunidades, en base a: CRSUCIR define el perfil Cada subcentral propone candidatos (m-h) Comisión designada por CRSUCIR califica a candidatos Asamblea elige a la AAA <i>Tiempo de mandato:</i> 5 años</p>
<p>7. Relaciones entre los órganos de gobierno</p> <p>El <i>Ñemboati Reta</i> es la instancia decisional máxima: - Función estratégica dominante - Designa a miembros de los órganos legislativo y ejecutivo - Orienta y fiscaliza a estos Las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo son semejantes a las relaciones de la matriz municipal</p>	<p>7. Relaciones entre los órganos de gobierno</p> <p>El <i>Chawkh Parla</i> es la instancia decisional máxima: - Define políticas estratégicas, pero no interviene en aprobación de planes - Controla el cumplimiento de la normativa autonómica - Designa a máxima autoridad originaria y al ejecutivo del gobierno autónomo Las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo son semejantes a las de la matriz municipal</p>	<p>7. Relaciones entre los órganos de gobierno</p> <p>Ejercicio de potestad legislativa y fiscalizadora por la Asamblea General de Comunidades imprime una dinámica diferente a la matriz municipal La CRSUCIR tiene un rol determinante dentro la Asamblea y en la operativa administrativa El CGT elabora los planes estratégicos y operativos, aprobados por la CRSUCIR y la Asamblea Anual Autónoma El CGT supervisa y evalúa los resultados de gestión de la AAA e informa a la CRSUCIR y a la Asamblea La AAA es un órgano técnico ejecutor de las elaboraciones de la</p>

CHARAGUA IYAMBAE	URU CHIPAYA	RAQAYPAMPA
		CGT y decisiones adoptadas por la CRSUCIR y la Asamblea
<p>8. Competencias Asume competencias exclusivas, compartidas y concurrentes señaladas en el art. 304 CPE, así como las municipales. Total: 80 competencias</p>	<p>8. Competencias Asume competencias exclusivas, compartidas y concurrentes señaladas en el art. 304 CPE, así como las municipales. Total: 80 competencias</p>	<p>8. Competencias Asume competencias exclusivas, compartidas y concurrentes señaladas en el art. 304 CPE, así como las municipales. Total: 80 competencias</p>
<p>9. Población y presupuesto* 32.200 hab., aproximadamente Presupuesto 2017: Bs. 31 millones, en cifras redondas</p>	<p>9. Población y presupuesto* 2.000 hab., aproximadamente Presupuesto 2017: Bs. 2,4 millones, en cifras redondas</p>	<p>9. Población y presupuesto* 10.000 hab., aproximadamente Presupuesto 2017: Bs. 10 millones, en cifras redondas</p>

Fuente: Estatutos de las tres autonomías indígena-originarias. * = datos del Censo de 2012 y PGE de 2017.

La tabla se explica por sí sola en los detalles, que aquí por las limitaciones de espacio nos vemos impedidos de abordar. Muestra que los tres estatutos estudiados le conceden a la autonomía prácticamente el mismo alcance, con ligeras variantes, aunque debe destacarse que esta semejanza, en realidad, es resultado de las predeterminaciones inscritas en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y de la influencia del Tribunal Constitucional al ejercer el control previo de constitucionalidad sobre los textos estatutarios.

La organización territorial de las autonomías, naturalmente, refleja las particularidades físicas, demográficas y socioculturales de cada una de las naciones y pueblos indígena-originarios involucrados, poniendo de manifiesto así la utilidad de la autonomía para sus protagonistas, quienes tienen ahora la posibilidad de asumir con identidad la gestión pública en su circunscripción y adecuar la organización política y administrativa a sus propias características, normas y procedimientos, dejando atrás la obligación de adoptar las formas estatales, que, en no pocos casos, no son aptas para recoger la diversidad estructural que acompaña a las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos¹⁹.

El diseño institucional de las tres autonomías, en cambio, se muestra similar: por encima de sus particularidades, existe en ellas tres órganos, uno colectivo, una instancia legislativa y otro ejecutivo, constituidos respondiendo, por supuesto, a esas particularidades. La estructura orgánica de estos gobiernos, por todo ello, revela también gran plasticidad institucional, consecuencia de que estos diseños no son sino la cristalización de las prácticas seculares de estas naciones y pueblos, combinadas con algunas pautas

¹⁹ Resulta pertinente abrir aquí la lectura al componente campesino, pero no necesariamente como una unidad indisoluble, lo que supuestamente impondría la fórmula discutida páginas atrás.

provenientes de la institucionalidad estatal, conforme veremos a continuación al analizar el parentesco entre estos dispositivos y la matriz municipal.

Autonomías indígenas existentes: diseño institucional y matriz municipal

El diseño institucional de la autonomía guaraní de Charagua Iyambae es bastante similar al diseño Uru Chipaya: el órgano colectivo es la máxima instancia decisional. Ambos son presentados como expresiones de la democracia comunitaria, no obstante, mientras en Charagua la *Ñemboati Guasu* o Asamblea Autónoma está compuesta por 27 representantes, mujeres y hombres, designados por las asambleas de las zonas y parques (*ñemboatis* zonales), en la autonomía Uru Chipaya el conjunto de la nación es el que se reúne en el *Chawkh Parla*, con los filtros naturales de edad previsible, puede decirse, por ello, que esta asamblea responde, de cuerpo entero, a la lógica comunitaria, en tanto que la asamblea guaraní es una expresión de la democracia representativa, constituida, empero, aplicando normas y procedimientos propios. Esta diferencia responde, por supuesto, a las magnitudes de la base demográfica, dado que mientras la autonomía guaraní cobija a algo más de 32.000 habitantes, la nación Uru Chipaya cuenta hoy con 2.000 miembros, en cifras redondas. Es sabido desde la antigua Grecia que mientras mayor sea la población, mayores serán también los obstáculos para reunir a la comunidad entera.

Tanto el *Ñemboati Guasu* como el *Chawkh Parla* desempeñan una función estratégica dominante: definen las políticas más importantes que hacen a la vida y al desarrollo de la nación o pueblo involucrado, las que deben ser acatadas y procesadas por los otros dos órganos; designan a las principales autoridades de la autonomía, especialmente al ejecutivo; fiscalizan el funcionamiento y desempeño de los órganos legislativo, ejecutivo y de las autoridades tradicionales; activan la revocatoria de mandato y otras atribuciones igual de importantes. El órgano colectivo de Raqaypampa tiene el mismo peso estratégico y cumple los mismos roles que sus similares de las otras dos autonomías, sobre todo en las instancias de la Asamblea General Autónoma de Comunidades y la Asamblea Anual Autónoma, la primera de estas constituida con lógica comunitaria, la segunda, en cambio representativa.

Los órganos legislativos guaraní y chipaya, el *Mborokuai Simbika Iyapoa Reta* y el *Laymis Parla*, al margen de la composición y tiempo de mandato diferenciados, desempeñan la misma función: traducen los mandatos del órgano colectivo en leyes autonómicas, regulan el ejercicio de las competencias de la autonomía y fiscalizan al órgano ejecutivo. Ambos cuerpos operan con representantes de conglomerados mayores, reproduciendo en su constitución y funciones la lógica que alienta a la instancia legisladora de la matriz municipal. Por su parte, el diseño de Raqaypampa rompe con el formato municipal, puesto que la potestad legislativa quedó en manos del órgano de decisión colectiva. En la jurisdicción de estas comunidades quechuas no existe un órgano legislador separado de la Asamblea General o de la Asamblea Anual.

Estos diseños diferenciados muestran virtudes y defectos: los órganos legisladores guaraní y chipaya, por sus dimensiones pequeñas, pueden contar con apoyo técnico permanente y ser más eficientes en el cumplimiento de sus funciones, lo que no es una ventaja menor, dada la creciente complejidad técnica de la gestión pública en todos los niveles territoriales. Su principal defecto, al igual que en cualquier sociedad occidental, emana de la inclinación a la burocratización, innata en este tipo de órganos. La principal debilidad en el diseño de Raqaypampa parece radicar en las enormes dificultades que plantea legislar en colectivos tan grandes como la Asamblea General de esta autonomía²⁰, dificultades, empero, menores en la Asamblea Anual, constituida en clave representativa. En sentido inverso, su fortaleza mayor podría nacer del hecho de que las decisiones son adoptadas por o, al menos, en presencia de la gran mayoría de la comunidad. En todo caso, será la práctica, y nada más que esta, la que enseñe a los guaraníes, uru chipayas y quechuas de estas autonomías los correctivos que deben ir introduciendo en sus dispositivos institucionales. Al fin y al cabo, en esto también consiste la autonomía.

El órgano ejecutivo de la autonomía uru chipaya es unipersonal, abstracción hecha del equipo técnico de apoyo, de manera tal que el *Lanq̄ñi paqh mä eph* es en esta autonomía lo que el alcalde en el molde municipal. Por su parte, el ejecutivo en la autonomía guaraní, el *Tetarembiokuai Reta*, muestra una particularidad: opera con siete servidores públicos, uno en cada una de las zonas en las que está organizada la autonomía, más el *Tetarembiokuai Reta Imborika* o TRI, como es aludido corrientemente en Charagua, este último en condición de máxima autoridad ejecutiva o cabeza del órgano. Puede decirse, entonces, que este diseño se aproxima a la organización municipal desconcentrada en distritos municipales, nada más que los *tetarembiokuai* son designados y fiscalizados por el *ñemboati* zonal. Radicalmente diferenciado de ambos casos, el órgano ejecutivo raqaypampeño se encuentra segmentado en dos brazos: el Consejo de Gestión Territorial (CGT) y la Autoridad Administrativa Autónoma (AAA). El primero tiene tres funciones: es la instancia de planificación, elabora los planes estratégicos y operativos; supervisa y evalúa los resultados de gestión de la AAA y apoya técnicamente a la Central Regional Sindical y a la Asamblea. La AAA es un órgano técnico y administrativo, encargado de la ejecución del presupuesto de la autonomía y de los planes que, luego de ser elaborados por el CGT, fueron aprobados por la Central Regional Sindical y por la Asamblea. El responsable de la AAA es la máxima autoridad ejecutiva de la autonomía.

En síntesis, todo parece indicar que los diseños institucionales adoptados por las autonomías indígena-originarias de Charagua Iyambae y Uru Chipaya tienen parentesco cercano con la matriz municipal. La institucionalidad de estas autonomías, por ello y por

²⁰ La población de Raqaypampa se acerca a los 10.000 habitantes y, en consecuencia, la Asamblea General podría aglutinar a no menos de 4.000 personas.

otras razones, es resultado de la cristalización de las prácticas seculares de estas naciones y pueblos, combinadas con elementos y pautas provenientes de la institucionalidad estatal.

El diseño institucional de Raqaypampa, no cabe duda, rompe con el molde municipal, pero es visible, en cambio, la impronta sindical. La Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR) tiene un rol central y decisivo en el funcionamiento de la autonomía: es el mecanismo articulador y dirigente del órgano de decisión colectiva, es el centro del poder público en los periodos inter-asamblea, aprueba los planes y programas en primera instancia, define y monitorea la designación de la AAA y otras atribuciones de la misma importancia. En este caso, la combinación se nutre de la savia aportada por las comunidades quechuas ancestrales y de la lógica y prácticas sindicales, cuya data no se remonta más allá de la primera mitad del siglo XX.

Con estas tres experiencias, se ha abierto en Bolivia el tiempo de la construcción de las autonomías indígena-originarias y con él, ignotos desafíos. El futuro y las condiciones de vida dignas de centenares de miles, quizás millones, de bolivianas y bolivianos de origen indígena-originario, de todas las edades, dependen de los resultados exitosos de esta apuesta. Ya no hay vuelta atrás, el proceso iniciado no puede revertirse, pero necesita que el conocimiento que tenemos de él avance al mismo o a un ritmo mayor que el de las transformaciones sociales. Este breve documento solo pretende aportar en esa dirección.

Referencias

- Albó, Xavier (2010). “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución”. *Miradas. Nuevo texto constitucional*. La Paz: VEP, IDEA Internacional y UMSA.
- Albó, X., Libermann, K. *et al.* (1989). *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura, CIPCA y UNICEF.
- Albó, Xavier y Romero, Carlos (2009). *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional (VEP) y GTZ/PADEP.
- Barrios Suvelza y Xavier, Franz (2009). “La autonomía indígena originaria campesina en la Constitución Política del Estado”. En *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: KAS.
- Böhrt Irahola, Carlos y Wray Reyes, Norman (2015). *Los procesos constituyentes boliviano y ecuatoriano: análisis comparativo y prospectiva*. La Paz: IDEA Internacional.
- Defensor del Pueblo – Bolivia (2007). “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. La Paz.
- Diez Astete, Álvaro (2012). *Estudio sobre democracia comunitaria y elección por usos y costumbres en las tierras bajas de Bolivia*. La Paz: OEP, IDEA Internacional.
- Galindo Soza, Mario (2008). *Municipio Indígena: análisis del proceso y perspectivas viables*, La Paz: CEBEM y UE.

Garcés, Fernando; Arispe, Valentín; Barrientos, Florentino; y Campanini, Oscar (2010). *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la experiencia*. La Paz: Preview Gráfica.

Konrad Adenauer Stiftung - KAS (2009). *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: KAS.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – CEJIS (1999). “Los guaraníes del Izozog”. La Paz: Colección Justicia Comunitaria 2.

Organización Internacional del Trabajo (2009). “La aplicación del Convenio Núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina”. Ginebra.

PNUD – INE (2005). *Bolivia. Atlas estadístico de municipios*. La Paz: Plural editores.

Rivera Cusicanqui, Silvia (1984). *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: HISBOL, CSUTCB.

Tribunal Supremo Electoral (2015). “Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae”.

_____ (2016). “Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya”.

_____ (2016). “Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa”.

Vicepresidencia del Estado, IDEA Internacional y UMSA (2010). *Miradas. Nuevo Texto Constitucional*. La Paz: IDEA Internacional.

Articulación entre mecanismos de autogobierno y la autonomía indígena en Bolivia

Fredy Villagómez Guzmán

Introducción

Las comunidades indígenas, originarias y campesinas tienen estructuras, mecanismos y prácticas de autogobierno para el control y gestión de sus territorios; son construidas y reconstruidas históricamente a través de acuerdos, tensiones y conflictos al interior del territorio, pero también en negociación constante con el conjunto de la sociedad y el Estado. Estas estructuras de autogobierno son diversas por las particularidades geográficas, sociales y culturales de los pueblos indígenas, incluso con variaciones al interior de cada pueblo indígena. Por ello, no es posible hablar de una forma de autogobierno ni de una democracia comunitaria si no existen muchas formas de gobernar el territorio.

Las estructuras de autogobierno Indígena Originario Campesino (IOC) se desarrollan en permanente interacción con contextos sociales, económicos y políticos del nivel local (municipal), regional y nacional; no son aisladas ni cerradas, pero mantienen y negocian espacios de autonomía y autogestión. En las últimas décadas, principalmente a partir de los años 90, las organizaciones indígenas intentaron incorporar sus estructuras de autogobierno a la gestión pública local para que responda a su institucionalidad y necesidades; en este intento lograron avances importantes, pero de forma subordinada a las estructuras estatales de carácter liberal.

En el marco de la implementación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), iniciada en la última década, los pueblos indígenas movilizan sus estructuras comunitarias de autogobierno para la reivindicación del derecho a la autodeterminación, la construcción de sus estatutos, la conformación de sus gobiernos indígenas y la implementación de la gestión pública. Estos procesos impulsados por los pueblos indígenas están contribuyendo a la construcción del Estado Plurinacional, el Vivir Bien y la democracia intercultural.

Dicho esto, en este artículo se analizará la relación, tensión y coincidencias entre las estructuras históricas de autogobierno indígena y los mecanismos de gestión pública

en la construcción de los gobiernos de la AIOC. Con la implementación de las AIOC, en tanto proceso social y político –como se podrá observar–, se están construyendo distintas formas de relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Esto a través de la incorporación de mecanismos de autogobierno indígena en la conformación de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas, que están definiendo los términos de su articulación con el Estado Plurinacional, en base, además, a la combinación de lógicas de gestión comunitaria indígena y pública.

Para este fin, se analizarán las estructuras de autogobierno de los pueblos indígenas, las formas de articulación y relación entre este y el Estado en distintos momentos históricos, la incorporación de los mecanismos de autogobierno en la construcción de los gobiernos de las AIOC y, finalmente, los avances y la participación de las organizaciones sociales en la gestión territorial y pública.

Estructuras históricas de autogobierno indígena

Los representantes de las organizaciones IOC, al momento de impulsar la implementación de la AIOC, suelen recurrentemente enfatizar: “nosotros siempre hemos sido autónomos”, “nosotros no tenemos que pedir permiso para ser autónomos”, “hemos practicado autonomía de hecho en nuestros territorios”; de igual manera en algunos casos mencionan: “gestionamos nuestro territorio y los recursos naturales”, etc. Evidentemente, las organizaciones IOC históricamente gestionan sus territorios o, mejor dicho aun, ejercen jurisdicción sobre sus territorios a través del despliegue permanente de una serie de mecanismos y dispositivos de autogobierno. El ejercicio de la autoridad sobre el territorio, a la vez, les permite establecer interacciones no solamente con otros niveles de autogobierno sino también con los distintos niveles del Estado. Las formas de autogobierno indígena fueron analizadas por Rivera (2010), Ticona (2000), Galindo (2007, 2008), Albó y Barnadas (1990), quienes las denominan como autogobierno comunal, gobierno del *ayllu*, autonomía de hecho, miniestados dentro del Estado nación, democracia étnica o democracia comunitaria indígena y campesina.

Las organizaciones IOC ejercen jurisdicción sobre un territorio determinado, a través de elección de autoridades propias orgánicas o naturales, la elaboración colectiva de usos y costumbres –ahora denominadas normas y procedimientos propios en la CPE–, y la gestión de los recursos naturales renovables. Este conjunto de mecanismos de gobierno muchas veces se conoce como control del territorio, porque territorio en sentido amplio implica jurisdicción de la organización IOC sobre distintos ámbitos de la vida social, económico productiva y político organizativa; sin embargo, el control territorial es acordado y negociado colectivamente, además adaptándose permanentemente a cambios en contextos locales, regionales y nacionales.

Las organizaciones IOC designan o eligen continuamente a sus autoridades en sus territorios, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios o democracia comunitaria,

a través de sus particulares formas de nominación, nombramiento y consagración, representación territorial, y a través de sus propios criterios de valoración de los propios representantes o líderes. Entre las formas de representación se destaca la rotación de cargos entre los miembros de la comunidad (conocido como *muyu* en el altiplano), funciona con mayor efectividad en el nivel local e intercomunal, permitiendo la redistribución de los cargos y las responsabilidades entre los miembros de la comunidad, evitando la concentración del poder en una persona. Por otra parte, para la elección de autoridades comunales, principalmente para los niveles locales, se toma en cuenta el recorrido o experiencia en el ejercicio del cargo en los distintos niveles de la organización (*Sara Thaki* en el altiplano); en cambio en las tierras bajas se valora bastante las características personales como el ser valiente, defender a la gente y recibir consejos (Albó, 1990). Las formas de autogobierno y democracias comunitarias se sustentan en el control colectivo de los recursos naturales, principalmente la tierra, el bosque y el agua, la posesión colectiva de estos y otros recursos generan derechos y obligaciones con la comunidad.

Las organizaciones IOC construyen permanentemente normas y procedimientos propios para la autorregulación de la comunidad y elaboran mandatos para autoridades en los espacios colectivos de deliberación (asambleas, ampliados, congresos, cabildos, encuentros, etc.); estos mandatos, cuando están escritos, muchas veces se concretan en estatutos, reglamentos, resoluciones y planes de gestión, y otras veces son reproducidos oralmente. Por su parte, estos instrumentos definen no solamente la elección de autoridades y las formas de participación y representación en la organización comunal, sino también, las competencias o atribuciones de las autoridades, derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad, además de las prohibiciones y sanciones. En este marco, se ejerce la jurisdicción indígena para la resolución de conflictos relacionados con varios ámbitos de la vida en la comunidad.

Las organizaciones IOC gestionan los recursos naturales renovables en sus territorios de acuerdo a normas y procedimientos propios acordados colectivamente. Estos recursos naturales (tierra, agua, bosque y otros) de carácter colectivo, en tanto bienes comunes generan cohesión de la comunidad, puesto que los derechos y las obligaciones se organizan en torno a estos recursos de carácter comunitario. El uso y acceso a estos recursos todavía se definen colectivamente, la tierra en algunos casos, el agua en otros, el bosque y otros recursos. Para la gestión de estos recursos naturales se elaboran normas comunales, planes de gestión territorial y planes de manejo de recursos, muchas veces articulados a los planes de desarrollo de las instituciones estatales.¹ Sin embargo, la gestión colectiva del territorio

¹ Las organizaciones indígenas después de lograr la titulación de sus territorios como tierras comunitarias de origen (TCO) –ahora Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) en la CPE– elaboraron sus planes de gestión territorial indígena (PGTI), muchos de ellos fueron presentados a los municipios y gobernaciones para que sean incorporados en los planes de desarrollo, no siempre se concretaron en proyectos (Pare-

se transforma y adecua continuamente a los procesos de “modernización” que enfrentan las comunidades indígenas, como la migración a los centros urbanos, la doble residencia, la pluriactividad, la urbanización y la mayor articulación con los centros urbanos y el mercado por la ampliación de las tecnologías de información y comunicación, estudiado recientemente por Heredia (2016) y Urioste (2017).

Las organizaciones IOC recrean permanentemente mecanismos de autogobierno: elección de autoridades propias, elaboración de normas y procedimientos propios y prácticas de gestión territorial, no solamente para regular la vida comunal al interior del territorio, sino también para interlocutar con las instancias estatales presentes en el territorio. Estas prácticas de autogobierno han merecido el denominativo de “mini Estados” por algunos autores (Albó y Barnadas, 1990) puesto que, ante la presencia mínima del Estado en las comunidades, las organizaciones IOC se encargaban también de atender los servicios básicos, como la construcción de caminos, postas, escuelas, agua potable, etc.²

Entonces, el ejercicio de mecanismos de autogobierno IOC a lo largo de la historia, les permitió negociar márgenes de autonomía con las distintas formas de Estado (colonial, republicano, nacional y neoliberal), pero también con otros actores sociales del nivel local, regional y nacional. Estas prácticas de resistencia, autonomía y autogobierno se construyen en procesos de lucha, adaptación, colusión, negociación y, muchas veces, de inhibición, desarrollada en contextos históricos determinados y en el marco de relaciones de poder, como diría Steve Stern (1990) en procesos de “adaptación en resistencia”.³

Sin embargo, estos mecanismos de autogobierno y democracia comunitaria IOC no fueron tomados en cuenta en el pasado para la conformación, ejercicio y control del poder público, solamente eran considerados como mecanismos “tradicionales” propios de las comunidades, incluso algunos los consideraban como arcaicos y en proceso de extinción. Las prácticas de participación y representación política del gobierno, sea este republicano y nacional, estuvieron basadas en la democracia liberal representativa, donde una persona era igual a un voto, la democracia directa o comunitaria de las poblaciones indígenas no eran reconocidas para el ejercicio de la ciudadanía. Estos mecanismos de autogobierno por lo menos hasta los años 90 del siglo pasado no serían tomados en cuenta para la elección de autoridades del Estado y la gestión pública.

llada y Betancur, 2010). Pero estos instrumentos fueron muy útiles para que las organizaciones reflexionen sobre sus visiones de desarrollo e incluso su visión política sobre su territorio.

2 Estas funciones de carácter estatal desarrolladas por las organizaciones indígenas, en parte, fueron asumidas por los municipios rurales, creados por la Ley de Participación Popular de 1994.

3 Muchos intelectuales urbanos comprometidos con la causa de los pueblos indígenas conciben, desde visiones románticas e idealistas, prístinas y ancestrales, como si estas no hubieran enfrentado procesos de transformación a lo largo de los cinco siglos.

Estrategias comunitarias de control del Estado y la gestión pública

Las organizaciones indígenas de tierras altas y de tierras bajas, desde el último tercio del siglo pasado, empezaron a interpelar seriamente el carácter monista y centralista del Estado nación boliviano, cuestionaron principalmente el proyecto homogeneizador, monocultural y monolingüe. En tierras altas desde los años 70, principalmente en el altiplano, en el manifiesto de Tiahuanacu la población campesina declaró “Somos extranjeros en nuestro propio país” (Arze, 2015: 602) y denunciaron que eran explotados económicamente (clase) y oprimidos culturalmente (etnia). Una década más tarde, en las tesis de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) de 1984, se planteaba la construcción de una sociedad plurinacional y pluricultural, con un Estado que combine y desarrolle la diversidad de las naciones indígenas originarias (Arze, 2015). Del mismo modo, los indígenas de tierras bajas desde los años 90 desarrollaron una serie de movilizaciones denunciando la explotación y expulsión de sus territorios por grupos de poder, a través de estos procesos de lucha visibilizaron su situación y lograron varias medidas que favorecieron al reconocimiento de sus territorios. Años más tarde, este hecho fue patentizado con la inclusión de la titulación colectiva de tierras denominada como TCO en la Ley INRA de 1996.

Los gobiernos neoliberales implementaron un paquete de normas y políticas, en el marco del multiculturalismo en boga para entonces, que reconocía en parte los derechos colectivos y la diversidad social de los pueblos indígenas; este reconocimiento se realizó en el marco de las políticas neoliberales de segunda generación, principalmente. Estas medidas, en realidad pretendían neutralizar y controlar a la sociedad civil, en particular al movimiento indígena, incorporándolo en los procesos políticos y estatales locales.

En 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular que reconoce a las organizaciones de base y a sus autoridades como sujetos del desarrollo local y se transfieren recursos económicos a niveles locales, para lo cual, se crearon municipios mayoritariamente rurales. Este proceso implicó mayor presencia del Estado en el nivel local y transformó las relaciones de poder entre la sociedad civil y el Estado. El mismo año se modificó la Constitución Política del Estado incorporando el reconocimiento de la diversidad y cultural y algunas prácticas para la gestión del territorio por las comunidades. En el artículo 1 de la CPE de 1994 se reconoce a “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural” y el artículo 171 también reconoce las normas y procedimientos propios para la resolución de conflictos, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, particularmente en las tierras comunitarias de origen (TCO). Estos avances constitucionales se producen en el marco de las normas internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT) en 1989.

Luego se promulgó la Ley del Instituto de Nacional de Reforma Agraria (1996), que reconoce la titulación colectiva de tierras de las comunidades indígenas y el derecho

a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.⁴ Como se podrá apreciar, en el periodo neoliberal hubo avances importantes en el reconocimiento de algunos mecanismos de autogobierno y la participación en la gestión pública, producto de las reivindicaciones de las movilizaciones sociales. Los gobiernos neoliberales de esta época asumieron las demandas de los pueblos indígenas con la pretensión de neutralizar la movilización social, desconcentrando los roles del Estado a los niveles locales.

Por otra parte, las organizaciones indígenas desplegaron una serie de estrategias para articularse y controlar los procesos de descentralización y la gestión municipal a través de la incorporación de mecanismos de autogobierno. En el contexto de construcción de la institucionalidad municipal algunos *ayllus*, capitanías y centrales, una vez que lograron titular colectivamente su territorio, demandaron la creación de distritos municipales indígenas para influir principalmente en el destino de los recursos provenientes del Estado en su municipio. A través de planes de desarrollo distrital indígena (PDDI) gestionaron la descentralización de los recursos del municipio o se incorporan en los planes municipales.⁵ Estos distritos municipales indígenas, según Galindo (2008), también habrían desarrollado sus propias normas para la administración de los recursos económicos en concordancia con los sistemas de administración del Estado, el caso más avanzado sería el de Raqaypampa del departamento de Cochabamba. Incluso en varios Distritos Municipales Indígenas, los subalcaldes que debieron ser designados por el alcalde fueron elegidos –por normas y procedimientos propios– por las organizaciones indígenas y, posteriormente, fueron ratificados por la máxima autoridad municipal.

Los pueblos indígenas con la intención de controlar el poder político principalmente local participaron en procesos electorales, eligiendo a sus candidatos para luego legitimar el proceso en las urnas a través de la figura de pueblo indígena establecida en la Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas de 2004. El caso de Jesús de Machaca del departamento de La Paz es muy sintomático al respecto; por ejemplo, para las elecciones municipales de 2004 el cabildo de autoridades originarias de la marca de *ayllus* y comunidades originarias tomó la decisión de participar en las elecciones municipales y eligió sus candidatos para que posteriormente sean ratificados en las urnas; esto se hizo solamente para cumplir el formalismo de la democracia liberal representativa. Sin embargo, algunos comunarios aliados con residentes decidieron participar en las

4 A través del proceso de saneamiento de tierras se titularon más de 200 TCO en el territorio nacional, 10,6 millones ha en tierras altas y 13,3 millones ha en tierra bajas (Informe del INRA, 2016). Varios TCO están en proceso de transición a la AIOC, aunque muchos no cumplen las condiciones territoriales y poblacionales para acceder a esta forma de gobierno.

5 Según Galindo (2008), hasta el 2008 había 36 PDDI concluidos de 73 Distritos Indígenas y cerca del 30 % estaría en correlación con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio.

elecciones municipales con otros partidos políticos. Los *ayllus* solamente lograron ratificar a tres concejales de cinco. Los intentos de controlar al gobierno municipal, según Colque y Cameron (2010) fueron parciales, puesto que fue difícil el matrimonio entre la democracia liberal y la democracia comunitaria, ya que el gobierno municipal se fue distanciando del gobierno comunal y funcionando en el marco de las normas positivas del Estado.

A partir de estas experiencias, en el marco de la Ley de Participación Popular y otras leyes conexas, se plantearon la creación de municipios indígenas a través de la incorporación de mecanismos de autogobierno en la gestión pública, incluso varios municipios llegaron a denominarse municipios indígenas. Las asambleas comunitarias se constituyeron en espacios de planificación municipal y control social, aunque en muchos casos se convirtieron en procedimientos para el cumplimiento formal. La combinación de democracia directa o comunitaria y las normas de derecho positivo habrían dado lugar al inicio de la democracia y gestión pública intercultural (Sánchez, 2014; Antezana, 2008). Con la CPE de 2009, en los municipios, los grupos minoritarios indígenas tienen la posibilidad de elegir a sus representantes por normas y procedimientos propios a los Concejos Municipales y, en los departamentos, a las Asambleas Departamentales; en estos últimos en la elección de 2015 se eligieron 23 representantes de manera directa.

Los pueblos IOC históricamente demandaron mayor presencia del Estado en sus territorios, principalmente en el nivel local, pero también procuraron controlar su funcionamiento incorporándolos a la lógica comunitaria y asamblearia, para que la gestión pública y administrativa responda a las necesidades e intereses de la comunidad. Sin embargo, no lograron combinar ni articular adecuadamente el modelo comunitario y estatal por sus lógicas, racionalidades, tiempos, formas y ritualidades distintas e incluso contradictorias, aunque hay momentos de cierta concordancia, pero también son de tensión y conflicto. Ello no implica rechazo al Estado –en este caso al municipio–, sino, por el contrario, este es parte del territorio, pero no logran conciliar con los mecanismos de autogobierno; estos mecanismos se desbordan generando conflictos y distancias entre ambos. Por ello, los pueblos IOC demandaron autonomía y autogobierno para la incorporación plena de sus mecanismos de autogobierno, para la construcción de gobiernos indígenas incluyentes, plurales e interculturales. Hay avances importantes en este camino como mostraremos en las siguientes secciones.

Articulación entre mecanismos de autogobierno y los gobiernos de la AIOC

Con el reconocimiento de los derechos a la autonomía indígena y al autogobierno en la nueva CPE, y la puesta en marcha de estos derechos a partir de 2009, se abren posibilidades para que las organizaciones indígenas organicen los gobiernos de las entidades territoriales de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. El artículo 2 de la CPE es claro al respecto:

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

Más adelante, el artículo 290.II indica que “El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas 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”. Finalmente, en el artículo 296 se menciona que:

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.

Amparados en este marco normativo, los pueblos indígenas de tierras bajas y tierras altas impulsan la conformación de gobiernos de las entidades territoriales autónomas, incorporando mecanismos de autogobierno y a través del ejercicio de la democracia comunitaria. Para este fin, sin embargo, tienen que cumplir una serie de pasos jurídicos y administrativos que puede demorar hasta siete o más años. Entre los pasos más importantes por la vía de conversión municipal, están la decisión orgánica de transitar a la AIOC, el trámite de certificado de territorio ancestral ante el Ministerio de Autonomías, ahora Viceministerio de Autonomías, convocatoria de referendo a acceso a la AIOC, conformación de órgano deliberativo para la elaboración del Estatuto, elaboración de estatuto autonómico, revisión de constitucionalidad del Estatuto, convocatoria a referendo de aprobación de Estatuto y, finalmente, la conformación del gobierno de la AIOC. La implementación de la AIOC por la vía TIOC tiene algunas variantes, como el trámite de certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional ante el Viceministerio de Autonomías, trámite de creación de la entidad territorial autónoma ante la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Hasta el momento estos requisitos fueron superados por tres AIOC, que constituyeron sus gobiernos indígenas: Charagua de Santa Cruz y Uru Chipaya de Oruro por la modalidad de conversión municipal, y Raqaypampa de Cochabamba por la modalidad de TIOC. Tres procesos tuvieron un traspie en el referendo de aprobación de sus estatutos autonómicos por desacuerdos sobre los contenidos del estatuto y por la oposición de otros actores al proceso autonómico, estos son Totorá Marka de Oruro, Mojocoya y Hucaya de Chuquisaca. Otros cuatro procesos están a punto de someter sus estatutos autonómicos a consulta popular por referendo, entre los que se encuentran Pampa Aullagas y Corque Marka de Oruro, el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) de Beni y Lomerio de Santa Cruz. Pero también hay más de 20 procesos de municipios y TIOC que están en distintos momentos del proceso de implementación de las autonomías.

La aprobación de estatutos autonómicos, la constitución de los gobiernos de la AIOC y el inicio de la gestión pública nos permiten apreciar las distintas formas de relación y articulación entre los mecanismos históricos de autogobierno IOC y formas de gobierno de la AIOC.

Asambleas comunales y gobiernos de las AIOC

En principio, aclarar que los pueblos indígena originario campesinos, como hemos visto en párrafos anteriores, tienen estructuras históricas de autogobierno ejercidas a través de sus organizaciones IOC, consideradas “tradicionales”, “originarias”, “ancestrales” o “naturales” que pueden ser sindicatos o *ayllus* en tierras altas y capitánías, centrales y cabildos en tierras bajas, etc. Pero a la vez, a través de la implementación de la AIOC se están constituyendo gobiernos de las AIOC o de las entidades territoriales que, como veremos en adelante, serán cualitativamente diferentes a las entidades territoriales municipales y departamentales. Entonces, para mostrar la articulación entre ambas formas de gobierno nos referiremos, para el primer caso, como organización IOC y, para el segundo caso, como gobierno de las AIOC, aunque lo correcto sería *gobierno de la entidad territorial autónoma indígena originaria campesina*.

La relación, articulación e imbricación entre la organización IOC y el gobierno de la AIOC adquieren distintas formas y particularidades en cada pueblo indígena; depende de muchos factores, entre ellos, la fortaleza de la organización indígena, las formas de representación tradicional u orgánica, la organización administrativa del territorio, la influencia de la lógica municipal y la negociación entre los distintos actores del territorio. Aunque, según lo establecido en los estatutos autonómicos y la conformación de los primeros gobiernos de las AIOC, estos gobiernos tienden a constituirse en el brazo operativo y de gestión pública de las organizaciones indígenas (en algunos casos asumirán funciones propias de estas últimas).

La lógica asamblearia de las organizaciones IOC es transversal y permea la organización de los gobiernos de las entidades territoriales, puesto que interviene no solamente en la designación o elección de las autoridades, sino también en la gestión pública; en otros casos incluso se constituye en un órgano de gobierno de la AIOC. Este, en consecuencia, no es propiamente Estado ni tampoco solamente sociedad civil, sino la combinación de ambos.

En el caso de Charagua Iyambae, por ejemplo, el gobierno de la AIOC está compuesto por tres órganos: el Órgano de Decisión Colectiva (*Ñemboati Reta*), Órgano Legislativo (*Mborokuai Simbika Iyapoa Reta*) y Órgano Ejecutivo (*Tëtarembiokuai Reta*). El Órgano de Decisión Colectiva, la novedad en la estructura de gobierno, está compuesto por tres niveles de decisión según la estructura de organización territorial “tradicional”: la Asamblea Comunal (*Ñemboatimi*), Asamblea Zonal (*Ñemboati*) y la Asamblea Autonómica (*Ñemboati Guasu*). Y las decisiones se toman de manera escalonada, desde abajo hacia

arriba. Las asambleas comunales elaboran planes, evalúan, fiscalizan y controlan; proponen candidatos a los Órganos Legislativo y Ejecutivo; eligen representantes a las Asambleas Zonales y proponen candidatos a la Asamblea Autónoma.

Las Asambleas Zonales, por su parte, consensúan, aprueban, evalúan y fiscalizan planes, programas y proyectos zonales; eligen y revocan a los representantes del órgano legislativo y a los ejecutivos zonales, proponen la revocatoria de mandato del Coordinador o la Coordinadora (autoridad máxima) del gobierno de la AIOC. Además, eligen representantes para la Asamblea Autónoma. Estas instancias intermedias tienen mayor poder de decisión no solamente en la elección de las autoridades, sino también en el control y seguimiento al cumplimiento de mandatos provenientes de las Asambleas Comunales. La Asamblea Autónoma (tercer nivel de decisión), con representación de las seis zonas (cuatro capitanías guaraníes y dos centros urbanos), es una instancia de planificación, evaluación y seguimiento de estrategias y políticas públicas, recibe y aprueba informes de gestión del Órgano Legislativo y Órgano Ejecutivo e informa a las Asambleas zonales.⁶ En esta estructura histórica de toma de decisiones de la organización indígena –desde lo comunal hasta la asamblea intercomunal–, son parte de los órganos de gobierno de la AIOC, intervienen en la designación de autoridades a los órganos de gobierno, en la planificación, seguimiento, evaluación y fiscalización de la gestión pública; asimismo, controlan el desempeño de las autoridades y vigilan el cumplimiento de los mandatos generados en los espacios de decisión. Las Asambleas Comunales, en sus distintos niveles, tienen una doble cualidad, son sociedad civil y a la vez Estado.

El Órgano Legislativo, por su parte, legisla y fiscaliza de acuerdo a los mandatos establecidos por la Asamblea Autónoma, incluso la estructura de su organización está sujeta a la aprobación de Asamblea de Decisión Colectiva e informa sobre sus actividades a esta instancia. Del mismo modo, el Órgano Ejecutivo –compuesto por los ejecutivos zonales (*Tètarembiokuai*) y el Coordinador/a (*Tètarembiokuai Reta Imborika*)–, implementan las políticas públicas, la gestión de planes y proyectos e informan de sus acciones. Asimismo, el Órgano Ejecutivo cumple los mandatos del Órgano de Decisión Colectiva y el Órgano Legislativo.

La Asamblea Zonal y la Asamblea Autónoma tienen poder de decisión, no solamente en el desarrollo de mandatos, la elección y revocatoria de autoridades, sino también en el control y fiscalización de las acciones de los órganos Legislativo y Ejecutivo. Los mecanismos de autogobierno indígena se han incorporado ampliamente en el gobierno de la entidad territorial autónoma, incluso en los espacios y las estructuras de decisión colectiva.

⁶ La Asamblea Interzonal es la instancia “tradicional” de decisión, articulación y movilización de las cuatro capitanías guaraníes de Charagua, no tiene estructura organizativa, es convocada por acuerdo de las autoridades de las zonas o capitanías. Sin embargo, para el caso de la autonomía indígena este nivel se amplía a las dos zonas urbanas.

En la región del altiplano, el Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya (GANOUGH) está conformado por una Instancia Deliberativa (*Chawkh Parla*), Órgano Legislativo (*Laymis Parla*) y Órgano Ejecutivo (*Lanq̄s̄ni paqh mā eph*). La Instancia Deliberativa es el máximo nivel de decisión y deliberación del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, aunque no es considerada propiamente un órgano del gobierno de AIOC, como en el caso de Charagua Iyambae. Esta instancia está dirigida por la máxima autoridad originaria de la Nación Originaria Uru Chipaya, junto a las autoridades originarias de los cuatro *ayllus*.

La Instancia de Deliberación, según el Estatuto autonómico, asume tres tipos de atribuciones: la primera está relacionada con mecanismos históricos de autogobierno como resoluciones de conflictos de límites territoriales entre los *ayllus* y la de administrar la justicia indígena. La segunda está referida a los órganos de gobierno de la AIOC, como la consagración y posesión de autoridades del Órgano Legislativo y Ejecutivo, nominados por los *ayllus* por normas y procedimientos propios, y además, al ejercicio del control social a los órganos de gobierno. El tercer ámbito de atribuciones se refiere a la nominación y acreditación directa de asambleístas departamentales, nacionales y a otras instancias de representación política.

El Órgano Legislativo es la instancia deliberante, legislativa y fiscalizadora del GANOUGH en el marco de lo establecido por la CPE, las leyes y mandatos de la instancia deliberativa. El Órgano Ejecutivo se encargará de la gestión pública intercultural, de acuerdo a las decisiones y mandatos de la Instancia Deliberativa y normas emitidas por el Órgano Legislativo, pero tiene la obligación de hacer informes escritos y orales al Órgano Deliberante.

En la Nación Originaria Uru Chipaya, al igual que en Charagua Iyambae, la instancia de decisión deliberativa o la instancia de decisión ancestral, compuesta por los cuatro *ayllus*, no solamente nombra autoridades sino también define, en parte, las prioridades del desarrollo y controla el desempeño de sus autoridades. Sin embargo, lo que llama la atención es que algunas atribuciones propias de la organización indígena ancestral, según el Estatuto autonómico, se asignan al gobierno de la entidad autónoma.

En los valles altoandinos de Cochabamba, el gobierno de la AIOC de Raqaypampa está constituido por la Asamblea General de Comunidades, el Consejo de Gestión Territorial y la Autoridad Administrativa Autónoma, “todas ellas articuladas a los mecanismos comunales de organización, participación y control social vigentes” (art. 16). La institucionalidad creada por la AIOC es un complemento a las estructuras organizativas existentes; la institucionalidad estatal se adecua a la estructura organizativa o, mejor dicho, está organizada en el marco de la jurisdicción territorial de la organización IOC⁷.

⁷ En el artículo 16 del Estatuto autonómico se explica la preminencia de la jurisdicción de la organización: “La organización del gobierno autónomo IOC de Raqaypampa se basa en la estructura y funcionamiento

La Asamblea General de Comunidades es la máxima instancia de decisión, participación y control social, con facultades deliberativas, legislativas, fiscalizadoras, además administra la justicia. Esa facultades se desarrollan en los eventos propios de la organización como los congresos, ampliados y reuniones ordinarias realizados regularmente en la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR). En estos espacios se tratarán todos los temas relacionados con el gobierno de la AIOC y la gestión pública, desde la modificación del Estatuto hasta la aprobación de los planes operativos anuales (POA). Sin embargo, adicionalmente, se constituyen otros espacios para tratar temas del gobierno de la AIOC, cuando sea necesario, como la Asamblea General Autónoma de Comunidades para la elección y evaluación de los representantes del gobierno indígena y la Asamblea Anual Autónoma para la elaboración de POA u otros temas arriba mencionados.

Las decisiones tomadas en estos espacios se constituyen en mandatos de cumplimiento obligatorio que deben plasmarse en actas y resoluciones y, cuando corresponda, en normas. En estos espacios de decisión dirigidos por las autoridades máximas de la organización IOC, los miembros del Consejo de Gestión Territorial y la Autoridad Administrativa Autónoma solo tienen derecho a voz. El Consejo de Gestión Territorial de la AIOC está encargado de implementar y ejecutar las decisiones emanadas de la Asamblea General de Comunidades que tengan que ver con la gestión territorial y el desarrollo integral; es una instancia operativa y técnica de apoyo y monitoreo a la Autoridad Administrativa de la Autonomía, elabora estrategias de implementación y propuestas de financiamiento, gestiona recursos y rinde informes a la organización indígena sobre el avance de la gestión.

La Autoridad Administrativa de la Autonomía es la máxima autoridad ejecutiva del gobierno de la AIOC, cumple, ejecuta y administra mandatos emanados de la Asamblea General de Comunidades; implementa la gestión pública y administrativa. Los mandatos se elaboraron de abajo hacia arriba, en los distintos eventos de decisión de la organización: comunidades, subcentrales y central Regional.

La organización indígena de Raqaypampa fue bastante osada en la conformación del gobierno de la AIOC, no emuló la organización de las entidades territoriales autónomas (entre ellos el municipio), sino más bien adaptó plenamente los mecanismos estatales a las estructuras de decisión comunitaria. El poder de decisión reside claramente en la organización indígena; el gobierno de la AIOC, como se menciona en el estatuto, es una instancia operativa. La organización del gobierno de la AIOC de Raqaypampa no tiene característica municipal o liberal como considera Tockman (2017), sino más bien tiene

vigente de las organizaciones sociales del territorio y en el fortalecimiento de las mismas para el cumplimiento de las competencias autónomas establecidas por la CPE y la ley”.

lógica comunitaria. Sin embargo, esta forma de estructura de gobierno genera desafíos a la organización indígena, en el sentido de adecuar los espacios de decisión o asambleas a las rutinas y procedimientos que implica la legislación, deliberación y fiscalización.

Lo que se observa en los tres casos, es que las instancias de autogobierno practicadas históricamente por los pueblos indígenas –en este caso los sistemas asamblearios–, se incorporan activamente en la conformación de los gobiernos de las AIOC, de distintas maneras, con poder de decisión no solamente en la conformación de los órganos de gobierno sino también en la definición de prioridades de desarrollo económico, social y cultural. No obstante, la decisión plena sobre la gestión pública es una tarea y desafío pendiente, puesto que las competencias y el destino/inversión de la mayor parte de los recursos económicos todavía están definidos por la CPE y las leyes nacionales. Asimismo, el sistema asambleario que permea la organización del gobierno de la AIOC puede presentar limitaciones; por ejemplo, la rotación anual de las autoridades de las organizaciones IOC puede dificultar el seguimiento a largo plazo a la gestión pública, puesto que se interrumpen las experiencias y aprendizajes adquiridos.

Representación política territorial

La distribución de la representación política en el gobierno de la AIOC y el ejercicio de la gestión pública están basados en la estructura de la organización territorial tradicional o ancestral de los pueblos IOC. Las organizaciones IOC tienen base territorial y la representación social a sus estructuras de autogobierno se organiza en base a ella. Esta misma organización territorial se ha adoptado para la representación política a los órganos de gobierno de la AIOC, no se ha organizado otra distinta como generalmente se hacía para la conformación del gobierno municipal; se creaban distritos municipales sin tomar en cuenta la estructura territorial preexistente. Sin embargo, en algunos casos no se logró resolver o consensuar la forma de organización territorial para la representación política al gobierno de la AIOC; una parte de la población defendía la organización territorial ancestral y otra parte la organización territorial municipal (distritos municipales), estos desacuerdos obstaculizaron el avance de las autonomías indígenas en algunos casos⁸. En algunos casos, la organización territorial ancestral de los pueblos IOC no generó distribución equitativa de la representación de los órganos de gobierno de la AIOC, puesto que la estructura territorial está organizada bajo otros criterios como

⁸ En el caso del municipio de Jesús de Machaca, la organización tradicional está estructurada en dos *markas*, la de arriba y la de abajo. La *marka* de arriba –que además corresponde a distrito municipal– propone que la representación política del gobierno autónomo sea a través del sistema tradicional, a través de *markas*. En cambio, la *marka* de abajo propone que la representación sea a través de distritos municipales, puesto que a este le corresponde cuatro distritos de los cinco. Este desacuerdo en relación a la distribución territorial de la representación política al gobierno de la AIOC ha obstaculizado el avance de la autonomía. En la AIOC de Salinas Garci Mendoza de Oruro, similar desacuerdo obstaculiza el proceso autonómico.

la dualidad, oposición y complementariedad, y no necesariamente en términos de equidad de población, puesto que esta última es la condición para distribución de la representación política.

En el caso de la AIOC Charagua Iyambae, la representación política de los órganos de gobierno está constituida en base a la organización tradicional del pueblo guaraní, al cual también se integró a los centros urbanos. Charagua está conformada por capitanías (comunidades) y barrios, estas, a su vez, forman las cuatro capitanías zonales guaraníes (Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso y Bajo Isoso) y dos centros urbanos (Charagua Pueblo y Charagua Estación). Esta estructura preexistente fue la base para la organización de la representación política y la gestión pública descentralizada, aunque en términos de población son disímiles, pero son territorios con historias e identidades propias y particulares. Para la elección de autoridades de los tres órganos de gobierno de Charagua Iyambae, las asambleas comunales proponen candidatos y en las asambleas zonales eligen a las autoridades de los candidatos sugeridos de acuerdo a los cupos establecidos de manera equitativa. El coordinador del gobierno de la autonomía fue elegido por primera y única vez en asamblea interzonal con participación de las capitanías zonales y las zonas urbanas, y para los próximos periodos de mandatos será elegido por rotación en las asambleas zonales o por voto universal en los centros urbanos.

En el caso de Uru Chipaya, la representación política del gobierno de la AIOC se distribuye en base a la organización ancestral del territorio, es decir, comunidades, *ayllus* y *suyu* (nación). En la Instancia Deliberativa, en tanto Asamblea de todo el territorio, se desarrolla con la participación de todas las autoridades originarias, públicas y comunitarias de toda la Nación. En el Órgano Legislativo, los cuatro *ayllus* tienen representación territorial, uno por *ayllu*, pero también cada *ayllu* designa a una autoridad originaria por normas y procedimientos propios; la gestión de estas últimas es de un año, igual que en la organización originaria y su trabajo es de servicio no remunerado. La máxima autoridad del Órgano Ejecutivo no es elegida en la jurisdicción territorial del *suyu* (nación), sino en el ámbito territorial del *ayllu*, en el nivel intermedio, por rotación entre los cuatro *ayllus*.

En Raqaypampa, las cinco subcentrales se constituyen en una especie de circunscripciones territoriales para la elección de candidatos al Consejo de Gestión territorial y al cargo de la autoridad administrativa. Cada subcentral elige cuatro candidatos, con criterios de paridad entre hombres y mujeres, dos para la primera instancia y los otros para la segunda instancia de gobierno. Y de todas y todos los candidatos propuestos por las subcentrales la Asamblea General de Comunidades, con participación de todos los miembros de la autonomía, elegirá a cinco representantes titulares para la primera instancia, los mismos deben corresponder a las cinco subcentrales, en equilibrio entre hombres y mujeres. En este nivel también se elegirá a la autoridad administrativa autonómica de los candidatos propuestos por las subcentrales; no necesariamente todas las subcentrales proponen candidatos.

Entonces, la representación política de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas se adapta a la estructura de la organización territorial tradicional y no a la inversa; generalmente se solía organizar el territorio para la representación política en función a cupos de representación establecidos desde el Estado central. A través de este procedimiento se distribuye equitativamente la representación política sin alterar la estructura de organización territorial ancestral. Del mismo modo, la planificación de la gestión pública se construye de manera escalonada, de abajo hacia arriba, sobre la base de esta forma de organización territorial de las organizaciones.

Elección de autoridades por normas y procedimientos propios

Las normas y procedimientos propios desarrollados históricamente por los pueblos IOC para la elección o nominación de sus autoridades fueron también incorporados para la conformación de los gobiernos de las AIOC. En este momento del proceso autonómico, se podría decir que se ejerce plenamente el autogobierno, puesto que se pone en vigencia la democracia comunitaria en la elección o nominación de autoridades, antes realizada en el marco de la democracia representativa liberal y con participación de partidos políticos. Sin embargo, en algunos casos se han combinado mecanismos de la democracia comunitaria con algunos mecanismos de voto universal secreto para los sectores no indígenas.

En Charagua Iyambae las y los representantes a los órganos de GAGCHI se eligieron de forma escalonada, de abajo hacia arriba. En las comunidades, el nivel básico de la organización designa representantes para el desarrollo de las asambleas zonales eleccionarias (esta asamblea se constituye exclusivamente para la elección de autoridades), y proponen candidatos para los tres órganos de gobierno, se realizan por consenso y proclamación. En las asambleas zonales eleccionarias guaraníes se eligen a las autoridades por normas y procedimientos propios, pero con matices diferentes, con variantes de una zona a otra y según la importancia de los órganos de gobierno, además adaptando algunos mecanismos de la democracia liberal. En una capitania, las autoridades para las tres instancias de gobierno de la AIOC fueron elegidas por aclamación, levantando las manos, como se elige tradicionalmente a las autoridades naturales. Otra capitania optó por el “voto secreto en asamblea”, donde los participantes escriben el nombre del candidato de su preferencia en un pedazo de papel distribuido previamente y luego depositan en el ánfora ubicada en al frente de la asamblea. En otras capitancias se combinaron ambas modalidades de elección. En los centros urbanos la población no indígena eligió a sus autoridades por voto universal secreto, sin intervención de partidos políticos. Sin embargo, la autoridad máxima del gobierno indígena fue elegida por primera y única vez en una asamblea interzonal por normas y procedimientos propios, con la participación de todas las zonas.

En el caso de Raqaypampa, la elección de representantes al Consejo de Gestión Territorial y para la Autoridad Administrativa Autonomía de la Entidad Territorial Autónoma,

denominada Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino del Territorio de Raqaypampa (GAIOC-TR), pasa por los distintos niveles de la organización indígena y se desarrolla por normas y procedimientos propios. En el nivel comunal se designan candidatos después de deliberar, consensuar o, en todo caso, elegir por aclamación. No todas las comunidades presentan candidatos, solamente las interesadas o los que tienen líderes potables. En el nivel subcentral, de todos los candidatos nominados por las comunidades se eligen dos para la instancia de gestión, y si ven conveniente también eligen dos candidatos para la instancia administrativa. Finalmente, la Autoridad Administrativa Autónoma del GAIOC-TR es elegida en la Asamblea General de Comunidades por normas y procedimientos propios, los candidatos se ubican al frente y de espaldas a los que dirigen la Asamblea, los participantes se ponen en fila delante del candidato favorito. Para el caso del Consejo de Gestión Territorial, cada subcentral elige a un titular y suplente; en realidad ambos candidatos son ratificados en la Asamblea General de Comunidades.

En la AIOC de Uru Chipaya no existe elección de representantes para ninguna instancia de gobierno, sino que la designación se realiza por rotación o turno, igual que en la organización originaria el cargo en la comunidad rota por todas las familias. La Instancia Deliberativa está compuesta por todas las autoridades originarias (de los distintos niveles), públicas y comunitarias de la nación Uru Chipaya. El Órgano Legislativo está compuesto por ocho representantes nominados por dos modalidades, cuatro son designados por representación territorial, uno por *ayllu*, todos elegidos por normas y procedimientos propios, por rotación entre las comunidades que componen el *ayllu*. Los otros cuatro, uno por *ayllu*, son autoridades originarias designadas por la organización por normas y procedimientos propios, su periodo de mandato es de un año, el mismo que en la organización originaria. La autoridad máxima del Órgano Ejecutivo es designada en el nivel el *ayllu* por turno o rotación. La autoridad máxima de la Instancia Deliberativa consagra y posesiona a las cuatro autoridades elegidas por representación territorial al legislativo y a la autoridad del ejecutivo.

Los pueblos indígenas tienen distintas modalidades de elección y designación a autoridades de los gobiernos de las AIOC, pues responden a procesos históricos, sociales, culturales y políticos particulares y distintos. Los originarios, como en el caso de Uru Chipaya, están arraigados a las formas ancestrales de designación de autoridades originarias. Los campesinos en Raqaypampa eligen y conforman su representación política en base a la estructura de organización sindical. Los indígenas guaraníes, por su parte, eligen a sus autoridades en asambleas, pero también combinan sus procesos con algunos mecanismos de la democracia representativa, como el voto en ánfora frente a la Asamblea. La democracia comunitaria, como mecanismo de autogobierno, se ejerce de distintas formas para la elección de autoridades de las entidades territoriales autónomas.

La elección de las autoridades para los órganos de gobierno de las AIOC representa el momento pleno de ejercicio del autogobierno; se realiza en función de normas y

procedimientos propios practicados históricamente para la elección de sus autoridades por los pueblos indígenas y se efectúa de abajo hacia arriba, en la mayoría de los casos hasta el nivel intermedio (zonal, *ayllu*, subcentral). Esta etapa de ejercicio de la democracia comunitaria quizá sea el momento más pleno de autodeterminación indígena de todo el proceso autonómico; en cambio, el ejercicio de la gestión pública por el momento no tendrá estas características, puesto que ya están preestablecidos los alcances y las competencias en la CPE, así como también el destino de los recursos económicos. La elección de autoridades al gobierno de la AIOC de forma directa, por normas y procedimientos propios marca la diferencia sustancial con las otras entidades territoriales autónomas.

De la gestión territorial a la gestión pública

Las organizaciones IOC de tierras bajas y tierras altas, como mencionamos en la primera parte del documento, gestionan su territorio históricamente en base a sus normas y procedimientos propios; no solamente definen el uso y acceso a los recursos naturales principalmente renovables, sino también lo relacionado con aspectos organizativos, políticos y culturales. La jurisdicción de la autoridad indígena sobre el territorio se define y se construye colectivamente a través de acuerdos entre todos los actores, pero también en relación y disputa con el Estado en sus distintas versiones y niveles.

Desde los años 90 del siglo pasado las TCO en proceso y tituladas, con el apoyo de la cooperación internacional, empezaron la elaboración de planes de gestión territorial indígena para la consolidación del control de territorio; estos instrumentos concretamente buscaban fortalecer los mecanismos de gobernanza, garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales, elaborar normas para la gestión del territorio y vincular las TCO con las estrategias de desarrollo de los distintos niveles del Estado (Parellada y Betancur, 2010; Salgado, 2010). Varios pueblos indígenas con amplia participación y reflexión elaboraron planes de gestión territorial que les fueron útiles para la implementación de proyectos financiados por la cooperación internacional, gestionar recursos ante las instancias del Estado y definir el proyecto político del territorio indígena, puesto que en estos se hacía mención al fortalecimiento organizativo, al control territorial y a la autonomía indígena. En estos documentos se intentó sistematizar la gestión territorial que desarrollaban tradicionalmente los pueblos indígenas y se proponía que se desarrollara de manera más planificada y organizada, pero no siempre funcionó ni tampoco se logró articular con los planes municipales de desarrollo.

Las TCO que se convirtieron en Distritos Municipales Indígenas elaboraron planes de desarrollo distrital –estos eran similares a los planes de gestión territorial indígena–, para articularse con planes municipales de desarrollo. A través de este proceso lograron descentralizar una parte de los recursos, principalmente los provenientes de la

participación popular para que sean gestionados e invertidos según sus propias formas de gestión y gobierno. En algunos casos, como en el de Raqaypampa, innovaron sistemas de licitación y contratación adecuados al territorio, sin que ello implique la vulneración de las normas de administración estatal vigentes.⁹

Se podría decir que las organizaciones indígenas tienen una vasta experiencia en la gestión del territorio a través de normas y procedimientos propios, experiencia en gestión pública en algunos distritos municipales y en municipios donde participaron activamente las poblaciones indígenas, pero estas últimas todavía bajo lógica liberal. Sin embargo, hay poca experiencia en la gestión pública distinta a la municipal organizada bajo la lógica comunitaria. Según Sánchez:

(...) la gestión pública municipal en aquellos municipios con bastante presencia de ayllus y comunidades indígenas está siendo influida por los modos de organización tradicional, dando lugar al comienzo de una gestión pública intercultural, que incorpora simultáneamente elementos legales inherentes al Estado de derecho y normas consuetudinarias pertenecientes a las sociedades aborígenes. (2014: 92)

Sin embargo, como mostraron Colque y Cameron (2010) es difícil la articulación y combinación entre la lógica comunitaria y la municipal liberal, esta última tiende a distanciarse de la primera.

La construcción de una gestión pública intercultural, distinta y mejor a la municipal, es un desafío todavía pendiente, un proceso por construir, probablemente más complicado que la propia constitución de los gobiernos de las AIOC, puesto que implica negociar con el Estado central un marco normativo adecuado a la visión de desarrollo de los pueblos indígenas.

A modo de conclusión

La constitución de los gobiernos de las AIOC, a través del ejercicio de la democracia comunitaria y la implementación de la gestión pública en base a las decisiones colectivas y espacios de autogobierno (asambleas, cabildos, encuentros, etc), trastoca las formas de organización moderna liberal o, más bien, como diría Exeni (2015), “quiebran la lógica liberal republicana del régimen político y la forma de gobierno”. El clivaje sociedad civil y Estado no son suficientes para pensar los sistemas de gobierno de las entidades territoriales autónomas; en algunos casos, en particular en Raqaypampa, la organización comunitaria es a la vez sociedad civil y Estado. Al respecto, en la sentencia constitucional del Estatuto autonómico de Torora Marka (SC 0009/2013) se menciona que:

⁹ En Raqaypampa, en el marco de la gestión territorial, también se ha avanzado en el control de la educación escolar, incorporando un calendario regionalizado y un currículo diversificado, en negociación conflictiva con las autoridades educativas.

(...) en la gestión estatal a nivel de la AIOC la distinción entre lo público y lo privado tiende a hacerse más flexible, pues no aplica la lógica occidental cerrada entre lo individual y lo colectivo, lo público y lo privado, abriendo espacios de funcionamiento participativo más amplios y frecuentes (...).

Según los magistrados del TCP, la organización gubernamental de la AIOC, por lo menos para el caso de Totora Marka, emerge de la combinación de dos vertientes, de la organización ancestral y del modelo municipal, que habría dado lugar a “un sistema mixto en el que la división taxativa entre gobernantes y gobernados como entre ejecutivo y legislativo, propia de los sistemas occidentales, si bien existe, tiende a relativizarse”.

Se sostiene generalmente que con la constitución de los gobiernos de las AIOC y la implementación de la gestión pública de carácter intercultural se estaría ejerciendo el derecho al autogobierno, sin embargo considero que esta forma de gobierno fortalece los mecanismos de autogobierno ejercidos históricamente por los pueblos IOC. El alcance del gobierno de la AIOC, según su estatuto y las competencias establecidas en la CPE, estará orientado a la gestión de los recursos públicos, principalmente en base a los mandatos establecidos y elaborados por los distintos niveles de la organización IOC. La organización IOC seguirá ejerciendo jurisdicción sobre el territorio, los recursos naturales renovables, la vida social, cultural y política. En este marco, el gobierno de la entidad territorial autónoma, como instancia estatal con características distintas y propias, contribuirá al fortalecimiento del autogobierno históricamente ejercido por la población IOC.

Los pueblos IOC, con el ejercicio del derecho a la autonomía y particularmente con la conformación de gobiernos de la AIOC según normas y procedimientos propios, principios y criterios, establecidos en sus estatutos autonómicos, no se están aislando de los otros niveles de gobierno ni del Estado Plurinacional, sino más bien, se están incorporando o articulando en los términos definidos por los IOC. No es una integración a la estructura estatal en los términos definidos por el Estado como sucedía en el Estado nación republicano liberal. Con la organización del gobierno de la AIOC, las organizaciones de los pueblos indígenas establecieron y negociaron espacios de autonomía y autogobierno con los otros niveles del Estado, pero todavía está pendiente el ejercicio de una gestión pública propia, diferente y alternativa que permita ampliar y profundizar el autogobierno.

Finalmente, el ejercicio de la democracia comunitaria y, en algunos casos, la combinación con mecanismos de la democracia representativa liberal para la constitución de los gobiernos de la AIOC está aportando a la construcción de la democracia intercultural y a la reconstitución de las naciones ancestrales IOC, lo cual permitirá la construcción del Estado Plurinacional. Sin embargo, todavía es un desafío de largo plazo la irradiación de

estas formas de autogobierno a los otros niveles de gobierno, posiblemente tome muchos años; los avances impulsados desde abajo son muy significativos para ello.

Referencias

- Albó, X. (1990). *La comunidad hoy. Los Guaraní Chiriguano*. La Paz: CIPCA.
- Albó, X. y Barnadas, J. (1990). *La cara india campesina de nuestra historia*. La Paz: UNITAS/CIPCA.
- Antezana, U. F. (2008). *Gestión intercultural*. La Paz: Viceministerio de Descentralización/GTZ.
- Arze, J. R. (2015). *Antología de documentos fundamentales de la historia de Bolivia*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.
- Colque, G. y Cameron, J. (2010). “El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca”. En *Informe 2009. Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 172-208). La Paz: Fundación Tierra.
- Declaración constitucional plurinacional 0009/2013 [control previo de constitucionalidad al Estatuto Autonomo Indígena Originario Campesino de Totora Marka], 27 de junio de 2013.
- Exeni, J. L. (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg y Proyecto ALICE.
- Galindo, M. (2007). *Visiones aymaras sobre las autonomías: aportes para la construcción del Estado nacional*. La Paz: PIEB.
- Galindo, M. (2008). *Municipio indígena: análisis del proceso y perspectivas viables*. La Paz: CEBEM.
- Heredia, F. (2016). *Desdibujando fronteras. Relaciones urbanas-rurales en Bolivia*. La Paz: CIPCA.
- Parellada, A. y Betancur, A. C. (2010). *Derechos de los Pueblos Indígenas: La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005 - 2009)*. La Paz: DANIDA/IWGIA.
- Rivera C. S. (2010). “Democracia liberal y democracia del ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia”. En *Violencia (re) encubiertas en Bolivia* (pp. 133-174). La Paz: La mirada salvaje/piedra rota.
- Sánchez S. R. (2014). *Gestión municipal e interculturalidad: Competencia y cooperación en la generación de bienes comunes*. La Paz: PIEB.
- Stern, S. (1990). *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes: siglos XVIII al XX*. Lima: IEP.
- Ticona, E. (2000). *Organización y liderazgo aymara: La experiencia indígena en la política boliviana 1979 - 1996*. Cochabamba: AGRUCO.

Tockman, J. (2017). “La construcción de autonomía indígena en Bolivia”. *Cuestión Agraria*, volumen (3) (pp. 105-113).

Salgado, J. M. (2010). “La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?”. En *Informe 2009: Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 209-246). La Paz: Fundación Tierra.

Urioste, M. (2017). *Pluriactividad campesina en tierras altas*. “Con un solo trabajo no hay caso de vivir”. La Paz: Foro Andino Amazónico de Desarrollo Rural.

**GESTIÓN TERRITORIAL
Y ECONOMÍA COMUNITARIA**

Autogobiernos, territorios y mecanismos de (auto)gestión

Elizabeth Lourdes Huanca Coila

Introducción

Con la aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) en febrero de 2009, se asume el desafío de la redefinición e implementación de un nuevo modelo de Estado fundamentado principalmente en la inclusión de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) en todos los ámbitos de vida estatal, a fin de impulsar un modelo de desarrollo bajo el paradigma del Vivir Bien¹ a partir del ejercicio de derechos individuales pero también colectivos, cuya conjugación marca unos de los principales elementos que le dan vida a la concepción de la *plurinacionalidad*, tal como se expresa en el artículo 8 parágrafo II de la CPE:

[E]l Vivir Bien se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidad, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales.

En este Estado Plurinacional los actores principales son las naciones y pueblos indígenas, cuyos principios y valores, fundamentados principalmente en sus cosmovisiones / visiones de vida, ahora sí pueden ser introducidos en los esquemas de la gestión de la política pública y de la cosa pública en beneficio propio a modo de impulsar un desarrollo con identidad propia; y en reconocimiento a sus sistemas de economía, sus instituciones, leyes, costumbres o filosofías de vida como iguales (Santos, 2011), desmitificando el subdesarrollo con el que se interpretaba a estas sociedades desde la visión occidental.

1 Quitando el romanticismo, este paradigma debe ser entendido como una visión de vida que respeta las concepciones, prioridades, intereses y ayuda a resolver las principales necesidades sociales, culturales, económicas, ambientales y espirituales de la población en su diversidad cultural, a partir del principio de relaciones de reciprocidad con la Madre Tierra como fuente de vida y hogar, articulando sociedades, tierra - territorio, y ejercicio del poder (De la Quintana, 2011). La traducción aún es limitada en relación a las comprensiones desde diferentes naciones en sus propios idiomas.

Después de cinco siglos de formas de relaciones de subordinación e indiferencia de invasores, gobernantes de turno y autoridades políticas para con las organizaciones y liderazgos de las NPIOC, la plurinacionalidad se materializa a partir del reconocimiento y ejercicio de diversas formas de democracia que va más allá de la representativa/liberal. Economías comunitarias que superan la noción de mercado puro y duro. Gestión pública que incluye la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) a nivel local y/o regional. Justicia ordinaria que debe dialogar con la justicia indígena. Gestión compartida en territorios con patrimonio natural y cultural en calidad de área protegida. La gestión y beneficio común de la explotación y manejo de recursos naturales. Todo ello significa un conjunto de procesos estructurales de desmontaje, rediseño y/o creación de institucionalidad estatal capaz de incluir a los excluidos históricamente y de establecer mecanismos de deliberación y diálogo de políticas públicas para el beneficio de todas y todos o por lo menos de una mayoría.

Mientras las dos preocupaciones más relevantes en la sociedad mundial tienen que ver con el medioambiente y con las finanzas, aparentemente desde las NPIOC, existen filosofías, formas y estrategias de vida que justamente han permitido desarrollar un relacionamiento favorable con la naturaleza / medioambiente / casa grande y con sistemas económico-productivos que procuran crecimientos justos o desarrollan condiciones y prácticas que favorecen a una reducida brecha entre ricos y pobres, o la concentración de ganancias en manos de pocos.

La autonomía indígena originaria campesina sería el espacio genuino para llevar adelante nuevas formas de hacer política e impulsar el desarrollo de una NPIOC. Esto significa dar lugar a las formas y visiones de las NPIOC para Vivir Bien, que no se enmarca en una aspiración sociocultural estática sino más bien contemporánea a partir de las nuevas aspiraciones y necesidades de las sociedades indígenas. Esta condición en la gestión pública no podría ser traducida sin una lógica de recepción y acogimiento de la plurinacionalidad en todos los ámbitos y sistemas de gestión y gobierno (Schavelzon, 2015).

Como bien dice Exeni (2015), la garantía de derechos radica en su pleno ejercicio, por lo tanto, para la implementación real de un Estado Plurinacional con AIOC, uno de los principales procesos de desmontaje está relacionado con la gestión pública, que es la que permite o permitirá la implementación de políticas públicas acordes a las necesidades e intereses de la mayoría de la población, en particular de los excluidos históricamente. La CPE, en sus artículos 1, 2, 30, 289 a 296, 303 y 304 reconoce los derechos indígenas y el derecho a la implementación de AIOC, en el marco de sus procedimientos, sistemas y normas propias. Es decir, el nivel autonómico indígena desafía a la gestión pública y los diferentes órganos subyacentes a acoger, dialogar y articular la autogestión territorial indígena para la gestión de esta nueva entidad territorial autonómica, entre lo liberal y comunitario, así como el autogobierno para con las estructuras de autoridad y toma de decisiones clásica/occidental.

Esto exige una capacidad de deconstrucción de estructuras, sistemas, institucionalidad y actitudes monoculturales para dar lugar a la recreación y reproducción de otras formas de ejercicio de autoridad, poder, toma de decisiones, economías, justicia, control social y fiscalización, cuidado de la madre tierra, etc., en el marco de la pluralidad de visiones de las NPIOC en diálogo y complementariedad con las visiones de las otras poblaciones, pero sobre todo en el marco del ejercicio de los derechos a la libre determinación y el autogobierno.

Las transformaciones planteadas significan un cambio ideológico y organizativo a la vez, pues para la implementación de las AIOC están involucrados los cuatro poderes del Estado (ejecutivo, electoral, judicial/constitucional y legislativo), donde cada uno tiene su rol en la constitución y funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) indígenas, en el resarcimiento de los daños provocados por la sociedad criolla que ha excluido a las NPIOC de los procesos políticos, sociales, económicos y de desarrollo en general, traducidos en las formas de organización estatal, comenzando por el desprecio y subordinación territorial subsumida a la división político administrativa, pasándose por alto las territorialidades de los *ayllus - markas - suyus*, y comunidades indígenas del oriente y Chaco de NPIOC. Esto significa sacar al “agente colonial” inmerso en los sistemas, actitudes, definiciones y normas (Mancilla, 2017).

Traspasar y transformar las institucionalidades clásicas, conservadoras, que fueron las que excluyeron a las NPIOC, significa otro reto, pues no basta con los mandatos constitucionales, que muchas veces se quedan en el plano declarativo, si no son objetiva y subjetivamente operativizables a través del andamiaje de la cosa pública. En el caso de las AIOC, se cuenta con una Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD 2010), la Ley 026 de Régimen Electoral y Ley 018 del Órgano Electoral, con sus propias reglamentaciones para diferentes pasos en el proceso de acceso, creación de órgano deliberativo, elaboración y aprobación de estatutos, y constitución de gobierno.

El desafío ideológico cobra magnitud cuando se observa que a nueve años de la aprobación de la CPE, se cuenta con tres AIOC (Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya) iniciando el proceso de implementación de sus gobiernos con dificultades “administrativas” vinculadas al gobierno central y que evidentemente no han podido acoger las concepciones ontológicas de los autogobiernos en sus procedimientos para la implementación de planes, programas y proyectos bajo una lógica de ejecución financiera que responda a sus dinámicas de autogobierno.

Esta dificultad continúa a pesar de que la CPE señala las condiciones del ejercicio del autogobierno con libre determinación, lo que significa la implementación de sus instituciones, saberes, conocimientos, formas propias y prácticas, traducidas en la autonomía. Así lo señalan los artículos 2, 289 y 290, que a la letra dicen:

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

Artículo 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290, parágrafo II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas 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.

Las AIOC se constitucionalizan gracias a su existencia precolonial de las NPIOC con sistemas de autogobierno y autogestión, mismas que se desarrollaron de una u otra manera, resistiendo, cambiando formas territoriales, ajustando sus estructuras de gobierno según la coyuntura y el contexto (normalmente en circunstancias de opresión, racialización y reducción). En la actualidad siguen vigentes varias formas de autogobierno que no necesariamente están estatalizadas, como el autogobierno de las Naciones del Jacha Karangas o Yamparas o Guaraníes.

Contexto territorial y social de las NPIOC en la Bolivia plurinacional

La apuesta de la plurinacionalidad en la CPE significaba un cambio favorable en las condiciones de vida de las NPIOC, más aún si partimos de la propuesta del Pacto de Unidad hacia la Asamblea Constituyente, cuyos vértices planteaban una autonomía territorial en todos los municipios con mayoría poblacional IOC (Schavelzon, 2015), en gran medida sustentada en los resultados del Censo 2001², que mostraba una sociedad boliviana multicultural, con un 62 % autoidentificada con alguna NPIOC. Esto fortaleció las bases para el planteamiento de lo plurinacional. Sin embargo, en el Censo 2012 se observa una “reducción” de la población NPIOC al 42 %, en gran medida debido al cambio de coyuntura (la CPE Plurinacional ya había sido aprobada), la forma de preguntar la “pertenencia” que tiene mayores implicancias que solamente la autoidentificación y crecimiento de la urbanización (67 %), lo que ha significado una profundización de las prácticas de distribución de familia para el Censo (entre la residencia urbana y rural o la multiresidencia), y los cambios demográficos (caída del crecimiento de la población quechua por ejemplo) (Nicolás y Quisbert, 2014).

² Considerando que era un escenario de coyuntura contestataria de las masas.

Estos son elementos que influyen en la constitución de AIOC porque estas dinámicas se traducen en las poblaciones locales, pero al mismo tiempo reconfiguran los planteamientos realizados por Albó y Romero (2009) cuando en base al Censo 2001 identificaron aproximadamente 187 municipios (57,2 %) potencialmente convertibles en AIOC según la escala de la Condición Étnico Lingüística (CEL) y más de 100 Territorios Comunitarios de Origen (TCO) por su situación de titulación, población y límites político administrativos.

Según el Censo 2012, además de pasar a ser “minoría”³, se observa la presencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos cerca al 50 % y más en 237 municipios (más de la mitad de todo el país, ver mapa); esta situación pone de manifiesto que los derechos de las NPIOC son preponderantes en la implementación de las políticas públicas interculturales y la construcción de la plurinacionalidad. Nuevamente se ratifica el potencial de varios municipios de constituirse en AIOC, más allá de los que ahora están en carrera, o a punto de ejercer sus sistemas de gobierno a partir de la implementación de Municipios IOC o Distritos Municipales IOC.

Finalmente, otra constatación es que la población de NPIOC está entre el campo y la ciudad (rural - urbano), ratificándose las tendencias de la doble residencia o la multirresidencia, que al mismo tiempo influye en la diversificación de las estrategias de vida, económicas y desempeño de derechos políticos. En la región amazónica se observa la conformación de nuevas identidades urbanas con una fuerte configuración multicultural al ser receptoras de migración; así se observa a través del fortalecimiento de organizaciones de indígenas urbanos como es el Cabildo Indígenal de Trinidad o la Asociación de Pueblos Indígenas Urbanos de Santa Cruz.

Población Bolivia 2012

Género	Población	Porcentaje %
Mujer	5.040.409	50,1
Hombre	5.019.447	49,9
Total	10.059.856	100

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2012.

³ Hay mucha historia de por medio que explica la reducción, empezando porque CONAMAQ demandó al INE para que sean incluidas las 16 nacionalidades o *suyus* que lo constituyen, pero el criterio más bien fue la lista incluida en la CPE que más está vinculada con los idiomas.

**Población con pertenencia de una nación
y pueblo indígena originario campesino**

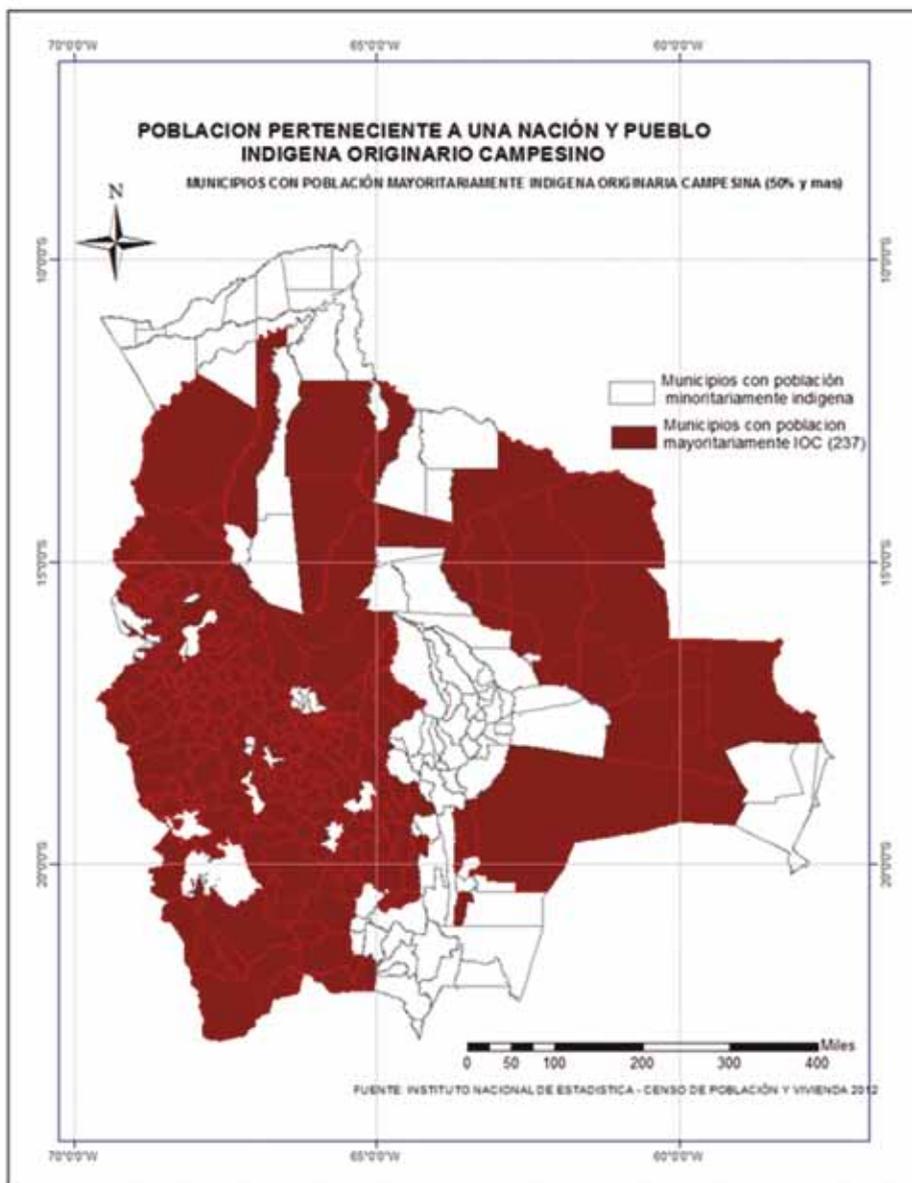
Género	Población	Porcentaje %
Mujer	2.090.109	49,8
Hombre	2.109.868	50,2
Total	4.199.977	100

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2012.

Entre otros datos relevantes que se observan en los resultados del Censo 2012, actividades como la agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura ocupan a un 26,6 % de las mujeres y 31,2 % de los hombres del área rural principalmente, ratificando la hipótesis de las transformaciones en los sistemas económico-productivos de carácter comunitario.

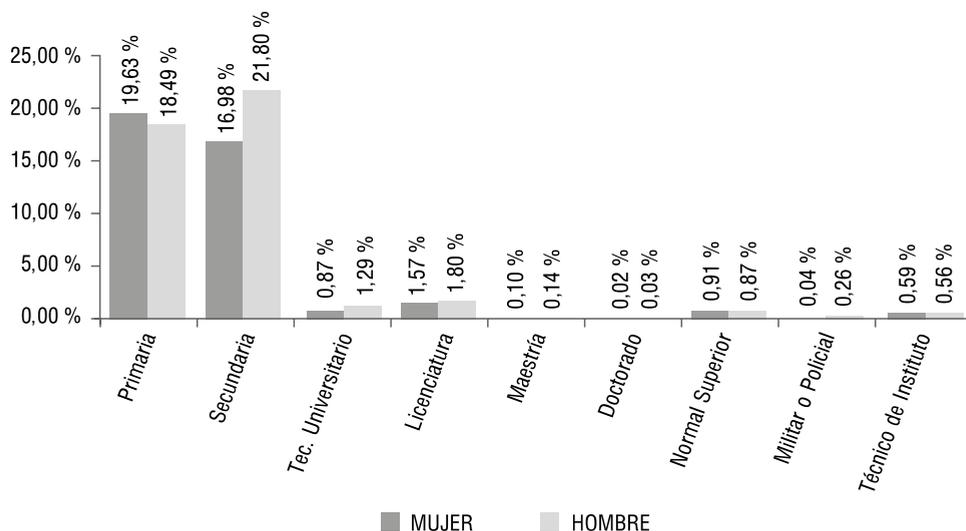
Según el informe *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, las indígenas bolivianas ganan alrededor de 60 % menos que las mujeres no indígenas por el mismo tipo de trabajos. Al mismo tiempo, la brecha en educación entre hombres y mujeres indígenas aumentó, lo que sugiere que una mayor inversión en educación podría mejorar considerablemente su inclusión al mercado. En correspondencia con los resultados del Censo, y a pesar de los esfuerzos por erradicar el analfabetismo, en el caso de la población IOC se observa una relación de 9,41 % de analfabetismo en indígenas y 7,23 % en no indígenas, la brecha es mayor en el caso de mujeres indígenas (ver gráfico). La culminación de la educación primaria entre zonas rurales y urbanas asciende al 34 %; los indígenas urbanos culminan la educación secundaria en más de un 300 % en relación a las zonas rurales, las mujeres siguen en desventaja de forma general aunque existen municipios donde hay una relación inversa de género (el hombre en desventaja de culminación).

Mapa 1. Municipios con población indígena originario campesina mayor al 50 % del total de la población del municipio



Fuente: En base a INE Censo de Población y Vivienda 2012.

Nivel de instrucción de población con pertenencia indígena originaria campesina por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2012.

La probabilidad de que las mujeres quechuas terminen la escuela secundaria es 28 % menor que en el caso de las mujeres bolivianas no indígenas, mientras que la disminución de la probabilidad de terminar la educación primaria y secundaria si una persona pertenece a un hogar indígena es de -4,8 %. El porcentaje de indígenas que tiene un empleo calificado y estable es entre dos y tres veces menor que el porcentaje de no indígenas. Según datos del INE, la población IOC ocupada en puestos calificados es menor a la población no IOC. Las mujeres IOC con instrucción básica son categorizadas como mano de obra no calificada cuando las contratan empresas, sobre todo extractivas.

Más allá de la frialdad de los datos, más adelante observaremos la relevancia de estos para el autogobierno y las capacidades de gestión de la cosa pública bajo reglas occidentales y/o liberales, debido a que la burocracia y desarrollo institucional termina circunscribiéndose a los marcos de los que tradicionalmente dominaron la cosa pública.

Comprensiones sobre territorio, autogestión y autogobierno

El juzgamiento territorial para el autogobierno, mirada colonial y republicana con ojos indígenas

La dinámica territorial de los que hoy en día se constituyen en naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) tiene una data histórica ancestral, en lo que se denomina continente del Aby Yala, con una evolución que transita desde lo lítico

y arcaico, formativo, estados teocráticos, estados militaristas, estados segmentarios y regionales (Chuquimia, 2012), proceso en el cual se conformaron las naciones y sus formas de administración del poder. Desde entonces la gestión del territorio y la transición de un espacio a otro estaba sujeta a las aspiraciones de vivencia y el relacionamiento espiritual con los demás seres vivos (la naturaleza); el desarrollo de estructuras en torno a estrategias de vida y producción es lo que ha permitido la constitución de sociedades con identidades compartidas bajo modelos de vida colectivos, como comunidad y/o *ayllu*. A pesar de las lógicas hegemónicas que imperaron⁴, las dinámicas colectivas y de gestión territorial asociadas a valores espirituales se consolidaron en el tiempo.

Con la invasión colonizadora europea, en un primer momento se pretendió desestructurar la organización territorial de las diferentes nacionalidades asentadas; hubo un momento que incluso en alianza con otros indígenas invadieron tierras originarias y sometieron a la población local. Luego, los mismos invasores, en el caso de tierras altas, asumieron la forma organizativa de los *ayllus* como un mecanismo para controlar y organizar la explotación hacia los indios, a través de interlocutores a los cuales denominaron “caciques”; de alguna manera funcionalizaron las formas de autogestión. A pesar de la liberación de la colonización española, con la instauración de la vida republicana, se continuó con el proceso de exclusión, en este periodo el autogobierno y la autogestión territorial indígena originaria fue invisible.

En los últimos cinco siglos los pueblos indígenas lucharon por sus territorios, inclusión y reconocimiento a la diversidad cultural de los bolivianos, a partir de lo cual se inicia el proceso histórico de reversión de la ruptura de relaciones entre Estado y NPIOC. Proceso que se ve marcado por hitos importantes como el de 1780, cuando se dieron los primeros levantamientos indígenas liderizados por Tupaj Karati y Bartolina Sisa en contra de la esclavización, los impuestos y trabajos forzados a los que eran sometidos los “indios”. Ya en la época republicana, el abuso y expropiación de las tierras (Ley de Exvinculación de 1874) fue el detonante para la Rebelión liderizada por Zárate Willka en 1898, época de mayor expropiación de tierras colectivas pertenecientes a los pueblos indígenas; también se dio lugar a la rebelión de Los Apoderados en 1880, conformada por indígenas y campesinos occidentales. Desde el oriente, antes que los indios del occidente, ya en 1810, Pedro Ignacio Muiba, cacique mojeño, fue contra los españoles en el Beni por el sometimiento ejercido sobre los indígenas. En 1887, Andrés Guayocho, mojeño del Beni dirigió un levantamiento contra los patrones que esclavizaron a los “indios” en sus plantaciones de goma y castaña, la misma reacción encabezó Apiawayki Tumpa y guerreros Ava Guaraní (6 de enero 1892) en contra de los patrones que les robaban sus tierras y de los misioneros que les quitaban su cultura (Huanca, 2010)⁵.

⁴ Como en el periodo de dominio Tiwanakota o del imperio incaico.

⁵ A pesar de que en tierras bajas hubo intentos de cogestión o cogobierno con las misiones jesuitas involucradas con Chiquitanos, Moxeños y en menor grado con Guaraníes. El mecanismo, en algunos

Con la instauración de la república, la delimitación, las iniciativas políticas y legislativas, y la creación de unidades político administrativas no han respondido a las lógicas territoriales de gestión pública concebidas por el propio Estado, ni tampoco a las lógicas territoriales de la sociedad civil en el marco de su dinámica social, económica, política y sobre todo sociocultural. En este contexto, los territorios indígenas han sido ignorados y cortados, por límites municipales, provinciales y departamentales. En ese marco, se han generado conflictos de límite, sobre todo en el caso de los municipios. Según la CPE, en su artículo 269, parágrafo II, “la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes”, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Ley. Además de los principios planteados en el artículo 270 de la CPE.

Las demandas de tierra, territorio, dignidad para el ejercicio de la libre determinación en tiempos neoliberales

Una vez que se evidenció que la Reforma agraria –impulsada por el gobierno del MNR y el Pacto Militar Campesino– no hacía más que funcionalizar a las autoridades indígenas, originarias y campesinas, se produjo un momento de ruptura y la misma estructura piramidal formada por el gobierno de Víctor Paz funcionó, pero desmarcada de las normativas e instancias estatales, a fin de resolver y proteger la territorialidad. Son los jueces agrarios campesinos que resolvieron, en el marco de su autogobierno, los conflictos de tierras. Esto en la zona andina (Regalsky, 2006).

En tierras bajas, ante la invisibilidad total de las NPIOC⁶ frente a un Estado que no hacía nada para evitar el atropello territorial a los indígenas por parte de saqueadores, taladores, cazadores –y sobre las relaciones de marginación y explotación de los *karayanas* ganaderos–, se realizó la marcha de 1990 por Territorio y Dignidad, cuya principal plataforma era el respeto a su condición ciudadana de bolivianos y la protección de sus derechos territoriales ancestrales. Esta marcha estuvo liderizada por el pueblo moxeño y se constituyó en un hito en la reivindicación de los derechos a la autogestión territorial pero como parte de un Estado, logrando la unificación de indígenas de tierras bajas y de tierras altas, así como de campesinos. Según Bienvenido Zacu, antiguo y reconocido líder chiquitano, “como resultado de esa movilización, la administración del entonces presidente Jaime Paz Zamora reconoció los primeros territorios indígenas y la existencia de los pueblos indígenas de tierras bajas, mediante decreto supremo”. Seis años después

momentos se vio como la prebendalización de la cuestión política, pues los clérigos y las/os indígenas intercambiaban “cosas”, si los indios se vestían y organizaban sus territorios, los curas les daban herramientas para el trabajo, entre otras cosas (Huanca, 2017).

6 Por ese entonces los pueblos amazónicos estaban en el imaginario de las sociedades urbanas y andinas como seres salvajes que incluso no usaban ropa. Imaginario reforzado por la Ley de Reforma Agraria de 1953, que declara silvícolas a NPIOC de tierras bajas.

se realizó la “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas”, con lo que lograron la promulgación de la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), entidad que debía regular la titulación de tierras para este sector. Ese año se reconocieron 33 Tierras Comunitarias de Origen (TCO). “Esa lucha trajo resultados. Con la aprobación de la Ley INRA, los pueblos indígenas lograron que las TCO sean reconocidas por ley y sujetas a titulación” (Molina y Vadillo, 2007). Previamente a esta marcha, existe un referencia relevante, para la comprensión del autogobierno y autogestión territorial, y es la propuesta del Anteproyecto de Ley de Pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía, presentado por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que en su artículo 2 expresa:

A los efectos de la presente Ley, se considera ‘Pueblo Indígena’ a las agrupaciones humanas que poseen las siguientes características: 1) Historia, cultura, idioma propio; 2) Cuentan con una organización social específica, con la cual se identifican reconociéndose sus miembros como pertenecientes al mismo ámbito cultural; 3) Poseen sus propias formas de organización política y *ejercen su poder de decisión autónomo*; 4) Poseen una interrelación territorial históricamente definida, en función del control de su hábitat, del repertorio cultural y de su carácter de vida comunitario. (Molina y Vadillo, 2007)⁷

Mientras tanto, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) se constituye el 22 de marzo de 1997, con la visión de reconstituir el Tawantinsuyu, y la misión de reconstituir el territorio del Qullasuyu y restituir las autoridades originarias, para el ejercicio del autogobierno y la libre determinación. Este fue un proceso de visibilización del sistema del *ayllu* que a lo largo de la historia estuvo preservando sus formas y estructuras de autogobierno y autogestión. De acuerdo a Yampara (2001):

Si tenemos en cuenta los procesos de reconstitución del ayllu y de reposición de autoridades originarias en el altiplano boliviano a partir de la década del 90, vemos que en relación al Estado moderno las comunidades andinas también emprenden luchas por la autonomía. Estos procesos derivaron en la formación del Consejo Nacional de Markas y Ayllus de Qullasuyu (CONAMAQ), en 1997, que diez años después sería un actor importante en la Asamblea Constituyente de Bolivia, en alianza con las organizaciones indígenas de tierras bajas y también con los campesinos de la CSUTCB, central de la cual se desprende oponiendo ayllu a sindicato como forma de organización.

Lo cual es coherente con el mandato de su Gran Tantachawi (2006)⁸ de preservar y fortalecer los gobiernos originarios y la reconstitución territorial.

Por otro lado, en este periodo “democrático” tenemos una sociedad de aymaras y quechuas que se incorporan a las estructuras de gobierno o buscaron alianzas políticas

⁷ Son años de varios ajustes normativos país, es así que en la reformas constitucionales de 1994 se reconoce la condición de territorio colectivo de las NPIOC.

⁸ Magna Asamblea de todos los *Suyus* a los cuales representa CONAMAQ.

a fin de preservar sus sistemas políticos y autogobierno en sus territorialidades bajo el sistema *ayllu*. Es importante comprender que estas sociedades se incorporan a las estructuras coloniales y republicanas en la permanente búsqueda de tomar o ser parte del poder para eliminar las formas racializadas de subordinación como sujeto político y ciudadano con derechos a desarrollarse. Lo mismo pasa con las NPIOC de tierras bajas que a partir de la Ley de Participación Popular realizan varias alianzas con organizaciones políticas para el acceso o congresamiento con autoridades de poder local a fin de preservar su control territorial, y para que les llegue algún proyecto u acción que les favorezca. Cabe notar que esta ley reconoce al sujeto IOC como rural, lo cual marca la comprensión sobre el sujeto sociopolítico que hasta el día de hoy se arrastra.

En las tierras bajas y altas se recrea la TCO como territorio privado, donde se gestiona de forma colectiva: modelo de la hormiga⁹ y del ayllu¹⁰

Con las reformas constitucionales de 1994 (post marcha de 1990) y 2004 se admite a los territorios indígenas solamente con calidad de propiedad colectiva de la tierra, se las denomina y categoriza como Tierra Comunitaria de Origen (TCO), más visibilizada con la Ley 1551 de Participación Popular y como avance hacia el Convenio 169 de la OIT, que reconoce a los pueblos indígenas el derecho a sus territorios ancestrales, prerrepúblicanos y precolombinos, como un espacio donde un pueblo indígena tiene derechos sobre los recursos naturales para su realización material y espiritual, de acuerdo a sus formas organizativas y toma de decisiones colectivas. En otras palabras, el proceso de establecimiento de las TCO fue el resultado de la titulación de tierras en favor de NPIOC (Colque, 2015).

Organizaciones indígenas, campesinas, originarias en los años noventa comenzaron un amplio proceso de gestión de programas y proyectos que dieron lugar a la concepción de la Autogestión Territorial Indígena (AGTI) sobre la base de la propiedad colectiva (titulada o no); este proceso –liderizado por las organizaciones matrices y apoyado por instituciones de la cooperación no gubernamentales y gubernamentales–¹¹ se desarrolló en muchos casos de forma paralela al proceso de saneamiento de tierras. El proceso fortaleció y revitalizó las capacidades de autogestión y autogobierno de las NPIOC para tomar decisiones, manejar su espacio y jurisdicción, aprovechar y hacer manejo sostenible de los recursos naturales, pero con una cualidad “casi” privada. Este es un periodo en el que emerge con fuerza en el discurso de los líderes el paradigma “el territorio es la

9 Modelo administrativo y de gestión del territorio acuñado por la CIDOB.

10 Modelo de gestión territorial bajo el principio de la reconstitución territorial, acuñado por CONAMAQ.

11 Se reconoce un fuerte apoyo de la Cooperación Danesa a través de su programa de GTI, y el programa de Apoyo a los derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia desde el Estado.

casa grande”¹², y también es el periodo de mayor desarrollo de experiencias de gestión y manejo de recursos naturales y culturales, como TCO y/o comunidad colectiva en área protegida¹³. Para varias NPIOC la condición de TCO titulada o en proceso de titulación significó una forma de protección de sus derechos dentro de su “espacio”, donde el control de los recursos y el funcionamiento pleno de sus estructuras de gobierno también le posibilitaba el control político territorial superando la concepción simple de “título ejecutorial”, sin desmentir que también fue un periodo de lucha con saqueadores de recursos naturales y avasalladores¹⁴.

Entonces ¿qué hay en términos conceptuales de AGTI en Bolivia?, una amplia experiencia desarrollada en tierras bajas con el liderazgo de la CIDOB, en tierras altas con la dirección de CONAMAQ, también en comunidades campesinas con propiedad individual, en sindicatos agrarios, y distritos indígenas municipales; con conceptos desarrollados que trascienden a la situación jurídica sobre la tierra, y con amplio desarrollo de instrumentos de gestión y de AGTI: estatutos territoriales donde se expresan las estrategias de vida y sistemas de gobierno propio, reglamentos de manejo de recursos naturales y otros, planes de GTI con visiones de mediano y largo plazo, planes distritales que combinan gestión pública con gestión comunal/territorial, gestión de subalcaldías indígenas - gestión pública intercultural¹⁵, formas de elección de subalcaldes según procedimientos propios, incorporación de representantes en concejo municipal a través de sistemas y procedimientos propios. Todo este proceso se amalgamó con la Participación Popular que generó dinámicas de gestión municipal junto a la sociedad civil a través de programaciones y presupuestos participativos; con mayor dinámica en tierras bajas; en tierras altas la participación en espacios políticos se desarrolló bajo reglas liberales, y en muchos casos con una combinación intrínseca, sumergida de reglas comunitarias y reglas liberales.

12 Que fue reforzado con los conceptos desarrollados por la CIDOB para la AGTI: “Se entiende por territorio indígena las tierras ocupadas, poseídas por los pueblos indígenas, las que constituyen su hábitat, su espacio socioeconómico, las utilizadas para aquellas actividades de producción, caza, pesca y recolección, incluyendo aquellas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales; áreas imprescindibles para la generación, sustentación y sostenimiento de una capacidad de población humana que garantice su crecimiento y desarrollo”. “La Gestión Territorial Indígena es el proceso por el que las organizaciones indígenas dueñas de un territorio titulado como TCO lo gestionan de forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su nivel y calidad de vida, de acuerdo a sus valores culturales y su visión de futuro” (Colque, 2015).

13 El Reglamento General de Áreas Protegidas consideraba las condiciones de GTI y, por tanto, la forma de coadministración/cogestión del territorio donde está el patrimonio natural y cultural del país, donde el Estado tiene obligaciones de protección y las NPIOC tienen derechos territoriales colectivos.

14 Fue un periodo en que la colonización campesina avanzó y ejerció presión sobre las TCO.

15 Existiendo importante documentación generada sobre las experiencias concretas.

Si bien hubo un periodo importante de desarrollo de AGTI, en concepto se entiende más como *modelo de administración territorial* y no de control del poder territorial - autogobierno, aspecto que luego se traslada en el 2007 al Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática”, el cual aborda el tema en los siguientes términos:

Programa de dinamización de las capacidades de nuevas comunidades y territorios, Gestión Territorial Indígena. El Programa está orientado a mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas originarios en las TCO y en otras áreas y al manejo sostenible de los recursos naturales. Asimismo, prevé ampliar la experiencia acumulada en el manejo de los territorios indígenas, plasmada en acciones y planes de gestión y proyectarla a áreas que no sean territorios indígenas. (Colque, 2015: 13)

La AGTI avanzó y fortaleció las condiciones y capacidades de autogobierno¹⁶, por lo tanto caminó también en la búsqueda de seguridad jurídica y reconstitución territorial para promover su propio desarrollo, buscando mejorar su economía, educación y salud. Esto se ha traducido incluso en la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal Indígenas (Charagua, San Ignacio de Moxos) u Originarios (Jacha Karangas), Planes de Desarrollo Distrital Indígenas (Kaami, Moxos, El Futuro, Macaya, Julio, Sacabaya, entre otros), Planes de Desarrollo Distrital Indígenas con sindicatos campesinos (Salinas, Tariquía).

Las organizaciones matrices CONAMAQ y CIDOB plantearon propuestas de leyes, autonomía y autogobierno; entre lo más sobresaliente está el proyecto de Ley Indígena (1992) y el proyecto de Ley de reconocimiento territorial y representación de los pueblos y naciones indígenas originarias (2013). Vale la pena resaltar la experiencia desarrollada en las áreas protegidas de carácter nacional que impulsó ampliamente un *modelo de cogestión y coadministración*, el cual derivó en el artículo 385 de la CPE, donde se explicita la Gestión Compartida en áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos con superposición, lo que es resultado de una larga experiencia desarrollada desde 1995 con la aplicación del Reglamento General de Áreas Protegidas. Esto derivó en la materialización de procesos de manejo y gestión de áreas protegidas, manejo de recursos naturales (lagarto, vicuña, forestal, castaña, goma, etc.), iniciativas económico productivas (cacao, miel, café, etc.), generación de recursos económicos propios para resolver necesidades colectivas en salud y educación (construcción de aulas, compra de vacunas, creación y reposición de botiquines, traslado de enfermos, compra de sistemas energéticos, etc.), condiciones de redistribución de beneficios e ingresos de forma colectiva y desarrollo de sistemas de comunicación (radio emisora local, comunicadores

¹⁶ Las comunidades se fortalecieron en sus conocimientos, capacidades de movilización, interlocución de sus demandas, intereses y necesidades e interacción con las otras instancias de gobierno e instituciones, en gran medida debido a los procesos de conflictos que tuvieron que enfrentar para su saneamiento y gestión de recursos naturales. En el marco de la diversidad de NPIOC, los avances también fueron diversos.

locales, etc.), experiencia de autogestión y autogobierno; también derivó en el derecho a la libre determinación de los territorios indígenas. Así se fortalecieron estructuras de gobierno propio para el diálogo con el Estado Central (SERNAP) en la cogestión del área protegida¹⁷ y de control territorial (guarda territorios, normas y procedimientos propios para la protección del patrimonio, despliegue de equipamiento e infraestructura cogestionada, zonificación acorde con las estrategias de vida, planes de vigilancia y saneamiento de tierras).

En tiempos de la Asamblea Constituyente, el Pacto de Unidad encontró un punto de convergencia de intereses al plantear la Gestión Compartida, así como al proponer la dirección ejecutiva del Servicio de Áreas Protegidas (SERNAP) en manos de un indígena yuracaré¹⁸, con una hoja de vida calificada por las cinco organizaciones matrices y el Estado/SERNAP, entre conocimientos técnicos y normativos (con su experiencia como guardaparque, guardaterritorio y su formación académica), y su perfil personal asociado a un alto respeto y autoridad en su comunidad y TCO¹⁹.

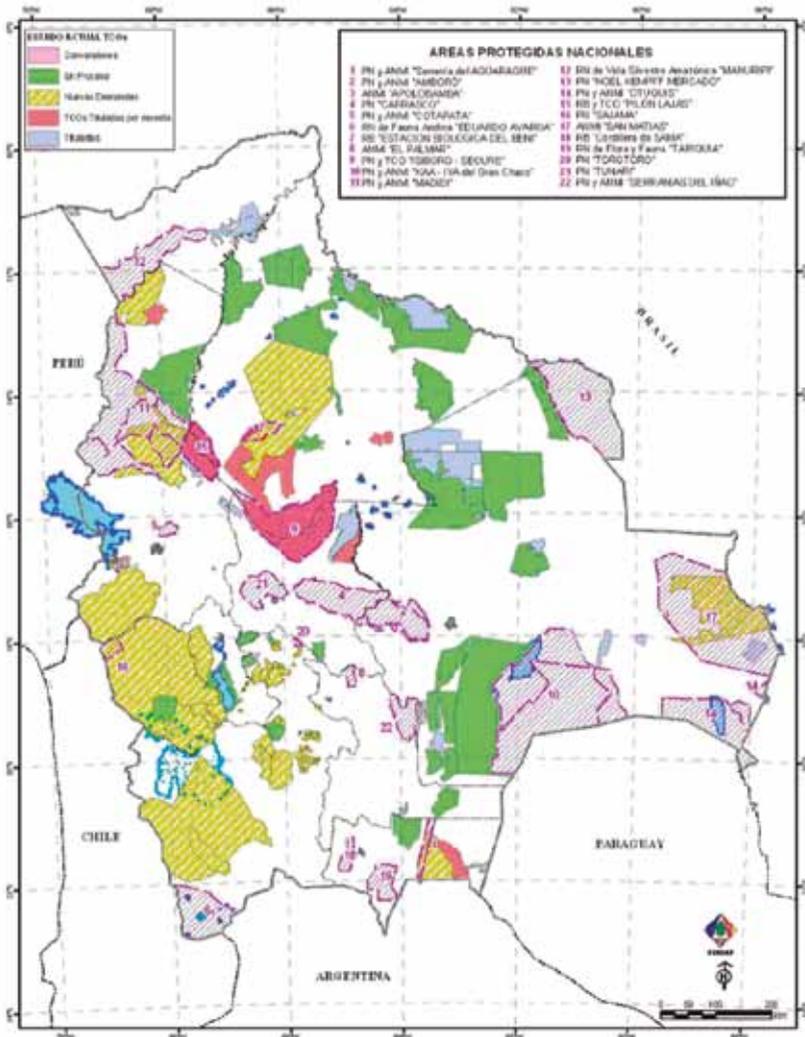
Solo basta ver el mapa con la amplia sobreposición entre territorios y comunidades indígenas y áreas protegidas de carácter nacional. Este modelo de cogestión también permitió visibilizar la existencia y necesidad de atención de las poblaciones locales por parte de las entidades gubernamentales locales, es decir, se desarrollaron modelos de cooperación y coordinación para implementar programas y proyectos entre Gobiernos Municipales, SERNAP local y Organización IOC, a través de Planes de desarrollo y/o de vida. Antes, las áreas protegidas aparecían como manchas en los mapas y, por lo tanto, las alcaldías y gobernaciones las consideraban como espacios intocables, y no atendían las necesidades de las poblaciones locales. En esos tiempos debieron ser las comunidades más olvidadas por el Estado.

17 Existen varias sistematizaciones al respecto, incluso el enfoque de “parques para y con gente” se constituyó en un hito en los sistemas de áreas protegidas a nivel internacional, como referencia, cuyo eje fundamental fue el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades de gestión, el que primó en la gestión de áreas protegidas del país, lo que incluso permitió ahorrar o atender asuntos que con los escasos presupuestos estatales no se hubieran podido resolver. Con este enfoque se contribuyó a resolver (en parte) el conflicto que había por superposición de derechos y obligaciones.

18 Adrián Nogales fue el primer indígena elegido mediante un proceso de selección que integró criterios de la gestión pública clásica y criterios de las NPIOC para acceder a un cargo de alta responsabilidad, como director ejecutivo del SERNAP.

19 CPE, artículo 385: I. Las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable. II. Donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígenas originario campesinos, la gestión compartida se realizará en sujeción a las normas y procedimientos propios de los pueblos y naciones indígenas originarias campesinas, respetando el objeto de creación de estas áreas.

Mapa 2. Tierras comunitarias de origen y áreas protegidas de carácter nacional del SNAP



Fuente: SERNAP.

En tiempos de proceso de cambio

La demanda de la Autonomía Indígena se manifiesta por la CSUTCB en 1987, y como tal se incluye en la agenda de la marcha de 2002, cuando se exige la instalación de una Asamblea Constituyente. Esta demanda emerge como lógica consecuencia de un periodo de desarrollo y fortalecimiento de la Autogestión Territorial Indígena, pero

también como incorporación de la agenda sociopolítica históricamente planteada desde el mismo momento en que se producen las rebeliones y luchas indígenas en el periodo de invasión española, la esclavización y subordinación en el periodo prerrepblicano y republicano, y la invisibilización e intentos de asimilación en el periodo neoliberal.

Hasta la aprobación de la CPE, la inclusión de los derechos de NPIOC en el artículo 30, y consecuentes articulados que ratifican la condición de ciudadanía e integralidad de su tratamiento en los diversos ámbitos, dan cuenta de que la temática indígena no es solamente una expresión de “concesiones y/o tratamientos” particularizados y no está relegada a un apartado. Pero veamos la operabilidad de las declaraciones constitucionales, particularmente cuando se reconoce el derecho a la libre determinación, que según la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, explícitamente en el artículo 3 dice: “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”, que en comparación con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, artículo 8, numeral I, se señala que “[l]a autonomía indígena originario campesina tiene facultad legislativa, fiscalizadora, ejecutiva y de administración de justicia”. Además, la función de “impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio”, de acuerdo a sus experiencias de AGTI los horizontes políticos de cada NPIOC. Bajo estas definiciones, la AIOC se constituye en una oportunidad de avanzar ampliamente hacia el autogobierno efectivo de las NPIOC.

Las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) se construyen sobre la base de: Territorios IOC, Municipios y Regiones. La CPE plantea que las TCO tituladas serán reconocidas como TIOC después de un trámite administrativo para aquellas NPIOC que decidan concretarse en una AIOC vía territorio, pues las que van vía municipio ya cuentan con unidad territorial.

De esta manera, la implementación de las AIOC se da en un espacio de gestión reconocido como Entidad Territorial Indígena Originario Campesino (ETIOC), que viene a ser “la institucionalidad reconocida legalmente para la administración o gobierno con jurisdicción en una determinada unidad territorial” que cobra vida en la Unidad Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), reconocido como espacio físico geográfico definido en el mapa de Bolivia²⁰ y sujeto a gestión pública (Cuadros, 2010). La aclaración en las definiciones formales nos hace entender que la TCO se diferencia de la actual TIOC, porque la primera es una condición de propiedad jurídica sobre la tierra (catastral), y para pasar a una naturaleza ETIOC requiere un proceso

20 La CPE del Estado Plurinacional reconoce el TIOC como el marco del desarrollo de las NPIOC y forma parte de la organización territorial compuesta por: Departamentos, Provincias, Municipios, Territorio Indígenas Originarios Campesinos y Regiones. Si bien la AIOC se constituye en una ETA que se ejerce sobre una TIOC, esta condición solo es para territorios continuos, y sin conflicto de límites intermunicipales o interdepartamentales.

de creación, modificación, supresión y delimitación de nuevas unidades territoriales (político-administrativas).

Otro detalle intrínseco es que las TCO, que son propiedad privada, una vez convertidas en TIOC se hacen territorios públicos de gestión estatal. Esto significa que se le asigna una nueva cualidad jurídica, y se espera que esta no interfiera ni presione a las potestades que confiere el derecho propietario del derecho civil²¹. Por esto, quizá, no es conveniente hablar de conversión sino de asignación de una cualidad jurídica, que en todo caso es figurativa porque no existe la libre disposición que corresponde al derecho individual; esto significa que ninguno de sus miembros puede vender el territorio, porque el sujeto propietario son todos, es decir lo colectivo. Un municipio es la suma de propiedades privadas, incluyendo al Estado como propietario individual o bajo la cualidad de dominio originario, por ejemplo de las tierras fiscales sobre las cuales no existe un título propietario, sino la prerrogativa de propiedad de dominio que define la CPE. En cambio, en la TCO no existe esta situación pues todo el territorio (aire, tierra y subsuelo) tiene propiedad y es única, la de sus habitantes (personas, espíritus, animales, plantas, ríos, etc.); para entender esta figura solo basta revisar los estatutos territoriales, particularmente de NPIOC de tierras bajas. Sin embargo, en el autogobierno existe la reserva de la potestad de expropiación, en todos los casos y bajo diferentes causales determinadas y acordadas. Si existieran propiedades, patrimonio de infraestructura que ahora es o corresponde al municipio, pasa a la administración de la autonomía indígena, dejando de corresponder a la municipalidad.

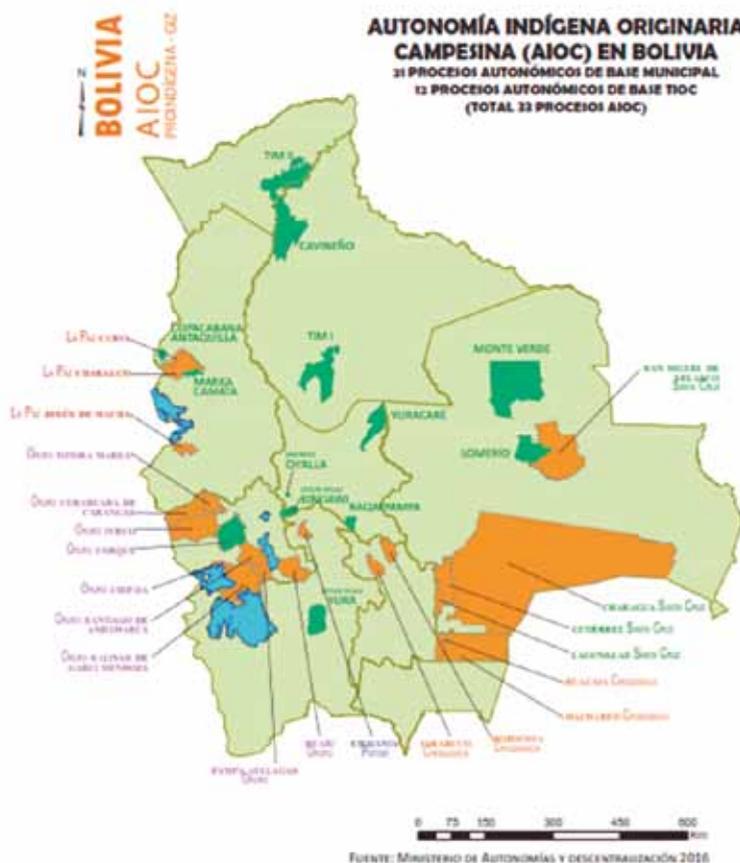
A pesar de todas estas condiciones, en la actualidad existen aproximadamente 34 procesos para constituir e implementar AIOC, algunos en etapa muy inicial; es decir, con decisión colectiva tomada y en proceso de búsqueda de completar los requisitos para que formalmente estén incluidos por las entidades estatales. Si uno ve las listas, aproximadamente 21 procesos son los que están en carrera “formal”²².

El autogobierno y la autogestión territorial solo se reproducen en el marco de la libre determinación de una NPIOC, por lo tanto, sobre una base territorial y societal con valores y principios socioculturales compartidos/comunes. En este sentido, el concepto clásico de nación y Estado se reproduce para cada NPIOC. Este simple reconocimiento hace prever que existen diferentes formas de sistemas de gobierno y toma de decisiones

21 Post Asamblea Constituyente y la promulgación de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, tanto la CIDOB y CONAMAQ (todavía no divididas) comenzaron a analizar las ventajas y desventajas de la conversión de TCO a TIOC como requisito de AIOC; algunas NPIOC declinaron ser parte del proceso autonómico por no perder su condición de dueños de su territorio si es que estaban titulados, más aún con el avance de los proyectos extractivos y de infraestructura, consideraron que la vulnerabilidad sería mayor si su territorio ya no tenía condición jurídica de propiedad privada sino más bien pública.

22 Es un “detalle”, pero de alguna manera devela la subordinación de las nociones occidentales y desconoce las formas de decisión de NPIOC en las etapas iniciales de recorrido de la constitución autonómica.

Mapa 3. Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) en Bolivia



Fuente: Proindígena – GIZ.

según sus concepciones de vida, identidad cultural y procesos políticos coloniales (exclusión, inclusión).

El autogobierno y la autogestión cumplen su funcionalidad a partir del rol del territorio, que va más allá de la tierra, o del espacio de ocupación, pues según NPIOC el territorio es un sujeto cuyos entes vivos también interactúan con la sociedad humana formando una ecología política, espiritual, productiva-reproductiva y cultural. Es en este territorio que se permite la generación de estrategias de vida, de sistemas de producción, con la consecuente generación de ingresos propios que sostienen a familias pero también a sus estructuras de gobierno, así como a la gestión de necesidades e intereses de su población, a partir de reglas de convivencia, que en varios casos están atravesadas por creencias y valores con una identidad diferenciadora.

Comprensiones desde las NPIOC

A partir de todo lo anteriormente mencionado se puede afirmar que las NPIOC de una u otra manera estuvieron ejerciendo su autogobierno, autogestión y, por ende, han estado practicando cierto grado de autonomía. Entonces, existe una base de experiencia de gestión, pero en el marco de sus estructuras organizativas y de gobierno propio, basada en sus conocimientos y saberes que suelen considerarse “artesanales” o de “segunda categoría” a la luz de las formas liberales-occidentales. En una AGTI sus autoridades no dependen de ninguna instancia del Estado, no son designadas ni revocadas por ninguna autoridad estatal. Aunque no se puede negar que existe un grado de coordinación en lo referido a sus normas y reglas de autogestión, particularmente en aquellas relacionadas con el manejo de recursos naturales, ejecución y fiscalización de proyectos.

La demanda sociopolítica es histórica, sin embargo, se ha ido matizando y transformando de acuerdo a los procesos políticos y a las concepciones de vida asociadas a la identidad como nación y pueblo. En tierras altas ha seguido el modelo de *ayllu* en la autogestión y autogobierno, pero se amalgamaron con las gestiones municipales a fin de velar por sus intereses de atención a demandas y necesidades. Por otro lado, el desplazamiento de población rural a espacios urbanos o internacionales ha provocado cambios en las formas de organización y los sistemas de vida.

Así se llega a la Asamblea Constituyente con toda la experiencia de AGTI y con agendas irresueltas; el movimiento IOC a través de sus líderes y organizaciones a nivel nacional consideran la AIOC como el cumplimiento de la agenda sociopolítica de 1990 y 2002, para el reconocimiento real de la presencia política igualitaria de las NPIOC. Desde las organizaciones regionales, los liderazgos consideraban a la AIOC como el mecanismo para ejercer su auto y libre determinación, en sus propios territorios, donde el Estado Central no les diría como desarrollarse, sino que les permitiría usar sus recursos para impulsar sus proyectos, programas y/o planes de gestión territorial/comunal. La implementación de la CPE parte con estas concepciones (Huanca, 2010). Y desde las organizaciones territoriales, absolutamente todas expresaban que querían resolver sus problemas históricos (ya no ser marginados de la gestión pública, acceder a proyectos, recibir su presupuesto y administrarlo), sus necesidades actuales (educación, salud, producción y economía) y mejorar sus condiciones de vida (evitar el avasallamiento de sus territorios, desarrollarse dignamente, acceder a las cosas de la modernidad, evitar la migración / tener una fuente económica, valorar sus creencias y principios). Esto se observa en el planteamiento que hizo el Pacto de Unidad, el 2008 para la constituyente, con una propuesta para un modelo de autogobierno, autonomía que va más allá de la simple descentralización (profundizada) de competencias²³ (Schavelzon, 2015), pues

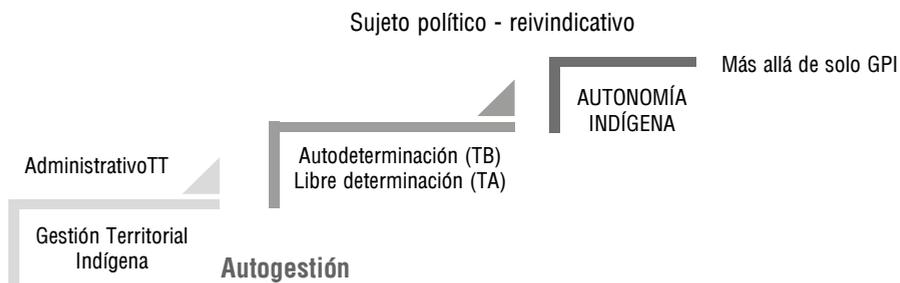
23 Lo cual nos lleva a concluir que la propuesta del Pacto de Unidad superaba los planteamientos de la Autonomía Departamental planteada por la media luna y sus liderazgos tradicionales.

se plantean incluso las AIOC como modelo de gestión territorial y autogobierno en municipios con mayoría de población indígena; si fuera así, a estas alturas deberíamos tener más de 200 municipios en este proceso, además de casi todas las TCO/TIOC (las tituladas y con continuidad)²⁴.

Desde las comprensiones de las NPIOC expresadas a través de sus organizaciones nacionales, regionales y locales podemos sintetizar que la Autonomía Indígena cobra significado a partir de preceptos de auto/libre determinación, por lo tanto la GTI viene a ser el ámbito administrativo de la tierra y el territorio, cuando se suma con los sistemas propios de decisión y autogobierno, y cobra sentido de autogestión del sujeto sociopolítico que resuelve sus necesidades y atiende sus intereses en su territorio y bajo sus propias reglas además de condiciones, sin dejar de coordinar con el gobierno local, regional y/o nacional, incluso puede iniciar procesos de cogestión y/o cogobierno entre un sistema liberal, que vendría a ser del Estado, y un sistema indígena/originario/comunal que correspondería a la NPIOC en cuestión. Pero el sueño de alcanzar la autonomía indígena o la reconstitución plena de sus territorios supera las condiciones de expresión de una gestión pública indígena/intercultural, pues asume al sujeto y a la institucionalidad sociopolítica en el marco de la reivindicación de derechos y el reconocimiento a la calidad de gobierno autónomo como nación y pueblo, por lo tanto, con soberanía sobre sus recursos territoriales. Este esquema coincide con lo ya identificado por Schavelzon (2015), al momento de la construcción del concepto de la *plurinacionalidad* como la oportunidad del ejercicio del autogobierno, expresado desde las organizaciones indígenas, yendo más allá del típico Estado moderno, superando sus formas republicanas o sus estructuras gubernamentales occidentales.

Entonces, desde el autogobierno de NPIOC podemos identificar elementos que son comunes, como la toma colectiva de decisiones que deriva en un plebiscito cotidiano para tener acuerdos, con una institucionalidad que supera la división de poderes o la democracia liberal, a fin de garantizar el acuerdo y/o consenso en el marco de un orden social y de convivencia, generalmente fundamentado en principios y valores que hacen a la cosmovisión / concepción de vida / espiritualidad / ideología de una NPIOC. Por ejemplo, los principios de la complementariedad y dualidad desde el mundo andino, o de representación clánica desde el mundo tsimane-mosetén, donde las comprensiones clásicas y liberales de gobierno y gestión son superadas por la comprensión que está altamente atravesada por saberes y conocimientos propios, además de un marco de creencias y principios con paradigmas de vida pragmáticos, que conjugan la realidad objetiva, la subjetividad, la religiosidad y la modernidad. A esto suele llamarse “cosmovisión” o visión de vida.

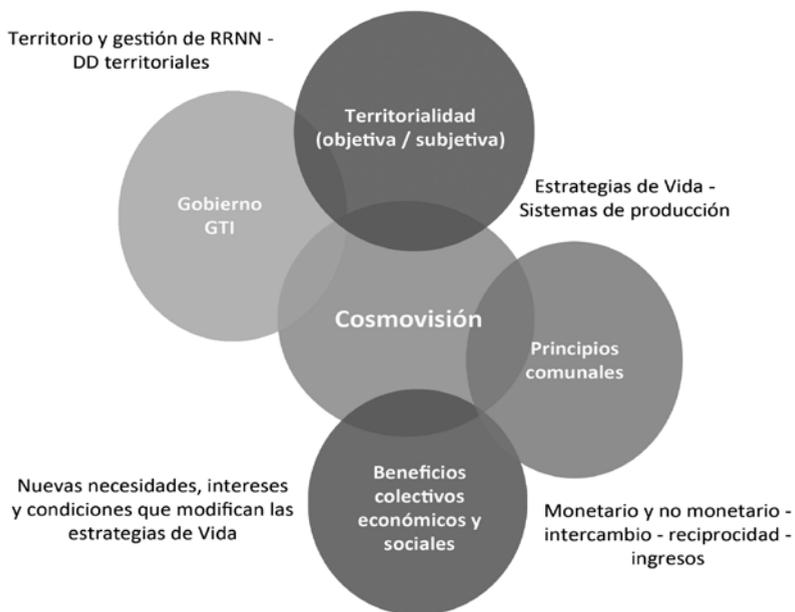
24 Para las NPIOC, conseguir que sus derechos y propuestas sean incluidas conlleva mucha sangre derramada, muchas movilizaciones, resistencias y luchas.



Fuente: Elaboración propia.

El siguiente esquema trata de interpretar los ámbitos de esta concepción de vida con autogestión y autogobierno territorial.

Acuerdos y reglas de convivencia



Fuente: Elaboración propia.

A partir de ello se comprende como fundamental, en el proceso de descolonización real, la redistribución y/o reconstitución del poder territorial a través de espacios de poder estatal como forma de control / ejercicio de poder local. Esto significa “no matar al colonizado” o no absorber/asimilar a la NPIOC, a la luz de su incorporación a las estructuras de poder estatal, con predominio de sistemas de gobierno y decisiones liberales/occidentales y con alta estima de superioridad sobre los conocimientos y saberes indígenas, lo que suele derivar en una relación automática de control y paternalismos en el proceso de “conducción” hacia la estatización²⁵. Esto también puede entenderse como una política de asimilación tan cuestionada por todo el movimiento indígena y campesino del Abya Yala, aspecto que debe ser cuidado.

Qué nación con Estado existe si no es para desarrollar condiciones de convivencia, resolviendo necesidades e intereses, generando oportunidades de vida, donde las aspiraciones de la gente según sus concepciones identitarias puedan manifestarse. No se puede hablar de plurinación con Estado si no se reconoce la interculturalidad, las diversas formas y sistemas, ontologías, filosofías o cosmovisiones de vida (Santos, 2011). Claro que esto significa una transgresión al sistema político dominante, desde el mundo IOC, particularmente cuando se incorpora y “cede” espacios de poder a través de la administración estatal, aspecto que se remontaría a la justicia jurisdiccional IOC en términos de institucionalidad político jurídica. Al respecto, Barragan (2017) menciona que el concepto de “nación” tiene una historia mucho más antigua que el de “Estado”, dentro de un amplio margen de maniobra de ambos en su concepción, particularmente hablando de NPIOC.

En el modelo de autogobierno y autogestión que se ejerce en las NPIOC, se observa un modelo democrático colectivo comunal y lo que modernamente se llama “gobernanza territorial”²⁶, que cuentan con atributos que la democracia liberal muchas veces plantea como el ideal, por ejemplo:

a) Procesos altamente deliberativos en la formulación de Estatutos territoriales y orgánicos, con procesos participativos arriba - abajo - arriba, donde la autoridad territorial es de las

25 Para García (2016), “cuando me preguntan sobre aspectos importantes para la gobernanza, pienso en los siguientes: 1. Un territorio integral asegurado y respetado por los demás; 2. Conocimientos tradicionales territoriales que efectivamente se transmiten de generación en generación; 3. Control colectivo sobre el territorio, y; 4. Soberanía y seguridad alimentaria”.

26 Según Pedro García (2016: 5), “[e]l concepto de gobernanza territorial, o gobernanza como tal, se refiere a las condiciones ideales que debería tener un pueblo para gobernarse a sí mismo de acuerdo con sus propios objetivos”. Una definición que considero aceptable y que responde a diversas interrogantes: ¿Cuáles son las condiciones ideales para que un pueblo pueda gobernarse a sí mismo, de acuerdo con sus propios objetivos? ¿Cuál es la premisa para alcanzar esa gobernanza? Para los grandes Pactos Internacionales de Naciones Unidas, la premisa imprescindible es la libre determinación, entendida como la capacidad de un pueblo para gobernarse a sí mismo. “Lo que conlleva al análisis automático entre las condiciones normativas para el ejercicio de derechos indígenas en cuanto a: territorio; autogobierno, consulta previa y jurisdicción IOC”.

bases/comunidades y la dirigencia solamente facilita. Estatutos que son directivos y que marcan pautas de convivencia entre los diferentes seres que componen el territorio de la NPIOC y que son sujetos de derechos. Estatutos que definen diferentes categorías de ciudadanía según el cumplimiento de deberes y derechos pero también origen.

b) *Estructuras gremiales y estructuras de gobierno propio* (García, 2016), las primeras son organizaciones de nuevo tipo (años noventa), no tradicionales, tienen un origen reciente con denominaciones nuevas, cercanas a la tradición de las organizaciones campesinas y son las que interactúan con las “otras” sociedades y con el gobierno formal. Las segundas implican un conjunto de formas internas de representación y procedimientos de toma de decisiones político estratégicas, formas de implementación/cumplimiento de mandatos de la máxima instancia de toma de decisiones, y la legitimidad proyectada de las bases, expresada en sus autoridades locales. Traducen su poder de representación de las decisiones comúnmente en una asamblea de la cual es parte, allí acreditan su mandato, conforman una asamblea de representación; es una lógica que combina formas corporativas con votación individual: el representante comunal tiene un voto pero es por la comunidad que lo envía, no por él. Entonces se trata de *un voto por comunidad*, donde el sujeto ciudadano es la comunidad; en estos casos, la selección de los directivos opera con criterios de representación étnica y comunal/familiar. Dependiendo de la NPIOC en las carteras directivas están representadas todas las comunidades o pueblos que viven en el territorio, no hay concentración de poder territorial y/o étnico. En parte, los procedimientos están adecuados o adecuándose a nuevas formas, según el contexto y las condiciones. Por ejemplo, antes las máximas autoridades eran adultos y mayores, ahora hay una combinación de juventud con conocimientos y sabiduría de adultos. También se evidencia la condensación de representación, lo que probablemente puede denominarse democracia representativa de las TCO (Molina, 2008), el avance de la interculturalización real.

c) *Poder del pueblo que otorga mandato a la representación*. El sistema organizativo funciona con un ejecutivo y una asamblea pro tempore²⁷, con número flexible de representantes, según estatutos y la asistencia en muchos casos es familiar (pareja e hijos). La organización gremiada (dirigencia) es la instancia administrativa-ejecutiva y es reconocida como directorio, no se asumen estrictamente como autoridades.

d) *En el autogobierno los cargos son políticos y administrativos*, normalmente se elige por aclamación o turno/rotación o algún otro *procedimiento que esté visible* a toda la concurrencia, no es potestad directa del presidente de la organización, esto genera mayor legitimidad y confianza para el cumplimiento del mandato de la sociedad. La forma

27 La asamblea por temporada se refiere a un evento o encuentro que se lleva a cabo una vez al año, durante dos o tres días, en una comunidad específica; no es permanente, sino en función a otras circunstancias: recursos canalizados por cooperantes o alguna situación particular, por ejemplo, un conflicto interno que requiere movilización.

de elección tiene base en sus estrategias y ontologías de vida, pero también han ido adaptándose a las necesidades de relacionamiento con “otros”. Por ejemplo, en el turno de autoridad en los máximos cargos normalmente estaban presentes personas mayores y casadas/con pareja, ahora algunas NPIOC decidieron intercalar entre un adulto y un joven con conocimientos de tecnología o formación profesional.

e) Los sistemas de vida y estrategias económico productivas definen y son parte de las estructuras de gobierno a través de sus organizaciones acreditadas, también *rinden cuentas de sus acciones en Asamblea y su propia organización interna* repite el mismo procedimiento de funcionamiento y toma de decisiones. Los temas relacionados a los ejes de vida son los que marcan la agenda de las Asambleas y/o reuniones, desde lo comunal hasta lo intercomunal, incluso supraterritorial.

f) Los temas de *control social y territorial, fiscalización y regulación con reflexión-sanción* se tratan en la Asamblea y se ejecutan si es necesario, en algunos casos a partir de comités *ad hoc* conformados para atender el tema de forma particular²⁸.

g) La *gestión de recursos del territorio es parte de las decisiones colectivas*; la organización del trabajo y distribución de beneficio son de conocimiento y definición en Asamblea, aunque el trabajo solo esté en manos de un grupo. El enfoque que se ha ido acuñando en los últimos 20 años es “usar-cuidando”, que permite generar recursos para el territorio y las familias.

h) Las decisiones, mandatos y/o resoluciones que emanan de la máxima instancia de gobierno son diversas, *no existe una división de poderes* más que de funciones, se dictan normas territoriales y de manejo de recursos naturales, aprueban convenios, asignación de comisiones, cronograma de acciones fundamentales para el territorio y la defensa de los derechos, se reflexiona y sanciona, atienden solicitudes, arreglan controversias, aprueban informes de dirigencia y de instituciones con las que se vincula el territorio, se aprueban o rechazan proyectos / programas / planes /presupuestos, zonificación territorial, asignación de trabajo comunal/colectivo, gestiones para conseguir o cambiar profesores²⁹.

i) Todo bajo una *filosofía de vida o espiritualidad de principios y valores*, bajo el común de que la vida está presente en todos los seres del territorio y se manifiestan sus expresiones de acuerdo o en desacuerdo en los ámbitos políticos, económicos y socioambientales. Por ejemplo, la gestión de recursos naturales de NPIOC de tierras bajas normalmente comprende una aceptación de los mandatos de los *jichis/amos del*

28 Por ejemplo, Consejo de ancianos para sancionar a alguien que usó recursos naturales colectivos sin permiso.

29 En materias como salud o educación, suele darse una situación de autonomía delegada en parte a la responsabilidad del Estado.

monte o río a espíritus mayores que velan por la vida de plantas, animales, agua, etc., o la autoridad de los sabios o las *memes moxeñas* que trasciende las estructuras de gobierno para decisiones estratégicas o críticas, o elementos mesiánicos que definen la fortaleza o el ímpetu de una NPIOC, como el relacionado con *La Loma Santa o Tierra sin mal*. En tierras altas o zona andina, están las deidades como la Pachamama, Tata Illapa y Mama Illapa, entre otros, *seres* que definen el curso de decisiones políticas, económicas y sociales altamente vinculadas a la territorialidad, emergiendo principios fundamentales como la reciprocidad, complementariedad y dualidad como rectores. Aunque en la actualidad las nuevas generaciones no las practican o no las valoran como antes, esto es lo que ha permitido la pervivencia de conocimientos y saberes propios como parte de las estrategias de vida y resistencia colonial pre y pos republicana, con diferentes adaptaciones y desplazamientos en el tiempo. Gran parte de su degradación también responde a la subordinación y/o desprecio de los sistemas de vida indígena, a la racialización de la espiritualidad y la resignación de la dominación occidental monocultural.

Más allá de las autonomías indígenas, la recreación del autogobierno

El desplazamiento de micropoderes locales³⁰, con la consiguiente reproducción de los sistemas de autogobierno y autogestión que se trasladan con las NPIOC da lugar al concepto de “Territorios inmateriales de NPIOC en ciudades”, esto no es nuevo particularmente para aymaras y quechuas, pero sí para poblaciones amazónicas y chaqueñas. Tenemos ejemplos interesantes que nos ayudarán a comprender las nuevas dinámicas de autogestión y autogobierno, trasladadas a una territorialidad inmaterial/ subjetiva y con reglas de juego que no permiten ejercer el principio de la libre determinación plenamente, pero sí grados de autogobierno y autogestión.

a) Los ayoreos en Santa Cruz forman una comunidad importante de ciudadanía urbana, y son fácilmente reconocibles porque, en su mayoría, siguen manteniendo sus vestimentas tradicionales y tienen actividades relacionadas a la venta de artesanía. Su organización es la Central Ayoreo Nativa del Oriente Boliviano (CANOB), con sede en la misma ciudad de Santa Cruz, y una oficina enlace en San José de Chiquitos. En la ciudad viven en un solo barrio, cuya organización interna y ordenamiento predial responde a una lógica comunal en una cuadra o manzano, es decir, no hay casa o terreno individual. Sus estrategias de vida están bien adaptadas para pasar temporadas en el territorio indígena ayoreo y en Santa Cruz. Cuentan con un Plan de manejo forestal cuyo modelo de gestión genera empleo y redistribución de ingresos a las familias, pero también cubre costos de contingencias relacionadas con sus afiliados o comunarios. Hubo un caso de un ayoreo que por alguna razón llegó a vivir en Oruro (zona altiplánica), atravesó por

30 Desde la concepción planteada por Pablo Mamani (2015).

una grave enfermedad llegando a morir, aunque él había dejado el territorio y la familia, las autoridades ayoreas no dejaron de estar pendientes de su vida, es así que con los recursos destinados a contingencias de salud, cubrieron sus gastos médicos finales y también su traslado y entierro en su pueblo natal³¹. Todo esto demuestra la puesta en práctica de la autogestión del pueblo ayoreo³².

b) Comunidades aymaras en El Alto, con presencia importante, organizadas por barrios o zonas, asentamiento que se dio de forma gradual en los años de surgimiento de la entonces “ciudad dormitorio”³³. Por ejemplo, los migrantes de la Provincia Manco Kapac están asentados en lo que hoy es Río Seco, o los migrantes de Curahuara de Carangas³⁴ están asentados en barrios específicos. En este caso, existe la reproducción del sistema *ayllu* en la organización vecinal, y se expresa en la elección de representantes que rota por año y se eligen intercaladamente entre el norte o el sur, a modo de interpretación de parcialidades. Para el mejoramiento de la zona se practica el *ayni* o la *mink'a*, el trabajo colectivo y recíproco para arreglar calles, instalar servicios, construir casas. Una cantidad de población interesante de la AIOC Corque Marka vive en El Alto, otra parte vive en Cochabamba y tienen estrategias de vida complementarias muy bien adaptadas, con respecto al sistema de gobierno territorial y cumplimiento de obligaciones de comunario.

La territorialidad contemporánea para el autogobierno y el gobierno AIOC

Apelando a la territorialidad y a las dinámicas de movilidad territorial ancestral y contemporánea, denominada también residencia “rotativa” o *Territorio inmaterial*, las NPIOC no tienen problemas en ubicarse en cualquier territorialidad (nacional o internacional), más si está vinculada a su familia y/o comunidad.

La *territorialidad inmaterial*, en la actualidad responde a un componente más de las estrategias de vida, se expresa en las formas de autogestión y autogobierno que se ejerce en

31 Otro caso emblemático es el de los Moxeños en Trinidad, que están organizados en un Cabildo Indígenal urbano con trayectoria desde antes de la marcha de 1990. La población moxeña que vive en territorios indígenas rurales cuando pasa temporadas de vida en la ciudad de Trinidad se acoge a la organización y mandatos del Cabildo indígenal, espacio donde se reproducen principalmente prácticas espirituales y socioculturales, así como se atienden temas políticos y de organización territorial, gestión de proyectos, etc. Es un centro de operaciones, inserción y/o integración del pueblo moxeño. Los líderes relevantes que ocuparon espacios de poder estatal estuvieron altamente vinculados con el Cabildo indígenal, tal el caso de Adrián Nogales, exdirector nacional del SERNAP, y Pedron Nuni, exvicepresidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

32 Testimonio de Roxana Melgar, técnica indígena que apoya a la organización regional Ayorea.

33 Periodo en el cual la ciudad de El Alto se construía con ciudadanía que migraba principalmente del altiplano paceño y orureño, en segundo lugar estaba la migración peruana.

34 Normalmente se hablaría de migración, pero desde la comprensión aymara, se dice que la residencia en la comunidad y estancia es permanente y “rotacional” (PDM, 2007).

otros espacios fuera del *territorio material*. Santiago de Ojje³⁵ es un ejemplo de esta *dualidad territorial*, donde las estrategias de vida “foráneas” se complementan y mantienen con los sistemas de producción colectivos como la *aynoqa*: aunque su organización formal es el sindicato, el sistema de gobierno responde al *ayllu* innatamente, su modelo social se desenvuelve a partir de principios y valores de la *reciprocidad* y el *ayni* para atender la escuela, temas de salud, incluso de competencia y concurso con otras comunidades. Otro caso, entre varios, es el de Chayanta, cuya población tiene residencia también en Oruro y Cochabamba, donde cuentan con una organización que es parte del *ayllu*, esto significa que se reproducen las relaciones de reciprocidad y producción.

El caso más relevante de los últimos tiempos es el de Corque Marka, un territorio en constitución de AIOC, cuya población además tiene residencia en barrios específicos de El Alto, Oruro y Cochabamba. En las discusiones del proceso de elaboración del Estatuto autonómico y de su Plan de Gestión Territorial Comunal (PGTC), tomaron como base principal la epistemología de la *Chakana*, el mandato de la reconstitución territorial del Suyu Jacha Karangas y las necesidades de generar un Vivir Bien con mejor salud, educación y economía. Cuando se analizan las “metodologías y directrices” para elaborar estos documentos como AIOC, surge la observación sobre las limitaciones que generan las fronteras como ETA, ya que la población seguirá interactuando en diversos espacios territoriales. Surgen cuestionamientos como: ¿con qué derechos contarán los residentes de Corque dentro de la AIOC?, ¿se exigirá su residencia exclusiva en Corque?, ¿cómo conjugar las aspiraciones de la población de acceder a bienes y servicios de la modernidad? De esta manera nació una propuesta ampliamente discutida donde se vislumbra un modelo contemporáneo de planificación del desarrollo en el marco de las territorialidades materiales e inmateriales. En el esquema se observa a Corque Marka como parte del Suyu Jacha Karangas y de la Nación Aymara, con relaciones e interacción políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales efectivizadas por corquemarkeños en otros territorios/residencias. Las decisiones estratégicas sobre la vida de Corque (comprendida como un todo) deberían derivar de un diálogo de las gestiones públicas y originarias/interculturales, cuyos resultados tendrían que ser producto de consensos, negociaciones, acuerdos y consulta. Incluso se llegó a discutir sobre la condición de ciudadanía de corquemarkeños que están en otro país (Chile), como parte de la Nación Aymara.

Este proceso de reflexión, no se quedó en la mera diagramación de las relaciones, sino que trascendió con planteamientos estratégicos para la conformación de un modelo

35 Buena proporción de población ojjeña vive en Argentina por desempeño de actividades económicas, otra proporción vive en La Paz. En ambos lugares existe una organización que pertenece a la estructura de gobierno de Santiago de Ojje. Y se responsabilizan tanto como los comunarios, por ejemplo, en la construcción de la sede social en la comunidad, los residentes en Argentina proporcionaron material para la obra bruta. Es su proceder de autogestión al margen de las instancias estatales. La mayor presencia de población ojjeña se da en la fiesta de Tata Santiago y en Semana Santa porque hay campeonato de fútbol.

económico productivo que articula territorialidades, particularmente con la producción de carne de llama y derivados industrialmente tratados y formas de distribución que incluye a los corquemarkeños en otras territorialidades. Queda pendiente el replanteamiento del rol de las mujeres y jóvenes, las relaciones entre hombres y mujeres en el marco de las reconfiguraciones en cuanto a la propiedad y derechos sobre los activos de producción, sistemas productivos y economías complementarias. Sin embargo, el producto final de los documentos ya no refleja todo este planteamiento debido a la “necesidad” de adaptarse a las directrices nacionales.



Fuente: Sesión de estatuyentes para la elaboración del Estatuto y PGTC de Corque Marka.

En cambio, en territorios como el TIM I existe una reflexión intensa sobre el relacionamiento con los terceros, ganaderos, así como la movilidad o recepción de migración de sus pares, particularmente mujeres con familia de una TCO/TIOC³⁶ contigua³⁷. Esta convivencia intercultural flexible precisamente deriva de lo pragmático de las visiones de vida y de la conjugación con factores de desplazamientos, desterritorialización, discriminación racial, presiones y resistencias territoriales; el indígena busca cómo sobrevivir y mejorar sus condiciones de vida desde sus posibilidades, creencias y perspectivas, sobre la base de su identidad. El TIM también busca profundizar

36 Mientras un territorio titulado como colectivo no haga el trámite administrativo para ser TIOC sigue siendo TCO y sigue manteniendo esa categoría jurídica sobre la propiedad.

37 Que atraviesa por un proceso de desterritorialización debido a procesos de expansión de la colonización campesina y explotación de recursos naturales.

la recreación de su autogobierno, a partir de los avances como Distrito Indígena, con subalcalde y presupuesto que responde a los mandatos del Encuentro de corregidores/gran asamblea, donde también se planifica, toma decisiones de ejecución, se evalúa y fiscaliza sus resultados y efectos. El distrito municipal fue una conquista de la Subcentral TIM I, aunque no responde en su totalidad a su territorialidad que trasciende los límites político-administrativos y se cruza con tres municipios; el distrito indígena TIM ha sido tomado pragmáticamente por sus comunidades como un mecanismo de acercamiento al ejercicio de derechos ciudadanos al desarrollo. Como parte de sus prácticas de autogestión y autogobierno, a inicios de los años noventa, la Subcentral adquiere un terreno en el área urbana del Municipio de San Ignacio para la residencia “rotacional” de familias que tenían necesidades de hacer estudiar a sus hijos o hacer curar a un enfermo, generándose una dinámica extraterritorial pero enmarcada a los mandatos del gobierno propio.

Sumada a esta realidad, existen zonas con presencia IOC altamente *campesinizada* y con propiedad individual que derivó en el minifundio pero que también generó una ideologización mercantilizada de la tierra, por lo tanto, una fragmentación y desestructuración del concepto ontológico de territorio, aspecto que divide al movimiento campesino del movimiento indígena-originario, entre proyecciones de mercado y proyecciones de vida³⁸.

Estos ejemplos develan una realidad que supera al mito de la NPIOC en su territorio con límites político-administrativos para la recreación de un modo de vida según principios y valores de una identidad cultural única; y se presenta como una oportunidad de reflexión de las condiciones del ejercicio de la Plurinacionalidad, pero también de la esencia de la misma. Oportunidad que bien puede traducirse en una concepción contemporánea de la AIOC en su modelo de gestión.

El autogobierno, autogestión y gestión pública en autonomía indígena

Entre la comprensión subjetiva y la objetiva

En tiempos de proceso de cambio, se da la visibilización y presencia activa de NPIOC, con supremacía estatal sobre el territorio, se propone la creación de AIOC como ETA para la presencia de la gestión pública y el autogobierno indígena estatal. Se plantea la consulta previa libre e informada, y la jurisdicción IOC versus la ordinaria. Para la autonomía indígena es imprescindible el autogobierno, la base territorial y la jurisprudencia indígena.

Para más de treinta TCO/TIOC, la AIOC significaba un gran paso hacia la auto/libre determinación, lejos del romanticismo idílico de un modelo identitario culturalista de

38 Quitando todo el romanticismo idealizado, las proyecciones de vida IO se refieren a las aspiraciones de autogestionarse con recursos propios respecto a su “casa grande”, su territorio y los recursos que hay en ellos.

autogobierno o gobierno propio; desde las bases/comunidades/pobladores comunes y sus autoridades, se escuchan voces de *esperanza para organizarse según sus formas de AGTI pero con recursos y reconocimiento del Estado*, a fin de resolver sus necesidades y superar las ineficiencias de los gobiernos municipales a los cuales había que solicitar repetidas veces cualquier desarrollo de obra o proyecto que finalmente, muchas veces terminaba haciéndolo la comunidad, a pesar de la competencia municipal.³⁹

Es muy evidente que la agenda de las NPIOC no es meramente política de “cambio”, sino más bien la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida y proteger el territorio; por ello, se plantea la toma del poder local para el ejercicio de la autogestión. Aspecto que no es nada nuevo pues históricamente las NPIOC han sido marginadas de procesos de desarrollo a partir de estas relaciones racializadas en la distribución de presupuestos, implementación de proyectos y servicios básicos y ejecución de políticas despojadoras / esclavizantes / desterritorializadoras, desde instancias estatales nacionales y locales. Esta figura de alguna manera ha ido cambiando en los últimos diez años a partir de la implementación de proyectos “preferenciales” a través de programas, fondos y políticas para inversión en temas de riesgo, salud, educación, producción y fomento comercial en favor de pequeños productores IOC⁴⁰; sin embargo, aún insuficiente para mejorar la vida de las poblaciones IOC, pues los niveles educativos y de salud, así como las condiciones económicas son aspectos en los cuales aún están en desventaja. Asimismo, varias poblaciones se encuentran con conflictos territoriales de diversa índole, como el extractivismo minero (cooperativo / “propio” o empresarial), la explotación de hidrocarburos, la infraestructura energética, el cambio climático, el agotamiento de sus recursos territoriales, el tráfico de tierras, la expansión de las fronteras agrícolas, etc.

Para las organizaciones indígenas y originarias regionales y nacionales, la AIOC además de ser una oportunidad de resolver las necesidades básicas insatisfechas y exclusión de procesos de desarrollo integral, también es una *oportunidad de “blindaje”* del derecho territorial, lo cual no sería una novedad dado que esta ha sido una estrategia en tiempos neoliberales a través del reconocimiento/devolución de la propiedad sobre la tierra bajo

39 Desde la multiplicación de los municipios rurales, las relaciones racializadas de atención estatal también se reproducen a estos niveles locales, a través de la asignación de presupuesto a quienes son sus “favoritos” del gobierno local de turno. De esta manera, varias organizaciones indígenas optaron por hacer alianzas o participar como organización política; en algunos casos les fue bien, en muchos otros casos la alianza se acabó una vez elegido el alcalde, es el recurrente caso del municipio de San Borja y el pueblo Tshiman.

40 Con el ingreso de Evo Morales a la presidencia se crearon diversos programas para fortalecer las estrategias de vida indígenas y campesinas, tal vez con mayor beneficio a estas últimas, con un enfoque altamente ruralizado. Así se tienen programas como PICAR, CREAM, PAR I y II, Fondo Indígena de Desarrollo de PIOC, tres Universidades Indígenas (con resultados observados por las mismas organizaciones), bonos nacionales que benefician también a PIOC, decretos que facilitan la adquisición de productos de pequeños productores IOC, el Programa Evo Cumple que interactúa directamente a través de los GAM, entre otros.

la figura de la TCO y, en un segundo momento, un *doble blindaje* bajo la condición de área protegida (AP) – TCO; ahora sería la nueva forma de blindaje como TIOC – AIOC con la posibilidad de ejecutar acciones con recursos “propios” provenientes del Tesoro General del Estado y con autoridades reconocidas legalmente, aspecto de mayor expectativa en tierras bajas. Basta repasar los discursos de las autoridades de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) que en reiteradas ocasiones mencionaron que la autonomía les facultará para definir condiciones de negociación sobre sus recursos naturales. Esta puede ser una de las razones del por qué las iniciativas de AIOC son mayores en tierras bajas que en tierras altas.

Sin embargo, las normas y procedimientos conexos para el acceso y funcionamiento de las AIOC, ignoran estas comprensiones desde las NPIOC y se corre el riesgo de una expropiación o asimilación de los conocimientos y saberes, así como de los sistemas propios. A continuación, una aproximación de los marcos normativos y sus implicancias, entre la amplitud del ejercicio de derechos constitucionales IOC y los requerimientos para la operativización.

Identificación de Puntos Críticos Normativos para AIOC

Referencia	Contenido de interés en CPE	Contenido de interés en LMAD	Condiciones requeridas
Jurisdicción	Artículo 190	Artículo 6. (DEFINICIONES).	TCO y Pueblos ancestralmente constituidos, demostrable
		Artículo 44. (JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA).	Saneamiento concluido
Autonomía Indígena originario campesina	Artículo 289	Artículo 42. (RÉGIMEN AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO).	
Propiedad privada colectiva	Artículo 394		Saneamiento concluido
Derecho territorial	Artículo 403		Saneamiento concluido
Organización territorial	Artículo (Definiciones)	Artículo 15. (CONFORMACIÓN DE NUEVAS UNIDADES TERRITORIALES).	Procedimientos legales de transición de TCO a TIOC, de acuerdo a norma se constituye a ETA dejando en cuestión la forma jurídica de derecho propietario colectivo del territorio.

Referencia	Contenido de interés en CPE	Contenido de interés en LMAD	Condiciones requeridas
Gobierno: elección de autoridades	Artículo 296	Artículo 12. (FORMA DE GOBIERNO). Artículo 13. (GOBIERNO DE LAS UNIDADES TERRITORIALES). Artículo 45. (GOBIERNO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO). Artículo 55. (CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS).	Acuerdo internos sobre Estructura de gobierno y forma de elección. Implica superar las divisiones internas.
Competencias propias	Artículo 303	43 competencias detalladas (Ver Anexo N° 2)	Capacidades técnicas y administrativas para ejercer las 43 competencias como AIOC. Implica estructura estatal de gobierno, recursos humanos, logísticos y económicos.
Capacidad de captar fondos o recursos propios para sostener la gestión		Artículo 106. (RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS).	Acuerdos internos sobre administración de ingresos generados por manejo de recursos naturales. Capacidad técnica-financiera para generar y administrar fondos propios. Capacidades técnicas de planificación estratégica y operativa para ejecución de recursos.
Legislación propia	Artículo 290	Sujeto a Estatuto Autonómico.	Acuerdos internos sobre estructura legislativa que no es lo mismo que estructura de control social-territorial y fiscalización.
Integración con otros niveles del Estado		Artículo 134. (CONSEJOS DE COORDINACIÓN ENTRE GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DE TERRITORIOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS).	Acuerdos interinstitucionales
Institucionalidad interna		Artículo 47. (INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA).	Acuerdos internos, proceso de construcción de Estatutos autonómicos según directrices nacionales estatales, que no es lo mismo que Estatutos territoriales y orgánicos.
Función de acuerdo a sus competencias.		Artículo 8. (FUNCIONES GENERALES DE LAS AUTONOMÍAS).	Capacidades técnicas y financieras: Gobernabilidad, voluntad política.

Referencia	Contenido de interés en CPE	Contenido de interés en LMAD	Condiciones requeridas
Gestión pública	Artículos. 1, 2, 89 y 385	Artículo 9. (EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA).	<p>Capacidades técnicas y financieras: Gobernabilidad, voluntad política para la ejecución de planes según estatutos aprobados, en el marco de un Sistema de Gestión Pública “occidental”. Que no es lo mismo que gobernanza territorial y gestión compartida territorial.</p> <p>Establecimiento de responsabilidades en la función pública, en la figura de una MAE, servidor/a, y/o particulares, bajo enfoque administrativo sistémico, siendo un todo la gestión pública sin diferencias de formas y procedimientos.</p>
Delimitación territorial	Artículo 269	<p>Artículo 3, numeral III.</p> <p>Artículo 16. (MODIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES).</p> <p>Artículo 54 II-2 plantea: “En el caso de que la jurisdicción de la nueva entidad territorial no estuviera legalmente reconocida deberá haberse aprobado la ley de creación de la unidad territorial correspondiente”.</p>	<p>Reconocimiento de la territorialidad ancestral: <i>suyus, markas, ayllus</i>, TCO más allá de límites político administrativos.</p> <p>Acuerdos sobre temas de límites territoriales con Municipios.</p>
Gestión de la información AIOC		Artículo 48. (EXPRESIÓN ORAL O ESCRITA DE SUS POTESTADES).	Gobierno establecido.
Acceso AIOC	Artículo 293. I	Artículo 50. (INICIATIVA DE ACCESO AI).	Consulta formal mediante procedimientos propios sobre decisión de iniciar el proceso autonómico en caso de ser TCO/TIOC. O vía referendo en caso de ser GAM.
Estatutos AIOC	Artículo 292	Artículo 53. (PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO O CARTA ORGÁNICA).	Estatutos elaborados y concertados.
		Artículo 54. (APROBACIÓN DEL ESTATUTO AUTONÓMICO O CARTA ORGÁNICA).	Acuerdos con terceros, no indígenas y otras NPIOC presentes en el territorio y que son minoría.

Referencia	Contenido de interés en CPE	Contenido de interés en LMAD	Condiciones requeridas
Contenido Estatutos		Artículo 62. (CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS).	Estatutos elaborados y concertados.
Requisitos para AIOC	Artículo 294	Artículo 56. (REQUISITOS PARA EL ACCESO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA).	TCO y Pueblos ancestralmente constituidos, demostrable. Cantidad de población requerida. Decisión formal en Encuentro/asambleas. Estatutos elaborados. Acuerdos intermunicipales sobre límites.
Viabilidad gubernativa para AIOC		Artículo 57. (VIABILIDAD GUBERNATIVA).	Estatutos elaborados y concertados. Plan de Desarrollo elaborado y concertados
Base poblacional para AIOC	Artículo 293	Artículo 58. (BASE POBLACIONAL).	Censos indígenas que justifiquen: Para tierras altas 10.000 habitantes (5.000 si está en frontera) y 1.000 habitantes para naciones y pueblos IOC minoritarios. Excepción para las naciones y pueblos minoritarios, se flexibilizará cuando la evaluación de la Viabilidad Gubernativa sea sobresaliente y 4.000 en tierras altas si no fracciona el territorio ancestral.
Afectación de límites	Artículo 293	Artículo 59. (AFECTACIÓN TERRITORIAL DISTRITAL O MUNICIPAL).	Acuerdos de distracción municipal para modificación de límites. Coordinación con los Distrito Indígenas que están vigentes.
Tesorería		Artículo 108. (TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO)	Una vez constituido el gobierno, establecer esta instancia, para ello se necesitan capacidades técnicas y financieras.
Concurrencia de proyectos		Artículo 112. (COMPETENCIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS CONCURRENTES).	Acuerdos de concurrencia
Gestión compartida en áreas protegidas.	Artículo 385. I	Artículo 88. (BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE).	Consejo de área de GTRC, necesidad de compatibilización de atribuciones y derechos.

Fuente: Huanca, 2010 y 2018. Condiciones y posibilidades para el ejercicio del autogobierno como AIOC en gestión pública.

Cuando Jesús de Machaca instala y se declara autogobierno en 1922 estaba motivado principalmente por la necesidad de ejercer su libre determinación y como parte del movimiento de rebelión andina. El indianismo katarismo entre sus primeras propuestas

plantea la soberanía territorial, el derecho al autogobierno y la reterritorialización; desde el indianismo Fausto Reinaga (2010) dice: “De la Bolivia mestiza y de la Bolivia india hay que hacer una sola Bolivia; una sola nación. Y que el Estado no sea, como hasta ahora, el opresor del indio, sino su real personificación jurídica”; desde el katarismo y su propuesta de *hegemonía Qolla* en busca de un bien común. Estas ya eran las concepciones de la *plurinacionalidad*, pero más que la forma del Estado - Nación, estos planteamientos cuestionaban el fondo ideológico y la mentalidad predominante de subyugación de las NPIOC y de las formas de hacer gestión pública.

Entonces, la oportunidad que ahora se tiene es precisamente de construir un puente entre la AGTI y la gestión pública del Estado Republicano que supere atisbos coloniales. Esta convergencia genera en la Autonomía Indígena un modo de *naciones–Estado–nación* en gestión plurinacional, tal como se observa en el gráfico.

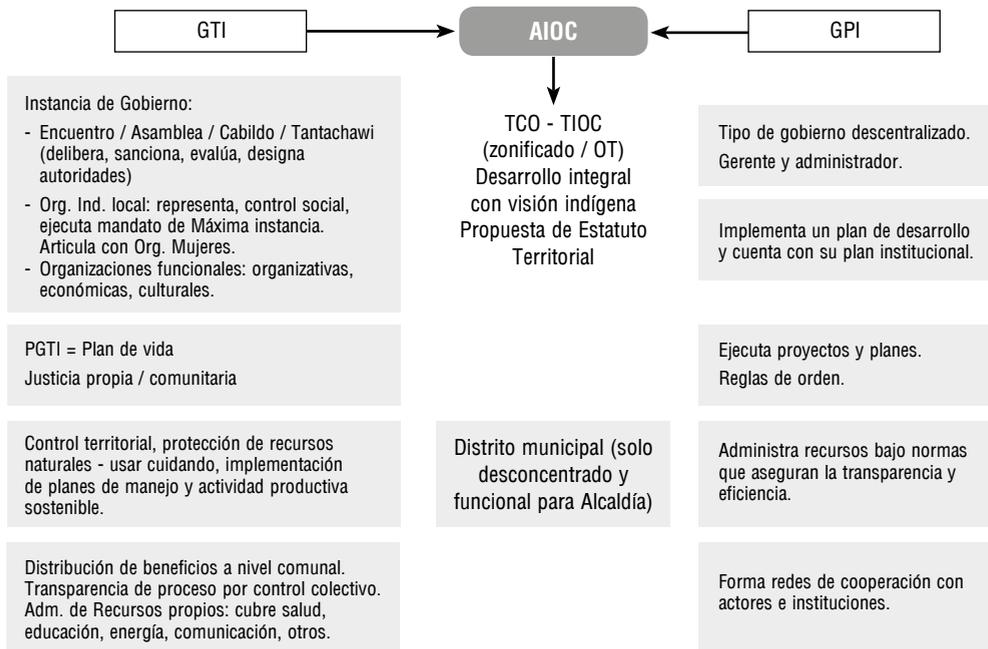
Un puente que puede bien encontrarse entre gestiones para desarrollarse desde las formas y procedimientos de una, hasta las instancias e instrumentos de gestión de la otra, como se grafica a continuación. Propósito nada sencillo por la institucionalidad vigente de un modelo de gestión que funciona con una lógica e ideología liberal, estandarizadora y homogenizante, que está presente en la mentalidad de la gente que la gestiona.



Fuente: PROINDÍGENA – GIZ, elaborado por CONAIOC y Viceministerio de Autonomías (2016).

En estos intentos se encuentran los primeros gobiernos AIOC (GAIOC), particularmente Charagua Iyambae, seguido por Raqaypampa y Uru Chipaya. Las dos primeras con una amplia experiencia de gestión municipal, con prácticas hacia un proceso avanzado de hibridación de la gestión pública municipal o local con sistemas de AGTI, sin embargo, complejizadas cuando se constituyen en GAIOC formales, con riesgos de desarrollar un modelo con prácticas tan peculiares que las aisle como gueto o que, por el contrario, las subsuma en los requerimientos y procedimientos estandarizados de la gestión pública sin lugar a que funcione el modelo establecido en su Estatuto. Esto podría interpretarse como actitud colonialista, incapaz de engranar con los sistemas de gestión pública en el ejecutivo, legislativo, electoral y judicial.

Claramente se entiende que AGTI no es lo mismo que Gestión Pública Intercultural (GPI), y más difícil aún bajo el actual modelo de Gestión Pública (GP) predominantemente liberal/colonial, donde el sujeto colonizador controla, ordena y norma en la lógica del Estado - Nación, a partir del enfoque de fiscalización (legalidad, legitimidad, sanción o penalización) y control gubernamental desde la Contraloría, bajo normas de auditoría operacional que miden a la administración pública a partir de criterios de efectividad, equidad y ecología. Todo ingresa en el marco de sistemas pensado para un solo modo de desarrollo de políticas públicas y de autoridad; y que requiere de capacidades específicas, entonces, el rol de la representación política y administrativa de NPIOC no podría acomodarse plenamente a este enfoque.



Fuente: Elaboración propia.

A manera de problematización: las retóricas que plantean las AIOC para avanzar en la construcción del Estado Plurinacional

¿Será posible eliminar al agente colonial inserto dentro de las NPIOC y los operadores estatales? A fin de que el sujeto IOC ya no sea visto como “menor”, que permita desmontar estereotipos y permita abrirse a una nueva mentalidad que reconozca en igualdad de condiciones las formas de autogestión y autogobierno. Esto implica:

a) Riesgo con la exacerbada regulación de la AIOC, que no deja margen al ejercicio de sus formas y la conduce al ejercicio de todos los sistemas liberales.

b) Riesgo con el exagerado culturalismo o la estancación de las propuestas de autogobierno y autogestión en la AIOC a través de sus estatutos, pues la experiencia demuestra que las NPIOC 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.

c) Riesgo de enclaustrar a la población AIOC en situación de ruralidad, cuando existe ya la territorialidad material e inmaterial, totalmente contemporánea.

¿Será posible incluir a las AIOC dentro del Estado como miniestados de naciones? Como fundamento constitucional de la plurinacionalidad y el desarrollo de un modelo de vida, lo cual significa reconocer al sujeto históricamente invisible o subordinado, sus ontologías de vida, estructuras y formas de gobierno propio, formas de toma de decisiones y control social - territorial.

¿Será posible desmontar el modelo liberal colonial de los procedimientos de la administración pública a fin de engranar los tipos de AGTI con la GPI? Para que lo teórico y conceptual de la CPE pueda ser puesto en marcha en términos reales de ejercicio de los sistemas de gestión y administración de la cosa pública, en coherencia y concordancia con los derechos de las NPIOC, será necesario resolver sus necesidades básicas, impulsar sus iniciativas y promover sus intereses; considerando el marco de principios y valores que provienen de sus filosofías de vida y espiritualidades, que recupere las territorialidades contemporáneas materiales e inmateriales, en instrumentos de gestión.

¿La condición de ETA versus TCO, permitirá cumplir el rol histórico de reivindicación política y de reconstitución de las NPIOC? En el marco territorial, consolidando sus condiciones de ejercicio de poder político.

¿Será posible generar un encuentro/diálogo de intereses y derechos territoriales en relación a políticas que generan presiones? Particularmente en tierras bajas, es posible desafiarse a

pensar en un modelo de desarrollo coherente, sin poner en riesgo la integridad territorial y estrategias de vida.

¿Qué pasa con la población de NPIOC que no opta por las AIOC? Considerando la amplia presencia de población con identidad y autopertenencia indígena presente en dos tercios de los municipios. ¿Será posible repensar en formar de materialización de necesidades y aspiraciones desde diversas ontologías?

Referencias

Albó, Xavier y Romero, Carlos (2009). *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, GTZ/ PADEP.

Barragán, Rossana (2017). “Comentario a la presentación del libro”. En Albó, Xavier y Ruiz, Carmen Beatriz, *Un curioso del medio*. Recuperado de: https://www.academia.edu/35395243/COMENTARIO_AL_LIBRO_DE_XAVIER_ALBO_UN_CURIOSO_INCORREGIBLE.

Chuquimia, René (2012). “Historia, Colonia y derecho de los pueblos indígenas”. En Sousa Santos, Boaventura de, y Exeni Rodríguez, José Luis, *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad*. Ecuador: Fundación Rosa Luxemburg,

Colque, Gonzalo (2015). *Gestión Territorial Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación Machaqa Amawt’a.

Cuadros, Diego (2010). *Territorio y Autonomía Indígena Originario Campesina*. Cartilla Bolivia Autónoma N° 4. La Paz: Ministerio de Autonomías.

De la Quintana, Huascar (2011). *La visión indígena del Vivir Bien, paradigma para construir un modelo de sostenibilidad en la Federación Única de Centrales Unidas*. Cochabamba: UNIVALLE CAF – GWU.

Exeni, José Luis (2015). *El proceso de autonomías indígenas en Bolivia. La larga marcha*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburgo.

García, Pedro (2016). *Territorio, Autogestión Territorial y Derechos de pueblos indígenas en la Región Latinoamericana*. Encuentro de experiencias de Autogestión Territorial Indígena. Evento organizado por el Programa Regional Proindígena-GIZ. México, 10 de noviembre de 2014.

Huanca, Elizabeth (2010). *Factores objetivos y subjetivos de la construcción de la AIOC*. Bolivia: UCB – MPD.

Huanca, Elizabeth (2017). “Los pueblos indígena originario campesinos y las organizaciones políticas en Bolivia. Miradas desde tierras altas y tierras bajas”. Revista *Andamios* N° 4: *Organizaciones Políticas: ley necesaria, desafíos pendientes*.

- Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Bolivia.
- Mamani, Pablo (2015). “Estado plurinacional: entre el nuevo proyecto y la factualidad colonial”. *Revista Willka N° 3, Estado Plurinacional y autonomías desiguales*. La Paz.
- Mancilla, Abraham (2017). *Descubrimiento, conquista, invasión: desmontando y desmitificando la historia y el pensamiento colonial*. Bolivia. Laboratorio del Pensamiento Indianista-Katarista.
- Molina, Ramiro y Vadillo, Alcides (2007). *Los derechos de los pueblos Indígenas de Bolivia. Una introducción a las normas, contextos y procesos*. La Paz: CEBEM.
- Molina, Wilder (2008). *Estado, identidades territoriales y autonomías en la región amazónica de Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Nicolás, Vincent y Quisbert, Pablo (2014). *Pachakuti: El retorno de la nación*. Estudio comparativo del imaginario de la nación de la Revolución Nacional y del Estado Plurinacional. La Paz: PIEB.
- Plan de Desarrollo Originario del Municipio de Curahuara de Carangas. 2007-2011. Oruro. Gobierno Municipal de Curahuara de Carangas.
- Reinaga, Fausto (2010). *La Revolución India*. La Paz: MINKA.
- Regalsky, Pablo (2006). “Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales”. Revista electrónica *Herramienta: Debate y Crítica Marxista* N° 31. Argentina.
- Santos, Boaventura de Sousa (2011). *Introducción: las epistemologías del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Schavelzon, Salvador (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien / Buen Vivir: dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Ecuador: Abya Yala, CLACSO.
- Yampara, Simón (2001). *El ayllu y la territorialidad en los Andes. Una aproximación a Chambi Grande*. La Paz: Garza Azul.

Autonomía, institucionalidad y país en la economía popular

Nico Tassi y María Elena Canedo

Gregorio empezó su actividad comercial importando del Perú, por el Desaguadero, condimentos como ají, orégano, ajo, pimienta y canela que redistribuía a vendedores minoristas que revendían en las ferias de provincia. Al darse cuenta de que los ingredientes de la cocina nacional empezaban a tener una demanda cada vez más amplia, también en aquellos territorios alejados y de frontera –que paulatinamente se estaban adecuando al gusto y a los ingredientes nacionales–, Gregorio decide dedicarse a la producción y procesamiento de condimentos, y establecer su propia marca abriendo su fábrica en Ventilla.

Su esposa Mary, originaria de Chuquisaca, empezó a viajar al sur del país, quedándose allá durante largas temporadas, para traer materia prima como ají chuquisaqueño y ajo tupiceño, estableciendo formas de producción “al partir” con comadres productoras. Su hermano Hilarión –que conjuntamente con Gregorio y Mary baila en la fraternidad Chacaltaya– es un transportista alteño, originario de Caranavi, que se ha ido especializando en traer papaya de Alto Beni a Potosí y Sucre, donde recoge los insumos de condimentos de doña Mary para transportarlos a El Alto, en donde son molidos y envasados. La maquinaria de la empresa de Mary y Gregorio es producida es instalada por Mariano, un alteño que trabajó en una empresa de máquinas envasadoras en el Brasil durante veinte años, a quien su hijo, que estudia en EEUU, le manda tarjetas madres que él instala en las máquinas para poder definir los tiempos y cantidades del envasado.

Una vez producidos y embolsados los condimentos, Hilarión de nuevo recoge los productos para repartirlos a Cobija, Riberalta y Guayaramerín desde donde a su vez son repartidos a una cantidad de pueblos fronterizos. En su recorrido de varios días, a lo largo de la carretera del Norte amazónico –donde pasa días manejando por áreas despobladas–, Hilarión se apoya en gremios de vivanderas y comideras asentadas en la ruta, asociaciones de mecánicos, transportistas y también colonos que han empezado a ofrecer servicios informales y no autorizados, logrando generar presencia, redes y articulaciones a lo largo de zonas extensas del territorio nacional. Estos actores, gremios y asociaciones articuladas a lo largo de regiones remotas permiten generar tanto formas

de apoyo mutuo como prácticas de control social y del espacio para que este tipo de actividades económicas puedan operar. En esas condiciones, que hacen inviable la acción de grandes empresas formales –la inversión de las rutas de procedencia, la precariedad y lo apartado del camino y los códigos sociales locales hacen virtualmente imposible la incursión de transportistas brasileños–, los productores, comerciantes y transportistas populares han logrado consolidar y expandir su control y radio de acción.

En Cobija, Hilarión entrega los condimentos a miembros de una cooperativa de orureños originarios de Orinoca que mantienen un control capilar de ciertos espacios comerciales a lo largo de la ciudad mediante un sistema de *pasanako*, que ha permitido tanto que se establezcan paisanos de la comunidad de origen como el aprovisionamiento de un capital de arranque para abrir su negocio. Esta estrategia no solo les ha posibilitado a los orinoqueños el control cada vez más capilar de mercados y áreas comerciales estratégicas, sino que además, se constituyen en una barrera para frenar la incursión de colonos brasileños y consolidar una presencia institucional boliviana en una zona de frontera tradicionalmente porosa y más vinculada cultural y económicamente al Brasil.

De esta forma, el ajo de Potosí y el ají chuquisaqueño alcanzan los mercados y las mesas de familias del Norte Amazónico, que históricamente habían dependido a nivel gastronómico y alimenticio de los productos de la cocina brasileña. Si hoy en día en Cobija y Riberalta se come fricasé en vez de *feijoada*, se consume ajo de Tupiza y ají de Muyupampa, generando un inusual eje económico norte-sur, se debe a una red de actores populares encadenados que incluye productores, colonos, transportistas y comerciantes que generan articulaciones a lo largo del territorio y mantienen redes de aprovisionamiento y distribución, además de generar institucionalidad y servicios a lo largo de rutas alejadas, donde la gran empresa y las instituciones oficiales no logran operar. Lo que esto va perfilando –más allá de la emergencia de dimensiones económicas inesperadas–, es una capacidad de estos actores populares de penetrar, controlar y definir territorios y economías, trazando unas articulaciones inéditas entre grupos y esferas económicas tradicionalmente concebidas como irreconciliables, que permiten reintegrar fronteras y complejizar la economía nacional.

Hemos querido empezar con esta historia porque nos permite enfocar tres puntos clave que vamos a desarrollar a lo largo de este ensayo. El primer punto se refiere a la capacidad de los sectores populares e indígenas de generar unas formas propias de gestión del territorio, como también unas institucionalidades, que logran jugar un papel central en la definición de espacios públicos, su construcción y gestión, en el aprovisionamiento de servicios básicos, en el control de rutas económica y geopolíticamente estratégicas, y en la articulación entre regiones y mercados que tradicionalmente habían sido percibidos como socioeconómicamente incompatibles. En otras palabras, estas estructuras e institucionalidades populares se revelan estratégicas en la definición del país, en vez de comunidades localmente circunscritas.

El segundo punto concierne a la capacidad de ciertas formas de operación, llamadas tradicionales, como el *pasanako* o las formas de pertenencia basadas en la fraternidad o en la comunidad de origen de operar en pleno corazón de la economía global, no solamente como instancias en vía de extinción sino como herramientas capaces de forjar modalidades de participación en el mercado, en los términos de estos actores. Estas prácticas y formas populares permiten desplazar a una serie de actores económicos convencionales que no logran operar en las posibilidades y limitaciones que el país ofrece, así como también, perfilar formas de participación ciudadana que en vez de anclarse en un proceso civilizatorio, de modernización o blanqueamiento dirigidos desde afuera, son estructuradas por las formas propias de estos actores.

Un tercer punto que queremos debatir frente a la idea de una ciudadanía por cuenta propia planteada anteriormente, es cómo estos actores populares en vez de buscar el reconocimiento de instancias de poder externas operan una serie de intervenciones de iniciativa propia permeando el territorio, delimitando y reintegrando fronteras y tejiendo regiones y actores diversos del país de tal forma que muy a menudo las instituciones oficiales tienen que recurrir a estas institucionalidades y actores articulados para que el país opere.

En base a la capacidad de los actores de la economía popular de delinear y ejercitar una institucionalidad propia, que les permite controlar territorios, tejer país –rebasando a los actores convencionales– y plasmar formas de participación ciudadana desde abajo, iremos ilustrando unas modalidades específicas de autonomía popular que opera no como una muralla de protección para aislarse de lo oficial y de lo global, sino como una herramienta que genera márgenes de operación en pleno corazón de la economía de mercado y del país en “términos propios”.

La institucionalidad popular

Hace unos ocho años, la alcaldía paceña emprendió el proceso de reconstrucción del mercado Lanza –el mercado más antiguo de la ciudad–, dado que la insalubridad e inseguridad del mercado aparentemente alimentaban el deterioro del centro urbano. En su énfasis de la modernización del centro urbano y de la necesidad de relocalizar a unos actores populares y tradicionales que perjudicaban la vista del turista y la vida del centro urbano, la alcaldía se olvidaba, sin embargo, de una historia y de unos detalles de bastante relevancia.

El mercado Lanza, como una multiplicidad de espacios públicos urbanos, fue construido, financiado y organizado no por el municipio sino por una serie de gremios populares e indígenas urbanos que además se hacían cargo de la limpieza y mantenimiento de su estructura (Aramayo, 2014). En el caso del mercado Lanza fueron los gremios de carniceros que en las primeras décadas del siglo pasado se fueron organizando para destinar las ganancias de las ventas de pieles de vacas y toros de cada miembro de los gremios a la construcción del mercado. A pesar de que las instituciones públicas

descargaran los costos de la construcción de la infraestructura urbana básica sobre los hombros de gremios urbanos racialmente subordinados, a menudo los gremios utilizaban estas iniciativas para enfatizar la insolvencia y deslegitimar a las instituciones oficiales a la hora de definir reglas, tributos e intervenciones externas, expandiendo así sus formas de administración y toma de decisión en espacios y estructuras públicas. Pero además, con este tipo de prácticas reafirmaban la capacidad de gremios “informales” y supuestamente improvisados de rebasar y prescindir de las instituciones oficiales (Tassi, 2016).

Actores populares y definición de lo público

Esta es la historia más o menos generalizada de la gestión de lo público en Bolivia, donde de un lado gremios informales y juntas de vecinos gestionan mercados, canchas, plazas y mataderos y, del otro lado, la institucionalidad oficial intenta sacar estos espacios de su control para privatizarlos y entregarlos al capital privado, a menudo *no boliviano*. Esto interpela el imaginario difundido por los medios de comunicación que representa a los actores populares como evasores de impuestos que viven de espaldas al país, carentes de una institucionalidad madura (son improvisados), siendo que vemos una capacidad de consolidar institucionalidades que sustituyen a las oficiales, tanto en la provisión de servicios como en las formas de reinversión y administración de bienes públicos.

La Federación de trabajadores por cuenta propia de Santa Cruz –una organización relativamente pequeña que opera principalmente en el mercado Los Pozos y en el Mutualista– estima una inversión del bolsillo de sus miembros de 100 millones de dólares en infraestructuras públicas, mercados y ferias. Mientras a los actores económicos populares se los representa como ilegales y evasores fiscales, la Federación de cuentapropistas reivindica que solo en el mercado de Los Pozos en Santa Cruz se pagan anualmente Bs 400.000 de patentes en contraposición con el Hipermaxi que paga Bs 4.000 (Arbona *et al.*, 2015). Debido a los cobros desfavorables para servicios públicos, que reflejan la idea que la economía popular es responsable de la insalubridad y fealdad de la ciudad, en Los Pozos se paga por un medidor de luz Bs 5.000 al mes y solo en ese mercado hay 50 medidores de luz.

En El Alto, dos asociaciones de abarroteros articuladas con transportistas y distribuidores a lo largo del país han comprado de forma colectiva un terreno baldío en las proximidades de la nueva terminal de buses, un barrio marginal, semihabitado y descuidado por las instituciones. Han edificado y constituido una zona comercial y un parque productivo, han hecho las calles y las han adoquinado, han instalado los postes de luz y la electricidad, han negociado con los sindicatos urbanos para la provisión de servicios de transporte y, finalmente, han puesto el nombre del presidente de una asociación a una de las calles del mercado (Tassi *et al.*, 2013).

Entretanto la alcaldía alteña no ha logrado responder a formas colectivas de adquisición de bienes y a un tipo de institucionalidad popular de esta envergadura. Las asociaciones

de abarroteros tuvieron que “intervenir” en la alcaldía haciéndose cargo de definir tanto nuevas modalidades de tributación como de reorganizar instancias en las Secretarías del municipio para que se hicieran cargo de lidiar con las inversiones, mercados e institucionalidades de estos sectores populares que se ocupan de proveer servicios y gestionar espacios públicos de los que deberían ocuparse las instituciones.

El barrio de Alto San Pedro, en el suroeste de la ciudad de Santa Cruz, a la altura del tercer anillo, es un ejemplo ilustrativo de cómo talleres mecánicos, sectores gremiales y pequeños productores han literalmente reconfigurado la logística, la estructura y la socialidad de un barrio entero. Cavando zanjas en la vereda, removiendo el pavimento y reajustando el tamaño de los garajes, han refuncionalizado un barrio residencial antiguo, azotado por la inseguridad social y el declive socioeconómico de la clase media local, a las necesidades de los talleres mecánicos, de las tornerías y de las reventas de repuestos. Empezando con el alquiler de garajes y puestos improvisados con postes y calaminas en la acera, mecánicos, revendedores e importadores se han ido poco a poco adueñando del barrio, moldeando su dinámica e imponiendo formas de control social basadas en las asociaciones locales articuladas de mecánicos, chaperos, transportistas e importadores. Esto ha permitido transformar una zona roja en un polo económico funcional que logra atraer clientes de todo el perímetro urbano.

Provisión de servicios, prácticas de reglamentación y control social

Desde la Huyustus y la Eloy Salmón en La Paz, a Alto San Pedro en Santa Cruz o la Salada en Buenos Aires –controlada por paisanos bolivianos (Benencia y Canevaro, 2017)–, si miramos la historia de la conformación de estos espacios económicos populares vemos unos patrones parecidos: a) la inversión de sus propios bolsillos en espacios públicos; b) la tendencia a transformar “zonas rojas” urbanas desatendidas o abandonadas institucionalmente en polos comerciales y/o productivos; c) la capacidad de rebasar las instituciones oficiales en el manejo de áreas periféricas por medio de inversiones populares en espacios públicos que limitan tanto el control de los mercados como la imposición de normas y tributos por parte de estas instituciones; y d) la utilización de formas tradicionales de organización y de articulación de actores –desde la pertenencia étnica al *pasanako*– para establecer formas de control de espacios, territorios y presencia institucional en barrios supuestamente periféricos.

A esto se combina la capacidad de los sectores populares de proveer servicios. En el caso de El Alto, Sian Lazar (2008, 2012) afirma que las mismas asociaciones gremiales se encargan de organizar a los comerciantes y de reglamentar el comercio. De hecho, en varias circunstancias las asociaciones sustituyen al Estado en una variedad de funciones regulatorias que incluyen la entrega de permisos de venta, el mantenimiento y organización de los puestos y la limpieza de las calles. Es interesante observar cómo en el caso de algunas organizaciones gremiales se empiezan a cristalizar esfuerzos para generar

formas de acceso a servicios de salud o a guarderías autogestionadas para los hijos de las vendedoras, en un contexto donde las instituciones han fracasado repetidamente en esta tarea. O sea que el control del espacio se combina y complementa con la provisión de una serie de servicios básicos que van desde la limpieza de las calles al seguro de salud.

El otro elemento que se combina con la capacidad de control del espacio es la tendencia de las organizaciones populares de solucionar conflictos e infracciones, lo que las legitima frente a unas autoridades locales que no están muy interesadas en hacerlo y no logran operar en estos contextos. Uno de los eventos que más nos ha llamado la atención durante el trabajo de campo ha sido el caso de un vecino sorprendido *in fraganti* mientras robaba mercadería del depósito de un comerciante. En una asamblea de la Junta de Vecinos, donde participaban el “imputado” y la “parte afectada”, cada uno expuso sus razones y versiones de los hechos. El comerciante dueño de las mercaderías robadas en vez de denunciar a las autoridades el hurto esperó la deliberación de la Junta de Vecinos, dado que la Junta opera de acuerdo a los códigos y prácticas locales y tiene una comprensión más cabal que el sistema jurídico convencional de las implicaciones morales y sociales de una transgresión o un conflicto en un barrio popular. Además, la Junta tiene tanto la legitimidad como la capacidad de coerción para este tipo de eventos. Lo que se decidió fue que el vecino sea expulsado de la zona a menos que restituya las mercaderías robadas dentro del plazo establecido. O sea que, el control del espacio se combina y complementa con la provisión de una serie de servicios básicos que van desde la limpieza de espacios públicos, al seguro de salud o la seguridad.

Un sistema autonormado popular

La capacidad de la institucionalidad popular de definir normas propias se cristaliza en delinear un sistema propio y autonormado popular. En El Alto, la afirmación y la expansión de una serie de gremios populares, en términos tanto sociales como económicos, no se ha traducido en una directa y consecuente transformación de los hábitos sociales de la población. Por ejemplo, en vez de un boom de restaurantes gourmet y exclusivos, para alimentar los deseos y aspiraciones emergentes de unos “nuevos” sectores sociales, se ha registrado, más bien, una expansión tanto en número como en volumen de negocio de las vendedoras de comida en las calles, kioscos y puestos de venta de comida que han ido mejorando y ampliando la variedad de su oferta (Gajraj, 2017). Mecánicos y comerciantes populares exitosos siguen consumiendo de caseras de confianza en los aparentemente improvisados puestos de comida en la acera al aire libre, incómodos y estéticamente poco atractivos, dependiendo de quién mire.

En este contexto, las regulaciones oficiales en términos de higiene e inocuidad, generalmente reproducidas de los códigos de otros países “más avanzados y modernos”, se vuelven inapropiadas para unas formas y hábitos locales que además permiten mantener los precios accesibles a una multiplicidad de consumidores populares (Gajraj, 2017). Es

más, las mismas comideras desarrollan una serie de normas higiénicas propias basadas en formas y culturas locales, ancladas en las posibilidades y limitaciones de la ciudad y en las formas de control social del mismo gremio (un cliente que se enferma comiendo tu comida se lo ve generalmente como un perjuicio para todo el mercado/gremio).

Dado que la mayoría de las vendedoras cocinan los productos en la casa y los transportan para la venta a lugares estratégicos como escuelas, iglesias y mercados, las comideras necesitan un tipo de ollas de dimensiones específicas que puedan caber en un minibús y, que además, sean fácilmente manejables y transportables. Las necesidades específicas del contexto y de las modalidades de operación de las comideras inducen a los productores de ollas en El Alto a puentearse los estándares internacionales de producción, a menudo definidos por los intereses sobrepuestos de gran empresa e instituciones, para aprovisionar un tipo de producto apto a la lógica y formas locales, de las dimensiones requeridas y, además, livianos para ser más fácilmente manejados (Arbona *et al.*, 2016).

Particularmente en El Alto, estas son las modalidades de operación de la ciudad entera. Los cooperativistas mineros que operan formas de explotación en pequeña escala, con inversiones en maquinarias y costos fijos limitados, y a veces contraviniendo normas medioambientales cuyos costos a menudos no son amortizables por una pequeña empresa cooperativa, en vez de recurrir a sofisticadas tecnologías de importación recurren a los conocimientos locales en ingeniería y a las fundiciones alteñas que producen trapiches y chancadoras a medida de las exigencias de las cooperativas y de sus modalidades de operación, pasándose por encima patentes de producción y estándares productivos impuestos por los intereses de la gran empresa. Las mismas fundiciones, por su capacidad de proveer tambores de frenos y repuestos mecánicos *hechizos* no disponibles en el mercado, se encuentran articuladas en un tejido con los transportistas internacionales que logran desplazar a la competencia chilena en el trecho carretero entre El Alto y Arica/Iquique.

O sea que, no solo una serie de prácticas y lógicas socioculturales y organizativas tradicionales destinadas a desaparecer se van desplazando desde las márgenes hacia el centro, sino que además, se van articulando con otros actores delineando un sentido común popular, con sus normas y códigos, que está aflorando con cierta capacidad de definir su propio destino. Estos actores articulados y autonormados confían en sí mismos, en que sus códigos y normas son más efectivos para solucionar conflictos; sus redes y asociaciones operan con soltura y logran controlar el territorio; sus conocimientos mantienen un anclaje más cabal y preciso en la realidad local y nacional, sus formas y escalas.

La capacidad de estos actores de fundamentarse en recursos, prácticas y conocimientos propios, sin necesariamente conformarse a las lógicas y narrativas impuestas de la modernidad y del desarrollo les permite, primero, anclar sus modalidades de operación en la realidad local y, segundo, delinear un sistema extenso y autonormado de actores encadenados que opera fuera del radar de la ley, pero conforme a sus códigos y normas

y con amplia legitimidad popular. A pesar de promover la industria local y potenciar una serie de capacidades y conocimientos locales –en vez de reproducir la dependencia de tecnologías ajenas y de las reglas definidas por los intereses del gran capital–, este sistema autonormado entra a menudo en contradicción con las normas y las directivas de modernización de la institucionalidad oficial. Pero además, propone unas formas de operación que no parecen compatibles con las planificaciones económicas definidas por los ministerios.

Lo que se perfila es un panorama contradictorio donde, por un lado, este sistema autonormado y no subsumible a la institucionalidad oficial –junto a su legitimidad por proveer servicios y formas de operación reconocidas por la población– aspira a inmovilizar o redefinir políticas y formas de reglamentación oficiales desancladas de la realidad del país. Por el otro lado, la institucionalidad oficial, que no logra reconocer este sistema, sigue produciendo políticas públicas con la finalidad de “mejorar” algo que niega o, con el propósito de integrarlos a una lógica de desarrollo prefabricada, basada más en lo que el país debería ser que en lo que es. Lo que esto produce son dos esferas sociopolíticas tangencialmente sobrepuestas y con lógicas distintas de operación.

Silvia Rivera (Rivera *et al.*, 2011) capta plenamente esta contradicción entre un subsuelo político-legal popular en expansión y unas leyes, reglamentaciones e instituciones oficiales desancladas de la realidad del país y, a menudo, plasmadas en políticas y horizontes ajenos. La autora sugiere que, por ejemplo, la cárcel boliviana se ha convertido en un modelo, no tanto por el respeto de los derechos y de las leyes oficiales, sino, por unas prácticas sutiles de infracción de las reglas que dejan recursivamente emerger y retirarse a un subsuelo sociopolítico autonormado que permite que la cárcel funcione, que los presos tengan acceso a alimentos, que los hijos puedan acceder a formas de contacto con los padres presos. De alguna forma, Silvia Rivera señala una de las contradicciones centrales a las que nos estamos enfrentando: el desencaje o desfase entre una institucionalidad oficial que se autootorga la prerrogativa de normar y reglamentar, y un subsuelo sociopolítico popular –ilícito e informal– camuflado bajo el sistema normativo oficial y operante de acuerdo a sus propias lógicas, continuamente capaz de generar posibilidades, soluciones y propuestas para que el país opere a su ritmo. Esta es la gran paradoja de un sistema de normas, lógicas y estructuras camufladas y sumergidas que parece adquirir una capacidad hegemónica en la definición del funcionamiento del país. En vez de sobrerreglamentar al país y a la sociedad con normas y medidas ajenas, Rivera (Rivera *et al.*, 2011) propone valorar y rescatar aquellas prácticas infractoras –como por ejemplo el contrabando– y sus saberes para garantizar a los ciudadanos el abastecimiento de tecnologías, libros o alimentos a precios accesibles.

Las articulaciones populares

Como hemos visto, formas tradicionales de pertenencia a una misma comunidad de origen, a una fraternidad o gremio se revelan en instancias estratégicas para establecer

institucionalidades locales necesarias para el control de mercados populares y la reglamentación de lo económico. Pero además, este tipo de anclaje medular en una comunidad, asociación o territorio, en vez de constituir un tipo de corporativismo cerrado (Schulte, 1999; Molina, 2013) que se aísla hacia el externo, se vuelve en una herramienta expansiva que permite permear nuevos territorios, reproducir sus formas y lógicas en otros espacios como también forjar articulaciones y alianzas entre diferentes grupos, asociaciones y regiones. En otras palabras, la pertenencia a una comunidad genera la confianza necesaria para que la economía funcione alimentando un tejido organizativo con formas de control social y un substrato político cultural común que posibilita tanto la incursión hacia nuevos espacios y mercados como múltiples formas de articulación con otros grupos, que en vez de amenazar al anclaje inicial lo ramifican y complementan.

Uno de los ejemplos más antiguos de esta capacidad de expansión de las estructuras socioeconómicas locales es el caso de los comerciantes orureños de las provincias orureñas occidentales de Sabaya y Litoral, que ya desde el siglo XIX, habían logrado articular los enclaves mineros en la costa chilena con el espacio económico indígena local (Llanque y Villca, 2011; cf. Medinaceli, 2011). Este tipo de articulación se basaba en caravanas de llamas que transportaban pieles de chinchilla, lana de alpaca, hojas de coca, quinua y papas hacia las costas del norte chileno y al retorno traían hacia Bolivia charque, pescado, harina, vino y carbón. Las redes comerciales entre orureños y tarapaqueños que estas dinámicas habían logrado dibujar se volvieron clave para controlar el ingreso de mercaderías hacia Bolivia al momento de la conformación de la Zona franca de Iquique (1975). De un lado, los sabayenos se convirtieron en los actores principales en el control del transporte, transformando sus caravanas de llamas en cooperativas de transporte pesado; y, del otro lado, lograron implantar en el mero centro de Iquique una especie de “isla habitacional” para la provisión de servicios –pensados para las necesidades de comerciantes y transportistas bolivianos– e incursionar en las playas comerciales de la zona franca.

Mario Calamani, comerciante orureño en la 16 de Julio e importador de ropa americana, originario de Opoqueri, en el camino a Pisiga, está pasando cargo en El Alto como secretario de Deportes de su comunidad –una especie de *Anat Mallku* a distancia– encargado de organizar la escuela de fútbol de los opoquereños en La Paz, recopilando para eso financiamientos, tanto propios como de otros migrantes en la ciudad. Un sistema parecido de escuelas de fútbol autofinanciadas por migrantes –y para el uso exclusivo de los opoquereños– funciona a lo largo del país y más allá, en Santa Cruz, Cochabamba e Iquique para entrenar a jóvenes originarios o descendientes directos del pueblo para el campeonato que se juega cada noviembre en Opoqueri. En una especie de versión moderna del *r'inku*, cada noviembre jóvenes con acentos cambas y chilenos entran a la plaza de Opoqueri desde diferentes esquinas con los uniformes deportivos de los colores de su *ayllu* para jugarse el título en la cancha.

O sea que, hay un proceso de extensión de estructuras locales o de articulación con otros espacios que en vez de producir procesos de desintegración moral y fragmentación organizativa (cf. Van Cott, 2007) permiten al hijo de opoquereño, nacido en Santa Cruz, desarrollar formas de pertenencia al pueblo de sus padres como también al ayllu de la familia en Opoqueri, entretejiendo estas formas adquiridas de pertenencia con las formas organizativas laborales, sociales y religiosas en Santa Cruz. Esta capacidad de reproducir formas de pertenencia a lo largo de distancias bastante grandes, lo que permite es lubricar el funcionamiento de las cadenas de aprovisionamiento y distribución de ropa desde Iquique a Santa Cruz vía Opoqueri y El Alto, generando unas relaciones importantes de confianza en un rubro a menudo ilícito como el de ropa americana.

Como hemos visto en el caso del corredor amazónico, otra forma de generar articulaciones y establecer alianzas estratégicas en mercados, regiones y fiestas populares es por medio de alianzas verticales con múltiples actores, más allá del rubro o grupo étnico de pertenencia (como hemos visto en el caso de los sabayños y opoquereños), con la finalidad de encadenar múltiples gremios y sectores para desarrollar mercados, frenar la competencia y controlar rutas y/o cadenas enteras de aprovisionamiento y distribución. La combinación de modalidades familiares de asociación en los gremios o fraternidades con alianzas más heterogéneas con miembros de otros rubros, se reproduce a menudo por medio de lazos de compadrazgo y generalmente responde a una necesidad práctica de facilitar o dinamizar el “acomodar” productos y mercaderías en diferentes mercados y compradores. Se trata a menudo de articulaciones más circunscritas en tamaño a grupos, bloques y asociaciones más pequeños, más ágiles en su toma de decisiones y más rápidos en cohesionar intereses comunes, en comparación con la federación gremial. Estas alianzas se vuelven estratégicas para generar procesos integrales más completos de circulación de la información sobre precios, mercados y productos entre productores, comerciantes y usuarios a lo largo de diferentes territorios.

Este entramado de organizaciones juega un papel estratégico, por ejemplo, en el Norte de Chile, donde asociaciones bolivianas de transporte pesado, articuladas con gremios de mecánicos, proveedores de servicios a lo largo de la ruta hacia Bolivia y grupos de residentes bolivianos en los puertos chilenos, han desarrollado un control capilar de las rutas estratégicas del norte chileno, imponiendo códigos y formas propias de operación y presencia en el territorio. Lo que esto revela es que los transportistas chilenos se ven incapacitados de operar en territorio boliviano, con normas de aduana y viales sobrentendidas y servicios mecánicos parcialmente formales y a veces con repuestos *hechizos*. La capacidad del entramado boliviano de gremios y asociaciones de operar con normas y formas propias, no solo desplaza a los transportistas del vecino país, sino que además, los ha inducido a presionar al Estado chileno para impedir a los bolivianos el transporte hasta la frontera en flagrante violación del tratado de 1904 (Tassi, 2016).

Uno de los logros más importantes de este tejido popular de actores encadenados es el haber generado un nuevo eje que articula Cobija con Caranavi, el Alto y Oruro,

imponiendo sus normas y códigos de operación a lo largo de la ruta y de regiones alejadas, generando institucionalidad y servicios, redes y reglamentación y volviendo así a rearticular con el centro del país aquellas regiones del Norte amazónico que habían históricamente mantenido una relación más directa con Brasil.

Históricamente, la economía nacional ha sido concebida como una sumatoria de “economías de enclave”, o sea, espacios económicos, políticos y sociales distintos que no generan articulaciones virtuosas entre sí, ni generan conocimientos o estrategias colectivas orientadas a una mayor competitividad (Wanderley, 2006). Lo que estos actores populares encadenados perfilan es una capacidad inusual de articular una serie de regiones y grupos considerados como social y económicamente irreconciliables. No solo logran vincular regiones tan distintas como el sur del país con el Norte amazónico, sino que además, se empiezan a visualizar unas sinergias entre los talleres y fundiciones semiformales alteñas que abastecen con silos, canastillos y máquinas peladoras de arroz al sector primario de la agroindustria cruceña, reconciliando la empresa exportadora de elevada tecnología orientada al mercado externo con un sector productivo local supuestamente con escasos conocimientos técnicos y baja productividad. Es en este sentido que estas dinámicas articularias empiezan a proporcionar una lógica de hacer país, que en vez de anclarse en las formas organizativas y políticas de las instituciones oficiales se encuentra enraizada en una serie de prácticas y modalidades de operación de los mismos sectores populares.

Los paradigmas convencionales del desarrollo se han fundamentado en políticas públicas necesarias para redefinir las organizaciones locales, adaptarlas al mercado y a la modernidad y reconducir los actores económicos populares en el correcto camino del desarrollo. Si esta noción de desarrollo se apoya a menudo en el rol del Estado o de la gran empresa como motores económicos que jalarían a los sectores populares reorientándolos hacia los mercados internacionales de exportación, las institucionalidades y articulaciones populares basadas en formas propias, conjuntamente con su tendencia a tejer país, perfilan unas prácticas socioeconómicas que reconcilian vínculos con mercados y actores a lo largo de la región con un anclaje sólido en la realidad local.

Formas y estrategias populares en el corazón de la economía global

La capacidad de los sectores populares de definir lo público, construirlo, administrarlo y la tendencia a generar un tipo de institucionalidad propia –históricamente enraizada y capaz de sustituir al Estado en la provisión de servicios básicos– se vuelven en herramientas para que las formas propias de gestión y de operación de los sectores populares logren funcionar en el mero corazón de la economía global, hasta generar unos márgenes de participación en el mercado en sus propios términos.

En el caso de los orinoqueños en Cobija notábamos cómo, por ejemplo, su control capilar del territorio por medio de instituciones, códigos y formas organizativas propias

permitía evitar la incursión a los mercados locales a una serie de inversionistas brasileños y grandes marcas que hubieran podido copar el mercado local. Varios inversionistas chinos que han intentado acceder a un espacio de venta en la Eloy Salmón se han visto imposibilitados por el control capilar de los espacios comerciales que les impide acceder a espacios de venta directos en los mercados populares (Tassi *et al.*, 2012). Lo que sí se les permite es utilizar las cadenas de distribución y aprovisionamiento para que sus productos lleguen al mercado, gracias a las tiendas de los comerciantes locales. Interesantemente, estas redes de aprovisionamiento son reproducidas por medio de formas de parentesco y del sistema de fiestas imbuidas de valores y códigos profundamente locales. En otras palabras, el capital transnacional en vez de destruir lo local, acaba por reproducir formas locales de pertenencia y control del mercado.

En el caso de las grandes marcas como Samsung, LG, Phillips, es interesante observar cómo en los mercados populares, los comerciantes locales han impedido a las grandes empresas la venta directa de sus productos. En la Eloy Salmon hay una tienda Samsung que únicamente exhibe productos y explica las características técnicas –además sin decir el precio– que solo pueden ser adquiridos en las tiendas locales. En relación a los celulares Samsung, la mayoría son importados informalmente desde Chile por los comerciantes locales y lo que hace Samsung es aprovisionarles sellos de garantía que no tendrían por ser contrabandeados (María Luisa Guerrero, comunicación personal). O sea que no solo controlan el espacio, sino que además este control del espacio les permite definir localmente las reglas de lo económico.

Un ejemplo de una comunidad que se vincula en lo económico a un rubro específico con elevada capacidad de desplazamiento a lo largo de territorios extensos es el caso de los sicasiqueños que en la base de una común pertenencia étnica, primero, se han ido especializando en la importación y producción de material de ferretería y herramientas para la construcción y, al mismo tiempo, han ido expandiendo su radio de operación a lo largo de territorios extensos. De hecho, hoy en día, desde Trinidad a Santa Cruz, desde la 16 de Julio a la Zona Sur de la ciudad de La Paz al hablar de comerciante o importador de herramientas se sobrentiende el origen sicasiqueño. Los sicasiqueños empezaron vendiendo herramienta en la calle Isaac Tamayo en el barrio de Gran Poder y después fueron ocupando tanto las calles comerciales de La Ceja de El Alto como un par de cuadras de San Miguel, en la Zona Sur, adoptando estrategias y precios de venta diferenciados de acuerdo a las diferentes tipologías de clientes.

En los años noventa, gracias a su lazo con China, empezaron a crear y traer sus propias marcas de herramientas producidas en China en la región de Zhejiang, también como artefactos eléctricos argentinos y brasileños perfectamente falsificados. Su más famosa marca de herramientas, Huyustools, alcanzó una distribución regional conquistando cuotas importantes de mercado en el Perú, Chile y Argentina. Los lazos con China se fueron complementando con una expansión importante durante los años 2000 de su

capacidad de distribución de productos y la expansión de los negocios sicasiqueños hacia las tierras bajas, Santa Cruz y Buenos Aires. Lo que estas dinámicas acabaron por crear fue una red impresionante de actores sicasiqueños concatenados a lo largo de una red de distribución que iba desde Shanghái a la Argentina vía Iquique, La Paz y Santa Cruz acompañada por la conformación de una serie de islas étnicas sicasiqueñas en múltiples regiones del país que iban alimentando localmente ramificaciones y expansiones, tanto de su estructura socioceremonial como del control social de sus redes económicas.

Estos diferentes grupos de residentes sicasiqueños vuelven al pueblo de Sica Sica – rebautizada la capital folklórica del altiplano por la envergadura de su fiesta– para la fiesta de la Virgen del Rosario, en octubre, donde la diáspora sicasiqueña se reúne con el motivo de reafirmar los lazos comunes. En la fiesta, los sicasiqueños, repartidos de acuerdo a la pertenencia a los cuatro ayllus de Sica Sica, compiten; cada ayllu en su esquina de la plaza, con sistemas de sonidos y orquestas. Pero además, la fiesta es un contexto estratégico donde se forjan alianzas comerciales, definen inversiones en nuevos mercados, tantean las posibilidades de comercialización de nuevos productos. De forma parecida, la comunidad sicasiqueña converge para las celebraciones en Santa Cruz o en Trinidad (la fraternidad Central Sica Sica es una de las más poderosas de la fiesta del 16 de Julio en el cambódromo de Santa Cruz). La fiesta constituye una herramienta tanto para expandir el radio de operación del grupo, tejer alianzas comerciales, pero también reafirmar prácticas de control social entre los miembros en el control de las rutas de distribución de los productos.

Institucionalidades populares y formas de lo económico

Desde el *pasanako* a la fiesta religiosa, desde el compadrazgo al ayllu, en vez de instancias que desaparecerían con la modernidad y la industrialización para ser remplazadas por modalidades organizativas y económicas más eficientes, lo que vemos es cómo estos elementos se vuelven cada vez más centrales en los procesos comerciales y productivos locales, cumpliendo una función estratégica en la definición de los ritmos y formas en los que la economía evoluciona y se transforma.

Un elemento que nos parecía particularmente importante en la gestión de la economía popular son las estrategias para poner límites de crecimiento a la empresa. En la década pasada el comercio familiar de abarrotes de Nelson Rodríguez se había expandido hasta el punto que se encontró obligado a contratar dos empleados que le ayudaran, más que en la venta, en la carga y descarga de productos. Unos meses más tarde un comerciante y cliente de la tienda se acerca a Nelson haciéndole observar cómo los dos empleados parecían mantener un estilo de vida superior a sus posibilidades económicas. No teniendo un sistema de contabilidad de ingresos y salidas de las mercaderías, Nelson se puso a monitorear las actividades de los empleados dándose cuenta de que al llegar las cargas de mercadería una buena parte de ellas la desviaban hacia los almacenes vecinos de otro comerciante.

Durante la investigación hemos observado que esto era un problema y un dilema recurrente que se presentaba a muchos comerciantes. Cuando el volumen de las actividades comerciales rebasaba la capacidad de control social de la familia extendida, generalmente las opciones que se presentan al comerciante para evitar los robos y estafas en las que cayó Nelson son la transición de la actividad a una empresa con empleados y administradores, comprobantes y formas institucionalizadas de contabilidad o una reducción de los volúmenes comerciales para que la familia se pueda hacer cargo del control de la empresa. Fue esta segunda opción la que decidió adoptar Nelson, deshaciéndose de los empleados y reconvirtiendo la empresa a un negocio familiar. No es un tema de crecer o morir, sino que la gestión de empresa se va vinculando estrechamente a las posibilidades y el control social que ofrece la familia, o sea, a la institucionalidad que como hemos visto regula y controla la actividad económica popular.

En el caso de Santa Cruz, los emprendedores populares tienden a resaltar sus procesos de crecimiento paulatino, “poco a poco”, acompañados por formas de reinversión en las estructuras sociales, festivas, institucionalidades y servicios que sustentan su vida social y permiten regular la economía frente a unos empresarios locales que aspiran a formas de enriquecimiento “rápidos” y “fáciles”, muy a menudo sacando grandes ventajas al adjudicarse concesiones públicas para seguir viviendo de rentas. Otra vez, la lógica popular del poco a poco vuelve a chocar con una lógica del crecer o morir, del enriquecerse a toda costa y sin escrúpulos. Para actores económicos como Nelson, un verdadero crecimiento económico racional y sostenible es el que constantemente se acompaña por un desarrollo social e institucional de las estructuras culturales, políticas y sociales que regulan a la misma economía. En otras palabras, desde el *pasanako* a la fiesta, desde la familia a la comunidad estas estructuras no solo proveen un necesario control social de lo económico, sino que su resiliencia logra definir cómo su economía evoluciona y se expande, por lo menos en lo local.

Los ejemplos mencionados nos inducen a reflexionar sobre cómo la economía popular en su relación histórica con la economía global ha forjado estructuras organizativas y estrategias propias que le permitían no evitar relacionamientos con el capitalismo, sino de lidiar con ello en sus propios términos (cf. Molina, 1987), en algunos casos hasta poniendo límites y definiendo las reglas de operación de lo económico (Harris *et al.*, 1987). Lo que nos interesa resaltar es cómo estas estructuras tradicionales de organización han ido también funcionando como elementos capaces de garantizar ciertos niveles de autonomía de gestión de las pequeñas empresas populares en un contexto de subordinación, tanto en relación a las jerarquías económicas locales como a los flujos de capital transnacional.

Como sugiere Silvia Rivera (en Soruco, 2012), la máxima ambición de los sectores empresariales bolivianos ha sido la de abrir franquicias del capital transnacional. Muy a menudo la política y lógica de las organizaciones convencionales de empresarios siguen imaginando al capital transnacional en términos de fuerzas benéficas y modernizadoras.

Con las posibilidades económicas y comerciales ofrecidas por la incursión del capital y las grandes empresas chinas, la Cámara nacional de exportadores, por ejemplo, ha ido sugiriendo la promoción de estrategias para atraer el capital chino a Bolivia y entablar *partnerships* comerciales¹, de forma a menudo desigual y subalterna debido a las diferencias astronómicas de acceso a capital y capacidad de operación financiera.

Interesantemente, frente a este tipo de posicionamientos del empresariado “formal”, los emprendedores populares de Santa Cruz en muchos casos se posicionan como guardianes de los intereses y del territorio “nacional” en oposición a unos sectores empresariales que repetidamente buscan vender sus empresas y terrenos al capital transnacional². A pesar de formas intrépidas de participación en la economía global, los actores económicos populares han ido manteniendo importantes niveles de autonomía en la gestión, adoptando, como hemos visto, una serie de estrategias para limitar las interferencias del capital transnacional en su gestión económica local.

Desafiando a los actores económicos convencionales

El anclaje de estos sectores en una multiplicidad de realidades socioeconómicas locales, su tendencia a tejer mercados, grupos y regiones distintas, van perfilando una capacidad constante de leer los mercados locales y controlar importantes cadenas de aprovisionamiento y distribución (cf. Glave, 1989; Assadourian, 1982). Esto se va desencontrando con un tipo de clase empresarial tradicional mucho más vinculada a leyes y políticas *ad personam*, préstamos a fondo perdido (Soruco *et al.*, 2008), monopsonios y monopolios garantizados por el Estado a unas cuantas familias (Muñoz *et al.*, 2004), que a los mecanismos de competencia del mercado o a la realidad del país. Así, unas clases medias y empresarios iluminados, supuestamente a cargo de capacitar a los actores de la economía popular, se encuentran paradójicamente desplazados por unos sectores populares que logran leer un mercado local en transformación, tener el pulso de la economía local y que en vez de enfocarse en los gustos y aspiraciones de un consumidor de clase media urbana (históricamente diminuta en Bolivia) logran identificar los anhelos de la mayoría de los bolivianos.

Una de las casas de importación más tradicionales de La Paz mantuvo durante años un convenio de exclusividad con Volkswagen, y solo ella podía vender en Bolivia productos Volkswagen originales a un precio generalmente no accesible para la mayoría de los bolivianos. Los importadores populares de repuestos mecánicos que operan tanto en la zona de San

1 *Página Siete*. “CANEB dice que debe verse China más como socio de negocio”, 9 de febrero de 2013.

2 Zavaleta (1986) observaba una tensión parecida entre una clase dirigente boliviana o una sociedad oficial incapaz de generar un proyecto político y económico nacional y unos sectores indígenas subordinados e invisibilizados que en la base de una “consigna milenaria” habían logrado articular un proyecto político que no se limitaba y/o circunscribía a meros intereses étnicos, sino que abarcaba una dimensión país.

Pedro como en el Alto empezaron a importar reproducciones o copias de los repuestos Volkswagen de Brasil, a veces de contrabando, o de Chile, a un tercio del costo de los repuestos oficiales permitiendo el acceso de estos productos a una multiplicidad de actores a lo largo del país. No solo estas casas de importación oficiales le hacen el juego a las grandes marcas subordinándose a sus estrategias de exclusividad para controlar el mercado y de marketing, sino que además se concentran en las aspiraciones de un tipo de consumidor de clase media cuyos modelos de consumo no reflejan, a veces, los de la mayoría.

En Santa Cruz, el control del mercado de las tradicionales casas de importación locales de electrónica está siendo desafiado por unos comerciantes e importadores de la Ramada que venden a precios mucho más económicos, entablan relaciones más horizontales con los proveedores y conocen las posibilidades y límites de los procesos de importación. Al punto que las casas de importaciones locales viéndose desbaratadas por estos emprendedores populares han tenido que firmar convenios especiales para la venta de sus productos electrodomésticos con las cooperativas locales de agua y teléfono, la gobernación y la alcaldía para vender a sus empleados a cuotas mensuales. Mientras los sectores populares abren mercados en una variedad de barrios y regiones del país, los empresarios convencionales se repliegan para reproducir sus privilegios reforzando sus vínculos, a veces rentistas, con las instituciones locales cristalizando unas dudas importantes en relación a la entidad y alcance del llamado modelo económico cruceño (Caballero y Schlink, 2011; Prado *et al.*, 2007; Prado *et al.*, 2003).

El tema del desplazamiento de los actores de la economía oficial va acompañado por formas de adaptación de lo formal a las prácticas de la economía oficial. Hoy en día, entre los clientes de los mayoristas de la Huyustus y de la 16 de julio, encontramos policías, curas, maestros, empleados públicos, clase media urbana azotada por la decadencia socioeconómica, que compran electrónica y electrodomésticos para revender al por menor en ferias y mercados locales. Miembros de la economía e instituciones oficiales como policías, curas y empleados públicos recurren al conocimiento y a los productos de unos sectores “informales” articulados regional e intercontinentalmente, obligándonos a repensar unas narrativas que siguen representando a los “informales” como necesariamente subordinados y destinados a ser incorporados en las esferas de la oficialidad.

El mismo sistema financiero se ha ido adaptando a las prácticas de la economía popular reformulando procedimientos y requisitos de concesión de préstamos con el fin de adaptarlos a las necesidades específicas de una economía popular desbordante. De hecho, los actores económicos populares han reconvertido las relaciones formales de ventanilla, medidamente limitadas, entre empleados y clientes en una relación personal de caseros con intercambio de favores extrainstitucionales, apadrinamientos y participación conjunta en eventos sociales, donde tanto el gestor de préstamos como el prestatario se encuentran tipidos y controlados en una serie de redes sociales. En vez de enfrentarse

con una estructura financiera inadaptada a su sector y necesidades –y que, por ende, impone formas de capacitación en el desarrollo de negocio y asistencia en la gestión–, los actores económicos populares se transforman en una fuerza con la capacidad de darle forma a ciertas modalidades financieras.

Lo que estos procesos sugieren es que desde sujetos de ayuda, capacitación y de reconocimiento de sus propios derechos, ahora vemos unos actores populares capaces de redefinir y transformar el funcionamiento del sistema financiero, desplazar al empresariado convencional y poner límites de funcionamiento al capital extranjero. Históricamente, la promesa de ciudadanía requería que los sectores subordinados se sometieran a un proceso previo de transformación dirigido desde afuera. Lo que observamos es que los sectores populares con los que trabajamos generan una ciudadanía moderna en un escenario diferente. Una ciudadanía que no presupone un proceso previo de transformación dirigido por fuerzas o criterios externos (civilización, modernización, mestizaje, blanqueamiento, o lo que fuere). En otras palabras, parecen haber logrado transformar un espacio subalterno y de exclusión en una posibilidad no tanto de integración sino de afirmación de sus propias estructuras, alternando una serie de estrategias de resistencia y apropiación del mercado y de las institucionalidades dominantes.

La institucionalidad popular y el Estado

Antes de las elecciones generales de 2009, en las que el presidente Evo Morales buscaba un segundo mandato y cinco departamentos del país organizaban un referéndum sobre su autonomía regional, el Estado boliviano emprendió el empadronamiento electrónico de todos los votantes. Todo ciudadano con derecho a voto fue exhortado a presentarse a la oficina o puesto más cercano de la Corte Nacional Electoral (CNE). Una vez allí, le serían tomadas las huellas digitales, fotografías y registrados sus datos personales, previa presentación de un documento válido de identificación³.

En tan solo unos meses, el proceso de inscripción necesitaba llegar a aldeas rurales remotas en el desierto del Chaco y a comunidades cercanas a los 5.000 metros de altura en la cordillera de los Andes, así como a grupos indígenas seminómadas en la cuenca amazónica. La falta de infraestructura en muchas partes del área rural y la proximidad de la época de lluvias –sin hablar del hecho de que en las áreas más alejadas mucha gente no posee un documento de identificación– hicieron de esta misión un propósito casi imposible de cumplir.

Como ocurre a menudo, solo un par de días antes de la inscripción empezó a anunciarse un suceso imprevisto de bastante consideración, que causó consternación entre los funcionarios de la CNE. Como el empadronamiento fue realizado de forma electrónica mediante computadoras, impresoras, cámaras y escáneres para huellas digitales, se

³ La anécdota está originalmente detallada en una publicación anterior (véase Tassi, 2012).

requerían alrededor de mil generadores eléctricos en aquellas áreas rurales no cubiertas por el Plan Nacional de Electrificación. Ahora bien, en Bolivia no hay grandes empresas que se dedican a la producción de estos bienes, y a las pequeñas compañías dedicadas al negocio de los generadores eléctricos les hubiera tomado meses procurar mil unidades. No podemos evitar imaginarnos una reunión de emergencia en las finamente decoradas salas de la Corte Nacional Electoral, en un ambiente lleno de humo. Extendiéndose hasta tempranas horas de la madrugada, la reunión hubiera acabado con una cruda conclusión: ¡necesitamos improvisar!

En un frío domingo a fines del verano de 2009, dos funcionarios de la CNE visitaron la impresionante feria de la zona 16 de Julio de El Alto, en busca de cualquier tipo de generadores eléctricos. Supongo que a nuestros dos funcionarios les hubiera tomado horas encontrar algo antes de tropezarse con una mujer más bien reservada que vestía una pollera tradicional andina, con el pelo prolijamente trenzado, y que resultó tener dos generadores eléctricos en stock. La comerciante intentó descifrar lo que estaban buscando estas dos personas de la ciudad que no encajaban en el ambiente del mercado. Pronto el misterio quedó revelado: necesitaban mil unidades de generadores, exactamente iguales a los que ella tenía en stock, y los necesitaban “para ayer”. Algo desconfiada todavía, la mujer les preguntó: “¿Para qué?”, y escuchó con atención la historia del empadronamiento electrónico para las elecciones generales, les pidió que le mostraran una credencial de la Corte Nacional Electoral e hizo una prolongada pausa mientras miraba fijamente a los dos hombres. “–Necesito tres días–”, respondió finalmente.

¿Qué significa en realidad para un comerciante aymara boliviano, aparentemente pequeño, procurar mil generadores eléctricos en tres días? Bueno, teniendo en cuenta que esos generadores deben ser importados de un país vecino –probablemente de Chile y tal vez de la zona franca de Iquique en el norte del país–, detrás de ese simple “necesito tres días” se esconde una sofisticada red internacional y un circuito comercial altamente desarrollado que incluyen a familiares en el campo, policías aduaneros, pilotos y comerciantes al por mayor y menor. Como lo sugiere nuestra anécdota, estos circuitos económicos informales y de carácter familiar a veces parecen ser más eficientes que las empresas formales, y más estructurados, más extendidos y de mayor alcance que algunas instituciones públicas y privadas.

Hasta las instituciones públicas, como la venerable Corte Nacional Electoral, se ven obligadas a acudir a las extensas redes basadas en relaciones de parentesco y cadenas de oferta de los comerciantes populares para realizar su tarea más elemental: las elecciones. El mismo Estado que ha estado promulgando duras leyes y promoviendo campañas contra la informalidad y el contrabando, en las que los contrabandistas son presentados como delincuentes que viven de espaldas al país, se ve forzado a valerse de esos canales económicos tradicionales supuestamente “atrasados” e “ineficientes” –sobre los cuales los sectores populares han construido su propio dominio económico–, en marcado contraste con las intenciones de los programas centralizados de desarrollo. De hecho, para cumplir

su función y proceso de reproducción más básico, “las elecciones”, el Estado tiene que recurrir a unos sectores que en lo cotidiano sortean su propia institucionalidad.

En 2011, frente al desabastecimiento de harina proveniente de Argentina, el gobierno estuvo negociando con los empresarios convencionales formas alternativas de acceso a un bien estratégico como la harina. La debilidad e insolvencia de los empresarios frente al problema llevó al gobierno a recurrir a las asociaciones populares de abarroteros vinculadas a transportistas, mecánicos y residentes bolivianos en los países vecinos, las cuales reorientaron y recompusieron sus cadenas de distribución para traer harina del Perú –poniendo en evidencia un control del territorio, cadenas, logística y acopio de estos sectores populares que rebasa a las mismas instituciones–. Es más, en el contexto boliviano es frecuente que las instancias oficiales tengan que pedir la intervención de estos actores populares para que el país opere.

La presencia territorial de una estructura popular “informal” de esta envergadura y anclada en las prácticas cotidianas –capaz de operar en territorios donde el mismo Estado titubea, capaz de permear y moldear a su imagen múltiples espacios y, capaz de articular grupos por medio de su propia ritualidad y sus formas sociales– contrasta con la poca capacidad de gobiernos locales, ministerios e instancias gubernamentales que no acaban de anclarse en el territorio y la realidad local.

En el caso de la gestión de la aduana, ministros y administradores se encuentran obligados a recurrir a las asociaciones populares por su capacidad de coordinar formas de control social del contrabando mucho más efectivas que las del Estado, como por su conocimiento de costos y productos y por su comprensión de las lógicas de funcionamiento del comercio internacional y de las posibilidades y limitaciones del país frente a unas normas oficiales, a menudo copiadas de los códigos de países desarrollados. Lo que esto genera es un proceso paradójico donde los supuestos “contrabandistas” hacen control social de la aduana, abren oficinas, cierran oficinas, redefinen los valores y adaptan la institución a la realidad del país. Por su presencia capilar en el territorio y su anclaje en la realidad del país, la institucionalidad popular ha logrado, en algunos casos, moldear, limar al Estado en sus disfuncionalidades, adaptándolo a las potencialidades, posibilidades y formas que el país ofrece.

Este tejido de actores económicos populares articulados se ha ido posicionando de forma horizontal, relativamente autónoma y no jerárquica en relación al Estado, sin buscar un tipo de integración vertical en los mecanismos del Estado mismo (véase Arbona *et al.*, 2016). Esto supera y desafía la noción de integración/incorporación de los sectores populares al Estado-nación como institucionalización de las organizaciones locales sobre las que se ha fundamentado la narrativa del proceso de cambio (Paz, 2016). Además obliga al Estado a salir de sus formas, prácticas y espacios de la política convencional para negociar con los actores económicos populares.

En lo económico, en los últimos años, hemos visto un proceso interesante de acercamiento del Estado a las prácticas y formas económicas de ciertos emprendimientos populares. Empresas estatales han ido imitando o articulándose con el modelo comercial y productivo de algunos grupos de emprendedores populares. En el caso de la empresa estatal Insumos Bolivia, que hace unos años ha empezado a comercializar motos ensambladas en Bolivia con repuestos chinos, su idea comercial se ha ido basando en los emprendimientos de actores económicos populares de la localidad de Montero que se dedican a este tipo de actividad. Insumos Bolivia ha ido imitando las mismas estrategias de marketing de estos emprendedores populares, poniendo nombres altisonantes y explícitamente anclados en la historia y cultura bolivianas a sus modelos de motocicletas –como Tupac o Cóndor– de forma parecida a las marcas de emprendedores populares como, por ejemplo, la marca Yawar –sangre en quechua–. Se podría afirmar algo parecido en relación a la empresa pública Quipus, cuyo modelo productivo con la utilización de tecnología china ensamblada localmente se parece a las estrategias de los pioneros ensambladores de computadoras de la Huyustus y de la Eloy Salmón. Estas empresas estatales en vez de constituirse en empresas comunales a capital compartido, tienden a presentarse como competidoras de los mismos emprendedores populares. Sin embargo, lo que estas dinámicas subrayan es una comprensión de la economía popular como algo más complejo que una simple instancia socioeconómica que el Estado tiene que defender y potenciar (García Linera, 2006; Arce, 2011), sino más bien como una fuente de estrategias y de modelos económicos de las que el Estado mismo acaba por apropiarse.

En realidad, lo que estas dinámicas sugieren es una potencialidad importante de descolonización de las instituciones, activada por los mismos sectores populares, que en algunos casos logran limar las disfuncionalidades del Estado de acuerdo a las prácticas y formas de operar de los sectores populares. Lo que esto nos permite es empezar a visualizar un tipo de Estado que, en vez de constituirse en las márgenes del cuerpo ciudadano, anclarse en modelos sociopolíticos y económicos ajenos y mirar hacia fuera, puede asentarse en las formas y modalidades de operación de la mayoría del país.

La autonomía popular

En las varias ideas, formas y prácticas de la economía popular abarcadas a lo largo de este ensayo, hemos intentado evidenciar una trama institucional anclada en formas organizativas propias de estos sectores con la potencialidad de definir espacios públicos, tejer mercados y grupos a lo largo del país y adaptar una serie de normas oficiales copiadas de los códigos de países desarrollados a las limitaciones, posibilidades y formas de operar de nuestra realidad. Este sistema de institucionalidades populares permite la elaboración de un tipo de estrategias en lo económico que va perfilando una capacidad de lidiar con el capitalismo, en algunos casos hasta poniendo límites y definiendo las reglas de operación de lo económico. La capacidad de penetración de estas formas y prácticas a lo largo del país, reintegrando fronteras, articulando mercados y regiones, ha permitido

a estos actores permear, plasmar y readaptar instancias institucionales oficiales, como el sistema financiero, y hasta desafiar al empresariado convencional.

Generalmente, hay dos narrativas que han ido caracterizando los procesos de transformación económica de los sectores populares e indígenas en Bolivia. La primera narrativa ha ido representando a estos actores como destinados a ser integrados o capacitados por los conocimientos, modelos de negocio y las formas de operación de las grandes empresas y del gran capital (Larrazábal, 1988) reintegrándolos a los caminos correctos del desarrollo distorsionados por su cultura atrasada y voluble. La segunda narrativa ha representado a los sectores populares e indígenas como portadores de un modelo económico alternativo al capitalismo (Temple *et al.*, 2003) que se fundamenta en la reciprocidad y en la armonía con los elementos del cosmos y que necesita ser protegido y potenciado desde afuera por la amenaza de ser potencialmente desestructurado por las fuerzas del capital.

Ambas narrativas se fundamentan en la proyección de una serie de *deberes seres* sobre estos actores por parte de sectores ilustrados y empresariales. En el caso de la primera narrativa se intenta desestructurar su cultura, organizaciones y prácticas para adaptarlos a los modelos económicos más avanzados. En la segunda narrativa, se proyectan sobre los sectores populares, pero sobre todo sobre el indígena, los sueños de intelectuales progresistas de un orden alternativo al capitalista que podría sustituir a sus ídolos derrumbados por el fin del socialismo del bloque de la Unión Soviética (Spedding, 2005). Lo que vemos en el caso de la economía de los sectores populares es una capacidad de rebasar a ciertas instancias de la economía y política oficial y de perfilar un tipo de actor económico, que en vez de necesitar la protección o reconfiguración por parte de instancias externas parece operar y resguardarse en la economía global por medio de unas formas socioeconómicas a veces más efectivas que las del empresariado y las clases dirigentes convencionales. Lo que esto cristaliza son unas modalidades inéditas de ser moderno, global, popular, indígena y boliviano al mismo tiempo, unas combinaciones históricamente desechadas por nuestras clases dirigentes (cf. Zavaleta, 1986).

Estos elementos proporcionan un proceso de afirmación de la economía popular que va perfilando un tipo de autonomía popular, tanto de las leyes e instituciones oficiales como del gran capital. El tipo de autonomía popular del que estamos hablando no es autonomía para gobernarse en un espacio circunscrito, adentro del cual se le reconoce derechos especiales. Tampoco es una autonomía que se le garantiza para proporcionarle cierta inmunidad y protección frente a un capitalismo arrasador de lo local, popular e indígena. Más bien es una autonomía fundamentada en la capacidad de ponerle límites a las instituciones oficiales, que permite delinear formas tanto de ciudadanía como de participación en la economía de mercado, en los términos de estos actores.

Tradicionalmente el mercado y el Estado han jugado el rol de instancias civilizatorias capaces de definir la existencia y razón de ser de actores populares e indígenas. Es más, en

muchas circunstancias muy a menudo las leyes e instituciones han jugado el rol de muro de contención para que las formas de lo popular no lograran manifestarse, intentando redefinirlas y reprimirlas. La autonomía popular que aquí enfocamos es una autonomía como capacidad de definir mercados, espacios públicos y ciudades: no es autonomía para ser un indígena puro e inmunizado, sino autonomía para dar forma al país de acuerdo a las prácticas, lógicas y formas de los sectores populares; no es autonomía para adentro, sino que es autonomía para definir el país.

Referencias

Aramayo, Lucía (2014). *Comercio popular en vías públicas: formas de vivir el espacio entre centralidades y vía pública*. La Paz: PIEB.

Arbona, Juan; Canedo, María Elena; Medeiros, Carmen; y Tassi, Nico (2015). “El sistema económico popular: Consolidación y expansión de la economía popular en Bolivia”. En Tassi, N.; Hinojosa, A.; y Canaviri, R. (coord.), *La economía popular en Bolivia: tres miradas* (pp. 25-140). La Paz: Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Arbona, Juan Manuel; Canedo, María Elena; Medeiros, Carmen; y Tassi, Nico (2016). *El proceso de cambio popular: un tejido político con anclaje país*. La Paz: CIS.

Arce Catacora, Luis Alberto (2011). “El nuevo modelo económico social comunitario”. *Revista Económica Plural* 1:1.

Assadourian, Carlos Sempat (1982). *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*. Lima: IEP.

Benencia, Roberto y Canevaro, Santiago (2017). “Migración boliviana y negocios. De la discriminación a la aceptación. La salada como fenómeno social”. En *REMHU*, 25:49, 175-196.

Caballero, Teófilo y Schlink, Carlos (2011). “Modelo productivo cruceño y soberanía alimentaria en Bolivia”. En *Economía y sociedad en la Santa Cruz actual*, 13-60. Santa Cruz: OPN-UAGRM y fBDM.

Gajraj, Kim (2017). *Comida callejera: un aporte a la seguridad alimentaria*. La Paz: Alternativa.

García Linera, Álvaro (2006). “El capitalismo andino-amazónico”. *Le Monde Diplomatique*, edición chilena, enero.

Glave, Luis Miguel (1989). *Trajinantes: Caminos indígenas en la sociedad colonial, siglos XVI-XVII*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

Harris, Olivia; Larson, Brooke; y Tandeter, Enrique (comps.) (1987). *La participación indígena en los mercados surandinos. Estrategias y reproducción social – Siglos XVII a XX*. Cochabamba: Ceres.

- Larrazábal, Hernando (1988). “Sector informal urbano: Revisión a los enfoques teóricos precedentes y el estado de la discusión”. *El sector informal* (pp. 11-42), CEDLA y FLACSO. La Paz: EDOBOL.
- Lazar, Sian (2008). *El Alto, Rebel City: Self and Citizenship in Andean Bolivia*. Durham: Duke University Press.
- Lazar, Sian (2012). “A Desire to Formalize Work? Comparing Trade Union Strategies in Bolivia and Argentina”. *Anthropology of Work Review XXXIII*: 1, 15-24.
- Llanque, Jorge y Villca, Edgar (2011). *Qamiris Aymaras: Desplazamiento e inclusión de élites andinas en la ciudad de Oruro*. La Paz: PIEB.
- Medinaceli, Ximena (2011). *Sariri: los llameros y la construcción de la sociedad colonial*. La Paz: IFEA, Plural, Asdi, IEB.
- Molina, Fernando (2013). *¿Por qué Bolivia es subdesarrollada?* La Paz: Fundación Pazos kanki.
- Molina Rivero, Ramiro (1987). “La tradicionalidad como medio de articulación al mercado: una comunidad pastoral en Oruro”. En Harris O., Larson B. y Tandeter E. (comps.), *La participación indígena en los mercados surandinos. Estrategias y reproducción social – Siglos XVII a XX* (pp. 603-638). La Paz: Ceres.
- Muñoz, Diego; Cruz, Bonifacio; y Canedo, Maricruz (2004). *Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas*. La Paz: Plural.
- Paz, Eduardo (coord.) (2016). *La dinámica de la inclusión social en Bolivia (2001-2012). Del neoliberalismo al nacionalismo indígena*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y CIS.
- Prado, Fernando; Seleme, Susana; Gandarillas, Evans (2003). *Los Desafíos de la Globalización y la Competitividad en el Área Metropolitana de Santa Cruz*. Santa Cruz: Editorial El País.
- Prado, Fernando; Seleme, Susana; Peña, Claudia (2007). *Poder y Élités en Santa Cruz: tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz: Editorial El País.
- Rivera, Silvia, Colectivo Simbiosis Cultural y Colectivo Situaciones (2011). *De Chuequistas y Overlockas: Una discusión en torno a los talleres textiles*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Schulte, Michel (1999). *Llameros y caseros. La economía regional kallawayá*. La Paz: PIEB.
- Soruco, Ximena (2012). “Mestizaje y ascenso social en Bolivia”. *T'inkazos Revista boliviana de ciencias sociales*, 31: 9-24.
- Spedding, Allison (2005). “Sobre la necesidad de fundamentar la antropología económica, y las falencias de la ‘economía de la reciprocidad’”. Borrador (mimeo, s/f).
- Tassi, Nico (2016). *The Native World-System. An Ethnography of Bolivian Aymara Traders in the Global Economy*. New York y Oxford: Oxford University Press.

Tassi, Nico (2012). *La otra cara del mercado: economías populares en la arena global*. La Paz: ISEAT.

Tassi, Nico; Medeiros, Carmen; Rodríguez-Carmona, Antonio; y Ferrufino, Giovanna (2013). “*Hacer plata sin plata*”. *El desborde de los comerciantes populares en Bolivia*. La Paz: PIEB.

Tassi, Nico; Arbona, Juan Manuel; Ferrufino, Giovanna; y Rodríguez-Carmona, Antonio (2012). “El desborde económico popular en Bolivia. Comerciantes aymara en el mundo global”. *Nueva Sociedad* 241: 93-105.

Temple, Dominique; Layme, Félix; Michaux, Jacqueline; Gonzales, Martha; y Blanco, Edmundo (2003). *Las estructuras elementales de la reciprocidad: jalones para una economía cualitativa en el tercer milenio*. La Paz: Tari, Plural, UMSA.

Van Cott, D. (2007). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wanderley, Fernanda (2006). *La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo*. Documentos de Trabajo N. 3/2006: PNUD Bolivia.

Zavaleta, René (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo XXI.

Economía comunitaria. Del intersticio entre dos paradigmas civilizatorios al fundamento de la Autonomía Indígena

Gonzalo Vargas Rivas

Introducción

Las historias que se fueron desarrollando a partir del denominado “encuentro” de dos mundos, o más propiamente “paradigmas civilizatorios” hace más de cinco siglos: el europeo y el indígena americano, han sido y siguen siendo motivo de permanente debate de historias, culturas e identidades en permanente construcción; y entre más desarrollamos una reflexión particular, los latinoamericanos –quienes abordamos este debate–, nos hacemos cargo de nuestra perspectiva propia y el desarrollo histórico hasta la situación contemporánea.

En este breve ensayo abordaremos una indagación y análisis del desarrollo de la situación indígena a partir de un caso concreto y desde la perspectiva de la contradicción entre la economía implantada por el modelo occidental liberal, y la nativa, relacionado con el modo de producción y sus lógicas comunitarias y, en alguna medida, cómo estas lógicas económicas traducen un modo de pensamiento filosófico. Un pensamiento filosófico que se expresa en esa relación afectiva que han desarrollado los pueblos nativos con la “madre naturaleza” y que entra en colisión con un sistema filosófico occidental que observó y observa ese paradigma, desde la posición etnocéntrica.

El tránsito hacia “la modernidad” se desarrolla en periodos históricos concretos, en los cuales la sociedad occidental sobre la base de su propio desarrollo económico y filosófico, establece condiciones de imposición que buscan generar el cambio cultural, de tal forma de inhibir las características culturales de los pueblos indígenas y propiciar la construcción de una identidad única. Los periodos que identificaremos son: la situación colonial, la construcción de los Estados republicanos y la globalización.

Asumo la descripción de una experiencia particular o tipo de comunidades de montaña en las que las lógicas comunitarias para la organización de la economía han subsistido en gran medida, a pesar de los embates distorsionadores que la modernidad ha introducido. Embates debido a la incidencia devastadora del mercado capitalista en los mecanismos de intercambio que generan tensiones y distorsiones perversas en las formas de ocupación espacial –de acceso– y uso de los recursos de biodiversidad. Esto resulta en el uso depredador de su espacio vital y el deterioro de las lógicas comunitarias de organización económica; y, consecuentemente, la activación de dispositivos que alientan procesos de diferenciación o estratificación social internas y el desarraigo de las personas, de los mecanismos de control para el ejercicio de la territorialidad.

Cierro el ensayo con la descripción y el análisis de un hecho concreto en torno a un estudio de caso –Raqaypampa en el departamento de Cochabamba– que nos oriente sobre las lógicas de organización económica comunitaria, destacando la construcción de sus redes de cooperación, tejidos en el ámbito de la comunidad; es decir, las lógicas de reciprocidad a partir de la cooperación en el trabajo interfamiliar. Al mismo tiempo, están dotados de un gobierno que controla el desempeño de las familias en el manejo sostenible de su espacio vital o territorio, como la mejor garantía para la soberanía y seguridad alimentaria de las familias a partir de sus propios paradigmas. Raqaypampa, además, ha asumido el desafío de construir políticas públicas para la gestión de su territorio, en el marco de la Autonomía Indígena Originaria campesina, a la cual ha accedido, lo cual resulta sugerente para seguirle los pasos en esta coyuntura histórica de construcción del Estado Plurinacional.

Enfoque para el análisis crítico

Para realizar el análisis nos concentraremos en la observación del sistema económico como elemento importante de la construcción cultural y, por lo tanto, de las relaciones que se desarrollan en el encuentro de culturas distintas. La base teórica del enfoque es que todas las sociedades en tanto desarrollan formas de organización, modos de producción, acceso, uso y distribución de los bienes materiales, consecuentemente producen un pensamiento filosófico, ético y moral que legitima dicho sistema económico, según el cual estructuran las relaciones sociales dentro del grupo; por lo tanto, los sistemas económicos modelan la formas de organización, sistemas de autoridades, sistemas jurídicos, etc.

Según señala D. Temple (1989), al momento del encuentro entre la cultura europea y las indígenas americanas, se pusieron en contacto dos sistemas económicos antagónicos, que provocaron que las sociedades articuladas como culturas en torno a dichos sistemas entraran en contradicción, iniciándose un proceso histórico en el que uno de ellos se desarrolló a expensas del otro, proceso conocido como “colonización”. El antagonismo entre sistemas económicos afectó a la población nativa americana:

Cuando los antropólogos de Europa y de América Latina fueron convocados por la UNESCO para proponer un modelo de desarrollo para la indianidad, contestaron todos que, a su modo de ver, la reciprocidad era una forma primitiva del intercambio y que se podía integrar las economías indias en base a un desarrollo de tipo occidental.

Se puede contestar que esta interpretación de los principios de la economía india, como primitivos, es totalmente equivocada porque los principios de la economía india son, al contrario, fundamentos para otro tipo de desarrollo. Es bien conocido el hecho de que los indios no aceptan reconocer la propiedad privada y la acumulación como principio de poder, ni tampoco el intercambio como factor de determinación del valor. (Temple, 1989: 41-42)

Esta diferencia o divergencia de sistemas económicos que entran en colisión se funda en que, por un lado, Europa tiene una matriz económica basada en “interés acumulativo” —es decir, las lógicas de intercambio y acumulación—, articulado por la propiedad privada de los recursos y los territorios y la explotación humana, como base de la acumulación material. Por su parte, están las sociedades indígenas americanas con una matriz económica basada en el “*don*”¹, como una actitud humana de ofrecer al otro y como una condición para adquirir prestigio, base principal de los principios económicos asentados en la solidaridad comunitaria; un sistema de dones y contra-dones coherente con las lógicas de reciprocidad y redistribución.

A partir del principio del *don* y su reproducción que llamamos reciprocidad, resulta en seguida que quien da más dentro de una comunidad, participa más del ser humano... Se puede decir que hay fundamentalmente una equivalencia entre el *don* y la adquisición del ser, del prestigio o renombre; hay una relación directa y sistemática entre el *don* y el renombre lo que inmediatamente se traduce en poder. (p. 22)

La contradicción entre la cultura europea e indígena americana está dada, según el mismo autor, por los principios económicos que modelan dichas culturas; el antagonismo entre el *interés* y el *don*, que explica el rumbo que tomó la historia de los pueblos indígenas americanos durante el periodo colonial, y que además perdura hasta la actualidad, por la relación que hoy establecen los Estados republicanos, en tanto forma de organización sociocultural que busca asegurar las condiciones para la reproducción del *intercambio e interés* acumulativo a través de la reproducción de una matriz cultural que se sostiene en la supraidentidad hegemónica nacional.

1 Para ampliar más lo que afirma Temple y lo que significa para los pueblos indígenas (comprendido en contacto sostenido con ellos), el “don” es una especie de “fuerza mágica”, resultado del servicio, ayuda, protección o bien material ofrecido al otro miembro de la comunidad, pudiéndose extender a las personas externas, quienes quedan en “deuda”, por quien dio más, en consecuencia perdiendo el donador lo suyo; y es condición previa para la adquisición de prestigio y empoderamiento, requisitos a su vez, por ejemplo, para asumir rangos de autoridad en la comunidad. Lógica muy distinta a la adquisición de prestigio de la matriz cultural occidental, basada en la acumulación. Ese “don” se expresa en las comunidades de la región andina, a través de instituciones de reciprocidad, que pueden ser por ejemplo: el *ayni*, la *minka* u otras que han creado los pueblos según sus regiones.

Ese es el Estado republicano o Estado-nación, donde las comunidades o pueblos indígenas deben asimilarse, como condición ineludible para garantizar su subsistencia como población demográfica.

La institucionalidad estatal boliviana, y gran parte de la sociedad “nacional”, desconoce las estructuras de reciprocidad de las comunidades indígena originario campesinas, que son valores humanos de una dimensión distinta, en la que la sociedad, es decir las personas y el territorio como expresión de la “madre naturaleza” interactúan en una relación armónica. Es decir, las estructuras de reciprocidad van más allá de la cultura antropocéntrica occidental.

La cultura occidental-europea y su incidencia dominante nos tienen obnubilados y, en consecuencia, difícilmente podemos ver otras alternativas económicas, sino, la que se articula desde la economía del interés acumulativo. La cultura occidental observa como incivilizada las economías y culturas que se basan en el sistema de dones, y justifica su expansión territorial como una empresa de carácter civilizatorio, imponiendo un sistema cultural cuya base económica es fundacional de la concepción de *modernidad*, lo cual no es otra cosa –como afirmara J. Petras (1993)– que la síntesis ideológica eurocéntrica y capitalista. Esta tiene como elementos centrales *la matriz de poder, la propiedad y la estructura del sistema de clases*, según las cuales busca establecer un sistema homogéneo en lo sociocultural y pretende consolidar en las sociedades la hegemonía de una filosofía etnocentrista y formas que justifican la acumulación material.

La modernidad es lo que la riqueza y el poder de las clases dominantes puede comprar y vender; se define por medio de pautas sociales: el estilo de vida moderno depende básicamente del acceso a los medios de poder. Y hoy en día tener poder significa tener acceso al mercado mundial. Desde las lejanas aldeas situadas en los campos de petróleo de Guatemala hasta las reservas de caza de los indios en los bosques madereros del Amazonas, pasando por los barrios obreros limítrofes con las gigantescas construcciones inmobiliarias de Occidente, los componentes de la modernidad imponen la destrucción y el desplazamiento de las comunidades, la atomización en vez de la solidaridad. (Petras, 1993: 205)

Como dice Bonfil Batalla (1993), la modernidad es la “materialización de la filosofía de una sociedad histórica concreta, la occidental europea, y por lo tanto su naturalización como concepto universal ideológico corresponde a la dominación que ha ejercido dicha sociedad sobre las otras”. El éxito de la modernidad entonces solo es posible mientras la sociedad occidental pudo someter a otras sociedades, estableciéndose una relación de dominación: el colonialismo.

La “modernidad” –concebida de esta manera en términos de imposición ideológica– implica el debilitamiento de los elementos de la “solidaridad social” con base en los principios de reciprocidad y redistribución que caracterizan a las estructuras comunitarias de los pueblos indígenas americanos, y su sustitución por principios que establecen las lógicas del intercambio y acumulación, y una *matriz de poder* asentada en las relaciones

de producción con base en la propiedad de los medios de producción y la división en clases sociales dominantes y dominadas. Esta imposición ideológica para el mundo indígena se tradujo en la expoliación de sus territorios y recursos de biodiversidad, que constituían y aún constituyen la base económica de sus culturas; significó también la negación de sus formas de organización social, sistemas jurídicos, tradiciones, tecnología y religiosidad.

El modelo de Estado Plurinacional que hoy en Bolivia nos hemos propuesto construir, nos interpela a la autocrítica para la reflexión y las teorías que se construyen. Ir más allá de una gnoseología de corte occidental. En un país tan diverso étnica, cultural y ecológicamente, nos reclama a discurrir con cuidado; estamos en una coyuntura social en la que debe construirse institucionalidad Estatal en el marco de visiones civilizatorias de pueblos diversos.

Tres momentos para la contextualización histórica

El periodo colonial

La forma de organización social que habían adquirido los países de Europa, como España y Portugal, cargada además de la cultura bélica, como resultado de la guerra por la reconquista de la península ibérica, es la que se traslada a América. Esto influyó en las formas de ocupación colonial que paulatinamente fragmentó los territorios de los pueblos de América a través de “medidas administrativas que ordenaban por normas españolas impuestas en distintos momentos del periodo colonial como los del monarca español Carlos V” (Antezana, 1992: 11), y la instauración de un sistema de encomiendas que consistió en la concesión que el rey hacía a un súbdito español, para la administración de un territorio y la recaudación de tributos que debían pagar los indios; y en retribución el súbdito español, ahora encomendero, debía procurar la evangelización de los indios que quedaban bajo su jurisdicción. Este régimen no consideraba la propiedad de la tierra, sino que establecía una relación entre el encomendero y una población de indios como fuerza de trabajo a cambio de su evangelización.

Si bien el sistema de encomienda se mantuvo vigente hasta el siglo XVIII, donde las reformas borbónicas establecen un sistema de tributación monetario en reemplazo de la prestación de trabajo, esta modalidad en breve tiempo estuvo sujeta a cuestionamientos, por las injusticias que generaba en la población india, producto del abuso del encomendero, quien tenía a su disposición a la población indígena que fue sometida en un régimen de semiesclavitud. En consecuencia, tuvo su declinación a partir de las transformaciones que realizaron desde la corona española, y que estaban referidas a acabar con los vicios que se habían presentado en los virreinos.

Posteriormente a la implantación de las encomiendas o repartimientos, las leyes de reducción, impulsadas por el Virrey Francisco de Toledo en 1573 (entre otras determinaciones), establecieron “que el tributo fuera pagado en dinero en las provincias

de la Real Audiencia de Charcas, la economía indígena sufrió una profunda y notable transformación” (Antezana, 1992: 11).

Murra afirma que, “siendo virrey el temible Francisco de Toledo, ya no quedaban en vida muchos señores de los linajes reales inca que habían vivido y actuado en el Tawantinsuyu” (2002: 70), los cuales garantizaban el funcionamiento del sistema de colonias y complementariedad vertical de islas o espacios ecológicamente diversos, que los Incas reprodujeron en su estrategia expansiva. Toledo, hostil contra los linajes incas, mandó recopilar la tradición oral, todavía disponible, para favorecer una versión conocida como la “toledana”. Esta enfatiza el carácter “ilegítimo” de todos los señores de Cuzco, ya que Toledo trataba de documentar que “los inka no eran ‘señores naturales’ sino advenedizos y conquistadores que habían impuesto su dominio” (2002: 70).

Toledo tenía como propósito el reducir, hasta eliminar, la cantidad de “islas” o el sistema de colonias y complementariedad de espacios ecológicamente diversos que los incas reprodujeron en su estrategia expansiva, y los recursos periféricos, algunos de ellos muy lejanos, que todavía quedaban bajo control de grupos étnicos andinos y les permitían alguna autosuficiencia económica y autonomía política. Posiblemente, una de las intenciones de Toledo era acelerar las estrategias económicas europeas, ya que las existentes en territorios de los incas y los pueblos indígenas americanos, además de desconocidas, significaban un inconveniente para el desarrollo pleno del suyo. De este modo, “los efectos de la encomienda, y más tarde las reducciones; la temprana aparición de las haciendas en los yungas de coca; la legislación boliviana buscando la comercialización de tierras [han creado] una erosión gradual pero continua” (2002: 138) del control vertical de nichos ecológicos de los pueblos andinos.

Las reducciones tuvieron una vida muy corta por la abierta oposición de los indios, probablemente porque no coincidían con su lógica de ordenamiento territorial y su forma de vida. Estos cambios en la organización política administrativa durante el gobierno colonial español influyeron sin duda en la reconfiguración del territorio andino, haciendo posteriormente muy difícil precisar la organización socioterritorial de cada grupo étnico.

De esta forma, el proceso de colonización se vuelve una campaña económica, militar y evangelizadora, donde se mezclan los componentes de la toma de posesión de los territorios, el desarrollo de la economía de los centros ibéricos y la expansión del cristianismo. Su estructura de autoridades estaba conformada en las tierras anexadas: por virreyes, gobernadores y Audiencias, quienes se encargaban de organizar la estructura político-religiosa. Esta institucionalidad viabilizaba el sometimiento de la población indígena a un nuevo régimen sociocultural, inhibiendo su identidad e intentando asimilarla definitivamente a la cultura occidental. Sin embargo, este proceso no estuvo libre de la resistencia indígena, pero la fuerza material de los colonizadores –

principalmente por la tecnología bélica— impidió el desarrollo exitoso de experiencias que buscaran reestablecer las características socioculturales previas a la colonia.

Así, los pueblos indígenas van ingresando a “la modernidad” con una importante pérdida o debilitamiento de los elementos que constituyen su identidad cultural, pero principalmente sus formas de ocupación espacial y organización económica, y adquieren una posición subordinada en lo sociocultural, construida a partir de la dominación colonial, lo cual se prolongará y profundizará con el surgimiento de los Estados republicanos.

El periodo republicano

Los Estados republicanos emergen como estructuras administrativas geopolíticas, al desintegrarse el régimen colonial durante el siglo XIX, pero se construyen a partir de la herencia del sistema administrativo colonial, y perpetúan en muchos casos y con mayor radicalidad, las prácticas coloniales en relación a la administración del territorio y la relación con las poblaciones nativas. El Estado republicano es una estructura que se construye sobre la base de la homogeneidad y hegemonía cultural. Se acuña el concepto de soberanía, pero desde el punto de vista sociocultural se constituye como una continuidad de la visión civilizatoria del régimen colonial.

En Bolivia, con la implantación del modelo republicano, la economía agraria organizada en base a las comunidades originarias sufrió una rápida subordinación al capitalismo, tomando en cuenta que el gobierno colonial europeo ya transitaba en esa estrategia. La República naciente intentó sentar las bases normativas y políticas agrarias para acrecentar ese tránsito, de lo comunitario al capitalismo agrario.

En esta línea son ilustrativas las acciones de Bolívar, que dictó tres decretos agrarios (1824-1825)² para incorporar a los indígenas a las lógicas de organización de la naciente República, principalmente a la economía monetaria, buscando una segura recaudación para el Estado por vía de las contribuciones. El primer decreto bolivariano “consideraba que la Constitución de la República no reconocía ninguna autoridad a los caciques y, por tanto, ordenó expresamente [...]: Art. 1.- El título y la autoridad de los caciques quedan extinguidos” (Antezana, 1992: 25). Esto en razón de que los caciques habían acumulado tierras comunales para su propio beneficio, ganaban poder económico y se apropiaron del modo de vida hispánico a tal punto que los campesinos llegaron a identificarlos con la élite colonial española (Larson, 1992: 170). “[El] Art. 2 de este Decreto establecía que las tierras usurpadas, o adquiridas ilícitamente por los caciques, serían objeto de distribución entre los indígenas” (Antezana, 1992: 25).

² De los tres decretos de Bolívar, dos fueron dictados en Cuzco el 4 de julio de 1825; el último de estos, complementado en base al decreto de Trujillo del 8 de abril de 1824.

El segundo Decreto se orientó a transformar las relaciones agrarias feudales y convertir a una parte de los trabajadores indígenas en proletarios asalariados, consideraba a “los naturales como a todos los hombres libres de la República”, y ordenaba que “ninguna persona podrá servirse de los naturales de ninguna manera, ni en caso alguno, sin pagarles salario que antes estipule el contrato formal...”³. Esta norma, probablemente sin que el autor de su diseño sospechara, atentaba profundamente a la organización económica comunitaria, en la que las relaciones económicas no estaban intermediadas por la moneda, sino por instituciones basadas en las lógicas de reciprocidad construidas por los pueblos andinos.

El tercer Decreto tenía que ver con un tema fundamental para el debilitamiento de la “territorialidad” (Vargas, 2016) de los pueblos andinos y se trataba del repartimiento de tierras comunitarias.

Bolívar declaró a los indios propietarios de las tierras que tenían en posesión y ordenó que a los que carecían de ellas (agregados, forasteros, yanaconas) se les concedieran también en calidad de propiedad [...], de manera que ningún indio pueda quedarse sin su respectivo terreno. (Antezana, 1992: 30)

Inicialmente, estos decretos no se cumplieron debido a que los gobernantes que sucedieron a Bolívar y Sucre adoptaron una política extraña al desarrollo pleno del liberalismo, retomando el modelo feudal declinante⁴. El mismo autor señala que “las normas de ordenamiento jurídico que regulaban las relaciones agrarias, al iniciarse la República, se orientaban a favorecer a los indígenas de este suelo, otorgándoles libertad económica, igualdad jurídica y propiedad sobre la tierra” (1992: 40), lo que es coherente con el modo de organización del Estado liberal republicano y desfigura las formas tradicionales de organización territorial andina.

Años más tarde, los gobiernos de Mariano Melgarejo y Tomás Frías⁵ acuñaron un periodo más agresivo y violento, con el objetivo de destruir el modo de organización de las comunidades originarias y favorecer el latifundio. De manera contraria a los deseos de Bolívar, que intentó modernizar el agro, Mariano Melgarejo es tristemente recordado como el presidente más sanguinario porque impulsó, con mayor radicalidad, el resurgimiento del decadente modelo feudal-latifundista, aniquilado en Europa por las revoluciones burguesas.

3 Thiemer, *El Diario*. Junio 24, 1984, en Antezana (1992: 27).

4 En Europa, el modelo liberal republicano se había impuesto destruyendo las bases del ya decadente modelo feudal, lo que no sucedió en la República de Bolivia, donde los gobernantes concibieron un modelo feudal-capitalista.

5 Melgarejo gobernó en el periodo 1864-1871; Tomás Frías ocupó el gobierno en dos periodos cortos: 1872-1873 y 1874-1875.

El modelo republicano, desde la segunda mitad del siglo XX, acuña el concepto de “progreso”, en cuanto a tránsito hacia la modernidad; se articula en torno a modelos de desarrollo impulsados para el avance económico y cultural del conjunto de la sociedad, según lo cual se definen estrategias para la consolidación de la matriz de poder que permita la consolidación del orden social liberal amparando el desarrollo económico capitalista. Entonces, a partir del nuevo paradigma de desarrollo, continúa la problemática indígena con el despojo de sus territorios en función de los proyectos de “desarrollo” económico del Estado republicano. Lo cual también se traduce en la intervención del Estado en los territorios donde los intereses privados son los que expolian al indígena, de la tierra y de los recursos que son la base de su subsistencia.

En definitiva, para los pueblos indígenas de Bolivia, el Estado republicano o nacional presentó una continuidad y profundización de la subyugación a un orden económico y cultural que se autodefine como superior y que construye su discurso en relación a la idea de soberanía y progreso, pero que sostiene la división de la sociedad entre desarrollados y no desarrollados, definidos desde una visión etnocéntrica.

El periodo de la globalización

La globalización “es un proceso de integración acelerado del capital, la producción y los mercados que abarca todas las esferas de la vida en pos de aumentar la tasa de ganancia del capital” (Solón, 2017: 165), y se expresa a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas adoptando un carácter global.

El debate generado en el ámbito latinoamericano, y más propiamente en nuestro país, ha tipificado a este fenómeno económico como la imposición de una hegemonía cultural, financiera y política a nivel mundial, que se articula desde la consolidación del capitalismo financiero transnacional, y sienta bases ideológicas para su afirmación. Significa la desterritorialización de las identidades locales y el fomento de una identidad global, según los elementos filosófico occidentales.

Este proceso impulsado por grupos económicos internacionales es articulado para la construcción de una matriz de poder transnacional y, como afirma Stiglitz, es necesario interpretarlo en sus dos facetas. Por una parte:

La apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido en caso contrario. El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan; el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y mejoró la suerte de millones de personas. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior. (Stiglitz, 2002: 30)

Esta afirmación, sin embargo, se debería entender como que el proceso globalizador “ayudó” a grupos de poder económico en los países ligados a intereses transnacionales. El mismo autor continúa afirmando que:

A pesar de los repetidos compromisos sobre la mitigación de la pobreza en la última década del siglo XX, el número de pobres ha aumentado en casi cien millones (...). En África, las ambiciosas aspiraciones que siguieron a la independencia colonial se han visto en buena parte frustradas. En vez de ello, el continente se precipita cada vez más a la miseria, las rentas caen y los niveles de vida descienden. (2002: 32)

Esta otra faceta de la globalización, a partir de sus efectos tangibles, genera preocupaciones a todo nivel. Por ejemplo:

(...) los políticos conservadores, como el presidente francés Jacques Chirac, han manifestado su preocupación por que la globalización no está mejorando la vida de quienes más necesitan de sus prometidas ventajas. Es claro para casi todo el mundo que algo ha funcionado terriblemente mal. Prácticamente de la noche a la mañana, la globalización se ha vuelto el asunto más apremiante de nuestro tiempo (...). (2002: 30)

En el ámbito de las diversidades culturales o identidades y, especialmente, para los pueblos indígenas en América, la globalización representa la exigencia de identidad global y ha subordinado a las identidades indígenas dentro de una homogenización cultural, transformadas en mercancía exótica, folklore y artesanía. Como expresión ideológica, ha agudizado la tensión entre la modernidad y pueblos indígenas, en tanto matriz de poder que articula una economía supranacional basada en relaciones de producción sin arraigo al territorio, tanto en el capital como en la fuerza de trabajo. En este contexto, los territorios de los pueblos indígenas son acechados por las formas de producción extractivista, como una nueva invasión de carácter tecnológico. Así, el capitalismo transnacional se emplaza en los territorios indígenas, apoyado por la matriz de poder internacional, sometiendo la soberanía de los Estados-nacionales o republicanos, convirtiendo a estos en guardián de sus intereses.

En el caso boliviano, quienes creyeron en esta estrategia económica:

(...) apuestan a la liberalización de la economía en todo orden, vincularse activamente en un comercio internacional con las menores restricciones posibles, eliminando las barreras protectivas de la industria y producción nacional bajo el ideal de la competitividad, privatizando las actividades prospectivas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, ofertando internacionalmente toda variedad de recursos naturales existentes, eliminando el control de toda actividad económica, dejándola a las reglas del libre mercado de bienes y capitales. (Vargas, 2012)

Entonces, pese a los fines enunciados por los impulsores de la globalización, como el mitigar la pobreza y sacar del enclaustramiento en el que vivía a una buena parte del mundo, sus efectos son adversos, devastadores y su desarrollo ha generado reacciones de diversa índole, principalmente para una integración mundial que no esté dominada por el capital.

La deconstrucción de la globalización, según Walden Bello, es necesaria para poder pensar en la reconstrucción de una integración al servicio de la humanidad y la vida en general

como la conocemos. Para un efectivo cambio social es necesario debilitar el dominio de los sistemas antiguos, minar su hegemonía y desarticular varias de sus reglas e instituciones. (Solón, 2017: 175)

Territorio, economía y cultura

La economía occidental, cimentada en las lógicas de intercambio y acumulación, en la propiedad privada y los derechos individuales, incide en observar el territorio de los pueblos indígenas como objeto de apropiación (individual) para el desarrollo económico, materializado con una ocupación para la extracción de materias primas en una estrategia mercantil, y que se inserta dentro de los procesos de producción de bienes a escala global, lo que implica la presencia de una visión filosófica del hombre en un estado de dominación de la naturaleza.

Mientras que el territorio en la perspectiva indígena no es un concepto que se remite solo al espacio geográfico ocupado por el grupo humano, sino que se constituye en la articulación de aspectos económicos, sociales y culturales que se han desarrollado a lo largo de la historia. Es un concepto que emerge de la relación entre hombre, comunidad y naturaleza; el territorio es la base de la cultura (Vasco, 1995). El concepto de territorio desde esta perspectiva no está acotado a la única existencia del hombre en el espacio, sino a la dinámica que se establece en términos de relaciones entre hombre y naturaleza, “el territorio es un espacio dinámico, resultado de un movimiento permanente de conglomerados vivos que se apropian de un espacio, marcando constantemente su identidad en un espacio abierto ocupado y territorializado” (Vargas, 2016), donde el sistema económico está basado en la solidaridad social, estableciendo modos de producción comunitarios, relaciones de producción basadas en la reciprocidad y la redistribución, lógicas concebidas durante cientos de años, como parte de la construcción cultural de los pueblos. Entonces, al establecer el nexo entre territorio, economía y cultura, mediante el trabajo en su forma material e ideal, podemos identificar de mejor forma la contradicción entre la supuesta modernidad y los pueblos indígenas, y explicar el avance de los movimientos sociales indígenas que han buscado la reivindicación del territorio como rasgo esencial para la protección de sus elementos culturales.

Los movimientos indígenas en las últimas dos décadas han desarrollado la reivindicación por el territorio a través de instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reconoce expresamente que “los derechos sobre la tierra son fundamentales para garantizar la continuidad y existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales” (OIT, 1989), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007) que refiere el “derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Esto genera una nueva manifestación de la contradicción entre los sistemas económico-

filosóficos, ya que la demanda por territorio implica la soberanía sobre estos, la cual es solo posible en el ámbito de la recuperación del derecho de libre determinación de los grupos indígenas reconocidos como pueblos.

En el caso boliviano, la Constitución Política del Estado reconoce:

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

Constituyendo las entidades territoriales un dispositivo para la vinculación de las naciones y pueblos indígenas con el Estado, siendo parte fundamental de la construcción de la institucionalidad del Estado Plurinacional.

El derecho a la libre determinación es el elemento que sustenta el impulso de las autonomías. En el ámbito internacional, el rumbo que tome este debate señalará el destino de los pueblos indígenas, debido a que en los últimos años, la demanda de autonomía ha sido el tema central en el proyecto político planteado por los pueblos indígenas de Latinoamérica.

Es también necesario destacar que las naciones y pueblos indígenas, como la mayoría de los pueblos del mundo, son parte del avance de la historia de la humanidad, y por tanto, conjuntamente a las acciones que desarrollan para la defensa de sus territorios y la protección de sus propias formas de vida ancestral, también han desarrollado estrategias para adaptarse o apropiarse de los elementos de la modernidad, para fortalecer lo suyo y mantener sus estrategias vigentes hasta ahora⁶. El modelo de la autonomía indígena, como entidad territorial gubernativa o administrativa, es parte de esta estrategia.

El Espacio vital y la Economía Comunitaria

Con una gama de ecosistemas y variedad de recursos naturales en su extenso territorio, la cordillera Andina ha albergado a innumerables pueblos que desde sus orígenes pudieron convivir en este abrupto montañoso, adecuándose a su complejidad topográfica y a la consecuente variabilidad climática. Han desarrollado una organización productiva basada en una máxima diversificación de cultivos, en función de un máximo aprovechamiento de las diferencias altitudinales, microclimas, tipos de suelo y una compleja organización del calendario de trabajo de las familias, debido a que al tratarse de una agricultura dependiente de un régimen irregular de lluvias, ocasiona concentración de tareas en casi todos los cultivos en los días en que se dispone de humedad en el terreno.

⁶ Esto también en respeto de quienes prefieren tener una relación primordial de Vivir Bien en una estrecha relación con la madre naturaleza, lo que está reconocido y protegido por la Constitución Política del Estado (art. 31, II), refiriéndose a las naciones y pueblos indígena originario, en aislamiento y no contactados.

Este sistema productivo de alta diversificación ha construido redes de cooperación que se tejen en el ámbito de la comunidad. Es decir, la “comunidad” como un elemento que se construye a partir de la cooperación en el trabajo interfamiliar, la reciprocidad; la misma se ha dotado de un gobierno que controla el desempeño de las familias en el manejo sostenible de su espacio vital o la “Madre Tierra” (Regalsky, 1994).

Las familias, a la vez, están relacionadas al mercado, compitiendo por mejores condiciones de acceso. De esta forma la unidad familiar productiva está en el cruce de dos estructuras político-sociales: de un lado está la autoridad comunitaria que controla el cumplimiento de las acciones de reciprocidad; y, del otro, el mercado sobre el cual se asienta el Estado en sus representaciones locales, como las alcaldías. Pese a que una y otra estructura han convivido históricamente, una de ellas se ha desarrollado a expensas de la otra. La expansión del mercado significa necesariamente el debilitamiento de esa organización del trabajo y de las instituciones políticas comunitarias.

Hoy, la nueva Constitución Política del Estado ha establecido un modelo económico de carácter plural, “orientado a mejorar la calidad de vida y el ‘vivir bien’⁷ de todas las bolivianas y los bolivianos”; y “está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”. La Constitución Política señala también que “[l]a economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, (...). La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo” (art. 306, I, II, III).

¿Qué podríamos entender por economía comunitaria?

Cuando hablamos de economía comunitaria estamos hablando de un sistema muy complejo de producción económica por parte de los pueblos indígenas, cuyo rasgo principal está basado principalmente en las formas de ocupación espacial muy diversas que han desarrollado estos pueblos en sus territorios y las formas de acceso y

7 El vivir bien es un concepto en construcción, no tiene una definición única. Sin embargo, apunta a establecer relaciones armónicas entre el ser humano y la madre naturaleza, como condición básica para desarrollar la vida humana y de todos los seres vivos que habitan el planeta. Y es la pauta principal, para los procesos y sistemas de planificación para el desarrollo que se ha adoptado en el Estado boliviano. “Vivir Bien es recuperar la vivencia de nuestros pueblos, recuperar la Cultura de la Vida y, recuperar nuestra vida en completa armonía y respeto mutuo con la madre naturaleza, con la Pachamama, donde todo es VIDA, donde todos somos *uywas*, criados de la naturaleza y del cosmos, donde todos somos parte de la naturaleza y no hay nada separado, donde el viento, las estrellas, las plantas, la piedra, el rocío, los cerros, las aves, el puma, son nuestros hermanos, donde la tierra es la vida misma y el hogar de todos los seres vivos”. David Choquehuanca Céspedes, exministro de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional. Extracto de su ponencia en el Encuentro Latinoamericano “Pachamama, Pueblos, Liberación y Sumak Kawsay”. Quito, 27 de enero del 2010.

uso de los recursos de biodiversidad, principalmente para la sostenibilidad alimentaria de las familias. Dominique Temple dice que:

Es cierto que la estructura de reciprocidad de las comunidades del Altiplano no puede ser la misma que la de las comunidades de la amazonia, pero cada uno tiene derecho a promover su modo de ser, su propio sistema de valores, su equilibrio y su ley interna frente al subdesarrollo que la amenaza cuando el intercambio y la acumulación destruyen su autonomía. (1989: 42)

Por ejemplo, en tierras bajas la estrategia de ocupación espacial significaba el desplazamiento o movimiento estacional de los pueblos, en función a los aluviones o torrentes de agua, guiados por el acceso a recursos de biodiversidad para el sostenimiento de su población. En cambio, en tierras alto andinas, significa el control vertical de nichos ecológicos para la complementariedad de las limitaciones geográficas que presentan las altiplanicies. “Desde mucho antes del Tawatinsuyu, grupos étnicos serranos, y particularmente los altiplánicos, compensaban las limitaciones geográficas y climáticas de sus asentamientos en las alturas, procurando ampliarlos a través de colonias instaladas permanentemente en diversas ecologías complementarias”⁸ (Murra, 2002: 72).

En estas formas de ocupación espacial las lógicas comunes para los pueblos de la región andina o también para pueblos de tierras bajas como la Amazonia o el Chaco son la complementariedad y la reciprocidad. Por otro lado, la interacción de estos pueblos en el extenso territorio, desde las montañas altoandinas hasta los bosques húmedos de la Amazonia, no estaba regulada por límites territoriales como se conoce hoy, sino por fronteras culturales que combinaban espacios monoétnicos y espacios multiétnicos, principalmente por el acceso a recursos de biodiversidad.

Una aproximación al contexto de los valles interandinos

Raqaypampa⁹ se encuentra ubicado en el sur del departamento de Cochabamba, dentro de la provincia Mizque (entre el río Caine, el norte de Potosí y los valles de Mizque y Aiquile), con una extensión territorial de 556 km² y una población de 7.344

8 Como Cieza, Polo de Ondegardo, se interesó por estas colonias collas; las que él describió estaban ubicadas no solo en la montaña, sino también en la costa. Según él fueron establecidos por el rey: los collas de Omasuyu, que tenían sus parientes en Calavaya; los de Urcosuyu, en la costa; y Cotabamba había colonizado Tayapaya. La comunidad madre en la puna se encargaba de enviar una recua de llamas para traer el maíz (Murra, 2002: 250).

9 Jesús Lara en su diccionario *Qheshwa – Castellano* (1971) afirma que la palabra *Raqay* significa “casa no acabada de construir”, también casa en ruinas; Joaquín Herrero (1998) dice “construcciones que se hallan en ruinas... [o]... población ruinososa”. Lo que quiere decir que el nombre de *Raqaypampa* significaría planicie de ruinas, en alusión a la existencia de ruinas precolombinas en las *pampas* o planicies y cerros que dominan la región.

habitantes¹⁰. Es pertinente referir que Raqaypama descendió su población –que en 2003 era de 10.644 habitantes–,¹¹ resultado del deterioro económico generado por el momento denominado neoliberal, que obligó a que familias principalmente jóvenes migren a otras regiones.

Aunque en su geografía se pueden distinguir cinco pisos de paisaje agroecológico –con alturas que van desde los 1.670 msnm como punto más bajo a orillas del río Caine, hasta los 3.450 en la cumbre más elevada–, las familias raqaypampeñas tipifican tres pisos ecológicos: las pampas *pata jallp'as*, los montes *ura jallp'as* y los pisos intermedios *chawpi jallp'as* o laderas con quebradas hondas de topografía irregular. Las pampas, base permanente de residencia, son empleadas para el cultivo de la papa, trigo, maíz y sus asociados. Los montes, con bosques nativos a 3 - 4 horas de camino a pie, con residencia itinerante y utilizada para el cultivo de maíz, crianza de vacunos, recolección de madera, de ají y algunos frutos. La franja intermedia, con parcelas de maíz, trigo y sus asociados.

Esta complementariedad entre puna y monte es la base territorial de todo el sistema, y ayuda al alto grado de autosuficiencia que caracteriza a la economía de las comunidades indígenas de la zona. El manejo de varios pisos ecológicos y microclimas, consecuencia de la topografía accidentada, además del régimen de lluvias que se concentran en cuatro meses y que permiten solo una siembra al año, determina la existencia de una compleja organización social para el trabajo, basada en las lógicas de organización económica andina, como son la reciprocidad y la redistribución.

Esta organización económica comunitaria, aún tiene la capacidad para ofrecer a las familias de sus comunidades un nivel de vida altamente aceptable. Esto se expresa a través de la autosuficiencia alimentaria que alcanza a una mayoría de la población y aun a la generación de suficiente excedente volcado al mercado.

Una situación parecida es la de las comunidades de la región del norte del departamento de Cochabamba, más concretamente dentro de los municipios de Morochata y Cocapata¹².

10 Según el Censo de Población y Vivienda de 2012.

11 Por datos de un “Censo Comunal” hecho entre la ONG Centro de comunicación y Desarrollo Andino CENDA y el Viceministerio de Asuntos Indígenas.

12 La Subcentral Rinconada es parte de la Central Regional Cocapata [en el Municipio de Cocapata], en el intersticio entre tierras de puna alta montañosa y la entrada a los bosques tropicales montañosos de Altamachi, Cotacajes-Covendo. Su complementariedad de pisos ecológicos, la amplia diversidad de recursos naturales, así como su manejo, la hacen un espacio interesante, por la organización territorial que han diseñado las comunidades que la ocupan (Vargas, 2012: 117). [...] Existen abundantes recursos hídricos, el aprovechamiento de los mismos ha permitido su uso en la agricultura, a través de sistemas de riego comunales en diferentes nichos ecológicos en los que las comunidades desarrollan sus sistemas agropecuarios (p. 119).

El territorio de la subcentral resume lo que podríamos denominar, un conjunto de ecoclimas en un microespacio –que van desde 2.000 hasta más de 4.000 msnm, estando el pequeño pueblito a 3.800 msnm–

En ambas regiones, al menos tres son las condicionantes existentes que hacen posible la autosuficiencia alimentaria: 1) la factibilidad de almacenamiento más o menos prolongado de los alimentos; 2) el acceso a dos o tres pisos ecológicos diferenciados dentro de un mismo espacio económico familiar; y 3) la sostenibilidad ecológica y social, que es regulada por las normas de organización o sistema de autoridades que desarrolló la comunidad de la que forman parte.

Las bondades del sistema económico comunitario

Por investigaciones realizadas en los valles de Mizque y Aiquile en los años ochenta y noventa, para aproximarse a la situación económica de las familias campesinas en un contexto de la aplicación de la “revolución verde” a través de los proyectos de desarrollo agrícola, se puede evidenciar que el resultado generado en esos años, ha sido un proceso de concentración de los excedentes cada vez en menos manos al interior de las comunidades.

Si bien los datos que presentamos en el siguiente cuadro datan de hace tres décadas, lo que exhibe es muy aleccionador, porque las “formas” de introducción de elementos externos (semillas, insumos y tecnologías –los paquetes tecnológicos–) continúan hoy como parte de la extensión de proyectos de desarrollo agrícola, que aplicados sin previa investigación o comprensión lastiman las lógicas comunitarias.

Niveles de nutrición y desnutrición infantil en Mizque

DNI	Tipa Tipa	Khurumayu	Raqaypampa
Carácter de la desnutrición	Ubicado en el Valle de Mizque, con introducción del paquete tecnológico Comunidades con riego.	Ubicado en zona de ascenso a las alturas de Mizque. Comunidades a secano y con riego.	Ubicado en las alturas (zona montañosa) de Mizque. Comunidades a secano sin riego.
Leve	36 %	31 %	43 %
Severa	28 %	15 %	8 %
Total	64 %	46 %	51 %

Fuente: En base a datos de Hosse, Richter, 1986¹³

presentando: praderas altoandinas, praderas puneñas semihúmedas, ceja de monte de yunga, bosque húmedo montañoso de yunga, lo que define las características ecológicas y la organización productiva. El territorio de esta subcentral forma parte de un inmenso cañadón, cuya boca de entrada desde el norte se encuentra en la región cercana al río Cotacajes, el cual constituye una frontera natural con el bosque tropical húmedo denominado Altamachi-Cotacajes. El bosque genera una densa neblina que es empujada por los vientos tierras arriba, entrando por la quebrada donde está ubicado el sindicato Vera Cruz; y probablemente en combinación con el aire frío se convierte en nubes que permanentemente se encajonan entre las montañas del espacio aéreo del sindicato Rinconada (Vargas, 2012: 122).

13 En Regalsky, Pablo (1994), *Raqaypampa. Los complejos caminos de una comunidad andina*.

Un fenómeno que se ha verificado en muchas regiones de Bolivia es que allí donde se han introducido la agricultura de riego y los “paquetes tecnológicos” hubo una tendencia a formarse grupos de familias al interior de las mismas comunidades, que concentran los ingresos. La concentración de excedentes en pocas manos, el reemplazo del germoplasma nativo y el cambio de la dieta alimenticia por otra con menos valor nutritivo –es decir, la pérdida de la seguridad y soberanía alimentaria– explican los crecientes índices de desnutrición infantil grave mostrados en el cuadro.

En Tipa Tipa de los Valles de Mizque, el 30 % de los excedentes agrícolas se concentran en el 7 % de las familias, mientras que en el ramo pecuario la brecha es mayor aún. Esto es contraproducente por los enormes recursos económicos que se invierten para aplicar ese modelo de desarrollo: el resultado es el empobrecimiento económico de muchas familias.

No sucede lo mismo, como podemos verificar en el cuadro, en sistemas productivos, que se han mantenido al margen de estas innovaciones –como resultado de la extensión de la “revolución verde”– y, al contrario, sin inversión alguna de proyectos y aplicando sus propios sistemas han expresado situaciones más favorables (como se puede evidenciar en el caso raqaypampeño) que garantizan la seguridad alimentaria de sus habitantes; solo 8 niños de cada 100 estaba con desnutrición severa, lo que no sucedió en los valles próximos.

No se trata de poner en cuestión los proyectos de desarrollo agrícola, pecuario y otros similares que se vienen desarrollando desde distintas instituciones. Se trata de alertar de que su diseño esté próximo a las características ecológicas, sociales y culturales del país, cuya población principalmente rural está dedicada a la producción de alimentos cuyo destino es la canasta familiar. Una mayoría de estos pequeños productores se autorreconocen como “indígena originario campesinos”, y muchos de ellos van impulsando sus Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC).

El sistema de seguridad alimentaria en Raqaypampa

En Raqaypampa –un caso indicativo para comunidades de montaña interandina¹⁴–, los procesos productivos desarrollados por una familia indígena asumen el carácter de sistema en la medida que la combinación específica del uso productivo de la tierra y el empleo de la fuerza de trabajo familiar, con técnicas desarrolladas por la comunidad, adquiere

14 Montaña interandina que se entiende de manera vertical, accediendo a diferentes nichos ecológicos, que van en las partes bajas cerca de los 1.000 msnm, ascendiendo a alturas a más de 3.000 msnm. Distinta a la región de montaña altoandina y altiplano, que llega a más de los 4.000 msnm. Esto en términos aproximados.

formas que obedecen al sistema comunitario, es decir, a una racionalidad general basada en las lógicas de reciprocidad que gobierna la interrelación de los siguientes elementos¹⁵:

a) La tierra es el elemento sobre cuya base se aplican las acciones para la producción y la convivencia. La proporción de tierras disponibles por cada familia, en los distintos pisos ecológicos, puede variar de acuerdo al tipo de herencia recibida o a los arreglos de acceso complementario.

b) El acceso a pisos ecológicos –y, por lo tanto, la variedad de productos que pueden cultivarse en un mismo periodo como parte de un mismo espacio productivo familiar en diferentes alturas– da lugar a una mejor posibilidad de manejo del factor riesgo generado por razones climáticas o por ataques de enfermedades y plagas.

c) La predicción climática –que consiste en la lectura de diferentes indicadores del medioambiente– anticipa el comportamiento climático, principalmente el comportamiento de las lluvias: aspecto modular que indica el calendario agrícola (fechas de siembra y cosecha –este elemento ha variado o se ha debilitado mucho por incidencia del fenómeno del “cambio climático”)–.

d) La producción de papa es almacenada en silos rústicos de adobe; cada silo puede guardar una o dos variedades, de manera que la cantidad de silos es un indicador de la disponibilidad de diversidad varietal de papa. Murra (1975: 8) ya había señalado esa capacidad de almacenamiento como condición para el desarrollo de los grandes señoríos altiplánicos y la alta concentración de la población y las condiciones inhóspitas de la puna.

e) La optimización del uso de la fuerza de trabajo disponible. Crecer varios cultivos a diferentes ritmos, con diferentes fechas de siembra y cosecha, permite dosificar el tiempo de trabajo, que consiste en organizar bien a la familia para el laboreo agrícola, y también a través de instituciones de reciprocidad: *ayni*¹⁶, *minka*¹⁷, etc.

f) El conocimiento, respecto a las variedades de germoplasma nativo y los tipos de suelos, pero además la capacidad organizativa familiar e interfamiliar y la disposición de

15 Elementos que se exponen sobre la base de los datos del libro: *Raqaypampa, los complejos caminos de una sociedad andina* (1986) y el Plan de Desarrollo del Distrito Indígena de Raqaypampa de 1997.

16 El *ayni* es un sistema de colaboración para el trabajo familiar, para el trabajo agrícola o la construcción de casas, entre los miembros de una comunidad o *ayllu*. Consiste en el intercambio de energía de trabajo; una ayuda prestada se debe devolver igualmente en trabajo.

17 La *minka* es parte de los sistemas de interacción recíproca de los tradicionales pueblos andinos, más concretamente de lo que se conoce como reciprocidad asimétrica. Se presenta generalmente en las faenas comunales, por ejemplo, en la construcción de un camino, de la escuela de la comunidad, de la sede sindical. Generalmente son las obras de utilidad comunal (Vargas, 2012: 103).

la relación afectiva con el espacio vital, bajo la forma ritual de la *ch'alla*¹⁸ como condición ideológica para el acceso a la colaboración.

La modernización agrícola y el deterioro del sistema

Los procesos de modernización agrícola que se promueven desde diferentes instancias (estatales y no estatales), por lo general no se aproximaron a comprender el sistema de organización económica y las estrategias e instituciones desarrolladas por los pueblos indígenas, mismas que fueron construidas durante cientos de años, lo que les ha permitido adaptarse a la compleja rugosidad y comportamiento climático de la cordillera Andina.

La introducción del modelo económico de intercambio y acumulación –muy propios de la economía de mercado–, el crecimiento de la población y la imposición de la propiedad patrimonial o familiar de las tierras han implicado el paulatino debilitamiento de estos sistemas agropecuarios, hasta colocarlos en riesgo de deterioro irreversible por la combinación de varios factores como:

La presión demográfica

El crecimiento de la población obliga a los indígenas originario campesinos a optar por una serie de medidas que debilitan sus estrategias productivas, generándose procesos de migración individual cada vez más crecientes. Tomando en cuenta, por ejemplo, a Raqaypampa, que actualmente construye su Autonomía Indígena, para el año 2000 el promedio de tierras era de solo seis hectáreas de terreno cultivable por unidad familiar.¹⁹ Esto implicaba la sobreexplotación de tierras, profundizándose el uso depredatorio y erosivo, situación de la que son conscientes los comunarios raqaypampeños, por lo que están diseñando estrategias de uso sostenible de sus suelos.

El deterioro de los términos de intercambio con el mercado

La relación desigual con el mercado, de las comunidades de montaña de Cochabamba (principalmente de la región Norte), el crecimiento demográfico y la fragmentación de las comunidades, *ayllus*²⁰ o sindicatos, han ido presionando para que las *aynuqas*²¹ cedan

18 La *ch'alla* es una ceremonia de reciprocidad con la *Pachamama* o “madre tierra”, muy generalizada en la región andina y que se basa en el acto de expresar a la tierra u otro bien, una relación de respeto o de regeneración permanente de relaciones afectivas, mediada con alcohol y elementos simbólicos.

19 Apuntes propios, en razón de mi larga experiencia de trabajo y convivencia con el pueblo indígena de Raqaypampa.

20 Un *ayllu* es una forma de comunidad familiar, o familia extensa originaria de la región andina, con una descendencia común –real o supuesta– que tiene como mecanismos de trabajo la forma colectiva.

21 *Aynuqa*, conocida también como “manta”, es un espacio en el que existen un conjunto de diversas y numerosas parcelas con diferentes asociaciones de suelos y diferentes aptitudes que se regimienta en la organización social, como de uso comunal. Cada familia posee sus parcelas de diferentes tamaños, en cada una de las diferentes *aynuqas* comunales o del *ayllu* (J. San Martín, AGRUCO, s/f: 14. En Vargas, 2012: 103).

paso al proceso de fragmentación y/o privatización de las tierras, ya que cada comunidad va delimitando su territorio, a fin de que la propiedad colectiva ya no sea compartida sino solo dentro del espacio territorial de cada comunidad.

Por ejemplo, la creciente presión de la economía de mercado y su incidencia en la preferencia por los cultivos de consumo familiar, y de intercambio en el mercado, reducen los cultivos forrajeros e intensifican el uso de la tierra, reducen los periodos de descanso sumando a esto la desigual relación entre precios agrícolas y los de los insumos corrientes en la vida campesina (aceite, pilas, fertilizante químico), los mismos que incrementan sus precios, ocurriendo lo contrario con los productos agrícolas; esto está erosionando el equilibrio entre la naturaleza y el hombre (Regalsky, 1994: 178). En otras palabras, la presión del mercado, y en consecuencia la introducción de lo moderno²², está debilitando la organización tradicional andina para la producción, erosionando los suelos y haciendo que la economía complementaria campesina se concentre en la venta de fuerza de trabajo.

Los procesos de diferenciación social interna

La incidencia de propuestas innovadoras externas que entran en las comunidades hace que algunas familias, de los estratos económicamente más altos, adopten la introducción de innovaciones tecnológicas en la producción agrícola: insumos agrícolas, semillas mejoradas, fertilizantes químicos, riego, mecanización, etc. Estos cambios generan procesos de mayor individualización, acción que no siempre se traduce en mejor calidad de vida; más bien, afecta a sus formas de organización comunal y control social interno, pues las familias que han accedido a créditos bancarios para innovar su tecnología al margen de las decisiones comunales rompen con las normas e instituciones de reciprocidad, provocando en muchos casos la debilidad de la organización comunitaria, generándose los procesos de diferenciación social interna.

Esta diferenciación interna lleva al deterioro de las condiciones de vida del conjunto de la comunidad al debilitar los mecanismos de redistribución y nivelación. Esta diferenciación o estratificación social conduce a romper las normas o mecanismos de control sobre el uso de los recursos comunales, de manera que “a partir de allí los agricultores entran en una carrera para explotar al máximo cada uno lo más posible la mayor porción de los recursos comunales en desmedro de los demás”. La competencia no admite las reglas de juego comunales. Lo llamativo es que, en la actual coyuntura de implementación de las autonomías, las familias que se han desarraigado del control comunitario optan por la estrategia municipalista y rechazan las Autonomías Indígenas.

22 Nos referimos a este concepto, no solo por oposición a lo tradicional, donde el conocimiento y el sentido de las acciones son regulados por dimensiones culturales y simbólicas particulares, sino porque lo moderno está reemplazando los saberes y la tecnología tradicional. Se está produciendo la transformación de la sociedad rural tradicional, que se profundiza con la revolución industrial y el avance del capitalismo.

Por otra parte, las reglas de juego comunales o normas comunales, neutralizan la competencia y la sitúan en el marco de la construcción cultural, del reforzamiento de lo étnico: el fortalecimiento de la organización comunitaria.

La incidencia del cambio climático

El fenómeno denominado “cambio climático”, resultado del calentamiento global que va sufriendo nuestro planeta, ha alterado principalmente el comportamiento de los ciclos lluviosos. En las regiones señaladas, las altas temperaturas y la concentración de las lluvias en periodos cada vez más cortos, o la tardía llegada de las mismas, está alterando las formas de organización para la producción agrícola. Los efectos de este fenómeno natural se ven reflejados en la ampliación de la frontera agrícola para reemplazar las pérdidas económicas y los índices de migración cada vez más crecientes, especialmente de las personas en edad económica más activa.

Conclusiones

Las formas de producción occidental, materializadas en el capitalismo, han desarrollado estrategias para la apropiación de los territorios indígenas en tanto los considera medio de producción sin propietario. Esta contradicción con las formas colectivas de apropiación y el desarrollo de las economías de reciprocidad y redistribución es lo que ha marcado el constante enfrentamiento entre los pueblos y el régimen colonial, los Estados-nación, y el capitalismo transnacional, y ha sentado las bases del programa de inhibición de la identidad indígena y la enculturación occidental.

Esta contradicción y enfrentamiento son de carácter económico y filosófico, y han estado inducidos por las relaciones de dominación sobre los indígenas que se produjeron como resultado de la imposición del etnocentrismo filosófico occidental al momento del contacto y la colonización, y que sirve aún para justificar dicha dominación a través de un proyecto civilizatorio que decanta en la idea de la modernidad. No reconoce la economía y filosofía de los pueblos indígenas; no corresponden a lo moderno.

La realidad y las estrategias económicas de los pueblos indígenas actualmente existentes, a partir del análisis de Raqaypampa, nos demuestran que las formas dispersas de asentamiento espacial, todavía existentes y disminuidas, están adaptadas al rigor y la pluralidad ecológica de su medioambiente, lo que implica todavía el acceso a diversas zonas ecológicas, ya sea en las tierras altas y valles interandinos, así como en tierras bajas, y también a centros económicos.

El uso eficiente y organizado de la fuerza de trabajo familiar para la actividad económica-productiva, principalmente agrícola, en contextos tan complejos de la cordillera Andina, significa la recreación permanente de lo comunitario, a través de instituciones de reciprocidad y redistribución, como el *ayni*, la *minka* y otras derivaciones de las mismas,

según las regiones, permitiendo con ello, el fortalecimiento de los lazos comunitarios y familiares.

Las normas y autoridades comunitarias, que regulan el acceso y uso de la tierra, y el manejo sostenible y responsable de los recursos locales de biodiversidad, regulan y orientan la organización económica, precautelando la vida del territorio o espacio vital, las mismas que son asumidas y respetadas por las distintas iniciativas económicas, sean estas: comunitarias, familiares, individuales o empresariales, desarrolladas en su territorio.

Como parte de su organización económica –así como lo han demostrado muchas investigaciones–, el manejo del germoplasma nativo garantiza los organismos comunitarios, buena producción y alimentación de alta calidad nutritiva de las familias productoras, además de excedente para los mercados de la sociedad boliviana. Al contrario, las “semillas mejoradas”, en contextos de “economía comunitaria”, amarran al agricultor a una cadena de dependencia del modelo depredatorio y de pérdida de la soberanía alimentaria. Sus formas de organización económica no operan solo por un afán conservador o netamente ancestral de las estrategias territoriales, como se cree a menudo, sino también por la vocación innovadora que está presente en los pueblos a lo largo de toda su historia. Es decir, los pueblos indígenas siempre han intentado introducir innovaciones tecnológicas, reguladas comunitariamente para fortalecer sus propias estrategias.

Un proceso descolonizador debería partir del fortalecimiento de las propias bases económicas que deben estar en manos de los propios pueblos; en el caso boliviano, la herramienta colectiva a través de la cual se puede impulsar este proceso es precisamente las Autonomías Indígena Originario Campesinas. Hoy, las AIOC pueden convertirse en un espacio importante, si sus protagonistas, como hace diez años y más, ven con lucidez que en sus propias manos está la posibilidad de reivindicar su historia, a partir del fortalecimiento de su economía comunitaria, potenciándola con los aportes de la tecnología y ciencia moderna y convirtiendo sus estrategias económicas en los verdaderos aportes para la soberanía y seguridad alimentaria, la protección de la Madre Tierra y la realización de los paradigmas para el Vivir Bien que tanto necesita la humanidad para salvar el destino de sus hijos, en tanto se salve el planeta.

Referencias

Antezana S. Alejandro (1992). *Estructura Agraria en el Siglo XIX*. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo CID.

Bonfil Batalla, G. (1993). “Por la diversidad del futuro”. En *Hacia Nuevos Modelos de Relaciones Interculturales*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

D. F. Larson, Brooke (1992). *Colonialismo y transformación agraria en Bolivia, Cochabamba, 1500-1900*. La Paz: David Tuchsneider, CERES/HISBOL.

Murra, John V. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Ed. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

_____ (2002). *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Petras, James (1993). “Modernidad versus comunidad”. En Bolfil Batalla, Guillermo (compilador), *Hacia Nuevos Modelos de Relaciones Interculturales* (p. 205). México D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Regalsky, Pablo (1994). *Raqaypampa, los complejos caminos de una sociedad andina*. Cochabamba: CENDA.

Solón, Pablo (Compilador) (2017). *Alternativas Sistémicas*. La Paz: Fundación Solón.

Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus, Alfaguara.

Temple, Dominique (1989). *Estructura Comunitaria y Reciprocidad. Del quid-pro-quo histórico al economicidio*. La Paz: Ed. Hisbol - Chitakolla.

Vargas, R. Gonzalo (2016). *Territorialidad y Autogobierno: Las Autonomías Indígena Originario Campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano*. La Paz: Ministerio de Autonomías - BID.

_____ (2012). *Ordenamiento Territorial. Un espacio de tensión entre la Sociedad Andina y el Estado Nacional. Caso municipio Morochata, Cochabamba*. Cochabamba: Centro de Comunicación Andina CENDA.

Vasco, Luis Guillermo (1995). “Notas sobre Cultura y Territorio”. En: <http://www.conciencias.gov.co/documentos/lgvu4.htm>.

Convenio N° 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Serie: Documentos 89/1.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (2007).

**EXPERIENCIAS NACIONALES
DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS**

Relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado: Derechos colectivos y autonomía en Canadá

Jason Tockman

El Estado de Canadá, dominado por los descendientes de inmigrantes, “colonos”, de muchos países de origen, se enorgullece de su pluralismo e inclusión multicultural, tanto legal como discursivamente. Sin embargo, por mucho tiempo tuvo que tratar de resolver su relación con los cientos de naciones indígenas cuya presencia es anterior a la formación del país.

Aunque los primeros tratados entre la Corona británica y las naciones indígenas establecieron relaciones basadas en la compartición de tierras, y reconocieron el consentimiento indígena para nuevos asentamientos (Coyle y Borrows, 2017), la expansión y explotación canadiense de los recursos naturales hizo caso omiso de tales compromisos. El tratamiento histórico del país hacia los habitantes autóctonos ha sido tan represivo y funesto que la jefa de la Corte Suprema, Beverley McLachlin, lo ha caracterizado como “genocidio cultural” (2015: 7). Los pueblos indígenas lucharon a lo largo de la historia canadiense para promover una mayor autodeterminación, control territorial y respeto por sus culturas, obteniendo –gradualmente– ciertos derechos en la segunda mitad del siglo XX.¹ Una serie de decisiones del Tribunal Supremo de Canadá (SCC por sus siglas en inglés) expandió esos derechos legales, especialmente en relación con la consulta previa cuando las tierras indígenas sufrían una afectación. Por lo tanto, cuando las Naciones Unidas aprobaron la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) el 2007, la jurisprudencia canadiense en torno a los derechos indígenas ya era sólida. La Declaración de la ONU, sin embargo, ha vuelto a enmarcar y revitalizar los debates sobre los derechos indígenas, centrando una mayor atención en la autodeterminación y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

¹ Por ejemplo, los pueblos indígenas obtuvieron el derecho de contratar abogados y presentar demandas en 1951 (Lightfoot, 2016) y el derecho al sufragio federal en 1960 (Elections Canada, 2017).

El gobierno actual ha expresado su apoyo “incondicional” a la DNUDPI (Northern Public Affairs, 2016), un compromiso que se ha unido a un discurso de relaciones “de nación a nación” con los pueblos indígenas.

¿Cuánto espacio social y político existe para la autonomía indígena en un Estado colonizador multicultural como Canadá, y de qué manera se ejerce esa autonomía, especialmente considerando el interés del Estado en acceder a los recursos naturales que frecuentemente se encuentran debajo del territorio indígena? Este documento evalúa las formas de autonomía indígena en el contexto canadiense, y evalúa cómo los pueblos indígenas en Canadá pueden ejercer los derechos reconocidos por la Declaración de la ONU, con un enfoque en aquellos derechos relacionados más estrechamente con temas de autonomía. En este documento, se presentan tres argumentos. En primer lugar, existe una considerable variación con respecto a cuánta autonomía tiene una nación indígena, que depende significativamente de si esta ha firmado o no un tratado o acuerdo con la Corona británica –posteriormente Canadá–, así como la época en la que este fue firmado. Las naciones que han firmado tratados modernos han podido obtener términos más favorables para el autogobierno, en comparación con aquellas que firmaron tratados históricos, especialmente los “Tratados Numerados” que Canadá ha interpretado como la extinción de la soberanía indígena. Sin embargo, cuando no existe un tratado, las demandas de una nación de su territorio ancestral (o “título”) permanecen indeterminadas dentro del sistema legal canadiense, lo cual, a pesar de ciertas desventajas, también puede reforzar el poder de negociación de la nación debido a las preocupaciones de una compañía privada y gobierno sobre los costos asociados al avance de un proyecto que puede detenerse en los tribunales, cuando finalmente se reconocen las demandas de título.

En segundo lugar, en la década posterior a la aprobación de la Declaración de la ONU –y a pesar del discurso pro-indígena del gobierno actual–, Canadá aún no ha podido tomar medidas significativas para transformar la capacidad de los pueblos indígenas a fin de ejercer el autogobierno, aumentar sus derechos, o reducir la discriminación contra ellos respecto a la provisión de servicios públicos. Canadá también se ha resistido a implementar las disposiciones de la Declaración para el CLPI. Finalmente, aunque los procesos de consulta canadienses pueden ser –a veces– mecanismos útiles a través de los cuales las naciones indígenas pueden influir en decisiones sobre proyectos que las afectarían, tal consulta no es aplicada consistentemente en todo el país, a menudo es insuficiente para satisfacer a los pueblos indígenas u obligaciones legales y, por lo tanto, es sujeta a un litigio regular por parte de las comunidades indígenas, que con frecuencia triunfan en estos casos.

Este capítulo comienza con una sección que mapea las principales formas de autogobierno que existen en Canadá. Si bien el autogobierno varía en todo el país y se basa en las particularidades de cada nación y su encuentro histórico con el Estado canadiense,

se hacen algunas generalizaciones. El documento luego explora el cumplimiento de Canadá con la Declaración de la ONU, seguida por una discusión centrada en un derecho específico: a la consulta previa cuando un proyecto o política llegaría a afectar a una nación indígena. En la conclusión, se explora lo que indica el presente análisis sobre la soberanía indígena y estatal en el caso de Canadá.

Autonomía indígena en Canadá

El ejercicio de la autonomía indígena en Canadá varía considerablemente en todo el país, basándose principalmente en: a) si una nación o grupo en particular firmó un tratado o acuerdo con la Corona Británica, o posteriormente, con Canadá, y b) para aquellos que realizaron un tratado o acuerdo, la época durante la cual este fue firmado (Jai, 2017). Además, existe una distinción entre aquellos grupos liderados por autoridades tradicionales (“jefes hereditarios”) y los 87 gobiernos indígenas que están gobernados por consejos tribales en virtud de la Ley de Indígenas de Canadá (INAC, 2017a).²

En consecuencia, los sistemas de autogobierno no son consistentes en todo Canadá, como tampoco lo son las formas que adoptan las relaciones “nación-a-nación” entre el Estado canadiense y los pueblos indígenas. Estas relaciones pueden dividirse –a grandes rasgos– en tres categorías: 1) naciones que tienen un tratado con el Estado, que abarcan la mayor parte de Canadá, incluyendo gran parte de Ontario, las provincias de la pradera y el Atlántico, Yukón y Territorios del Noroeste; 2) tratado por territorio canadiense, específicamente con los Inuit de Nunavut; y 3) naciones que no son parte de un tratado, ubicadas principalmente en Columbia Británica y Quebec. En Nunavut, las relaciones canadiense-Inuit también se rigen por un tratado, pero la relación es algo distinta de las demás, ya que Nunavut es uno de los tres “territorios” de Canadá (junto con el Yukón y los Territorios del Noroeste, mientras que todo el resto de Canadá pertenece a las “provincias”), y, como tal, es una unidad subnacional dentro del sistema federal canadiense. Complicando aún más el panorama de las relaciones Estado-indígenas, dentro de cada una de estas tres categorías se presentan variaciones más específicas basadas en las historias particulares de cada nación, su experiencia con el Estado canadiense, la correlación política contemporánea de fuerzas en una provincia o territorio dado, y, donde existen tratados, los términos establecidos en estos. Todos estos factores influyen en el ejercicio de la autonomía indígena de una nación en Canadá.

La Ley de Indígenas se encuentra en el corazón de la controversia de la autonomía indígena en Canadá. Desde 1876, la Ley de Indígenas ha sido el marco para la relación de Canadá con los pueblos indígenas. Como argumenta Hayden King (2016), la Ley de Indígenas es:

² La mayoría de estos gobiernos tribales están formados por varias naciones indígenas (INAC, 2017a).

El marco legislativo que busca estandarizar y hacer cumplir la visión estrecha de Canadá de los tratados. Cuando las protestas de las Primeras Naciones sobre estas acciones no disminuyeron, el gobierno federal enmendó la Ley de Indígenas en 1927 para prohibir a las Primeras Naciones compartir sus opiniones públicamente u organizarse políticamente. Esto significó que prevaleció la interpretación canadiense, en la plaza pública y en los tribunales. Las Primeras Naciones tenían pocas vías para articular el tipo de acuerdos que suponían serían los tratados.

Aunque la Ley ha sido modificada significativamente durante casi un siglo y medio y “en muchos aspectos proporciona mayores niveles de libertad para los Indígenas que en anteriores años”, retiene gran parte de su colonialismo y paternalismo fundacional (Lightfoot, 2016: 2). Tal es la opinión de la actual ministra de Justicia, Jody Wilson-Raybould, miembro de la Nación We Wai Kai y ex Jefa Regional de la Asamblea de Primeras Naciones de Columbia Británica, quien expresó: “La Ley de Indígenas [es] la antítesis del auto-gobierno como una expresión de la autodeterminación. En pocas palabras, tenemos que ir más allá del sistema de gobernanza impuesto” (2016a).

La Ley de Indígenas sigue controlando las vidas de los pueblos indígenas a través de sus disposiciones para la estructuración de sistemas de gobernanza indígena –en base a un sistema homogéneo de jefes y consejos que no refleja las formas tradicionales de gobierno, las definiciones en la Ley que especifican quien califica como “indígena”, y el sistema de reservas indígenas (Lightfoot, 2016). Como argumenta Russell Diabo, “la estrategia federal es mantener la Ley de Indígenas (con enmiendas) como la principal ley federal para controlar y administrar a las Primeras Naciones” (2012: 5).

Naciones que tienen un tratado

La mayor parte de la masa de tierra de Canadá está cubierta por tratados que rigen las relaciones del país con los pueblos indígenas. Estos generalmente se dividen entre los tratados históricos (o tempranos) y modernos. Sin embargo, las relaciones Estado-indígenas se dividen de mejor manera en tres episodios bastante distintos de elaboración de tratados: a) lo que a menudo se describe como tratados de “paz y amistad”, más significativamente el Tratado de Niágara de 1764, que reconocía el autogobierno indígena y requería permiso para nuevos asentamientos europeos; b) los Tratados Numerados del 1 al 11, firmados entre 1871 y 1921, a menudo bajo una severa coacción de inanición y enfermedad –los llamados tratados de “cesión de tierras” o “extinción” que incluían disposiciones para la presunta entrega de tierras de las naciones indígenas a la recientemente creada Canadá;³ y c) tratados negociados desde 1973, cuando el gobierno

³ Es poco probable que la renuncia a territorio que aparece en el texto escrito de estos tratados –redactado por negociadores canadienses– refleje el contenido de los acuerdos verbales realizados por los líderes indígenas (Jai, 2017). Como señalan Kleer y Rae (2014), “las historias orales de las Primeras Naciones tienden a ser muy claras en el sentido que los comisionados de los tratados les prometieron derechos

federal estableció un nuevo marco para reivindicaciones comprensivo de tierras, lo que ha llevado a más de dos docenas de “tratados modernos” y acuerdos negociados entre las naciones indígenas y Canadá (King, 2016; Jai, 2017).

Mapa 1. Tratados históricos de Canadá



Fuente: INAC (2017)⁴.

Aunque los tratados de los periodos precedentes (a y b, véase el mapa 1 anterior) diferían significativamente en sus términos, ambos fueron violados –casi de manera inmediata– por los europeos que llegaron a considerar que la firma de tales tratados era una afirmación de su soberanía sobre la totalidad de los territorios que llegarían a ser Canadá (King, 2016). La soberanía declarada de Canadá sobre los pueblos indígenas fue codificada en la legislación canadiense a través de la Ley de Indígenas, estableciendo una “relación fiduciaria-paternalista” entre Canadá y los pueblos indígenas (Jai, 2017: 126). Si bien el Estado canadiense ignoró y olvidó los primeros tratados, los pueblos indígenas continuaron considerando los tratados como acuerdos fundamentales que describían los compromisos vinculantes de Canadá y, en consecuencia, afirmaron que sus derechos sobrevivían después del asentamiento europeo (Hogg, 2009). Tomaría hasta 1973 para

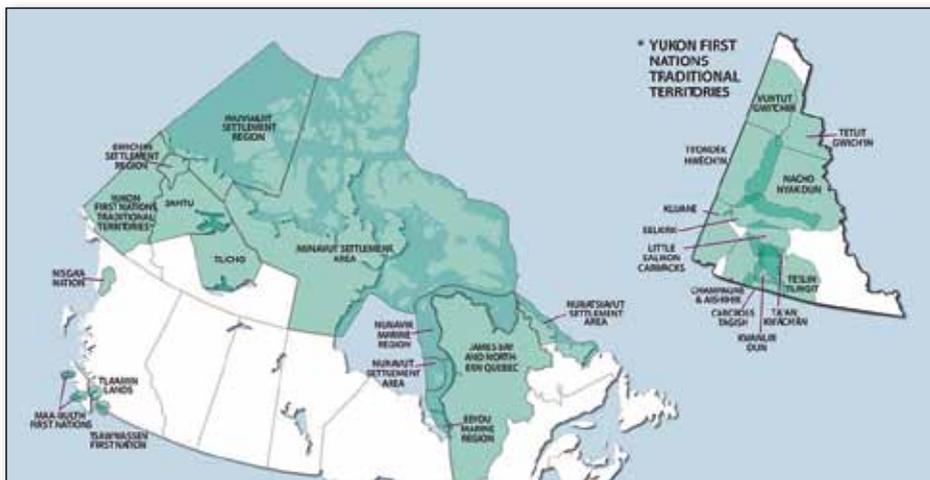
continuos sobre territorios, regidos por los principios de distribución, beneficio mutuo y amistad –sin ninguna noción de renuncia”.

⁴ Disponible en: http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/htoc_1100100032308_eng.pdf.

que el gobierno de Canadá reconozca esta realidad. Ese año, la Corte Suprema de Canadá emitió una decisión histórica en *Calder v. Columbia Británica*, reconociendo el concepto de título indígena y abriendo la puerta a la posibilidad de que los derechos de los pueblos indígenas a su territorio no se extinguieran como resultado de la llegada europea –lo cual fue confirmado por la Corte una década más tarde en *Guerin v. Canada* (Hogg, 2009; Lightfoot, 2016). Concomitantemente, la protección constitucional de los “derechos indígenas y de tratados existentes” fue reconocida y confirmada por el artículo 35 de la Constitución, promulgada en 1982.

Como se discutirá más adelante, las decisiones de *Calder* y *Guerin* y la Sección 35 de la Constitución canadiense sentaron las bases para las futuras relaciones entre Canadá y las naciones indígenas, marcando el comienzo de una nueva era de creación de tratados. Hoy en día, los tratados son más conocidos como “acuerdos de reclamación sobre tierras”.

Mapa 2. Tratados modernos de Canadá



Fuente: Coalición de Acuerdos de Reclamaciones sobre la Tierra (2017).

Desde 1973, se han firmado 26 reclamaciones comprensivo de tierras y cuatro acuerdos de autogobierno entre las naciones indígenas y el Estado canadiense (véase Mapa 2 anterior); de los 26 acuerdos de reclamación de tierras, 18 contienen disposiciones de autogobierno (INAC, 2015). Según el gobierno federal, aproximadamente 100 “mesas de negociación” de reclamos de tierras adicionales están en marcha en todo el país (INAC, 2015). Los acuerdos firmados incluyen tratados con naciones indígenas en todo el territorio de Canadá, incluidos en Quebec, Columbia Británica, Yukón, Territorios del Noroeste y el territorio más nuevo de Canadá, Nunavut. Aunque existen algunas variaciones en los términos de estos acuerdos, King (2016) enfatiza sus fundamentos comunes:

A cambio de extinguir (o modificar) el título indígena al 90 por ciento de su territorio en la superficie y al 99 por ciento de la subsuperficie (potencialmente rico en minerales), las Primeras Naciones o Inuit reciben cientos de millones en efectivo, el autogobierno local o regional independiente de la Ley de Indígenas, y una participación consultiva con respecto a los territorios ahora cedidos.

Además, a diferencia de los tratados históricos, los acuerdos contemporáneos de reclamación de tierras incluyen disposiciones para enmiendas, que permiten la modificación de los términos del acuerdo en función de las necesidades futuras o circunstancias globales (Jai, 2017). En los párrafos siguientes, se describen brevemente los tratados modernos que se han negociado en el Yukón y la Columbia Británica, ambos en el oeste de Canadá.

En el territorio noroeste canadiense del Yukón, se han firmado 11 acuerdos de autogobierno y reclamaciones de tierras, combinados en el Acuerdo General Final de 1993 (UFA), que resolvió una porción significativa de los reclamos en ese territorio; mientras tanto, otras tres Primeras Naciones no han llegado a acuerdos después de negociaciones prolongadas: las Primeras Naciones de Liard, White River, y Ross River Dena (Jai, 2017; Tobin, 2017; White River First Nation, 2017). El UFA proporciona a las Primeras Naciones signatarias títulos y derechos de propiedad sobre aproximadamente 31.500 kilómetros cuadrados (aproximadamente 6,5 por ciento del territorio de Yukón), un total de \$242,7 millones, y participación compartida en entidades de cogestión que supervisan el uso de la tierra, pesca y vida silvestre, y recursos culturales (UFA, 1993). El UFA estableció un nuevo marco para el autogobierno de las Primeras Naciones basado en normas y procedimientos indígenas, incluida la “composición, estructura y poderes de las Primeras Naciones del Yukón” y los procedimientos para la selección de autoridades (UFA, 1993: 262; Jai, 2017).

Al sur del Yukón en la provincia de Columbia Británica (CB), en 1998 se aprobó el primer tratado moderno entre Canadá y la Nación Nisga'a, cuyo territorio se encuentra a lo largo de la costa central de Columbia Británica. Seguido por el Acuerdo Final de Tsawwassen 2009, que también estableció el autogobierno para la Primera Nación Tsawwassen en la costa suroeste de Columbia Británica en las afueras de la ciudad de Vancouver. Bajo los términos del Acuerdo Final Nisga'a, la nación fue eliminada de la regulación de la Ley de Indígenas y el nuevo Gobierno Nisga'a Lisims se hizo cargo del autogobierno (Nisga'a Nation, 1998). Según Sheryl Lightfoot, el acuerdo “creó un nuevo nivel de gobierno dentro del estado canadiense: un gobierno de nación indígena con autogobierno bajo la autoridad federal canadiense, pero separado de la autoridad provincial, con niveles de autogobierno y cogestión nunca antes vistos” en Canadá (2016: 20). El Nisga'a asumió el control del título de la tierra, los impuestos, el gasto, vigilancia, pesca del salmón, protección del medioambiente y la cogestión de la vida silvestre junto con los gobiernos provincial y federal (Nisga'a Nation, 1998).

Sin embargo, como señala Lightfoot, el “poder de gobernar del nuevo gobierno tiene ciertas limitaciones, negociadas y acordadas durante el proceso del tratado” (2016: 19). Tanto los acuerdos Nisga’a como Tsawwassen contienen un aspecto de “certeza” sobre la tierra y los recursos que ya han sido tomados por Canadá, que algunos han comparado con las políticas de extinción que se encuentran en los Tratados Numerados, y no hay cogestión ni distribución de ingresos de tierras ya tomadas; además, toda la tierra retenida por las naciones indígenas está privatizada e individualizada, aunque la venta de tierras es un proceso controlado por las naciones respectivas (Lightfoot, 2016: 21). Comentando sobre el acuerdo del Nisga’a, Viola Thomas, entonces líder de las Naciones Nativas Unidas de Columbia Británica, argumentó: “Esta es una forma de autogobierno que imita al gobierno municipal. Está siendo retratada como el gobierno Nisga’a, pero no lo es. Si lo fuera, habría involucrado a los jefes hereditarios. Y no es así” (Barnsley, 1998).

Muchos líderes y académicos indígenas han criticado estos procesos de reclamación de tierras en términos amplios, en particular: a) las disposiciones de certeza-extinción y b) la duración y el costo de estos procesos. Por ejemplo, Diabo argumenta que, especialmente bajo el gobierno de Stephen Harper, los acuerdos comprensivos de reclamación de tierras han constituido una “coerción federal de las Primeras Naciones en acuerdos finales de reclamación de tierras y autogobierno que convierten a las Primeras Naciones en municipalidades, sus reservas en propiedad con una base de tarifa simple y extinción de sus derechos inherentes, e indígenas y de los tratados” (2012: 1). Mientras tanto, King (2016) observa:

Con frecuencia, los acuerdos demoran mucho tiempo en negociarse, por lo general décadas, y el proceso de negociación es costoso –algunas veces de manera prohibitiva. Para cuando se finaliza un tratado, los signatarios de las Primeras Naciones a menudo deben decenas de millones en deudas legales acumuladas a Canadá, que salen de los fondos de sus liquidaciones en efectivo. También existe un desequilibrio de poder en las negociaciones que tienen lugar dentro del marco legal canadiense, donde los canadienses establecen los términos de la negociación.

En consecuencia, el trabajo de muchas mesas de negociación dirigidas a nuevos acuerdos de reclamación de tierras se ve paralizado.

Nación que tiene un tratado – por territorio Canadiense

El territorio nororiental de Nunavut, que había sido la parte oriental de los Territorios del Noroeste, fue establecido a través de un acuerdo de reclamación de tierras firmado en mayo de 1993 y aprobado ese mismo año por el Parlamento canadiense a través de la Ley de Acuerdo de Reclamaciones de Tierras de Nunavut. Cuando se estableció Nunavut oficialmente como un nuevo territorio canadiense en 1999, fue la primera vez que se rediseñó el mapa nacional en medio siglo (Lightfoot, 2016). Por lo tanto, Nunavut puede entenderse como “un nuevo territorio con un modelo de gobierno público” que

se ajusta de manera única dentro del sistema constitucional de Canadá (Jai, 2017: 117). El hecho de que los Inuit pudieran obtener simultáneamente un tratado con el Estado canadiense y asegurar el estatus de un territorio canadiense resulta de su población mayoritaria en una gran parte del noreste de Canadá.⁵

Para obtener el nuevo estatus territorial, los pueblos Inuit intercambiaron sus reclamaciones de título de una mayor parte de Nunavut por: la propiedad del 18 por ciento de la tierra (incluyendo el dos por ciento de los derechos mineros), la transferencia de capital de aproximadamente \$1,14 mil millones de Canadá durante 14 años, participación compartida con el Estado canadiense en relación a la planificación ambiental y el manejo de recursos y la vida silvestre, una parte de las regalías de explotación de recursos naturales, y la creación de tres parques nacionales financiados por el gobierno federal (Acuerdo de Reclamaciones de Tierras de Nunavut 1993; Jai, 2017). El gobierno territorial –la Asamblea Legislativa de Nunavut– opera de manera consensuada, en consonancia con las tradiciones Inuit, sin la presencia de partidos políticos en su legislatura (Lightfoot, 2016), lo que representa una desviación significativa de los sistemas de gobernanza de todos los demás territorios y provincias canadienses. Además, se han establecido dos idiomas indígenas (Inuktitut e Inuinnaqtun) como idiomas oficiales de Nunavut, junto con el francés y el inglés, lo que hace que los derechos del idioma indígena sean más fuertes en el territorio que en cualquier otro lugar del país (Lightfoot, 2016).

Sin embargo, el Acuerdo de Reclamaciones de Tierras de Nunavut también impone algunas restricciones importantes a la soberanía de los Inuit. En la gran mayoría del territorio, Canadá aseguró la “certeza” del título, facilitando la explotación de los recursos naturales sin la posibilidad de que las cuestiones de título terminaran en los tribunales. “En consideración de los derechos y beneficios proporcionados a los Inuit”, el artículo 2.7.1 del acuerdo de reclamo de tierras dispone:

El pueblo Inuit por la presente: (a) cede, libera y entrega a Su Majestad la Reina en Derecho de Canadá, todos sus reclamos indígenas, derechos, título e intereses, si los hubiera, en tierras y aguas en cualquier lugar dentro de Canadá y áreas costeras adyacentes dentro de la soberanía o jurisdicción de Canadá. (Acuerdo de Reclamaciones de Tierras de Nunavut, 1993: 11)

El acuerdo también hizo la transición de todos los títulos indígenas de la propiedad colectiva a la individual, permitiendo a cualquier persona, Inuit o no, comprar tierras sobre la base de una “tarifa simple” (Lightfoot, 2016).

Desafortunadamente, el lograr un tratado o un acuerdo de reclamaciones de tierras no se ha traducido en la resolución de conflictos entre el estado canadiense y las naciones indígenas.

5 A partir de 2011, los 27.360 indígenas Inuit que viven en Nunavut representan el 86,3 por ciento de la población total (Statistics Canada, 2015b).

De hecho, Evelyn Peters enfatiza que “la negociación de un acuerdo de reclamación es solo la mitad de la batalla, y la implementación es la otra mitad” (LCAC ,2017). Estos problemas de implementación e interpretación persisten en la medida en que King (2016) observa que:

(...) los viejos problemas de interpretación sobre el espíritu de un tratado permanecen. Hoy en día, en cada jurisdicción del norte, la naturaleza de los derechos y títulos indígenas modificados se encuentra ante los tribunales. ¿Puede el gobierno de Yukón aprobar un plan regional de uso de la tierra sin considerar las opiniones de los signatarios del tratado moderno? ¿Puede el gobierno de los Territorios del Noroeste cambiar unilateralmente los términos de un tratado establecido constitucionalmente? ¿Los Inuit tienen derecho a decir no a las pruebas sísmicas en sus aguas? Estas no serán las últimas disputas.

De manera similar, la Asamblea de las Primeras Naciones (2015) argumenta:

Los reclamos específicos son de las demandas de una Primera Nación contra la Corona y surgen cuando se considera que Canadá no cumplió con sus obligaciones en virtud de los tratados u otros acuerdos, o en cómo ha administrado los fondos o activos de una Primera Nación (...). El enfoque de Canadá con respecto a reclamos específicos sigue siendo contradictorio. El proceso continúa consumiendo mucho tiempo y recursos económicos, y la reducción de fondos para la investigación de reclamaciones ha hecho que sea extremadamente difícil para las Primeras Naciones avanzar de manera justa y equilibrada.

La Coalición de Acuerdos de Reclamaciones de Tierras (LCAC, por sus siglas en inglés), formada por los titulares de tratados modernos canadienses, se formó en el 2003 para abordar cuestiones de implementación de tratados. Frustrado por el cumplimiento de Canadá con los tratados que el Estado ha firmado desde 1973, el LCAC explica:

Negociamos y firmamos nuestros tratados modernos de buena fe, con la sincera convicción de que proporcionarían el reconocimiento apropiado de nuestros derechos e intereses en nuestros territorios tradicionales, llegando a obtener un punto de inflexión para las difíciles circunstancias socioeconómicas de nuestra gente. En las últimas cuatro décadas, sin embargo, tales mejoras necesarias no han ocurrido. (2017)

Si bien la Coalición observa que la creación de varias nuevas oficinas e iniciativas federales desde 2015 es motivo de optimismo, enfatiza que han habido pocos cambios para las comunidades indígenas y continúa buscando reparación en los tribunales canadienses (LCAC, 217).

Naciones sin tratado

La mayoría de las naciones indígenas que no forman parte de un tratado histórico o moderno se encuentran en las provincias de Columbia Británica y Quebec, lo que presenta un conjunto algo distinto de circunstancias para los pueblos indígenas, con consecuencias diferentes para la autonomía indígena. Como se señaló anteriormente, el

artículo 35 de la Constitución canadiense reconoce y afirma los “derechos indígenas y de tratados existentes”. Si bien el último título de esa cláusula –derechos de tratados– no se aplica a naciones sin tratado, el anterior título a este lo hace, y los tribunales canadienses han emitido numerosas sentencias que respaldan ciertos derechos de las naciones que no tienen un tratado. En su histórica decisión *Calder* (1973), la Corte Suprema de Canadá dictaminó que el título indígena de la tierra surge de la ocupación inicial y uso original de la tierra y nunca se extinguió, sentando un precedente importante para los derechos de las naciones que nunca han firmado tratados con Canadá (Jai, 2017). Por lo tanto, aunque en la ausencia de un tratado las Primeras Naciones no pueden litigar sobre promesas específicas que el gobierno canadiense hizo, las naciones sin tratado pueden reclamar el título de las tierras que históricamente han ocupado y procurar que se reconozca su territorio a través de los tribunales. Sin embargo, el proceso de reconocimiento judicial del título es un proceso largo y costoso. En *Haida* (2004) y *Mikisew Cree* (2005), la Corte obligó al gobierno canadiense a consultar y acomodar a los pueblos indígenas cuando estos sean afectados por proyectos o políticas, independientemente si estas tienen un tratado o no (Hogg, 2009). Más recientemente, en *Tsilhqot'in Nation v. Columbia Británica* (2014), el Tribunal Supremo determinó que, en ausencia de un tratado, los derechos de los pueblos indígenas se aplican no solo a las áreas más densamente pobladas (como “puntos en un mapa”), sino a la extensión completa de su territorio ancestral.

De esta manera, el territorio de una nación determinada –reconocido en los tribunales– puede representar una porción significativamente mayor al territorio original de la nación de lo que podría haber sido reconocido por Canadá a través de las negociaciones de reclamos de tierras. En *Tsilhqot'in*, la Corte también dictaminó que la infracción federal o provincial en territorio indígena –por ejemplo, al permitir una mina, un oleoducto o una operación de explotación forestal– debe obtener el consentimiento previo de la primera nación, o debe ser necesaria para lograr un objetivo “sustancial y convincente” que es consistente con las obligaciones del gobierno con esta nación, y que los supuestos beneficios públicos de la infracción no sean superados por el daño a la comunidad indígena.

Si bien existen ciertas desventajas para las Primeras Naciones que no tienen tratados con Canadá,⁶ la incertidumbre sobre el título donde no existe un tratado crea oportunidades para las naciones indígenas, especialmente desde *Tsilhqot'in*. En este espacio de incertidumbre, varias naciones han tomado medidas unilaterales para ampliar su autonomía en torno a cuestiones de consulta, consentimiento y control territorial. Si estas maniobras son reconocidas y respetadas por el gobierno provincial o federal, las Primeras Naciones pueden considerar que esta sería una estrategia más favorable

⁶ Surgen numerosos beneficios a través de la negociación de un acuerdo moderno de reclamación de tierras que simplemente no puede ser abordado por los tribunales. Como enfatiza Jai, “[s]i bien los tribunales pueden definir derechos, no pueden tratar los asuntos complejos de cogestión, autogobierno y relaciones intergubernamentales que se establecen en los acuerdos” (2009: 37).

que tratar de abordar los reclamos de tierras mediante mesas de negociación. Por ejemplo, la Nación Squamish y la Nación Stk'emlupsemc Te Secwepemc (SSN), ambas en Columbia Británica, recientemente realizaron consultas internas para determinar la posición de su nación sobre proyectos de desarrollo dentro de su territorio ancestral. La Nación Squamish llevó a cabo una revisión interna para abordar una propuesta para una terminal de gas natural licuado que afectaría su territorio, aprobando el proyecto con 25 condiciones, incluidas varias que alterarían la construcción de la terminal planificada (Papillon y Rodon, 2017); sin embargo, aún es incierto cómo responderán el gobierno y el sector privado a los resultados de la revisión interna de la Nación Squamish. Como Martin Papillon y Thierry Rodon enfatizan, “[a] no tener un acuerdo o un marco legislativo que reconozca la autoridad indígena en la toma de decisiones, el proceso basado en la comunidad puede ser en gran medida simbólico” (2017: 16).

Entre tanto, la revisión de la SSN se llevó a cabo en respuesta a una solicitud de la empresa minera polaca KGHM para construir el Proyecto de Mina Ajax (cobre y oro) en las afueras de la ciudad de Kamloops. Después de un proceso de consulta de 9,5 meses que involucró a líderes de la SSN, ancianos, jóvenes y representantes de cada familia de la SSN, de manera consistente con las leyes y tradiciones de la nación, la SSN denegó el consentimiento para la Mina Ajax, afirmando que el proyecto se encuentra en contra del “objetivo de uso de la tierra para este sitio sagrado” de la nación (SSN, 2017: 8).

En diciembre de 2017, el gobierno de CB rechazó la Mina Ajax al negarse a emitir un Certificado de Evaluación Ambiental. En su decisión, la provincia dijo que la mina “causaría efectos adversos significativos” a los derechos y título de la SSN, incluidos los derechos patrimoniales, culturales, pesqueros y de caza, y destacó que había considerado el rechazo del proyecto por parte de la SSN resultante del proceso de evaluación basado en la comunidad de la SSN; sin embargo, CB no citó explícitamente la decisión de la SSN como una razón para el rechazo del proyecto de mina (Provincia de Columbia Británica, 2017: 7).

Mientras tanto, tras la histórica decisión de la Corte Suprema en el 2014, la Nación Tsilhqot'in ha iniciado la creación del Parque Tribal Dasiqox, que incluye Teztan Biny (Lago Pez), el sitio de la mina de oro y cobre propuesta por Taseko Mines, “New Prosperity”, con el objetivo de hacer valer sus derechos de título y su visión de una importante área de su territorio, a la vez que se previene la explotación minera y las operaciones de explotación forestal (Friends of the Nemaiah Valley, 2017). Sin embargo, incluso después de la decisión del SCC, del establecimiento del parque tribal y de dos rechazos de permiso para actividades mineras por parte del gobierno federal (basado en el impacto ambiental), Taseko Mines continuó buscando la autorización provincial para promover las actividades mineras en territorio Tsilhqot'in, obligando a la Nación Tsilhqot'in a defender su territorio una vez más en los tribunales.⁷

⁷ Observación del autor de las audiencias del Tribunal Federal en Vancouver, CB, del 30 al 31 de enero de 2017.

Formas de autonomía

Si bien existen algunas áreas en las que la autonomía de los pueblos indígenas es consistente en todo el país (por ejemplo, un derecho general de consulta y acomodación), existe una variación sustancial con respecto a la autonomía que permite cada uno de los escenarios anteriores. En los casos en los que una nación ha firmado un tratado o acuerdo con la Corona británica o Canadá, la época en la que este fue firmado es muy importante. Las naciones que han firmado tratados modernos lo han hecho en un momento de “mayor poder de negociación” y es justo decir que consiguieron condiciones más favorables para el autogobierno, que a menudo incluían la retirada de la Ley de Indígenas, en comparación con las naciones que firmaron tratados históricos, especialmente los Tratados Numerados que fueron asumidos por los europeos como renuncia de territorios y extinción de derechos (Jai, 2017: 118).⁸

Aunque cada nación tiene un diferente sistema de autogobierno, en general aquellas con tratados modernos están en mejores condiciones para ejercer sus propias normas y procedimientos para la toma de decisiones y elección de autoridades. En segundo lugar, aún más autónomo, en Nunavut los Inuit gobiernan todo un territorio canadiense y han suplantado efectivamente muchas normas democráticas liberales con normas comunitarias (por ejemplo, las decisiones se toman por consenso y no hay partidos políticos en la legislatura). Además, las naciones que han conseguido tratados con obligaciones más fuertes del Estado canadiense parecen estar mejor posicionadas para limitar las infracciones en su territorio. En *Tsilhqot'in*, el SCC concluyó que, en ausencia del consentimiento indígena, la violación de las tierras indígenas debe ser coherente con las obligaciones del gobierno con esa nación. Debido a que las obligaciones del Estado son mayores para las naciones que tienen tratados, es probable que esto proporcione una mayor influencia a las naciones con tratados sobre proyectos que afectarían sus territorios. Dicho esto, es importante reconocer que los tratados modernos no han eliminado los problemas relacionados con la implementación, como lo indican los esfuerzos de la Coalición de Acuerdos de Reclamaciones de Tierras para responsabilizar a Canadá por los tratados que ha firmado.

Sin embargo, existen ventajas potenciales de mantener un arreglo sin tratado, especialmente desde *Tsilhqot'in*. Cuando las naciones no tienen un tratado, sus reclamos de títulos permanecen indeterminados de acuerdo con el sistema legal canadiense, presentando incertidumbres para todas las partes: la nación, el Estado canadiense y las empresas con intereses en recursos superficiales o subterráneos en tierras indígenas. La decisión de *Tsilhqot'in* reconoció una porción significativa del territorio ancestral de la Nación *Tsilhqot'in*, acción que fue considerada por otras naciones que quieren replicarla

⁸ Julie Jai sostiene que: “Los tratados modernos fueron y son negociados durante un período de creciente poder demográfico, legal y económico de los pueblos indígenas y, como resultado, satisfacen sus necesidades mucho mejor que los tratados históricos” (2017: 107).

a través de procedimientos legales propios. Al mismo tiempo que estas cuestiones de títulos de tierras no han sido resueltas, existe una falta de claridad jurídica sobre la cuestión de la CLPI y, más ampliamente, la implementación de la Declaración de la ONU, y este espacio de incertidumbre puede proporcionar un mayor poder de negociación a las Primeras Naciones sin tratado. Las empresas privadas y los gobiernos son muy conscientes de los costos potenciales de avanzar en un proyecto que luego podría ser anulado por un fallo judicial a favor del título indígena.

Canadá y la Declaración de la ONU

Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, Canadá se opuso firmemente a ella (Tauli-Corpus, 2016). Según los informes, el gobierno del primer ministro Stephen Harper se encontraba entre los mayores críticos del borrador del documento e hizo campaña contra la aprobación⁹. Chuck Strahl, ministro de Asuntos Indígenas de Harper, declaró que el texto no era coherente con la Constitución del país y afirmó que era “inviabile en una democracia occidental bajo un gobierno constitucional” (Edwards, 2007). En 2010, el gobierno de Harper se dobló a la presión nacional e internacional y alteró la posición de Canadá para apoyar –con objeciones, sosteniendo “numerosas salvedades y auto-exenciones” (Lightfoot, 2016: 172). Harper describió el texto como “aspiracional” y no vinculante. Entre las disposiciones objetables figura el reconocimiento de la Declaración del derecho al autogobierno, territorio y el consentimiento libre, previo e informado “cuando se utiliza como veto” (INAC, 2010). Mientras tanto, la Declaración ha inspirado y ha sido adoptada por los pueblos indígenas, quienes la han utilizado discursivamente en las calles y en los tribunales (Coates y Holroyd, 2014).

El significado de la Declaración en el discurso público canadiense fue amplificado por la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), establecida en 2008 para investigar la historia de las “escuelas residenciales” canadienses, asistidas por más de 150.000 niños indígenas en un periodo de tiempo de más de 100 años (CVR, 2015). Las aproximadamente 140 escuelas, mantenidas por iglesias cristianas en colaboración con el gobierno canadiense en todo el país (CVR, 2015), hoy en día son ampliamente criticadas como sitios de brutal asimilación e incluso de genocidio cultural. En las escuelas, las niñas y niños indígenas fueron separados de sus familias, se les prohibió practicar su patrimonio cultural o hablar su lengua materna, siendo maltratados físicamente y en muchos casos incluso sexualmente. Cuando la CVR finalizó su trabajo en 2015, emitió una serie de 94 recomendaciones; allí, la CVR caracterizó repetidamente la Declaración de la ONU como “el marco para la reconciliación” (CVR, 2015). Estas recomendaciones se convirtieron en parte de la plataforma del Partido Liberal canadiense durante las elecciones nacionales del 2015. El líder del Partido Liberal, Justin Trudeau, quien ahora

⁹ Véase Continuing Legal Education Society of BC (2008), citado en Lightfoot (2016).

ocupa el cargo de primer ministro, se comprometió a adoptar las recomendaciones de la CVR y a implementar la Declaración.

Si el gobierno de Trudeau ha adoptado discursivamente la DNUDPI considerablemente más que Harper, ha realizado declaraciones contradictorias sobre la Declaración; además, no está claro qué cambios legales hará Canadá para que el país cumpla con el texto. Por un lado, su ministra de Asuntos Indígenas y del Norte (INAC), Carolyn Bennett, declaró ante las Naciones Unidas que Canadá es “ahora un partidario total de la Declaración sin salvedades” (Northern Public Affairs, 2016). En 2017, el gobierno de Trudeau se retractó formalmente de las objeciones presentadas por Harper, y la ministra Bennett declaró su firme apoyo a las disposiciones de la Declaración sobre el consentimiento libre, previo e informado (INAC, 2017b). Por otro lado, la ministra Bennett también dijo a la ONU que Canadá “adoptaría e implementaría la Declaración de conformidad con la Constitución canadiense”, lo que sugiere que la Declaración podría interpretarse de manera limitada a través del marco legal existente en el país (Northern Public Affairs, 2016). Bennett continuó declarando: “Canadá cree que nuestras obligaciones constitucionales sirven para cumplir con todos los principios de la declaración, incluido el ‘consentimiento libre, previo e informado’” (Northern Public Affairs, 2016). Sin embargo, la Constitución de Canadá y la Declaración de la ONU no se reconcilian fácilmente. Como enfatizan Ken Coates y Blaine Favel, “hacer que la DNUDPI llegue a ser una política oficial... probablemente requeriría cambios radicales en los arreglos y procesos estructurales” (2012: 22). Numerosas organizaciones indígenas prominentes como la Unión de Jefes Indígenas de CB (UBCIC, 2016) e Inuit Tapiriit Kanatami (ITK, 2016) han señalado que intentar implementar los estándares internacionales en el marco del sistema legal de un país es lo contrario a cómo debería ser utilizada la Declaración. Los estándares globales no deben ser ajustados al marco legal preexistente de un Estado-nación; más bien, deberían ser desplegados por los Estados como guías que fortalecen la ley y la práctica doméstica.

Desde que asumió el cargo, el gobierno de Trudeau ha estado evaluando cómo modificar las instituciones políticas del país para responder a los compromisos de Canadá con los derechos indígenas y reconciliación. Con ese fin, en febrero de 2017 Trudeau anunció la creación de un Grupo de Trabajo de ministros para revisar las leyes y políticas de Canadá relacionadas con los pueblos indígenas, dirigido por la ministra de Justicia Wilson-Raybould. El objetivo, Trudeau explicó audazmente, es lograr una “renovación completa de la relación de nación-a-nación de Canadá con los pueblos indígenas” (Oficina del Primer Ministro, 2017a). La revisión y posible modificación de leyes canadienses obsoletas, como la Ley de Indígenas, son pasos importantes para que Canadá avance en la reconciliación con los pueblos indígenas; sin embargo, el Grupo de Trabajo aún no ha indicado públicamente los cambios legales a realizarse.

En agosto de 2017, el primer ministro dividió el Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte en el Departamento de Relaciones Corona-Indígenas y Asuntos del Norte y el

Departamento de Servicios Indígenas. La división, que ha recibido reseñas mezcladas por parte de líderes y académicos indígenas, fue descrita por la Oficina del Primer Ministro (2017b) en el lenguaje de la descolonización: “el nivel de aspiración de este gobierno no puede lograrse a través de las estructuras coloniales existentes”. Sin embargo, otras instituciones políticas pueden demostrar ser más duraderas, y esto podría impedir la implementación de la Declaración de la ONU. Este escenario fue expuesto cuando la ministra Wilson-Raybould habló en la asamblea anual de la Asamblea de las Primeras Naciones (AFN). Wilson-Raybould explicó a los líderes indígenas de todo el país que debido a las “estructuras administrativas en reserva, incluidos los mecanismos de la Ley de Indígenas” e “intereses creados en el orden establecido”, “enfoques simplistas, como la adopción de la DNUDPI como ley Canadiense es impracticable y, respetuosamente, una distracción política para emprender el arduo trabajo requerido para realmente implementarla” (2016b). La Ministra afirmó que el “proceso de descolonización” y la implementación de la DNUDPI debe realizarse de una manera más “controlada”, considerando las propuestas de los pueblos indígenas para un nuevo marco legal (2016b). Con esto en mente, el gobierno ha convocado a veinte “mesas exploratorias” en las que las conversaciones con grupos indígenas que actúan como socios de “codesarrollo” tienen como objetivo generar propuestas para nuevas políticas en torno al autogobierno indígena. Sin embargo, mientras cada uno de estos cambios institucionales siga siendo un trabajo en proceso, muchos líderes indígenas se muestran escépticos sobre la motivación del gobierno para llevar a cabo reformas significativas. Cuando el primer ministro habló recientemente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, reflexionó críticamente sobre el tratamiento que Canadá dio a los pueblos indígenas en el pasado y destacó problemas continuos, tales como la falta de agua potable y vivienda en las reservas. Respondiendo a la presentación de Trudeau en la ONU, Bill Snow, de la Administración Tribal Stoney, observó: “Hemos escuchado mucha retórica sobre diferentes temas por parte del gobierno, pero todavía no hemos visto la acción para seguir esas palabras” (Rumbolt, 2017). El jefe de Squamish, Ian Campbell, al comentar sobre la consulta del gobierno con las Primeras Naciones sobre la propuesta de expansión del oleoducto Kinder Morgan, mencionó de manera similar:

El antiguo statu quo ya no será aceptable —el de una imposición colonial para atropellar los derechos y títulos indígenas dentro de nuestras propias tierras y aguas. Hablamos de una era de reconciliación, pero no podemos ver las acciones que van con esta (...). En ausencia de un marco y proceso adecuado, nuestras relaciones se frustran cuando la narrativa es de nación-a-nación, pero no vemos la sustancia que va con esto. (CBC Indigenous, 2017)

Si Canadá aún no ha tomado medidas significativas para modificar la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer el autogobierno en el decenio transcurrido desde la aprobación de la Declaración, ¿se ha esforzado por mejorar los derechos humanos de los pueblos indígenas o reducir la discriminación contra ellos en la prestación de

servicios públicos? –como se estipula en la Declaración?¹⁰ Pocos dudarían de que se necesita una inversión sustancial para que Canadá reduzca el abismo socioeconómico entre los pueblos indígenas y la sociedad de colonos en general; se puede observar una brecha en la mayoría de los indicadores sociales y económicos. En Canadá, los pueblos indígenas tienen una esperanza de vida significativamente más corta, altas tasas de encarcelamiento (Statistics Canada, 2015a) y altas tasas de suicidio entre los jóvenes indígenas, especialmente entre los Inuit (Health Canada, 2016). Más de 1.200 mujeres y niñas aborígenes han desaparecido o han sido asesinadas en las últimas décadas (Blaze Baum y Grant, 2016).¹¹ Mientras tanto, el Tribunal Canadiense de Derechos Humanos (CHRT) dictaminó que “los niños y familias de las Primeras Naciones que viven en la reserva y en el Yukón son discriminados en la provisión de servicios” por el gobierno federal (2016). El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial hizo eco de los hallazgos del CHRT, que mostró su preocupación por que “se informa que menos recursos están siendo asignados para servicios infantiles y familiares indígenas que para los servicios infantiles en otras comunidades, y esa brecha continúa creciendo” (UN CERD, 2017: 7).

Frente a las críticas sostenidas por la falta de mejoras en las condiciones que enfrentan los pueblos indígenas en Canadá, el gobierno actual ha destacado la aprobación presupuestaria de \$8,400 millones “para mejorar las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas y sus comunidades y generar un cambio transformacional” entre 2016-2021 (Departamento de Finanzas de Canadá, 2016: 134). Si bien se han proporcionado algunos recursos para mejorar la infraestructura básica, especialmente para el suministro de agua potable (Choi, 2017), muchos líderes y académicos indígenas han argumentado que la cantidad de dinero que realmente fluye a las comunidades indígenas ha sido mínima (CBC Radio, 2017). Por ejemplo, el jefe de Saskatoon, Félix Thomas, explicó: “Hubo mucha fanfarria con el último presupuesto, pero aún no se ha destinado dinero a las comunidades” (Warick, 2017).

Finalmente, a mediados de noviembre de 2017, el gobierno de Trudeau sorprendió a la mayoría de los observadores de la política indígena en Canadá al revertir su posición sobre la legislación que crearía un marco legal para la implementación de la Declaración de la ONU en Canadá. Hasta ese momento, Trudeau se había opuesto al proyecto de ley C-262, patrocinado por el miembro del Parlamento Romeo Saganash del opositor Nuevo Partido Democrático (Tasker, 2017). Si bien queda por ver si el proyecto de ley será aprobado y cómo se llevará a la práctica, muchos grupos indígenas elogiaron

10 Véase los artículos 1, 2, 14, 21, 22 y 24 de la Declaración.

11 Algunas estimaciones indican que el número de mujeres y niñas desaparecidas y asesinadas en las últimas décadas es considerablemente más alto (véase Blaze Baum y Grant, 2016).

el cambio de Trudeau de apoyar el C-262. El Consejo de Liderazgo de las Primeras Naciones de CB expresó que “se siente alentado que después de meses de protestas, la Ministra Wilson-Raybould, bajo la dirección y liderazgo del Primer Ministro Trudeau, apoyará el Proyecto de Ley C-262 de Romeo Saganash” (UBCIC, 2017).

El derecho a consulta previa (y consentimiento)

En Canadá, el gobierno tiene una obligación legal de participar en consultas con los pueblos indígenas cuando un proyecto o política puede tener un impacto adverso en el derecho de una nación indígena (por ejemplo, a la tierra, recursos o pesca). Esta responsabilidad fue establecida en el 2004 y 2005 por la Corte Suprema de Canadá en sus decisiones de *Nación Haida v. Columbia Británica* y *Primera Nación Mikisew Cree v. Canadá*, en las que la Corte determinó que el artículo 35 de la Constitución requiere la consulta de los gobiernos federal y provincial (Hogg, 2009). Sin embargo, bajo el marco legal de Canadá, los resultados de la consulta generalmente no son vinculantes. Si bien el gobierno tiene una responsabilidad bastante imprecisa de “acomodar” a las naciones indígenas cuando la consulta indica que el gobierno debe modificar una propuesta,¹² y dependiendo de las circunstancias particulares del caso (Hogg, 2009), en la mayoría de las veces la jurisprudencia canadiense permite al gobierno aprobar un proyecto sin obtener el consentimiento indígena.¹³ El sistema de consulta canadiense con los pueblos indígenas ha evolucionado desde *Haida* a un marco legal bastante bien desarrollado.

El marco de consulta canadiense a veces es un mecanismo efectivo a través del cual las naciones indígenas pueden participar en la toma de decisiones, moldeando los resultados que afectan a sus comunidades. Aunque son bastante variados y aplicados inconsistentemente a nivel nacional, los procesos de consulta a menudo son extensos y complejos, y pueden generar evaluaciones elaboradas de los impactos adversos de los proyectos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, según el Informe Conjunto Federal/Provincial de la Consulta y la Acomodación (de 151 páginas) –que resultó en la aprobación del polémico proyecto de expansión del oleoducto Trans

12 En su decisión de *Haida*, la Corte dictaminó: “El contenido de la obligación de consultar y acomodar varía según las circunstancias. Precisamente qué deberes surjan en diferentes situaciones se definirá a medida que se desarrolle la jurisprudencia en esta área emergente. Sin embargo, en términos generales, se puede afirmar que el alcance de la obligación es proporcional a una evaluación preliminar de la solidez del caso que respalda la existencia del derecho o título, y a la gravedad del efecto potencialmente adverso sobre el derecho o título reclamado” (párrafo 39).

13 El derecho al consentimiento de los pueblos indígenas tiene una larga historia en lo que ahora se conoce como Canadá, que se remonta a la Proclamación Real de Gran Bretaña de 1763. El deber de obtener el consentimiento fue reafirmado en 1997 por la Corte Suprema de Canadá en *Delgamuukw v. Columbia Británica* (párrafo 168), así como en su sentencia *Haida Nation v. Columbia Británica* de 2004, donde la Corte determinó que la Corona tiene el deber de obtener el “consentimiento pleno” de una nación indígena sobre “asuntos muy graves” (párrafo 24).

Mountain propuesto por Kinder Morgan—, 83 grupos indígenas en Columbia Británica y Alberta participaron en consultas sobre el proyecto energético (Gobierno de Canadá, 2016).¹⁴ Algunos, como Coates y Favel, enfatizan los avances que los pueblos indígenas han logrado —desde que aseguraron el derecho a la consulta y acomodación:

(...) es difícil no reconocer el progreso que ha ocurrido. Hoy en día, existen más de 400 acuerdos de impacto y beneficio entre las comunidades indígenas y solo el sector minero, y muchos cientos más en la industria forestal. Se ha creado una nueva capacidad legal especializada en los requisitos del deber de consultar y acomodar. (2016: 6)

Por lo tanto, es discutible que, aunque Canadá no es parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, desde la decisión de *Haida* del 2004, el país ha estado cumpliendo parcialmente con las disposiciones de consulta de la convención (Lightfoot, 2016).

Sin embargo, la consulta con los pueblos indígenas sigue siendo muy problemática y controversial,¹⁵ y es objeto de litigios regulares por parte de los pueblos indígenas, que a menudo prevalecen en estos casos. En un caso de alto perfil, el Northern Gateway Pipeline propuesto por Enbridge se suspendió cuando un Tribunal Federal de Apelaciones dictaminó en *Gitxaala Nation v. Canada*:

Concluimos que Canadá ofreció solo una pequeña oportunidad, apresurada e inadecuada en la Fase IV —una parte crítica del marco de consulta canadiense— para intercambiar y debatir información y dialogar. Las insuficiencias —más que un puñado de problemas y más que meras imperfecciones— ignoraron completamente temas de interés relevante para las Primeras Naciones afectadas, a veces temas que afectan su subsistencia y bienestar. (2016: 131)

14 Además, el gobierno federal decidió que el proceso de aporte del público no había sido suficiente, y en mayo de 2016 el ministro de Recursos Naturales, Jim Carr, estableció un Panel Ministerial para identificar vacíos y problemas que no se habían considerado; el panel convocó a “44 reuniones públicas a las que asistieron más de 2.400 canadienses, de los cuales 650 hicieron presentaciones directas ante el panel”, incluida la contribución de 22 Primeras Naciones (Panel Ministerial, 2016: 2).

15 Otra dimensión de las dificultades con la consulta previa en Canadá surge del gran volumen de solicitudes de proyectos y datos técnicos que las comunidades indígenas deben revisar. Alex Power, Especialista en Regulación e Investigación del Departamento de Tierras y Medio Ambiente de la Primera Nación Yellowknives Dene, enfatiza las demandas a menudo imposibles impuestas a los gobiernos indígenas: “El problema es que los grupos indígenas no tienen los recursos para revisar adecuadamente gran parte de este material... [Este] proceso genera miles de páginas de informes que abarcan múltiples disciplinas en ciencia, ingeniería y socio-economía. Si tienen suerte, una comunidad puede tener un miembro del personal (como yo) encargado de revisar y responder a todas las evaluaciones ambientales, licencias de agua, permisos de uso de la tierra, reglamentos de vida silvestre y planes de conservación. En resumen, no hay forma posible de que un gobierno indígena brinde respuestas exhaustivas incluso a una pequeña proporción de intentos de consulta” (2016).

El gobierno es consciente e incluso abiertamente critica tales insuficiencias de consulta. Al hablar sobre temas de consulta de pueblos indígenas en relación a proyectos energéticos a gran escala, el ministro de Recursos Naturales, Jim Carr, admitió: “Sabemos (...) que la consulta y acomodación han sido insuficientes, tanto desde una perspectiva legal como desde lo que consideramos moralmente correcto” (Morgan, 2016). Los comentarios de Carr reflejan las críticas comunes a la consulta canadiense por parte de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la jefa Maureen Thomas de la Nación Tsleil-Waututh, al comentar sobre las consultas del gobierno con los pueblos indígenas en relación al Proyecto de Ampliación del Oleoducto Trans Mountain antes mencionado, expresó:

El proceso de consulta del gobierno federal fue decepcionantemente defectuoso. La información económica que utilizaron estaba desactualizada. Los riesgos de derrames de petróleo y los impactos sobre la salud fueron subestimados significativamente. Hicimos nuestra propia evaluación independiente y tomamos una decisión basada en la ley Tsleil-Waututh. No damos consentimiento al proyecto del oleoducto Kinder Morgan en nuestro territorio. (Palmer, 2017)

Aunque la crítica de la jefa Thomas destaca frustraciones comúnmente expresadas sobre la consulta indígena en Canadá, también describe la lucha del país por el reconocimiento del derecho al consentimiento libre, previo e informado, que en Canadá, como en otros lugares, a menudo se confunde erróneamente con un “veto” indígena. El gobierno de Trudeau, por un lado, expresó un fuerte compromiso discursivo con el CLPI. La ministra de Justicia Wilson-Raybould (2016b) habló sobre el CLPI en la asamblea anual de la Asamblea de las Primeras Naciones:

[N]o hay lugar en la Canadá actual para que los gobiernos nieguen el lugar que ocupan los pueblos indígenas de participar plenamente en las decisiones que los afectan directa o significativamente o cuando los derechos requieren acción o jurisdicción para ser respetados. Y para este fin, la relación de Nación-a-Nación es bastante fundamental. Cuando se toman decisiones sobre el uso de la tierra que afectan a los pueblos indígenas, los gobiernos legítimos y reconocidos de esos pueblos deben poder participar en la toma de decisiones junto con otros niveles de gobierno. Para mí, es así como se operacionaliza el consentimiento libre, previo e informado.

En la práctica, las disposiciones sobre consentimiento de la Declaración de las Naciones Unidas no se cumplen en Canadá, ya que Trudeau y sus ministros no han decidido cómo se podría implementar el CLPI. El gobierno federal, por ejemplo, aprobó la expansión del oleoducto Kinder Morgan a pesar de que muchas naciones indígenas a lo largo de la ruta del oleoducto lo han rechazado. Hablando de la posibilidad de que la expansión del oleoducto afecte al territorio ancestral de los pueblos Tsleil Waututh, Squamish y Musqueam, el primer ministro explicó que el gobierno federal puede aprobar el oleoducto sin obtener el consentimiento de las naciones afectadas: “No, no tienen un veto” (Brown, 2016). Aunque el discurso del gobierno actual sobre el CLPI y la DNUDPI significa una clara desviación del de Harper, la práctica no diverge significativamente.

Conclusión

A la luz de estas observaciones, vale la pena considerar lo que el caso canadiense indica sobre la soberanía de las naciones indígenas, la del Estado-nación canadiense y la relación entre esas soberanías. Con el avance del autogobierno indígena –ya sea a través de acuerdos de reclamos de tierras, decisiones judiciales o acciones unilaterales de naciones indígenas que afirman sus derechos territoriales– la relación entre los pueblos está cambiando en Canadá. A veces, el primer ministro parece comprender esta realidad en evolución. Trudeau reconoce regularmente la relación entre indígenas y canadienses como “nación-a-nación”, y hace comentarios públicos como:

No existe una identidad central, no existe una corriente principal en Canadá (...). Existen valores compartidos –apertura, respeto, compasión, disposición a trabajo duro, apoyarse unos a otros, buscar la igualdad y la justicia. Esas cualidades son las que nos convierten en *el primer estado postnacional*. (Lawson, 2015, énfasis añadido)

Junto a la autoadulación canadiense, es notable que el discurso de Trudeau no se centre en el reclamo habitual de Canadá sobre su multiculturalismo, sino en las relaciones de las naciones. La ministra de Justicia Wilson-Raybould (2016b) hizo eco del enfoque en la multiplicidad de naciones:

Como orgullosa persona indígena y orgullosa canadiense, sé que mi futuro y el futuro de las generaciones venideras están inextricablemente vinculados al éxito del proyecto de crear una Canadá más fuerte que sea incluyente y respete la diversidad –un estado postnación que reconoce el pluralismo y un sistema de gobierno que respalda este objetivo.

En otra parte, Wilson-Raybould ha declarado: “Existe lugar en nuestro país para diferentes tradiciones legales y formas de gobernar” (2016a).

Una forma productiva de entender esta situación cambiante de soberanías ha sido presentada por Audra Simpson, quien observa que “la soberanía puede existir dentro de la soberanía” (2014: 10). Ella describe las relaciones canadienses de nación-a-nación como una de “soberanía anidada” y postula que “(...) una soberanía puede estar incrustada en otra” (2014: 177). Tal noción de soberanía anidada fue capturada de manera similar por un importante funcionario del gobierno involucrado en asuntos indígenas, Joe Wild, el viceministro asistente de tratados y gobierno indígena del Departamento de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá. Wild explicó:

Existe una noción de soberanía que todavía puede existir de una manera que no amenace el tejido de la nación (...). Pueden existir algunas áreas en las que haya que tener un poco de cuidado, como el establecimiento de un ejército, la frontera del país frente a otros países, ¿pero el resto? Probablemente se puedan descubrir formas en las que todo funciona y que nada pueda amenazar la posición de Canadá como Canadá” (Munson, 2016).

Pensando en las relaciones estado-indígenas como una de las soberanías anidadas, estas no solo reflejan la realidad en desarrollo del complejo panorama social de Canadá, sino

también es consistente con el discurso nacional y global de los derechos indígenas. Entender la soberanía indígena como existente dentro de la soberanía canadiense puede servir como una perspectiva constructiva para abordar las cuestiones no resueltas de la implementación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el ejercicio del derecho al consentimiento libre, previo e informado.

Referencias

Assembly of First Nations (AFN) (2015). “Specific Claims”. [En línea] January 19. Disponible en: <http://www.afn.ca/2015/01/19/specific-claims/> (acceso: 26 de octubre de 2017).

Barnsley, P. (1998). “Final Agreement Debated across the Country”. *Windspeaker*. [En línea] September 1998. Disponible en: <http://www.ammsa.com/sites/default/files/html-pages/oldsite/windspeaker/WINDNEWSSEP98.html#anchor81283740> (acceso: 20 de febrero de 2017).

Blaze Baum, K., and Grant, T. (2016). “Missing and Murdered Indigenous Women Toll ‘Way Bigger’ than 1,200: Minister”. *The Globe and Mail*. [En línea] February 15. Disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/toll-of-missing-and-murdered-indigenous-women-way-bigger-than-1200-minister/article28761649/> (acceso: 17 de febrero de 2017).

Brown, S. (2016). “Prime Minister Justin Trudeau Says Kinder Morgan Pipeline Part of Canada’s Climate Plan”. *Vancouver Sun*. [En línea] December 20. Disponible en: <http://vancouver.sun.com/news/local-news/trudeau-says-kinder-morgan-pipeline-part-of-governments-climate-plan> (acceso: 22 de diciembre de 2016).

Canadian Human Rights Tribunal (2016). *First Nations Child and Family Caring Society of Canada et. al. v. Attorney General of Canada*. Tribunal decision. [En línea] January 26. Disponible en: <http://decisions.chrt-tcdp.gc.ca/chrt-tcdp/decisions/en/item/127700/index.do> (acceso: 17 de febrero de 2017).

CBC Indigenous (2017). Press Conference Featuring Representatives of First Nations along the Kinder Morgan Pipeline and Tanker Route. [En línea] January 16. Disponible en: <https://www.facebook.com/CBC.caIndigenous/videos/1506153132745441/> (acceso: 31 de octubre de 2017).

CBC Radio (2017). “Indigenous Leaders Give Trudeau Government Failing Grade on Delivering Promises”. [En línea] January 25. Disponible en: <http://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-january-26-2017-1.3951896/indigenous-leaders-give-trudeau-government-failing-grade-on-delivering-promises-1.3951900> (acceso: 23 de febrero de 2017).

Choi, J. (2017). “Excited over the Simple Things”. *CBC News*. [En línea] February 22. Disponible en: <http://www.cbc.ca/news/politics/indigenous-communities-drinking-water-advisories-1.3992409> (acceso: 24 de febrero de 2017).

Coates, K., and Favel, B. (2016). “Understanding FPIC”. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute.

Coates, K., and Holroyd, C. (2014). “Indigenous Internationalism and the Emerging Impact of UNDRIP in Aboriginal Affairs in Canada”. In *The Internationalization of Indigenous Rights* (pp. 5-9). Special Report. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (TRC) (2015). “Honouring the Truth, Reconciling for the Future”. Summary of Final Report. Winnipeg: Truth and Reconciliation Commission.

Coyle, M., and Borrows, J. (2017). “Introduction”. In *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties* (pp. 3-13), edited by J. Borrows and M. Coyle. Toronto: University of Toronto Press.

Department of Finance Canada (2016). “Growing the Middle Class”. Federal Budget 2016. March 22.

Diabo, R. (2012). “Harper Launches Major First Nations Termination Plan: As Negotiating Tables Legitimize Canada’s Colonialism”. *First Nations Strategic Bulletin* 10 (7-10): 1-9.

Edwards, S. (2007). “Tories Defend ‘No’ in Native Rights Vote”. *Montreal Gazette*. September 14.

Elections Canada (2017). “A History of the Vote in Canada – Chapter 3: Modernization, 1920-1981”. [En línea] Disponible en: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=re&dir=his&document=chap3&lang=e> (acceso: 17 de enero de 2017).

Friends of the Nemaiah Valley (2017). “Dasiqox Tribal Park: Nexwagwez?an – There for Us”. [En línea] Disponible en: <http://www.dasiqox.org/> (acceso: 30 de octubre de 2017).

Health Canada (2016). “First Nations & Inuit Health: Suicide Prevention”. [En línea] October 17. Disponible en: <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/promotion/suicide/index-eng.php> (acceso: 17 de febrero de 2017).

Hogg, P. (2009). “The Constitutional Basis of Aboriginal Rights”. In *Aboriginal Law since Delgamuukw* (pp. 3-16), edited by M. Morellato. Aurora, ON: Canada Law Book.

Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) (2010). “Canada’s Statement of Support on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. [En línea] November 12. Disponible en: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374239861/1309374546142> (acceso: 11 de enero de 2017).

Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) (2015). “Comprehensive Claims”. [En línea] Disponible en: <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100030577/1100100030578> (acceso: 23 de octubre de 2017).

Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) (2017a). “First Nations Profiles”. [En línea] March 28. Disponible en: <http://fnppn.aandc-aadnc.gc.ca/fnp/main/search/SearchTC.aspx?lang=eng> (acceso: 24 de octubre de 2017).

Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) (2017b). “Speaking Notes for the Honourable Carolyn Bennett”. [En línea] April 24. Disponible en: https://www.canada.ca/en/indigenous-northern-affairs/news/2017/04/united_nations_permaentforumonindigenouissues16thsessionopenin.html (acceso: 25 de abril de 2017).

Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) (2016). “National Inuit Leader Says Canada’s Support for UNDRIP Represents Little Change”. [En línea] May 10. Disponible en: <https://www.itk.ca/national-inuit-leader-says-canadas-support-for-undrip-represents-little-change-2/> (acceso: 3 de marzo de 2017).

Jai, J. (2009). “The Interpretation of Modern Treaties and the Honour of the Crown: Why Modern Treaties Deserve Judicial Deference”. *National Journal of Constitutional Law* 26(1): 25-66.

Jai, J. (2017). “Bargains Made in Bad Times: How Principles from Modern Treaties Can Reinvigorate Historic Treaties”. In *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties* (pp. 105-148), edited by J. Borrows and M. Coyle. Toronto: University of Toronto Press.

Government of Canada (2016). “Joint Federal/Provincial Consultation and Accommodation Report for the Trans Mountain Pipeline Expansion Project.” November.

King, H. (2016). “Anatomy of a First Nations Treaty”. *TVO*. [En línea] November 1. Disponible en: <http://tvo.org/article/current-affairs/shared-values/anatomy-of-a-first-nations-treaty> (acceso: 12 de febrero de 2017).

Kleer, N., and Rae, J. (2014). “Divided We Fall: Tsihqot’in and the Historic Treaties”. [En línea] July 11. Disponible en: <http://www.oktlaw.com/divided-fall-tsihqotin-historic-treaties/> (acceso: 23 de octubre de 2017).

Land Claims Agreement Coalition (LCAC) (2017). “Implementation issues”. [En línea] Disponible en: <http://landclaimscoalition.ca/implementation-issues/> (acceso: 26 de octubre de 2017).

Lawson, G. (2015). “Trudeau’s Canada, Again”. *The New York Times Magazine*. [En línea] December 8. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2015/12/13/magazine/trudeaus-canada-again.html> (acceso: 31 de octubre de 2017).

Lightfoot, S. (2016). *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution*. New York: Routledge.

McLachlin, B. (2015). “Reconciling Unity and Diversity in the Modern Era: Tolerance and Intolerance”. Annual Pluralism Lecture, Global Centre for Pluralism. May 28. Toronto, ON.

Ministerial Panel for the Trans Mountain Expansion Project (2016). “Report from the Ministerial Panel for the Trans Mountain Expansion Project”. November 1.

Nisga’a Nation (1998). “Understanding the Nisga’a Treaty”. [En línea] September. Disponible en: <http://www.nisgaanation.ca/sites/default/files/Understanding%20the%20Nisga%27a%20Treaty%201998.pdf> (acceso: 25 de octubre de 2017).

Morgan, G. (2016). “Minister Jim Carr’s NEB Review Panel Signals New Focus on Duty to Consult with First Nations”. *Financial Post*. [En línea] November 8. Disponible en: <http://business.financialpost.com/commodities/energy/minister-jim-carrs-neb-review-panel-signals-new-focus-on-duty-to-consult-with-first-nations> (acceso: 23 de octubre de 2017).

Munson, J. (2016). “Nation-to-nation Relationship Taking Shape”. *iPolitics*. [En línea] June 4 Disponible en: <https://ipolitics.ca/2016/06/04/nation-to-nation-relationship-is-starting-to-take-shape-says-inac/> (acceso: 31 de octubre de 2017).

Northern Public Affairs (2016). “Fully Adopting UNDRIP: Minister Bennett’s Speech at the United Nations”. [En línea] May 11. Disponible en: <http://www.northernpublicaffairs.ca/index/fully-adopting-undrip-minister-bennetts-speech/> (acceso: 14 de enero de 2017).

Nunavut Land Claims Agreement (1993). “Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada”.

Office of the Prime Minister (2017a). “Prime Minister Announces Working Group of Ministers on the Review of Laws and Policies Related to Indigenous Peoples”. [En línea] February 22. Disponible en: <https://pm.gc.ca/eng/news/2017/02/22/prime-minister-announces-working-group-ministers-review-laws-and-policies-related> (acceso: 25 de octubre de 2017).

Office of the Prime Minister (2017b). “New Ministers to Support the Renewed Relationship with Indigenous Peoples”. [En línea] August 28. Disponible en: <https://pm.gc.ca/eng/news/2017/08/28/new-ministers-support-renewed-relationship-indigenous-peoples> (acceso: 22 de octubre de 2017).

Palmer, V. (2017). “Impact of Pipelines on Aboriginal Groups Spills into Courts”. *Vancouver Sun*. [En línea] January 18. Disponible en: <http://vancouversun.com/opinion/columnists/vaughn-palmer-impact-of-oil-pipelines-on-first-nations-spills-into-courts> (acceso: 23 de octubre de 2017).

Papillon, M., and Rodon, T. (2017). “Indigenous Consent and Natural Resource Extraction: Foundations for a Made-in-Canada Approach”. IRPP Insight #16. July.

Power, A. (2016). “Drowning in Water Licenses”. *Edge*. [En línea] December 15. Disponible en: <https://edgenorth.ca/article/on-edge-drowning-in-water-licences> (acceso: 24 de octubre de 2017).

Province of British Columbia (2017). “Ministers’ Reasons for Decision: Ajax Mine Project”. [En línea] December 13. Disponible en: <http://www.eao.gov.bc.ca/files/ajax/Ajax-Mine-Decision-2017-Ministers-Reasons-for-Decision.pdf> (acceso: 23 de febrero de 2018).

Rumbolt, R. (2017). “We’ve Kept Our Treaty Promises’: First Nations Leaders Say Time for Action, Not Words”. *CBC News*. [En línea] September 22. Disponible en: <http://www.cbc.ca/news/canada/calgary/treaty-7-commemoration-trudeau-reaction-1.4303320> (acceso: 27 de octubre de 2017).

Simpson, A. (2014). *Mohawk Interruptus: Political Life Across the Borders of Settler States*. Durham, NC: Duke University Press.

Stk'emlúpsenc te Secwepemc (SSN) (2017). “Decision of the SSN Joint Council on the Proposed KGHM Ajax”. [En línea] March 4. Disponible en: <https://stkemlups.ca/files/2013/11/3-2017.03.04-SSN-Joint-Council-Decision-Document-.pdf> (acceso: 30 de octubre de 2017).

Statistics Canada (2015a). “Aboriginal Statistics at a Glance”. [En línea] November 30. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-645-x/89-645-x2010001-eng.htm> (acceso: 17 de febrero de 2017).

Statistics Canada (2015b). “Table 2: Number and Distribution of the Population Reporting an Aboriginal Identity and Percentage of Aboriginal People in the Population, Canada, Provinces and territories, 2011”. [En línea] December 23. Disponible en: <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/2011001/tbl/tbl02-eng.cfm> (acceso: 27 de octubre de 2017).

Tasker, J. P. (2017). “Liberal Government Backs Bill that Demands Full Implementation of UN Indigenous Rights Declaration”. *CBC News*. [En línea] November 21. Disponible en: <http://www.cbc.ca/news/politics/wilson-raybould-backs-undrip-bill-1.4412037> (acceso: 30 de noviembre de 2017).

Tauli-Corpus, V. (2016). “Free, Prior and Informed Consent: A Local and Global Issue”. Lecture at Lakehead University. October 27.

Tobin, C. (2017). “Ottawa Ponders Major Change in Resolving Claim”. *Whitehorse Daily Star*. [En línea] April 11. Disponible en: <http://www.whitehorsestar.com/News/ottawa-ponders-major-change-in-resolving-claim> (acceso: 26 de octubre de 2017).

Umbrella Final Agreement between the Government of Canada, the Council for Yukon Indians, and the Government of the Yukon (UFA) (1993). [En línea] Disponible en: https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/al_ldc_ccl_fagr_ykn_umb_1318604279080_eng.pdf (acceso: 26 de octubre de 2017).

Union of BC Indian Chiefs (UBCIC) (2016). “RE: Support for the Unqualified Implementation of UNDRIP in Legislative Framework”. Resolution N° 2016-14.

Union of BC Indian Chiefs (UBCIC) (2017). “FNLC Supports Federal Announcement Endorsing Bill C262”. Press release. [En línea] November 24. Disponible en: https://www.ubcic.bc.ca/fnlcsupportc262?utm_campaign=supportc262&utm_medium=email&utm_source=ubcic (acceso: 30 de noviembre de 2017).

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN CERD) (2017). “Concluding observations on the combined twenty-first to twenty-third periodic reports of Canada”. September 13. Report no. CERD/C/CAN/CO/21-23. Geneva: UN CERD.

Warick, J. (2017). “Trudeau’s Comments in Saskatoon ‘Disrespectful,’ Says Chief.” *CBC News*. [En línea] January 26. Disponible en: <http://www.cbc.ca/news/canada/saskatoon/chiefs-trudeau-comments-1.3953803?cmp=abfb> (acceso: 23 de febrero de 2017).

White River First Nation (2017). “History”. [En línea] Disponible en: <https://whiteriverfirstnation.wordpress.com/background/> (acceso: 26 de octubre de 2017).

Wilson-Raybould, J. (2016a). “Justice Minister Jody Wilson-Raybould’s Opening Address at UN Permanent Forum on Indigenous Issues”. [En línea] May 9. Disponible en: <http://www.northernpublicaffairs.ca/index/justice-minister-jody-wilson-rayboulds-opening-address-at-un-permanent-forum-on-indigenous-issues/>.

Wilson-Raybould, J. (2016b). “Social Issues Facing Indigenous Communities Can’t Wait.” *Huffington Post*. [En línea] July 13. Disponible en: http://www.huffingtonpost.ca/jody-wilsonraybould/social-issues-indigenous-communities_b_10964396.html (acceso: 16 de febrero de 2017).

Decretos autonómicos y retos de las organizaciones indígenas en Colombia

Marcela Amador Ospina
Juan Houghton
Juan Sebastián Anzola
Mauricio Caviedes

Introducción

La mayoría de trabajos sobre la autonomía indígena en Colombia alimentan un relato idílico sobre los pueblos indígenas y sus relaciones con el Estado colombiano. Muchos de estos presentan a los pueblos indígenas como un estereotipo. La promoción de este estereotipo silencia las diferentes experiencias y maneras en que los pueblos indígenas en Colombia crean relaciones con el Estado y con otros movimientos sociales en diferentes momentos históricos y escalas: global, nacional y local. También se tiende a esconder la historia de dichas relaciones y a divulgar un ideal de autonomía indígena basado más en deseos que en la realidad.

En este documento argumentamos que las formas de organización política, la relación con los resguardos, la dispersión, las relaciones con organizaciones sociales no indígenas, la geografía y la historia organizativa repercuten en diferencias internas del movimiento indígena en Colombia. En primer lugar, porque existen más de 100 pueblos indígenas en el país que han construido históricamente relaciones diferentes con el Estado. Es imposible dar cuenta de todas ellas en este texto, pero resaltaremos la distinción entre la región andina y la región amazónica, por ser un nudo crucial que articula formas diferentes de entender y ejercer las autonomías indígenas.

No hay duda de que los estudios sobre autonomía indígena se han concentrado principalmente en la experiencia de los pueblos indígenas de la zona andina y, de manera equivocada, estos se han traslapado a otros contextos completamente diferentes. Y aunque es inevitable caer en resaltar las luchas de la región andina, no solo porque existe más información, sino también porque las autoras y autores de este texto tenemos mayor experiencia de trabajo con organizaciones indígenas andinas; llamamos la atención en

la importancia de hablar de “autonomías indígenas”, en plural, con el propósito de destacar su heterogeneidad. Las luchas indígenas deben ser entendidas también sobre la base de las expectativas y experiencias históricas de cada uno de esos pueblos.

Durante la guerra, el movimiento indígena colombiano ganó un lugar privilegiado como interlocutor ante el gobierno debido a varios factores: la posición geográfica del departamento del Cauca, los recursos naturales en los departamentos de Chocó, Amazonas y Sierra Nevada, la articulación entre movimientos ambientalistas y movimientos indígenas, las divisiones internas del movimiento indígena, y la distancia entre organizaciones sociales indígenas y otros movimientos sociales. Insistimos, además, en que un proyecto de autonomía indígena radical tendrá que repensar sus relaciones históricas con otros sectores sociales excluidos, discriminados y despojados para revertir las estrategias del Estado colombiano para dividir las luchas populares.

Para entender este argumento, vale la pena empezar con una breve explicación de los modelos de organización social y política indígenas que existen en Colombia.

Empezaremos por explicar brevemente la figura del resguardo indígena en Colombia. Los resguardos indígenas son el resultado de negociaciones políticas entre pueblos habitantes del actual territorio colombiano y el gobierno colonial español durante la colonia. Conocidos hoy como resguardos coloniales, esos territorios eran gobernados por la autoridad tradicional indígena. No podían ser reclamados por los conquistadores, tampoco podían ser comprados o vendidos, pero estaban subordinados a la autoridad española que los reconocía. El gobierno español copió los términos usados para las formas de organización comunitaria existentes en la península ibérica en la Edad Media y llamó a las autoridades de esos resguardos “Cabildos”. Los representantes de esos cabildos fueron llamados “gobernadores”. También los llamaron “caciques”, ocasionalmente.

No obstante, los “resguardos coloniales” no estaban en todo el territorio nacional. La mayor parte de ellos nacieron en la región andina; algunos puntos de la costa atlántica y la Sierra Nevada de Santa Marta. Esos territorios existían solo en aquellos lugares donde las formas de alianza matrimonial y parentesco, las alianzas políticas y las alianzas militares facilitaron acuerdos entre familias o grupos que decidieron enfrentar juntos a los ejércitos españoles. Factores geográficos, ambientales y económicos influyeron también para engendrar esas alianzas de muchos pueblos.

En otras regiones, la selva y la geografía sirvieron como refugio y los pueblos indígenas, organizados en pequeños grupos, lograron limitar su relación con el gobierno español y mantener sus formas de organización social y política. Allí, las alianzas políticas y la creación de resguardos fueron innecesarias. Los pueblos indígenas huyeron a tierras indómitas para los españoles. En el caso de los pueblos indígenas que se defendieron con la dispersión, la autonomía puede tomar otros significados.

La memoria de esa experiencia de organización política permanece en los líderes y las comunidades de los pueblos habitantes de esos resguardos. Según algunos autores, la idea de autonomía indígena en Colombia se inspira en la experiencia de esos resguardos coloniales (Rappaport, 1990).

Los primeros criollos gobernantes de la República de Colombia aceptaron la permanencia de los resguardos en el territorio nacional. Pero estas tierras, gobernadas por los indígenas con principios económicos y políticos comunitarios, parecían un obstáculo económico, según pensaban esos gobernantes criollos. Los indios no podían vender, hipotecar o arrendar esas tierras. Los gobernantes indígenas no tenían interés en la explotación de sus recursos naturales para la industria. En suma, esos territorios no contribuirían al “progreso” nacional, según se pensaba (Rappaport, 1990; Le Grand, 1986; Friede, 1976; Gómez, 2005 y 2001; García, 1939).

Por eso, las leyes protegían a los resguardos por un tiempo limitado. Las mismas leyes daban al gobierno un límite de tiempo para “civilizar” a los indios y dividir sus resguardos en pequeñas propiedades privadas para la producción agrícola. Una vez ocurriera esto, las tierras podrían ser vendidas, hipotecadas o arrendadas. Eso facilitaría al propietario adquirir créditos bancarios y tecnificar su producción, o arrendar o vender su tierra a alguien con capital para invertir.

Las luchas indígenas del siglo XX son luchas para defender sus tierras. Y con sus tierras, los indígenas defenderían una forma de vida de propiedad colectiva y una producción basada en el intercambio de trabajo. Con el tiempo, la defensa de esa tierra y esa forma de vida requirió otras luchas: por ejemplo, una educación para proteger sus lenguas, para proteger sus conocimientos. Así, las luchas de los pueblos indígenas han sumado nuevos elementos. Pero su punto de partida histórico sigue siendo la defensa de aquellas tierras y formas de vida.

Es importante señalar que nuestro análisis distingue entre organizaciones sociales indígenas y partidos políticos indígenas. Los partidos tienen candidatos a los cargos públicos; su herramienta central es la participación electoral; planean lograr los derechos de los pueblos indígenas con acciones en cargos públicos: en gobernaciones departamentales, alcaldías, el senado, etc. Las organizaciones sociales no promueven candidatos, aunque algunos líderes pueden pasar de las organizaciones sociales indígenas a los partidos, ocasionalmente. Las organizaciones se concentran en el trabajo comunitario, la movilización y la protesta política. Las organizaciones políticas, a su vez, están conformadas por autoridades tradicionales, consejos de autoridad o cabildos. Estas son formas de organización comunitaria; en cada pueblo asumen diferentes formas. Son esas últimas las que están en la base de los procesos de organización indígena; son ellas las que ejercen la justicia propia y la autoridad comunitaria.

Organización indígena y movimiento campesino

Existen varias organizaciones indígenas en Colombia con influencia nacional, pero sin duda la mayor es la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), creada en 1982, la cual trasladó a nivel nacional el modelo organizativo que diez años antes creó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Antes de 1972, los líderes indígenas de la región andina actuaban como líderes en la mayor organización campesina existente en Colombia: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC. La ANUC, gran protagonista de las luchas sociales de las décadas de 1960 y 1970, creó en su momento una subdivisión llamada “secretaría indígena”, representada por líderes indígenas. Este hecho no carece de significado, pues Colombia es un país en el que la población campesina se ha considerado a sí misma diferente de la población indígena¹. La población indígena siempre ha sido considerada muy minoritaria (entre el 1 % y el 3 %) y en muchos momentos se supuso que los pueblos indígenas estaban condenados a campesinizarse en favor del desarrollo económico nacional (Pineda, 1984; Reichel-Dolmatoff, 1968; Dussán de Reichel y Reichel Dolmatoff, 2011 [1964]).

La distinción entre campesinos e indígenas puede parecer una distinción “esencialista” o “culturalista”, como suelen decir los antropólogos, pero tenía ya en la década de 1970 implicaciones políticas y económicas. Las poblaciones campesinas colombianas han estado conformadas por grupos de familias con propiedades privadas de tierra muy pequeñas y formas de producción no tecnificadas. En el caso indígena, aunque algunas familias eran propietarias de sus tierras, estas no poseían títulos de propiedad, pero algunos líderes tenían conocimiento de la existencia de títulos de propiedad colectiva en forma de resguardos firmados durante la colonia con el gobierno español.

Los títulos coloniales de resguardo, aunque válidos ante la ley, no eran reconocidos en aquel momento y muchas haciendas ganaderas se expandieron usurpando tierras a los indígenas por medios violentos y fraudulentos. Durante ese proceso de expansión de la hacienda se creó un sistema llamado “terraje”, semejante a las formas de servidumbre feudal, según afirmaban varios investigadores sociales en los setenta. En el terraje, los

1 En Colombia la categoría “campesino” es excluyente de categorías étnicas como indígena y afrodescendiente a pesar de que estos últimos por lo menos en las regiones Andina, Caribe y Pacífica tienen economías típicamente campesinas. En los años setenta las organizaciones indígenas y afrocolombianas de esas regiones se reconocían abiertamente como campesinas, pero ya para mediados de los años ochenta la expresión “campesino” empezó a denotar únicamente a las comunidades rurales que no reivindicaban una condición indígena sino una composición o un origen mestizo o criollo. Esta última forma de identificarse siempre fue problemática, porque buena parte de las comunidades campesinas comparten sistemas culturales de raíz indígena (p.e., los chilapos de Córdoba, el campesinado boyacense, las comunidades del sur del Tolima, las comunidades de Nariño). De hecho, algunas comunidades que se reconocían como campesinas, o eran reconocidas así por la academia y el Estado en los años setenta, en la actualidad reivindican su condición indígena (los kankuamos y los mokaná y comunidades que han adherido a los pueblos embera chamí, pijao, pasto).

hacendados, que habían ocupado tierras indígenas fraudulentamente, obligaban a los indígenas a pagar con la fuerza de su trabajo y la producción agrícola el derecho por vivir en las tierras de supuesta propiedad del hacendado (Friede, 1976; Rappaport, 1990; Muelas, 2005).

Así ocurría en regiones como los departamentos de Cauca y Nariño, en el suroccidente; el departamento de Tolima, en la zona central y los departamentos de Córdoba y Sucre, en la costa noroccidental de Colombia. En otras regiones, como la costa pacífica (Carmona, 1993), el Amazonas, o la Guajira (frontera norte con Venezuela), aún en 1970, los indios habitaban páramos, selvas, desiertos y tierras que el gobierno consideraba propiedad pública y denominaba “baldíos” (Gómez, 2005).

Desde la década de 1930 las élites colombianas habían impulsado un proceso conocido en la literatura social colombiana como “expansión de la frontera agrícola”. Este proceso consistía en presionar a los campesinos a buscar nuevas tierras “baldías” y colonizar, bien fuera con incentivos financieros gubernamentales o con violencia ilegal ejercida por los hacendados o mercenarios a su servicio. Sin duda, no solo se trataba de una oportunidad para algunas personas de obtener su tierra sin pagar por ella, sino también de justificarla con trabajo. Las leyes de reforma agraria entre las décadas de 1930 y 1960 buscaban aumentar la producción campesina ofreciendo tierras a quien las ocupara para hacerlas “productivas”. El supuesto principal que impulsaba este proceso era que las selvas, páramos, desiertos y bosques habitados por los pueblos indígenas se consideraban tierras desperdiciadas e improductivas, de manera que estorbaban el avance económico de la nación (Le Grand, 1986).

En ocasiones, estas leyes permitían a los gobiernos ofrecer incentivos financieros para que los pequeños campesinos sin tierra, o con muy poca, ocupasen esas tierras baldías, promoviendo la violencia de esos campesinos contra los indígenas que las habitaban. Por lo general, los pueblos indígenas evitaron la confrontación con los campesinos que buscaban tierra, huyendo hacia zonas de montaña o selva. De esa forma, se expandieron las zonas de producción cafetera en el hoy llamado “eje cafetero”, o incluso la colonización de la Amazonía-Orinoquía, en lo que hoy se conoce como los “llanos orientales colombianos”, en la frontera con Venezuela.

En cambio, las llamadas leyes de reforma agraria impedían al gobierno embargar las tierras desaprovechadas de las grandes haciendas. Las tierras consideradas más fértiles estaban ocupadas por grandes terratenientes que buscaban expandirlas por medio de la violencia contra pequeños campesinos (Le Grand, 1986).

En esta lógica, los pueblos indígenas aparecían como un obstáculo al desarrollo ante el gobierno, ante los campesinos despojados de tierra por la violencia y en busca de tierras “baldías” y ante los grandes terratenientes (Le Grand, 1986). Aunque es cierto que la discriminación contra los indígenas como inferiores a los “blancos” es una herencia

del sistema de jerarquías raciales de la colonia española, la distinción entre indios y campesinos también responde a dinámicas políticas y económicas. A pesar de ello, han existido algunas alianzas entre campesinos e indígenas que se reflejan en la presencia de líderes indígenas en la secretaría indígena de la ANUC, en la década de los setenta. Esta alianza fue, en parte, resultado del desarrollo de una estrategia campesina de “invasión de tierras”, como se llamó en los sesenta, a su vez producto de las disputas políticas de las élites en un sistema bipartidista. El sistema bipartidista, conocido con el nombre de Frente Nacional, nació de un pacto entre el partido liberal y el partido conservador. El pacto fue un acuerdo de paz para detener la violencia desencadenada por la disputa entre ambos partidos por el poder entre 1948 y 1958 (Archila, 2005). Para simplificar la dinámica del pacto, podría decirse que en él, ambos partidos alternarían en el poder presidencial cada periodo, mientras el senado tendría la mitad de votos liberales y la mitad conservadores. Fue en este contexto que el partido liberal intentó una ley de reforma agraria para facilitar la inversión bancaria en la industrialización de la producción agrícola, más que por los derechos del campesinado.

Pero para proteger las grandes haciendas, los senadores conservadores no permitieron incluir la expropiación de las tierras privadas improductivas. En respuesta, el gobierno ofreció apoyo a las organizaciones campesinas para presionar a los grandes terratenientes a vender. Para ello, dotó de recursos al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA (hoy inexistente), de modo que este podía comprar a altos precios las tierras invadidas por los campesinos para venderlas a ellos por medio de cooperativas campesinas (Archila, 2005).

Sin embargo, en el periodo siguiente, los conservadores llegaron a un acuerdo con los grandes terratenientes conocido como “Pacto de Chicoral”. Para cumplir el pacto, los conservadores retiraron el presupuesto al INCORA, para impedirle comprar las tierras invadidas. Como resultado, los propietarios de las tierras enfrentaron la presión del movimiento campesino pagando a mercenarios conocidos como “pájaros” para perseguir a las organizaciones campesinas.

Además, el gobierno percibió diferencias en el movimiento campesino entre líderes con medianas o pequeñas propiedades y líderes de comunidades campesinas sin tierra. Apoyó financieramente a los primeros y negó legitimidad a los segundos. Las tensiones surgidas de esa diferencia separaron a la ANUC en línea Sincelejo, liderada por campesinos sin tierra, y línea Armenia, liderada por campesinos con medianas propiedades que no pedían tierra sino infraestructura para el comercio (para entender las tensiones dentro y fuera del movimiento campesino, ver Múnera 1988).

Aunque esta es una simplificación excesiva de un proceso mucho más complejo, lo que nos interesa resaltar es que mientras el movimiento campesino se debilitaba, los líderes de la secretaría indígena creaban una nueva organización: el Consejo Regional Indígena del Cauca, fundado en 1971. Inicialmente se trataba de cuatro cabildos unidos, pero con el tiempo, creció hasta convertirse en la mayor organización indígena del país (Caviedes, 2011).

Entre la región Andina y la Amazonía: tensiones entre organizaciones indígenas regionales

El departamento del Cauca reunía grandes organizaciones campesinas, todas las guerrillas existentes en el momento y una de las mayores poblaciones indígenas de Colombia, encerradas entre las grandes haciendas. Pero muchos de estos pueblos decían tener un vínculo con líderes coloniales que habían firmado acuerdos ratificados por la ley para proteger sus tierras de los españoles. Algunos de los representantes de estos pueblos afirmaban estar incluso en contra de las “invasiones” de tierras y proponían una estrategia de “recuperación”.

Las recuperaciones de tierra indígenas no se proponían presionar a los terratenientes para vender al INCORA y que este ofreciera créditos a los indígenas para comprar esas tierras. Su propósito era obligar al terrateniente a ofrecer en venta su tierra, pero una vez comprada por el Estado, algunos pueblos indígenas planeaban hacer valer los títulos coloniales de resguardo. Estos seguían siendo válidos ante la ley colombiana. Y lo siguen siendo hoy (Caviedes, 2011).

Algunas autoridades indígenas, en cambio, pensaban que las recuperaciones de tierra eran una estrategia poco práctica y aceptaban la estrategia campesina. Entre 1972 y 1981, los dos pueblos indígenas más visibles en el CRIC (guambianos y paeces, como se autodenominaban en ese momento) se encontraron divididos por estas dos estrategias. Las autoridades indígenas Guambianas se apartaron del CRIC y crearon una organización paralela, que algunos años después se llamaría Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

AICO logró alianzas regionales y nacionales, con pueblos indígenas del sur de Colombia, como el departamento de Nariño, o la región de la Sierra Nevada de Santa Marta, pero permaneció como una organización regional, aunque influyente. El CRIC, en cambio, impulsó otras organizaciones regionales en Chocó, Vaupés, Tolima, Risaralda, Antioquia y otros departamentos, hasta lograr en 1982 la creación de una organización nacional indígena, hoy conocida como Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (Caviedes, 2011).

Sin embargo, las diferencias entre AICO y CRIC se extendían a otros asuntos. La presencia militar fue, en general, contraria a las reivindicaciones indígenas. Pero la aceptación popular de la guerrilla conocida como M-19, junto con la persecución policial y militar del gobierno a las organizaciones sociales entre 1958 y 1991, también condujo al desarrollo de un movimiento guerrillero que se reclamaba indígena: el movimiento armado Quintín Lame, desmovilizado a inicios de la década de 1990 (Caviedes, 2011).

Algunos líderes indígenas del Pueblo Nasa, originalmente activistas del CRIC, pasaron a militar en el Movimiento Armado Quintín Lame, aunque esta guerrilla nunca actuó en

representación o articulación con ninguna organización social indígena. Sin embargo, los líderes indígenas del pueblo Guambiano –que se habían retirado del CRIC para conformar AICO–, se opusieron tajantemente a una iniciativa armada. Ambas posturas deben entenderse en la coyuntura del momento, pues durante este periodo existía una fuerte represión a los movimientos sociales. Además, el movimiento Armado Quintín Lame no tuvo una presencia profunda y extensa en el conflicto armado colombiano (Caviedes, 2011).

En menos de una década de acción militar, las comunidades en las que hacía presencia influyeron en la desmovilización. Argumentaron que la autoridad del movimiento competía con la autoridad tradicional indígena. Sus militantes también aceptaron actuar políticamente por instrumentos electorales. La promesa de una Asamblea Nacional Constituyente y reformas como la elección popular de alcaldes motivaron esa decisión. La diferencia entre las posturas de AICO y CRIC reveló distancias importantes en las formas de lucha indígena.

El CRIC, no obstante, tuvo mayor impacto organizativo nacional. Dio origen a varias organizaciones fuertes: principalmente la Organización Indígena Embera Wounaan, OREWA y la Organización Indígena de Antioquia, OIA. También impulsó organizaciones en la región amazónica, como el CRIVA (Consejo Regional Indígena del Vaupés) y CRIMA, Consejo Regional Indígena del Macizo Amazónico.

No obstante, la situación en la región amazónica resultaba muy diferente de la situación en el suroccidente andino de Colombia. Mientras los indígenas de los Andes luchaban por recuperar tierras protegidas por la ley, con títulos de propiedad, en una región que permitía interacción constante con sindicatos y organizaciones campesinas, los indígenas amazónicos no tenían aliados campesinos y no existían grandes sindicatos en el Amazonas. Además, las vías de Colombia conectaban al sur del país con el interior y la capital e, incluso, a la capital con América del Sur. En cambio, los indígenas amazónicos se encontraban aislados de la capital.

Los indígenas andinos luchaban por unas tierras que les habían usurpado ilegalmente. Los indígenas amazónicos no tenían propiedades legales; vivían en tierras que estaban siendo colonizadas desde la segunda mitad del siglo XIX por campesinos despojados, o por grandes empresarios del caucho.

La explotación del caucho había destruido muchos pueblos amazónicos, sometiéndolos a la esclavitud, incrementando la guerra entre ellos y creando entre ellos dependencia de la iglesia y los productos manufacturados. Muchos pueblos amazónicos se desplazaron de unas regiones a otras por el miedo a la empresa cauchera. No obstante, las caucherías, como son llamadas en Colombia, no los expulsaron de las selvas amazónicas.

Y para entonces, con el final de la industria del caucho, el Amazonas no parecía un lugar atractivo a los colonos ni aparentaba disponer de riquezas explotables con la tecnología

existente. Extraer de ella recursos naturales resultaba más costoso que en la región andina (aunque no totalmente imposible).

Además, mientras la región andina había participado de las dinámicas políticas populares, los pueblos amazónicos estaban distantes del lenguaje y las formas de organización sindical, las luchas campesinas y los partidos políticos. La iglesia católica y algunas iglesias evangélicas tenían una mayor influencia política en la región. Por ello, el lenguaje de organización campesina con el que los líderes del CRIC y la ONIC trataron de acercarse a los indígenas amazónicos parecía ajeno.

En consecuencia, a pesar de ciertos acercamientos, los indígenas amazónicos han tenido distancias políticas con la ONIC, aceptando hacer parte de ella en ocasiones y, en otras, planteando una directa oposición. Estas diferencias se reflejan en formas diferentes de organizarse y relacionarse con los gobiernos de Colombia.

El gobierno no pasó por alto esas diferencias; en 1982 aprovechó las diferencias indígenas en una coyuntura política que debilitó la frágil unidad entre la región andina y la amazónica. Fingiendo obedecer a la presión internacional para proteger el Amazonas de la deforestación, tituló a los indígenas amazónicos un área de resguardo de millones de hectáreas que en el pasado había pertenecido a empresarios caucheros. Así, el gesto parecía ser un acto de generosidad, al mismo tiempo que un símbolo de resarcimiento a los indígenas por el abuso de los caucheros. Pero también fue un acto político que dividió al movimiento indígena, porque el anuncio de la titulación de millones de hectáreas en el Amazonas contrastaba con la persecución armada a los líderes indígenas de la región andina, que vivían en resguardos ínfimos. Muchos de ellos carecían de tierra y vivían pagando “terraje” en las haciendas ganaderas. Otros habitaban resguardos en los que había menos de una hectárea por familia.

Todo ello ocurrió durante la realización del primer Congreso de la ONIC, realizado en Bogotá en 1982. Durante este primer congreso, el gobierno logró que los indígenas amazónicos se retirasen de este evento para acordar con ellos la titulación de los resguardos del Amazonas. Tras esa primera separación, los indígenas amazónicos han intentado mantener formas de negociación con el gobierno, alternativas a las del movimiento indígena andino (Caviedes, 2011).

Aunque existen alianzas coyunturales entre la ONIC y las organizaciones amazónicas, la ONIC nunca ha tenido un presidente amazónico, o consejero mayor, como se le denomina hoy; solo ocasionalmente ha tenido la presencia influyente de líderes amazónicos. Por ello, los pueblos amazónicos han intentado la creación de otras organizaciones: la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP), la Asociación de Cabildos y Autoridades Indígenas del Trapecio Amazónico y otras. Estas organizaciones no han sido tan estables y, con frecuencia, sus líderes han sido cuestionados por corrupción.

En cambio, existen formas de participación política entre los indígenas amazónicos más cercanas a las luchas ambientalistas. Estas tensiones internas de los pueblos indígenas son aprovechadas por el gobierno ocasionalmente para dividir a las organizaciones y mostrarse generoso ante la opinión pública y la comunidad internacional, cuando es necesario. Los gobiernos también han aprovechado estas tensiones para descalificar a las organizaciones que parecen amenazar las políticas gubernamentales.

Por ejemplo, con frecuencia el gobierno ha acusado a las organizaciones indígenas andinas de alianzas con la guerrilla, cuando estas deciden bloquear las carreteras para exigir presencia y acciones al gobierno. Pero también aprovecha la imagen de los líderes amazónicos como corruptos, cuando quiere dar prioridad a la ejecución de proyectos de desarrollo en sus territorios.

Estas diferencias entre región Andina y región Amazónica no son las únicas diferencias en las formas de organización indígena. También existen diferencias en las formas de organización wayuu en el norte de Colombia, en la frontera con Venezuela, en el departamento de la Guajira. Es cierto que los líderes wayuu han tenido presencia protagónica en la ONIC, pero sus luchas tienen que ver menos con la propiedad de los resguardos que con el rechazo a la explotación del carbón en manos de la empresa El Cerrejón.

En el ámbito electoral, las divisiones del movimiento se expresan también en diferentes momentos políticos con más fuerza. Por ejemplo, a finales de la década de 1980, la posibilidad de participar por circunscripción especial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 condujo a la ONIC y AICO a transformarse en partidos políticos. Tras la asamblea, ONIC dejó de ser un partido para volver a ser una organización social y sus candidatos crearon un partido diferente, la Alianza Social Indígena (ASI). AICO hizo lo propio, pero continuó siendo hasta hoy un partido (Laurent, 2005; Caviedes, 2011). A pesar de logros significativos, como la elección de algunos senadores y un gobernador indígena en el departamento del Cauca, la ASI se debilitó en la primera década del siglo XXI. AICO sufrió muchas acusaciones de irse a la derecha y de corrupción de sus candidatos hasta debilitarse también. A pesar de haber mantenido cierta autonomía, los líderes de estas organizaciones sociales continúan buscando alianzas con los partidos que, con frecuencia, subordinan los principios de la organización a la coyuntura electoral. En otras palabras, para satisfacer a los partidos con que se alían, las organizaciones desvían sus propósitos en ocasiones. Esto ha debilitado la relación entre los líderes de las organizaciones, los líderes de los partidos indígenas y las comunidades que esos líderes dicen representar.

Sobre la base de diferentes estrategias organizativas y diferentes estrategias de lucha, eventuales alianzas y distancias, los pueblos indígenas han defendido derechos territoriales, formas de organización política y conocimientos propios. Por el contrario, los gobiernos colombianos han utilizado un lenguaje estereotipado para crear políticas

que obliguen a los pueblos indígenas a comportarse como si fueran iguales, mientras aparentan reconocer sus demandas.

Tensiones entre el Estado “multicultural” y el movimiento indígena en Colombia

Una de las dificultades más importantes para una política respetuosa de los derechos de los pueblos indígenas y sus autonomías está en la comprensión política del término “cultura”. En general, las leyes colombianas reproducen una visión evolucionista de la cultura, propia del siglo XIX. Por ello, aun declarándose multicultural, el Estado colombiano continúa percibiendo a los indígenas como un obstáculo para su desarrollo. En un reciente estudio realizado entre la Corporación Ensayos y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, se encuentran varios ejemplos de esta hipótesis, en forma de análisis de las leyes y sentencias de la Corte Constitucional. En función de nuestro análisis, únicamente nos referiremos a algunas de ellas (para ampliar, ver Houghton *et al.*, 2016).

El primer ejemplo de ello aparece en los artículos 70 y 71 de la Constitución Política de Colombia, que establece como deber del Estado colombiano:

(...) promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, incluir en los planes de desarrollo económico y social medidas para el fomento de la cultura, así como crear incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten distintas expresiones culturales.

El uso de la palabra cultura en singular nos alerta de una visión evolucionista, en la que la cultura es el arte y los conocimientos de las clases dominantes.

En el mismo sentido, la sentencia C-671 del 99 afirma:

(...) la cultura no puede constituir un privilegio del que disfruten solo algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad, su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado.

Aquí no solo se supone que existe una sola cultura, la alta cultura, sino que además es la única cultura a la que tienen derecho los colombianos. No cabe duda de que eso contradice lo escrito en el artículo 7 de la Constitución, que afirma que la existencia del Estado y la nación colombiana descansa sobre muchas culturas, sin las cuales no existiría. De ninguna manera nos oponemos a que la sociedad tenga acceso a la producción intelectual o artística, sino al hecho de que esta producción provenga de un solo grupo, o una sola clase social.

Varios antropólogos y antropólogas sugieren, también, que existe en la constitución y la ley una forma de entender la cultura como diversa, pero solo cuando beneficia intereses económicos de las clases dominantes. Esta idea de la diversidad cultural, dicen esos autores, es característica del neoliberalismo y se basa en exagerar las diferencias entre las

minorías culturales y una supuesta sociedad mayoritaria colombiana, a partir de una lista de características asociadas a los indígenas.

Un ejemplo más es el artículo 44 del decreto 4633 de 2011 (popularmente conocido como Ley de Víctimas), según el cual la *identidad cultural* depende de lo que el decreto llama “integridad cultural”. Esta definición obliga a que exista una armonía integral de cada pueblo o comunidad indígena. En otras palabras, supone que no pueden cambiar, pues perderían tal armonía. Y, finalmente, niega que esas comunidades existan y hayan existido por siglos en relación de subordinación frente a la sociedad colombiana, que la transforma debido a relaciones políticas, económicas y de otros tipos.

Al convertir a los pueblos indígenas en el único modelo de cultura también se niega a otros sectores la posibilidad de exigir derechos relacionados con la cultura, con sus costumbres y con su identidad, como ocurre con los campesinos colombianos. De esta forma, las leyes colombianas contribuyen a dividir a los movimientos campesinos de los movimientos indígenas (Houghton *et al.*, 2016). Esto, sin duda, es una amenaza a la autonomía.

Al atribuir este significado a la cultura, la ley divide a los ciudadanos entre quienes pueden ser sujetos políticos de derechos culturales y quienes no, de tal forma que los gobiernos puedan decidir negociar derechos culturales con unos grupos y negarlos a otros. Algunos antropólogos se refieren a esta estrategia de división política como “multiculturalismo en la era del indio permitido” (Hale & Millamán, 2006).

El lazo entre cultura y territorio es otro atributo indígena impuesto a otros grupos. Aunque es cierto que en el caso de algunos pueblos indígenas, algunas comunidades campesinas e, incluso, urbanas esta relación es central, no todos los grupos requieren de su existencia para defender su identidad cultural.

En algunos casos, la ley supone que el desarrollo es inevitable y que todos los grupos están condenados a articularse a él, conservando en el mejor de los casos alguna tradición de forma ornamental. Esto es lo que conduce a que la ley se refiera a proyectos de etnodesarrollo, o desarrollo propio, o desarrollo indígena. Es decir, el desarrollo puede tomar, entre los grupos étnicos, algunas variantes superficiales, pero no se detendrá. En este sentido, la Sentencia T-129 de 2011 supone que, en el caso de la consulta previa de proyectos de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas, es siempre posible llegar a conciliar a través de un “diálogo intercultural” que facilite la ejecución del proyecto. La negativa indígena o comunitaria al proyecto se elimina de la ley cuando la Corte dice que la comunidad no puede negar la ejecución, porque se trata de un diálogo en igualdad de condiciones (Sentencia T-849 de 2014). Pero ¿qué igualdad existe cuando una de las partes está obligada a aceptar de antemano el deseo de la otra? Este es un ejemplo claro de la jerarquía que existe entre la “cultura colombiana” y la cultura indígena.

Así, una cierta forma de entender la “cultura indígena”, bien como un obstáculo al desarrollo, o bien como un fenómeno decorativo, termina por impedir el derecho a la autonomía indígena. En estas condiciones, no es posible un “diálogo intercultural”, porque no existe diálogo si la llamada “cultura nacional” ejerce dominio sobre las “culturas indígenas”. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas exige pensar de otra forma la “cultura” y crear mecanismos de participación de los pueblos indígenas como autoridades en igualdad de condiciones frente a las demás autoridades del Estado colombiano. Para utilizar una expresión popularizada por los líderes de AICO en la década de 1980: *exige una relación de autoridad a autoridad*. Esa relación de autoridad a autoridad debe existir en todos los escenarios en que los proyectos de desarrollo parecen oponerse al derecho a la pervivencia indígena, incluyendo la extracción de recursos naturales.

Contradicciones en las leyes que reconocen la autonomía de los pueblos indígenas

La negociación reciente entre las organizaciones indígenas y el gobierno colombiano por los llamados “Decretos autonómicos” reveló una vez más la visión evolucionista del gobierno sobre las culturas indígenas y sus formas de organización política. Los llamados decretos autonómicos son el resultado de numerosas movilizaciones indígenas para presionar la reglamentación de varios principios de la Constitución Política de 1991, ignorados sistemáticamente por 24 años. Desde 1991, los artículos 7 y 256 y el artículo transitorio 56 reconocían las llamadas “Entidades Territoriales Indígenas”. Es decir, la Constitución Política de 1991 atribuía a las autoridades indígenas en los territorios ya constituidos (resguardos coloniales o republicanos) la capacidad de administrar los recursos de la nación para su propio desarrollo. Estas entidades territoriales tendrían, según la Constitución Política de 1991, la misma autoridad y capacidad de decisión y administración que los municipios, los departamentos y cualquier institución con responsabilidad administrativa dentro de un territorio, en Colombia.

El artículo transitorio 56 de la Constitución permitiría al gobierno colombiano reglamentar en un periodo prudente una Ley de Ordenamiento Territorial. Tal ley establecería las reglas para que departamentos, municipios y territorios indígenas recibieran los recursos de la nación colombiana necesarios para su desarrollo y los administraran con autonomía. Las Entidades territoriales indígenas solo existirán administrativamente una vez aprobada la ley, aunque ya existan en la Constitución.

Durante la década de 1990, los pueblos indígenas invirtieron casi todos sus esfuerzos políticos en la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Vida. Estos Planes de Vida y Planes de Ordenamiento Territorial definían los límites administrativos de cada autoridad y pueblo indígena. Los pueblos indígenas de Colombia llamaron Planes de Vida a propuestas de inversión de recursos para el desarrollo, pero con una visión diferente: los pueblos indígenas no promoverían el desarrollo en sus territorios,

porque percibían el desarrollo como un proyecto etnocida. En vez de hacer planes de desarrollo, entonces, los pueblos indígenas harían planes de vida. En otras palabras, invertirían los recursos del Estado en procesos para pervivir como pueblos. Así, los pueblos indígenas conservarían la capacidad de vivir articulados con la economía nacional y, al mismo tiempo, conservarían sus formas de producción: la agricultura, la pesca, la caza, la agricultura itinerante y la recolección de frutos de la selva (Caviedes, 2008). Sin embargo, la combinación de la guerra y la resistencia de las élites políticas en el Senado han impedido la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y la ejecución de los Planes de Vida Indígenas y los Planes de Ordenamiento Territorial.

Por un lado, la guerra cambió de dinámica. La alianza entre narcotráfico y élites terratenientes tradicionales condujo a la creación de ejércitos de mercenarios conocidos como “paramilitares”. Estos ejércitos disputaron el control territorial de las guerrillas para proteger las grandes haciendas de las élites tradicionales y los narcotraficantes. Pero en poco tiempo, esos ejércitos se vieron obligados a buscar fuentes de financiación más sólidas.

Por otro lado, las guerrillas dependían del cobro de impuestos al comercio de la coca en sus zonas de influencia. Dicho comercio ocurría principalmente en zonas en las que el gobierno no tenía influencia: zonas de selva y colonización. Pero también territorios indígenas, en los que la ausencia de infraestructura (carreteras y medios de transporte) obligó a la población a acudir a la producción de coca para mitigar la pobreza.

A esto se sumó el hecho de que los resguardos indígenas en Colombia coincidían con la mayor parte de las áreas de protección natural. De manera que las autoridades indígenas empezaron a ganar legitimidad política para actuar como autoridades que controlaban sus territorios. En ese contexto, la disputa abierta entre paramilitares y guerrillas por el control de los territorios indígenas no se hizo esperar. En esa guerra, el ejército consintió implícita y explícitamente a las fuerzas paramilitares. Para ello, tuvo apoyo financiero en forma de recursos de guerra contra las drogas, con frecuencia proveniente de los Estados Unidos. Y mientras la guerra territorial avanzaba, los gobiernos promovían una economía basada en la extracción de recursos naturales, especialmente mineros y energéticos, ubicados principalmente en territorios indígenas.

Por ser la guerra de la década de 1990 una guerra territorial, los líderes indígenas empezaron a convertirse en blanco de todos los actores armados. No obstante, es necesario señalar que los principales victimarios de los líderes indígenas fueron las fuerzas paramilitares y el ejército, según datos del observatorio de derechos étnicos del Centro de Cooperación al Indígena del año 2008 (Houghton y Villa, 2005).

Por todas esas razones, las élites del país veían la aprobación de leyes de ordenamiento territorial como una amenaza; pensaban que las leyes pondrían en manos de los indígenas una capacidad de decisión económica inmensa (Houghton, 2008).

A pesar de la presión de los actores armados contra los líderes indígenas, las movilizaciones de los pueblos indígenas desde la década de 1990 lograron acuerdos con el gobierno. El avance más significativo de la década fue un acuerdo firmado en el resguardo indígena de La María, Piendamó, en el departamento del Cauca. Este acuerdo se transformó en el decreto 982 de 1999. En el decreto 982, el gobierno reconocía su responsabilidad y la del ejército en la masacre de la hacienda El Nilo, llevada a cabo por fuerzas paramilitares contra varias familias que ocupaban tierras tradicionales indígenas usurpadas por la expansión terrateniente. Tras casi una década de litigio, con intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno colombiano reconoció su responsabilidad en los hechos.

Además, el decreto 982 reconocía la existencia de una crisis social y económica en el departamento del Cauca, que afectaba principalmente a los pueblos indígenas. La principal dimensión de esa crisis era la necesidad de tierras de los pueblos indígenas. El decreto reconocía que, en promedio, la mayoría de familias indígenas no disponía de suficientes tierras para su subsistencia. Por lo tanto, sería necesaria una política de compra y redistribución de tierras. Sin embargo, hasta hoy, el gobierno solo ha comprado un pequeño porcentaje del total de tierras que el decreto 982 promete. Para justificar no haber cumplido con el decreto, el argumento del gobierno durante los últimos 17 años ha sido que el valor de la tierra en la región es muy alto para el presupuesto gubernamental.

A lo largo de la primera década del siglo XXI, las organizaciones indígenas se movilizaron intensamente para exigir el cumplimiento de los principios constitucionales. Estas movilizaciones lograron la aprobación del decreto 2500 de 2010, que se firmó transitoriamente para permitir a las comunidades indígenas, con ciertas condiciones, administrar los recursos destinados a la educación. Esto fue un triunfo, pues derogaba decretos anteriores que privilegiaban a instituciones privadas y religiosas para administrar los recursos de la educación en zonas rurales, incluso indígenas. No obstante, el decreto imponía a las organizaciones indígenas ciertas condiciones administrativas que no todos los pueblos indígenas de Colombia estaban en capacidad de cumplir. Por ello, algunas organizaciones indígenas no estuvieron de acuerdo con el contenido del decreto (Campo, 2011: 113).

Las movilizaciones continuaron y en el año 2013, reunidos con el gobierno en el resguardo indígena de La María Piendamó, en el Cauca, el gobierno se comprometió a expedir tres decretos que reglamentaran los principios constitucionales pendientes. Son estos decretos los que se conocen hoy como “Decretos autonómicos”: el decreto 1953 de 2014, el decreto 2333 de 2014, el decreto 2719 del 2014. El decreto 2333 establece mecanismos para la protección y “seguridad jurídica” de los territorios indígenas, en consonancia con los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT. Los otros dos decretos reglamentan la administración de sistemas propios de salud y educación y otros derechos, y la administración de servicios públicos en territorios indígenas.

Sin embargo, el resultado final de los decretos refleja las tensiones entre indígenas y gobierno. Durante la negociación, los pueblos indígenas propusieron una administración de sus territorios basada en una visión integral, mientras el gobierno insistió en una definición del territorio como una forma de propiedad colectiva. En la visión indígena, el subsuelo, el espacio aéreo y el espectro electromagnético se integran en equilibrio como partes del territorio. En la visión del gobierno, la tierra es propiedad de los indígenas, pero el subsuelo, el espacio aéreo y el espectro electromagnético siguen siendo administrados por el gobierno. Mientras la visión indígena defiende los avances consignados en la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la visión del gobierno es más conservadora y se limita a los supuestos del Convenio 169.

El gobierno logró desviar de la negociación los mecanismos legales para que las autoridades indígenas demuestren la ocupación tradicional de sus territorios como condición para su reconocimiento legal, a pesar de la ausencia de títulos de resguardo. La puesta en práctica de estas medidas para la protección de los territorios indígenas quedó en manos de instituciones del Estado colombiano que han llevado los procesos de titulación de resguardos de forma ineficiente desde la década de 1960. Aunque existe un avance en el reconocimiento del derecho a las tierras que son de uso tradicional indígena –y no solo a las tierras tituladas como resguardos–, el decreto impone una idea de territorio contraria a la cosmovisión indígena.

En la negociación de los otros dos decretos, la dificultad central estuvo en las condiciones para la ejecución de los recursos públicos (en educación, salud y otros derechos). Mientras la Constitución Política de Colombia reconoce a las autoridades indígenas como instituciones del Estado colombiano con poder para ejecutar recursos del Estado, los decretos perciben a los indígenas como un tercero con capacidad de ejecutar recursos. La diferencia no es menor. Por una parte, no admite que las autoridades indígenas puedan ser consideradas autoridades del Estado colombiano. Por otra, es contraria a los derechos de los pueblos indígenas, pues supone que estos solo pueden ejecutar esos recursos si adoptan las formas de organización política y administrativa que existen en el modelo burocrático colombiano de Estado Nación. En otras palabras, los indígenas solo pueden administrar recursos si se organizan como lo hacen los colombianos no indígenas, pero no si lo hacen con sus formas tradicionales. Los decretos sugieren que esta estructura burocrática sería necesaria para garantizar la transparencia administrativa del dinero público, porque sin esas estructuras administrativas no es posible demostrar que no hay corrupción.

En otras palabras, imponer a los pueblos indígenas estructuras administrativas propias de la administración pública es sugerir que las formas no indígenas de administración del dinero público no son corruptas y las formas tradicionales sí lo son. Esto refleja, de nuevo, el viejo prejuicio de ser los indígenas inferiores a los no indígenas, de ser sus formas de organización política y administrativa primitivas y las no indígenas ser eficaces y honestas.

Pero, como han dicho Levi-Strauss y muchos otros antropólogos, no hay ninguna demostración de que las sociedades europeas u occidentalizadas sean mejores que las indígenas. Y habría que decir, también, que nada demuestra que las formas de administración estatal del dinero público impidan la corrupción.

Es cierto que las grandes organizaciones indígenas han privilegiado formas de negociación en las que se subordinan a las reglas del gobierno para que este los reconozca políticamente. El resultado es problemático y pone a las organizaciones indígenas en una posición ambigua. Por ejemplo, recién expedida la Constitución de 1991, aceptaron la vigilancia de la Contraloría General sobre la ejecución de recursos de la Nación a cambio del reconocimiento de los resguardos en igualdad de condiciones con los municipios. En esa misma época, aceptaron que el Ministerio de Educación interviniera en la formulación de los Proyectos Educativos indígenas a cambio de autonomía para nombrar y contratar docentes. Más recientemente, aceptaron que la transferencia de recursos para la educación indígena se diera en forma de “contratos” y redujeron los derechos laborales de los docentes para evitar que los municipios tuvieran control sobre esos recursos.

Sin duda, los decretos son resultado de décadas de movilización y resistencia ante la represión de las élites de varios gobiernos. Si bien es cierto que los decretos han permitido la formalización de sistemas de educación y salud propios que venían funcionando históricamente, esto ha supuesto inmensos obstáculos burocráticos por parte del gobierno. Pero hoy también podemos decir que, a pesar de una maraña de limitaciones normativas a los derechos colectivos, estos son reconocidos formalmente de forma creciente por el Estado, abriendo así un campo de exigibilidad y desarrollo posterior. No obstante, siguen siendo un triunfo incompleto, pues para el cumplimiento de la Constitución Política de 1991 tendría que existir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Estos cambios, sin embargo, parecen subordinados a la discusión que concentra la atención de la opinión pública en Colombia hoy: la transición hacia la paz. Este proceso implica cambios en la participación política de sectores históricamente excluidos, redistribución de la propiedad de la tierra y garantías de participación de las víctimas del conflicto en las futuras decisiones políticas. Este nuevo escenario exige una transformación de las formas indígenas de acción política.

Retos en el proceso de paz para la autonomía indígena

Las leyes que hasta hoy existen para referirse a la reparación de los pueblos indígenas reproducen la representación de los pueblos indígenas como víctimas. La Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) y la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) son dos antecedentes que ilustran esta tesis. Al pensar en la lógica del “daño cultural”, comunidades que reivindican el derecho a ser reparados aceptan presentarse ante el Estado como víctimas

del daño en busca de reparación, pues es la única forma en que la ley las reconocería. Aunque existen pocos análisis rigurosos del significado político de la categoría de “víctima”, representantes de organizaciones sociales frecuentemente dicen hablar como “víctimas del conflicto armado”, para ganar la posición de interlocutores del gobierno. En el marco de diálogos y negociaciones, las organizaciones sociales utilizan ese término para exigir al Estado cumplir su responsabilidad como victimario.

No obstante, al presentarse como víctimas, su existencia tiene sentido en tanto contrarios al “victimario”, simplificando la complejidad de relaciones existentes en el conflicto y negando la condición de sujetos políticos (Amador, 2016; Riaño, 2006). En cambio, dejan de ser movimientos campesinos, o movimientos indígenas, o movimientos de jóvenes; se transforman en víctimas. El uso del término “víctima” se ha popularizado entre líderes de las organizaciones indígenas y aparece con frecuencia en encuentros entre organizaciones indígenas y el gobierno, en presencia de Organizaciones No Gubernamentales, o en las negociaciones de paz.

De esa forma, la ley cierra las puertas a la participación política de esos antiguos sujetos políticos. Esto ratifica lo observado en otros contextos, en los que este tipo de categorías legales borran las diversas memorias de los sujetos sociales en el conflicto (Jelin, 2002). Y, finalmente, la categoría de víctima lleva a una relación de dependencia hacia el Estado de aquellos sujetos que se entienden a sí mismos como víctimas y al Estado como reparador de los daños sufridos por la víctima (Houghton *et al.*, 2016).

Criticar el uso popularizado del término “víctima” no significa ignorar las injusticias cometidas contra individuos o contra pueblos indígenas en el conflicto. Esta crítica tampoco busca borrar el uso de ese término. En cambio, propone enfatizar en definir al movimiento indígena como un movimiento capaz de construir nuevas relaciones políticas y de transformar al Estado. Este cambio implica incidir en lo que la ley y los gobiernos entienden como pueblos indígenas y étnicos, en lo que la ley define como cultura y en la capacidad del movimiento indígena de articularse con otros movimientos sociales.

Además, el sexto punto de los acuerdos de La Habana entre el gobierno y la FARC plantea que el instrumento central de participación de los pueblos indígenas en los acuerdos será la consulta previa. El principio de la Consulta Previa está consagrado en diversos instrumentos legales en Colombia: el Convenio 169 de la OIT (en Colombia, Ley 21 de 1991), en la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas y diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Sin embargo, la consulta previa plantea una encrucijada para los pueblos indígenas.

Por una parte, la consulta previa ha sido utilizada por los gobiernos como instrumento de división de las relaciones entre el movimiento indígena y otros movimientos sociales, por la interpretación elitista de la palabra “cultura”. Por ser entendida la cultura como un

privilegio de los pueblos indígenas, la existencia de la cultura es negada a otros sectores. Los campesinos, por ejemplo, han incorporado a sus luchas la demanda del derecho a la consulta previa, pero el gobierno y la Corte Constitucional no reconocen tal derecho a menos que muestren características de organización social semejantes a las indígenas. La Sentencia C-623 de 2015 es un ejemplo de ello. En ella, la Corte Constitucional afirma que aquellos campesinos que tengan una relación especial espiritual, social y económica con su territorio podrían ser titulares de derechos culturales, por ejemplo, a la consulta previa (Houghton *et al.*, 2016).

Así, la consulta previa es percibida en Colombia aún como un “privilegio” indígena más que como un derecho. Convertir a la consulta en el centro de la relación entre los pueblos indígenas y el proceso de paz puede ser malinterpretado en la opinión pública. Puede sugerir que los pueblos indígenas continúan teniendo una participación privilegiada que no se atribuye a otros sectores sociales. Es importante insistir: de ninguna forma eso significa que se deba negar la consulta previa. El reto es para el movimiento indígena y su capacidad de articularse y apoyar reivindicaciones sociales. También es un reto para los intelectuales (juristas, analistas políticos, activistas y académicos) que tienen la tarea de ayudar a la comprensión mutua entre movimientos indígenas, campesinos, de mujeres, LGBT, sindicales y de otros tipos. Pero también hay un reto del Estado: entender las autonomías indígenas como parte de un proceso de reconocimiento de derechos para la sociedad colombiana en general y no como una relación con un actor privilegiado.

No podemos decir si las élites actuales que dominan los bloques en el poder (Santistas y Uribistas) y lideran la implementación de los acuerdos asumirán ese reto. Con suerte, podremos esperar, en cambio, que el resto de los actores asuman los suyos.

Por ello, el papel de identidades sociales capaces de articular desde su interior a las organizaciones indígenas con otros sectores sociales es central. Las mujeres indígenas han jugado un papel fundamental en este propósito que las organizaciones indígenas han tardado en reconocer.

A manera de conclusión: retos de la investigación sobre los retos de las autonomías indígenas

Los retos al proyecto de autonomía indígena tendrán que ser resueltos por los líderes indígenas, pero el análisis académico puede contribuir desvelando el origen de los obstáculos actuales hacia la autonomía indígena. Este artículo sugiere que la investigación debe apuntar a explicar cinco elementos centrales: 1) las formas en que los gobiernos latinoamericanos utilizan las demandas indígenas en favor de un proceso que reduce las responsabilidades del Estado; 2) la disyuntiva central de las luchas indígenas que lleva a sus organizaciones a perder independencia en la búsqueda de su legitimidad institucional; 3) el desafío de una lucha por construir diferentes proyectos de autonomía desde diferentes formas de entenderla; 4) la participación activa de la mujer indígena en

liderar la lucha por diferentes autonomías; 5) el papel de la cooperación internacional en el reconocimiento de las autonomías indígenas en Colombia.

Explicamos aquí los elementos centrales de cada uno de esos caminos que, según creemos, debe seguir la investigación sobre el proyecto de autonomías indígenas en el futuro.

- a) El actual proyecto de autonomía indígena se cruza con el momento del repliegue de las soberanías nacionales por parte de los Estados nacionales. El que el Estado se desvanezca poniendo en manos de agentes corporativos la responsabilidad del reconocimiento de los derechos (no solo indígenas) resulta incluso más grave que el despojo de la riqueza. En consecuencia, exigir el derecho a la autonomía indígena ante el Estado tendrá poco efecto en un mundo en el que el poder no está en manos del Estado, sino de intereses privados. Si hoy esas autonomías indígenas son percibidas como obstáculos al desarrollo, en ese nuevo escenario lo serán más aún.
- b) Resolver esa disyuntiva articulando las formas de gobierno indígena al Estado tiene un costo político y ético. Así, por cada logro como administradores de recursos del Estado en educación, salud, justicia o cualquier otro derecho, los pueblos indígenas pagan con la subordinación de sus autoridades, como ha ocurrido con los decretos autonómicos.

La consolidación jurídica y política del sujeto “pueblo indígena” produjo un nuevo campo de confrontación y negociación con el Estado, más favorable en la forma aunque en la práctica los cambios no fuesen tantos: nos referimos al explícito reconocimiento a los gobiernos, la jurisdicción y los territorios indígenas como parte de la arquitectura institucional. Este cambio no tuvo lugar para el campesinado ni para las comunidades urbanas. Por eso, el “reconocimiento” como sujetos colectivos de derechos sigue siendo una reivindicación del movimiento social no indígena, mientras el movimiento indígena concentra su actuación en el “cumplimiento” de las obligaciones derivadas del pacto constitucional. Esto produjo un descuadre en las reivindicaciones y en el programa político. El movimiento indígena en buena medida asumió su carácter de ser parte del Estado o por lo menos su doble condición de ser sistema y antisistema, presentándose ante el resto del movimiento social como un híbrido ambiguo.

Además, el tipo de exigencia indígena se asemeja cada vez más a las demandas de las entidades territoriales locales como los municipios, mucho más centradas en las competencias sobre asuntos como el subsuelo, el orden público, el ambiente, el ordenamiento territorial. Con ello, la exigencia de cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales pasa a ser secundaria y las luchas indígenas se alejan así de las demandas de otros sectores populares.

La reivindicación y el reconocimiento de la autonomía indígena por parte del Estado colombiano, así como por los mismos pueblos indígenas, no pueden ir

en detrimento de los derechos de otros pueblos y comunidades, sino que deben alimentarlos y fortalecerlos. Por esto, un proyecto de autonomía indígena radical tendrá que repensar y profundizar sus relaciones históricas con otros pueblos y comunidades en situación de exclusión, discriminación y despojo y conjuntamente revertir las estrategias de fragmentación puestas en marcha por el Estado colombiano para dividir las luchas de los pueblos.

- c) Las autonomías indígenas tendrían que ser pensadas de forma diversa, en plural, con el propósito de destacar su heterogeneidad. Como hemos mostrado, un análisis crítico sobre dichas autonomías indígenas debería partir de varios asuntos. En primer lugar, situar históricamente tanto los contextos como a los sujetos contendientes en la lucha por la definición de “autonomía”. En segundo lugar, analizar la especificidad de la experiencia histórica y cultural de cada pueblo indígena del país, así como de sus instituciones de gobierno con el Estado colombiano en diferentes periodos históricos. En tercer lugar, las autonomías indígenas tendrían que ser estudiadas y ejercidas a partir de la situación organizativa particular de cada pueblo.
- d) Dentro de la lucha por la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, las mujeres indígenas han tenido una importante participación, aunque esta no ha sido reconocida. Las mujeres han planteado una lucha contra el Estado colombiano por el reconocimiento de su derecho a la autonomía como pueblos indígenas y han participado activamente en esta construcción; pero también, a nivel interno, han luchado dentro de sus propias familias, comunidades y organizaciones en contra de las violencias que viven. Sin embargo, los análisis sobre la “autonomía indígena” son profundamente androcéntricos.

Una reciente investigación sobre violencia sexual hacia las mujeres nasa en el ámbito doméstico y comunitario (Amador, 2016), sugiere que estas han sido pasadas por alto por la abundante producción académica sobre violencia en Colombia, en general, y sobre el movimiento indígena caucano, en particular. Estos estudios han privilegiado la violencia sociopolítica de los últimos setenta años, es decir, se han concentrado en el análisis de las violencias perpetradas por el Estado, por los grupos armados y, en general, por grupos separados y enfrentados entre sí como bandos en conflicto, fundando la caracterización de la violencia como algo extraordinario y ejercida por actores externos.

Sin embargo, cuando las mujeres indígenas se enfrentaron al silencio producido por la academia y por los líderes –quienes han construido una idea de unidad social y cultural neutra, cuya fuente de continuidad moral se funda en la lucha contra el despojo territorial, la exclusión, la discriminación y la autonomía frente al Estado (colonial y republicano) y los actores armados–, su lucha contra las violencias intradomésticas e intracomunitarias fueron significadas como una amenaza a la unidad. No obstante, las experiencias de las mujeres indígenas y su

lucha contra las violencias que viven revelan que no están amenazando la unidad, sino transformándola.

En otras dimensiones, podemos decir que algo similar ocurre con las reivindicaciones identitarias de las y los jóvenes indígenas en la ciudad. La migración de los jóvenes indígenas hacia las ciudades y el fortalecimiento de los movimientos por los derechos de ciudadanos gays, lesbianas, transexuales y bisexuales han fortalecido a jóvenes indígenas que denuncian ser discriminados por su orientación sexual. El movimiento indígena también tiene el gran reto de permitir a estos jóvenes indígenas defender esa orientación (Granados, 2016).

De manera que un proyecto de autonomía indígena democrático y antipatriarcal tendrá que hacerse cargo de esta apuesta desplegada por las mujeres indígenas y por la juventud LGBTI indígena para así reparar la unidad fragmentada por las violencias y estigmatizaciones que viven. Y le corresponde también a la academia ampliar sus análisis al respecto.

- e) Hay un camino poco explorado en el amplio campo de estudios sobre el movimiento indígena en Colombia: el papel que juegan las agencias de cooperación internacional para el desarrollo en los procesos de definición y lucha por la autonomía de los pueblos indígenas y la manera en la que estos significan sus experiencias de autonomía frente al Estado colombiano en el marco de las interacciones con otros actores. Si la ausencia de la “cooperación internacional” en la literatura académica sobre el movimiento indígena en Colombia contrasta con su recurrente presencia en diferentes periodos históricos, ¿por qué no la hemos abordado como objeto de investigación? Es posible que este silencio, como todos los silencios, hable. Y tendremos que ensayar algunas hipótesis al respecto.

Nos preocupa la imposición ideológica, política y cultural de la cooperación internacional a través del proceso de universalización de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos indígenas, en general, y de los derechos de las mujeres, en particular. Su concepción liberal no atiende a las especificidades de los contextos sociales y culturales. También nos preocupa su práctica etnocéntrica, imperialista y neocolonial que a todas luces restringe y limita la autonomía o la propicia a manera de “autonomía permitida” en una alianza entre el Estado colombiano y la cooperación internacional a pesar de su heterogeneidad.

En Colombia todavía estamos en deuda con la construcción de un análisis de las transformaciones históricas del discurso del desarrollo en su interrelación en diferentes escalas (global, nacional y local) y según los procesos de adaptación, disputa o resignificación en diferentes contextos sociales, culturales e históricos pues, siguiendo el mismo compás, también se han modificado las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo.

Urge explorar los efectos que esta ha tenido en la vida de los pueblos indígenas del país, en sus prácticas políticas, en la construcción de los proyectos autonómicos indígenas y en la priorización de ciertos temas y el subsecuente relegamiento de otros. En esta vía, vale la pena analizar desde una perspectiva histórica y etnográfica cómo cada “paquete de ayuda” trae amarrado cierto modelo de desarrollo y también un paquete de prácticas discursivas. Estas prácticas discursivas pueden ir desde la protección ambiental y los derechos humanos en el marco de la agudización del conflicto armado a finales de la década del noventa y durante el siglo XXI, hasta los derechos humanos de las mujeres.

¿Quiénes son los actores que se interrelacionan en este proceso y cuáles son las mediaciones que existen? Dicho de otro modo: ¿cuáles son los procesos de recepción, adaptación, adaptación y/o resignificación de estos procesos a nivel local?

También vemos como una acción prioritaria estimular esta discusión en las organizaciones indígenas, las ONG nacionales y el Estado colombiano. Sin lugar a dudas, todas las tensiones y conflictos que hemos señalado nos brindan algunas luces para pensar los mecanismos a través de los cuales diferentes actores, incluyendo a la academia, las ONG y las organizaciones indígenas, hemos coproducido un silencio cómplice sobre el papel de la cooperación internacional en Colombia y sus relaciones con los pueblos indígenas.

Sin duda, en este nuevo contexto histórico por el que atraviesa Colombia, también urge que tanto las organizaciones indígenas como la academia, las ONG discutamos un protocolo de relacionamiento con las agencias de cooperación internacional. Tal discusión debe partir de una perspectiva que apunte a profundizar nuestras luchas por la autonomía, la libertad y en contra de cualquier forma de neocolonialismo y tutelaje.

Referencias

Amador Ospina, Marcela (2016). “Un fantasma recorre el norte del Cauca. El fantasma del (los) feminismo(s). Encrucijadas del género y la investigación solidaria sobre las experiencias de violación sexual de las mujeres nasa del norte del Cauca, Colombia”. Revista *Corpus*, Archivos Virtuales de la Alteridad Americana, Vol. 7 N° 1 2017 (pp. 1-9). Disponible en: <https://corpusarchivos.revues.org/1843>. Consultado por última vez: 30 de octubre de 2017.

Archila Neira, Mauricio (2005). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: CINEP-ICANH.

Campo, Jean Nilton (2011). “El decreto 2500: ¿entre la contratación y la autonomía?”. *Señas. Revista de la Casa del Pensamiento de la Cxhab Wala Kiwe- ACIN*, 1 (pp. 106 – 113).

Carmona, Sergio Iván (1993). “Los embera, gentes de río, selva y montaña”. En Correa, F., *Encrucijadas de Colombia Amerindia* (pp. 297-319). ICAN. Colcultura.

Caviedes, Mauricio (2008). “El ‘Pensamiento Salvaje’ del ‘Indio Moderno’: los planes de vida como proyecto político y económico”. Revista *Etnias y Política*, N° 9, diciembre 2008 (pp. 56-80). Bogotá: CECOIN.

Caviedes, Mauricio (2011). *Oro a cambio de espejos. Discurso hegemónico y contra-hegemónico en el movimiento indígena en Colombia. 1982-1996*. Tesis de doctorado en Historia. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4019/1/Mauriciocaviedespinilla.2011.pdf>. Consultado por última vez: 30 de octubre de 2017.

Dussan de Reichel, A & Reichel-Dolmatoff, G. 2011 (1964). *La gente de Aritama. La personalidad cultural de una aldea mestiza de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Friede, Juan (1976). *El indio en lucha por la tierra*. Bogotá: Editorial Punta de Lanza. [1944].

García, Antonio (1939). *Pasado y presente del indio*. Bogotá: Editorial Centro S.A.

Gómez, Augusto J. (2005). *Indios, misión, colonos y conflictos (1845-1970)*. Tesis de doctorado. Doctorado en Historia. Universidad Nacional de Colombia.

Gómez, Augusto J. (2001). “Raza, ‘salvajismo’, esclavitud y ‘civilización’: fragmentos para una historia del racismo y de la resistencia indígena en la amazonía”. Revista *Imani Mundo. Estudios en la Amazonía colombiana*. Franky, Carlos E. & Zárate Botía, Carlos G. (eds). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Granados, Diana (2016). *Jóvenes indígenas urbanos y autoridades tradicionales indígenas en el Cauca: disputas, tensiones y negociaciones en la definición de la identidad étnica*. Tesis de maestría en antropología. Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá. En: <http://www.bdigital.unal.edu.co/52653/1/Tesis%20de%20Maestr%C3%ADa%20Diana%20Granados%202016%20Junio%20%281%29.pdf>. Consultado por última vez: 30 de octubre de 2017.

Hale, Charles y Millamán, Rosamel (2006). Cultural Agency and political struggle in the era of the indio permitido. En Sommer, D. (editor), *Cultural Agency in the Americas*. Londres: Duke University Press.

Houghton, J. & Villa, W. (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia: 1974-2004*. CECOIN, OIA-IWGIA.

Houghton, Juan (2008). “Introducción. Desterritorialización y pueblos indígenas”. En Houghton, Juan (editor), *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*.

Houghton, Juan; M., Rocha, J.; y Caviedes, Mauricio (2016). “Daño cultural: Análisis crítico jurídico-antropológico y recomendaciones al Estado colombiano para su

caracterización, prevención y reparación”. Convenio Específico Cooperación 09 suscrito entre el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH y la Corporación Ensayos para la Formación de la Cultura Política. Bogotá. Documento Inédito.

Jelin, Elizabeth (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Laurent, Viriginie (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia 1990-1998: motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: ICANH.

Le Grand, Catherine (1986). *Frontier Expansion and peasant protest in Colombia 1850-1936*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Muelas, Lorenzo (2005). *La fuerza de la gente. Juntando recuerdos sobre la terrajería en Guambía, Colombia*. Bogotá: ICANH.

Múnica Ruiz, Leopoldo (1998). *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*. Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia-CEREC.

Pineda Camacho, Roberto (1984). “La reivindicación del indio en el pensamiento social colombiano”. En *Un siglo de investigación social*. Bogotá: Etno.

Rappaport, Joanne (1990). *The politics of memory: native historical interpretation in the colombian andes*. New York: Cambridge University Press.

Reichel-Dolmatoff, Gerardo (1968). *Desana. Simbolismo de los indígenas Tukano del Vaupés*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Riaño Alcalá, Pilar (2006). *Jóvenes, memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, Icanh.

El movimiento indígena en el gobierno de Rafael Correa: diez años de retrocesos y contradicciones

Sofía Cordero Ponce

Este ensayo analiza las relaciones conflictivas entre el movimiento indígena y el gobierno de Alianza País bajo la presidencia de Rafael Correa (2007-2017). Se ha indagado mucho sobre el fracaso de un acuerdo entre la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Pachakutik¹ con Alianza País. Algunos lo explican por la complejidad constitutiva del movimiento indígena que se expresa en la naturaleza étnica de la CONAIE, por un lado, y, por otro, en el carácter pluriétnico de Pachakutik. Si bien es fundamental tomar en cuenta el carácter complejo del movimiento indígena –por sus articulaciones internas– existen señales que llevan a pensar que la imposibilidad de un acuerdo con Alianza País se debió también a otros factores, tales como las experiencias en la trayectoria político-electoral del movimiento indígena a partir de la creación de Pachakutik; el estilo y manejo personalista del poder por parte de Rafael Correa; y las profundas diferencias en sus agendas programáticas². Las divergencias fueron muy evidentes en las políticas sobre la propiedad y explotación de recursos naturales que afectan a comunidades indígenas –sobre todo en el sector minero–, y en la política sobre descentralización que atenta contra el derecho indígena a la autodeterminación. En relación al último tema, se analizan tres experiencias de autonomía –CITIGAT, Pijal y Cayambe– que reflejan las tensiones entre el movimiento indígena y el gobierno de Alianza País y las consecuencias negativas para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas en Ecuador.

1 El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik se inscribió en 1995 con la sigla MUPP-Nuevo País, sin embargo, es conocido como Pachakutik.

2 Este trabajo aborda los aspectos que provocaron conflictos entre el movimiento indígena y el gobierno de Rafael Correa concentrándose en aquellas políticas que vulneraron derechos colectivos profundizados en la Constitución del 2008. Por tanto, la atención no se centra en el proyecto de gobierno de Rafael Correa, sino en las medidas que afectaron directamente al movimiento indígena de manera negativa.

En la década de los noventa, el movimiento indígena incursionó en el escenario político con toda su complejidad. El levantamiento de 1990 se constituyó en una plataforma para la propuesta de Estado Plurinacional y el reconocimiento de las nacionalidades indígenas, y también incluyó las demandas referidas a la lucha antineoliberal bajo el lema “nada sólo para los indios”. Más tarde, en 1996, la creación de Pachakutik –partido político nacido como instrumento electoral de la CONAIE– abrió un debate interno porque las organizaciones amazónicas articuladas en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana³ (CONFENAIE) defendieron el carácter indígena de su brazo político, mientras que las de la sierra –articuladas en la Ecuarunari⁴– proponían un movimiento intercultural. La creación de Pachakutik fue un paso adelante hacia la articulación con otros sectores populares del campo y de la ciudad que cuestionaban las políticas neoliberales.

La trayectoria electoral de Pachakutik entre 1996 y 2002 estuvo marcada por una paradoja. Por un lado, tuvo importantes logros que le permitieron acceder al poder legislativo y posicionarse como primera fuerza electoral en gobiernos locales con población mayoritariamente indígena de la Sierra y la Amazonía. Sin embargo, las experiencias de apoyo a candidatos a la presidencia ajenos al movimiento indígena y sin trayectoria de militancia política fueron negativas. Freddy Ehlers, que había ganado cierta imagen pública por conducir un programa televisivo, fue candidato presidencial en 1996 por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)⁵ obteniendo el tercer lugar con 20,61 % de los votos. En 2002, Lucio Gutiérrez, excoronel del ejército⁶, fue candidato presidencial en 2002 por la alianza entre su partido Sociedad Patriótica y Pachakutik (PSP/MUPP-NP) y ganó la presidencia con el 55 % de los votos. Durante los primeros meses de gobierno se entregaron dos ministerios a dirigentes históricos de la CONAIE (Relaciones Exteriores a Nina Pacari y Agricultura a Luis Macas), pero, a los pocos meses, el gobierno dio un vuelco e inició un proceso de hostigamiento y agresión sistemática al movimiento indígena. A partir de entonces, empezó una nueva etapa en la vida política de la CONAIE y Pachakutik marcada por la crisis resultante de la fallida alianza con Gutiérrez, pero también por el contexto adverso configurado a partir del

3 La CONFENAIE se fundó en 1980 y articula a las organizaciones de los pueblos amazónicos Quechua, Shuar, Achuar, Sapara, Shiwiari, Waorani, Siona, Cofán, Secoya, Andwa y Kijus.

4 La Ecuarunari se creó en 1972 y su nombre proviene de las palabras Ecuador Runakunapak Rikcharimuy, que en quechua significa “el despertar de los hombres ecuatorianos”.

5 El Movimiento de Unidad Plurinacional-Nuevo País Pachakutik se creó en 1995 como el brazo político electoral de la CONAIE y confluyeron en su nacimiento otros sectores como la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y la Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFUNASSC). Se inscribió en el Tribunal Supremo Electoral en 1995 con la sigla MUPP-NP, sin embargo, es conocido simplemente como Pachakutik.

6 Lucio Gutiérrez se unió al levantamiento indígena que derrocó a Jamil Mahuad el 21 de enero del año 2000.

arribo de Rafael Correa a la presidencia. Las elecciones del 26 de noviembre de 2006 ya evidenciaron aquello cuando Rafael Correa ganó en segunda vuelta con 56,67 % de los votos frente a su adversario Álvaro Noboa, que consiguió 43,33 %, mientras que el candidato por Pachakutik, Luis Macas, solamente obtuvo 2,19 % de los votos en primera vuelta.

En el escenario preelectoral de ese año, el movimiento indígena y Alianza País aparentaban representar una misma tendencia ideológica y defender una agenda similar. En los meses de marzo y abril, en medio de las negociaciones para una posible firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la exigencia de la terminación del contrato con la Occidental Petroleum Corporation (OXY), el movimiento indígena había iniciado protestas que contaron con el apoyo del flamante candidato. Rafael Correa se mostró abierto a la posibilidad de formar binomio con un candidato indígena para la vicepresidencia. La idea molestó a varios dirigentes y a las bases de la CONAIE que aspiraban a participar con candidato propio para la presidencia y miraban expectantes el reciente triunfo de Evo Morales en Bolivia, acontecido en diciembre de 2005. Por su parte, Luis Macas había retomado la presidencia de la CONAIE (2005-2007) y propuso a Rafael Correa que sea candidato a vicepresidente, sin embargo, él estaba muy lejos de aceptar la propuesta y se diluyó la posibilidad de una alianza.

Desde el primer día del gobierno de Alianza País, el movimiento indígena se posicionó como vigilante del proceso hacia la Asamblea Constituyente⁷ y propuso la conformación de una lista única para la elección de asambleístas. El gobierno no demostró interés en la propuesta y formó su propia lista con la que participó en las elecciones del 30 de septiembre de 2007 y ganó 80 de 130 escaños, mientras que Pachakutik obtuvo solamente dos asambleístas propios.⁸ A partir de entonces, se hizo evidente el manejo de la Asamblea Constituyente desde el buró político de Alianza País con Rafael Correa a la cabeza y empezaron a visibilizarse los conflictos en torno al manejo y explotación de recursos naturales.

Recursos naturales y derechos indígenas: la lucha por el Mandato Minero

La Asamblea Constituyente se inauguró el 30 de noviembre del 2007 y, a partir de entonces, se convirtió en un espacio de conflicto entre los sectores que apoyaban las decisiones del presidente Correa y aquellos que buscaban abrir espacios de diálogo con los pueblos indígenas, como fue el caso de Alberto Acosta, presidente de la Asamblea Constituyente.

7 Igual que en 1998, la Asamblea Constituyente fue convocada en 2007 para dar una salida a la crisis del régimen político y modificar el modelo de Estado.

8 La CONAIE articuló el Frente Nacional por la Asamblea Constituyente con trabajadores campesinos y urbanos, afroecuatorianos, mujeres y ecologistas. Logró reunir alrededor de 32 organizaciones y se presentó como la “unidad de las izquierdas”.

Esa división se expresó en posturas radicalmente opuestas con respecto a la explotación minera y sus consecuencias para los derechos de los pueblos indígenas. Durante el año 2007, se agudizaron varios conflictos por minería que se arrastraban desde el año 2005 y el gobierno desplegó una estrategia de control y militarización en las zonas de conflicto, posicionándose como garante de las empresas mineras. En la Asamblea Constituyente, sectores ecologistas y afines al movimiento indígena plantearon la necesidad de suspender las concesiones mineras otorgadas por el Estado en años anteriores porque no garantizaban el respeto de los derechos de los pueblos indígenas que se estaban incluyendo en el proyecto de nueva Constitución. El gobierno, por su parte, planteó una posición nítida a favor de las concesiones mineras y desplegó una serie de acciones y políticas encaminadas a un mayor control por parte del Estado, lo que se reflejó en la nueva Ley de Minería expedida el 29 de enero de 2009 y la posterior creación de la Empresa Nacional Minera del Ecuador (ENAMI-EP) y de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM). En adelante, se dieron profundas contradicciones entre la política de minería del gobierno y los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución. Paralelamente, la CONAIE radicalizó sus posturas respecto al tema minero. Marlon Santi, dirigente amazónico de la comunidad de Sarayaku⁹, fue electo presidente de la CONAIE en enero de 2008 como un gesto estratégico por la demanda que ganó su comunidad contra la empresa OXY después de una lucha en tribunales internacionales durante más de veinte años.

En abril del 2008, conjuntamente con ecologistas, feministas y sectores populares en general, la CONAIE presentó el Mandato Minero en el que se demandó la regulación de la actividad minera y se exigió poner fin a las concesiones que no cumplieran con compromisos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y del medioambiente. El Mandato Minero generó la articulación y movilización de amplios sectores que se expresaron en varias ciudades. El gobierno minimizó las protestas desvalorizando las luchas locales surgidas en las zonas de conflicto, que se diluían en los escenarios de la disputa mediática y en las calles de las ciudades grandes e intermedias. Las diferencias entre las posturas del buró político de Alianza País y del movimiento indígena y ecologista se volvieron irreconciliables y culminaron con la renuncia del presidente de la Asamblea Constituyente, por pedido del Ejecutivo. El discurso del presidente Correa en la entrega del borrador final de Constitución expresó claramente esas diferencias irreconciliables:

Paradójicamente los principales peligros no han venido de una oposición que ni siquiera se cree a sí misma, sino de nuestras propias contradicciones, de esas agendas propias que se metieron por las trasteras, de un falso sentido de democracia que buscó los aplausos de los grupos que precisamente debíamos combatir, de un caballo de Troya que llevaba en su vientre aspiraciones y hasta frustraciones por las que no había votado el pueblo ecuatoriano

9 La comunidad quechua de Sarayaku se encuentra en la provincia de Pastaza, en la Amazonía ecuatoriana.

(...). Lo dije el 29 de noviembre del 2007, en la inauguración de esta Asamblea: el mayor peligro para nuestro proyecto de país es el izquierdismo y el ecologismo infantil. Temo que no me equivoqué, aunque tal vez me faltó añadir el indigenismo infantil. (“Intervención Presidencial en la Ceremonia de Clausura de la Asamblea Nacional Constituyente”, Montecristi, 25 de julio de 2008)

En estas circunstancias, el 28 de septiembre de 2008 se aprobó la nueva Constitución mediante referéndum con el 63,93 % de los votos. El movimiento indígena apoyó la aprobación de la Constitución por los avances que esta representa no solo por el reconocimiento del Estado Plurinacional, sino de sus derechos colectivos. Paralelamente, se mantuvo atento a las futuras acciones del gobierno respecto a un conjunto de leyes fundamentales, entre las que destacamos la Ley de Minería y la Ley de Descentralización Territorial por sus consecuencias para el futuro de los pueblos indígenas.

En abril de 2009 se realizaron las elecciones generales en un contexto conflictivo porque varios sectores sociales se articularon en contra de la promulgación de la nueva Ley de Minería –que ignoró las demandas del Mandato Minero impulsado por la CONAIE– y se movilizaron en las principales ciudades y en las zonas de conflicto de la Amazonía y la Sierra Sur. Rafael Correa ganó con el 51,99 % de votos, sin necesidad de una segunda vuelta. La CONAIE y Pachakutik no apoyaron oficialmente a ningún candidato ni propusieron uno propio, demostrando un repliegue hacia la rearticulación del movimiento indígena desde sus bases, en un contexto nítidamente adverso. Para comprender mejor las consecuencias negativas de la política minera desplegada por el gobierno, analizamos a continuación la experiencia del pueblo Shuar en su lucha contra la empresa china Ecuacorriente S.A. (ECSA) en la zona amazónica de la Cordillera del Cóndor.¹⁰

Minería en la Cordillera del Cóndor: la experiencia del pueblo Shuar

Para comprender las agresiones sufridas por el pueblo Shuar en la Cordillera del Cóndor, es necesario tomar en cuenta los momentos previos a la llegada de Rafael Correa al poder. En el año 2006, se consolidaron procesos de resistencia contra el proyecto Mirador de la empresa china Ecuacorriente S.A. (ECSA) en Zamora Chinchipe y contra el proyecto San Carlos Panantza de la empresa Lowell Mineral Exploration Ecuador S.A. en Morona Santiago. El pueblo Shuar lideró un paro que duró 75 días, cuyo lema fue “limpieza de los territorios”, y consiguió que el gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007) se comprometiera a suspender definitivamente las actividades mineras en Morona Santiago. Si bien no se cumplió con el compromiso, el paro dio como resultado la creación de la Asamblea Biprovincial, que reunió a 1.500 pobladores en el cantón El Pangui, en la provincia de Zamora Chinchipe, que se enfrentaron a las fuerzas militares

¹⁰ La Cordillera del Cóndor es parte de la Cordillera de los Andes y se encuentra tanto en territorio peruano como ecuatoriano. En Ecuador se ubica entre las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

que defendían a la empresa minera ECSA en su campamento. Esto sucedió de manera paralela al triunfo electoral de Rafael Correa y como preludeo para la instalación de la Asamblea Constituyente.

Con estos antecedentes, la nueva Constitución y la Ley de Minería, vigente desde el 29 de enero del 2009, establecieron un marco legal que facilitó en adelante las agresiones a pueblos indígenas protagonizadas por las empresas mineras y el Estado.

Así, en la nueva Constitución se establece que:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (artículo 323)

Por otro lado, la nueva Ley de Minería establece que:

Se declara de utilidad pública la actividad minera en todas sus fases, dentro y fuera de las concesiones mineras. En consecuencia, procede la constitución de las servidumbres que fueren necesarias, en el marco y límites establecidos en esta ley, considerando la prohibición y excepción señaladas en el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador. (artículo 15)

De esta manera, la minería quedó considerada bajo la figura de “utilidad pública” justificando la expropiación de tierras y la construcción de “servidumbres”, es decir, caminos de acceso para los objetivos de explotación minera en territorios de las comunidades. La Ley de Minería permite además que las empresas ocupen las tierras a cambio de una compensación económica mínima a sus dueños quienes quedan limitados “temporalmente” de habitar y hacer uso de sus tierras. La ley no permite que las personas afectadas se opongan al desalojo mediante acciones legales. Sin poder acudir a ninguna instancia jurídica, los pobladores solo tienen la opción de “negociar” los montos que las empresas ofrecen a cambio de sus tierras. Quienes se han resistido a aquello, han sido expulsados por la fuerza pública con el apoyo de guardias privados de las empresas.

El primer caso de desalojo para la explotación minera del proyecto Mirador (ECSA) se dio en el barrio San Marcos ubicado en la parroquia de Tundayme, cantón El Pangui en la provincia Zamora Chinchipe. En el año 2009, la escuela y la iglesia dejaron de funcionar por orden de las autoridades y, para noviembre del 2010, el 95 % de las familias se trasladó a Tundayme después de ser obligadas a aceptar los montos que la empresa ofrecía a cambio de sus tierras. Tras los primeros desalojos, los pobladores del barrio San Marcos crearon la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor (CASCOMI). Su objetivo era reclamar por procesos ilícitos y fraudulentos de compra de tierras y repoblar el barrio. Los pobladores de San Marcos lograron organizarse y, en febrero de 2015, construyeron nuevas casas y reactivaron la escuela y la iglesia. Frente

al repoblamiento del barrio, ECSA y el Estado llevaron adelante un segundo desalojo. El mayor operativo se realizó en septiembre de 2015 con la participación de la policía nacional, guardias y trabajadores de ECSA y funcionarios de la Agencia de Regulación y Control Minero. En ese operativo se derrumbó también la escuela. Los desalojos continuaron entre diciembre de 2015 y febrero de 2016.

A partir del año 2010 se hicieron más visibles los conflictos por las malas condiciones de trabajo y los abusos sufridos por los trabajadores de ECSA. En ese año los trabajadores crearon el Comité de Empresa Takakmamu y empezaron una serie de paros y tomas de instalaciones. Los trabajadores demandaron mejores condiciones de trabajo y denunciaron distintos tipos de abuso. Las comunidades Shuar han sido víctimas de las estrategias de división impulsadas desde la empresa que salen de la organización comunitaria y generan tensiones en su interior. CASCOMI, por su parte, constituye una red de apoyo que intenta mantener los reclamos y negociaciones en los márgenes comunitarios. En este contexto de despojo, amedrentamiento y acoso a la población, y al mismo tiempo dependencia económica generada por la empresa minera, se produjo la muerte de José Tendetza, dirigente Shuar de la comunidad Yanúa Kim de la parroquia Tundayme. Este hecho evidenció los alcances e implicaciones del conflicto en la Cordillera del Cóndor porque Tendetza ejerció como vicepresidente de la Asociación Shuar Kakaram y presidente de la Asociación de El Panguí. José Tendetza desapareció en noviembre de 2014 cuando se dirigía a una asamblea en la Asociación Shuar de Bomboiza en Morona Santiago para tratar temas relacionados al conflicto con la empresa a la que asistirían funcionarios del Ministerio de Minería, de Medio Ambiente y de ARCOM. El 2 de diciembre fue hallado muerto en la orilla de un río y hasta la fecha el caso no ha sido esclarecido, ni se ha sancionado a los culpables.

Si las políticas en torno a la explotación de recursos naturales violaron los derechos colectivos de los pueblos indígenas, otro escenario de conflicto entre la CONAIE y el gobierno de Alianza País se dio por la tensión entre descentralización estatal y autonomía indígena.

Descentralización y autonomías indígenas

Las relaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas en torno a las demandas por autogobierno también estuvieron teñidas de conflictividad. El tema está marcado por una serie de paradojas y contradicciones que se evidencian al analizar los distintos procesos de lucha que los pueblos llevan adelante para resistir y, en algunos casos, consolidar sus autonomías. La nueva Constitución ha incluido no solo el reconocimiento del Estado Plurinacional sino también una serie de avances respecto al ejercicio de la autodeterminación que, en el año 2010, tomaron forma en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). Estos avances se dieron sin la presencia de los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente que se llevó adelante en un contexto de conflictos y tensiones entre el gobierno y la CONAIE.

Este hecho expresa, por un lado, la fuerza de las demandas de la CONAIE y, por otro, la importancia del accionar de algunos actores políticos vinculados con el movimiento indígena que apoyaron sus reivindicaciones durante el periodo de debates.

A partir del año 2010, los pueblos indígenas han enfrentado un contexto contradictorio marcado por un marco jurídico y constitucional que profundiza las oportunidades para el autogobierno y el proyecto de centralización estatal impulsado por el oficialismo. El fortalecimiento del Estado durante el gobierno de Alianza País no solo implica la centralización del poder en el Ejecutivo sino también el fortalecimiento de un modelo de gestión descentralizada y pensada “desde arriba” que no tiene la flexibilidad que requiere la construcción de autonomías indígenas. El modelo de descentralización “desde arriba” se expresa en el primer artículo del COOTAD que establece un Régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados que “...desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial” (COOTAD, 2010). El gobierno se ha enfocado en el fortalecimiento y la puesta en marcha de este proyecto de descentralización, dejando de lado o poniendo obstáculos a las autonomías indígenas, como se demuestra a continuación.

En lo que respecta a las posibilidades para el autogobierno indígena, el COOTAD contempla la creación de circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en un esquema de regímenes especiales:

Son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la división política administrativa del Estado, que ejercerán las competencias de nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se registrarán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del presupuesto general del Estado que les correspondan. (COOTAD, 2010, artículo 93)

Es un enorme avance en la normativa ecuatoriana que se reconozca el derecho a construir dichos regímenes en base a los “usos y costumbres” y se establezcan los procedimientos para su conformación a través de la figura de consulta popular.¹¹

11 Respecto a su conformación, “[l]as parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios podrán adoptar este régimen especial de gobierno, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos, correspondientes al registro electoral de la respectiva circunscripción, en la que se incluirá el estatuto de constitución y funcionamiento” (COOTAD, 2010, artículo 94). Respecto a “[l]a iniciativa para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades o pueblos y nacionali-

Es importante tomar en cuenta que el COOTAD prevé, además de las circunscripciones territoriales, otras tres opciones de autogobierno que se acomodan a distintas circunstancias de los pueblos indígenas. Está por un lado la posibilidad de que dos o más circunscripciones territoriales, comunidades, parroquias, cantones y provincias se fusionen para “conformar una nueva circunscripción, en el marco de la organización político administrativa con el objetivo de ir reconstituyendo los territorios ancestrales” (COOTAD, 2010, artículo 96). Por otro lado, el COOTAD contempla la posibilidad de que existan pueblos y nacionalidades que no cumplen con los requisitos establecidos en la Constitución para conformar circunscripciones territoriales indígenas y, en este caso, establece que:

Los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no puedan constituirse en circunscripciones territoriales indígenas, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, ejercerán los derechos colectivos establecidos en la misma, en especial sus propias formas de convivencia, organización social y su autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados establecerán un proceso de planificación conjunto y podrán delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas indígenas. (COOTAD, 2010, artículo 97)

Por último, se prevé la existencia de pueblos y nacionalidades que se encuentran dispersos territorialmente, para lo cual establece: “Aquellas nacionalidades que se encuentren separadas territorialmente de las circunscripciones territoriales indígenas se integrarán en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (COOTAD, 2010, artículo 97). Este es un artículo fundamental porque, históricamente, los pueblos indígenas han experimentado procesos de migración de una región a otra, lo que provoca que muchos de ellos vivan entre el campo y la ciudad y, en algunos casos, abandonen definitivamente sus comunidades para asentarse en espacios urbanos.

A continuación se analizan tres experiencias de autogobierno indígena que ponen en evidencia la diversidad de realidades que viven los pueblos indígenas en la sierra ecuatoriana: la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT); la comunidad de Pijal y su proyecto de “mancomunidad” en torno a la Junta Parroquial de González Suárez; y el proyecto de autogobierno de la Federación del pueblo Cayambe que contempla poblaciones que habitan distintas provincias.

dades indígenas, afro ecuatorianas o montubias corresponde a estos o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente. Para el efecto las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta. El Consejo Nacional Electoral deberá realizar la convocatoria para la consulta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la petición. En caso de que el resultado sea positivo, entrará en vigencia una vez que el Consejo Nacional Electoral proclame los resultados” (COOTAD, 2010, artículo 95).

Nuestro análisis se enfoca en evaluar el carácter político del proceso de construcción de las autonomías indígenas considerando sus dimensiones experimental, performativa y democrática.¹² El carácter político implica prestar atención a los actores, sus identidades y tramas organizativas que entran en juego en los procesos de toma de decisión respecto a temas fundamentales que componen el autogobierno y van más allá de la simple administración local. Tiene una dimensión experimental porque es un proceso que va más allá del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos y se manifiesta en los proyectos de construcción de autogobierno indígena. Por otra parte, presenta una dimensión performativa que exige analizar las identidades de los actores como resultado de trayectorias sociales, políticas y culturales que se expresan en el momento de plantear y diseñar las autonomías. Finalmente, el análisis de la dimensión democrática de las autonomías permite poner de relieve el reconocimiento y la importancia de los usos y costumbres en la elaboración de las demandas indígenas, así como en sus propuestas de autogobierno y en su relación con el Estado Plurinacional. Así, el carácter político implica entender la autonomía como un proceso abierto, donde sus dimensiones se manifiestan de diversas formas y permiten evaluar la riqueza de las experiencias analizadas.

Un primer aspecto que se destaca de las experiencias de autonomía indígena en Ecuador es que tienen dos niveles de organización y acción: uno interno, “hacia adentro”, que se refiere al funcionamiento de la CITIGAT, de la comunidad de Pijal y de la Federación del Pueblo Cayambe; el otro nivel es externo, “hacia afuera”, y tiene que ver con la articulación de estos espacios con la CONAIE y Pachakutik, y con otros partidos políticos e instancias de gobiernos locales como juntas parroquiales, municipios y prefecturas. Esta articulación posibilita que los pueblos indígenas accedan a la competencia electoral para ocupar cargos en los diferentes niveles de gobiernos locales. Si bien Pachakutik sirvió siempre como canal de acceso a los gobiernos locales, Alianza País obstaculizó ese papel al propiciar un proceso de descentralización “desde arriba”.

Otro aspecto a destacar es que los casos presentan evidentes diferencias entre sí, lo que demuestra que no forman parte de un proceso uniforme. La construcción de autonomías indígenas en Ecuador se caracteriza porque se trata de intentos aislados y diversos de autonomía y autogobierno, con escasas posibilidades de mantenerse o prosperar en el futuro. Con todo, su valor radica en que cada experiencia es un ejemplo que demuestra la diversidad que caracteriza a la realidad social de la sierra del Ecuador. Por esa razón utilizan una norma general como herramienta –el COOTAD–, pero cada caso adopta una figura distinta: circunscripción por parte de la CITIGAT, “mancomunidad” en la experiencia de Pijal y autogobierno del pueblo Cayambe para una población dispersa en territorio discontinuo.

12 Estas dimensiones constituyen elementos teóricos y metodológicos que hemos elaborado a partir de la lectura de una “teoría política de la autonomía” (Máiz, 2007).

Estas experiencias de autonomía indígena son muy sugerentes, puesto que no forman parte de un proceso impulsado de manera general por el movimiento indígena, o por el Estado, un hecho que también las debilita porque las expone a la influencia negativa del gobierno central.

CITIGAT: obstáculos y estrategias de la circunscripción

La Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT) se ubican en la provincia de Cotopaxi, en el cantón Pujilí, parroquia de Guangaje. La CITIGAT fue reconocida por el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE)¹³ en 2007, como resultado de un proceso en el que los *ayllus* (familias), las comunidades y el cabildo establecieron sus normas de convivencia y organización. En ausencia de una ley sobre circunscripciones territoriales indígenas, la CITIGAT se valió de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 1998. Poco menos de la mitad de las 35 comunidades que existen en la Parroquia de Guangaje pudo llevar adelante un proceso de esa magnitud merced a su experiencia organizativa y por el ejercicio cotidiano de sus usos y costumbres que conviven en sus territorios –de manera fluida y contradictoria– con procesos de modernización e injerencia del Estado y otros actores.

La creación de la CITIGAT pone en evidencia la existencia de una gran capacidad de experimentación que depende de la iniciativa de sus pobladores, aunque se enfrenta a un Estado que deja poco espacio para el ejercicio del autogobierno. Además, las prácticas indígenas están en constante tensión con los procesos de modernización y las migraciones que incentivan otras formas de vida, inclusive en lo cotidiano, y una diversificación de actividades y de relaciones con el gobierno central y con la sociedad. Estas relaciones relativizan los objetivos de autonomía y autogobierno de las organizaciones indígenas.

Los antecedentes de la CITIGAT se encuentran en la década de los ochenta, cuando las comunidades de Tigua se involucraron en los procesos organizativos que desembocaron en la creación de la CONAIE en 1986. La principal organización que articuló a las comunidades de Tigua fue la Unión de Organizaciones y Cabildos de Tigua (UNOCAT) con el apoyo de misioneros salesianos. La UNOCAT fue la base del proceso de constitución de la CITIGAT y a partir de su primer estatuto se elaboraron las reglas que rigen esa circunscripción indígena. La UNOCAT fue el medio por el cual las comunidades se involucraron en la pirámide organizativa que constituye la CONAIE. La UNOCAT corresponde al nivel de organización

13 El CODENPE se creó mediante Decreto Ejecutivo en diciembre de 1998 a partir del reconocimiento de los derechos colectivos de las nacionalidades en la Constitución. El objetivo de su creación fue responder a "...la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado" (<http://www.global.net/iepala/global/fichas/ficha.php?id=13791&entidad=Agentes&html=1>).

de segundo grado¹⁴ y forma parte del Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC) –que pertenece al nivel provincial–, que a su vez es parte de la Ecuarrunari, la organización de nivel regional de la Sierra que está articulada a la CONAIE. Por su parte, la CONAIE, a través de Pachakutik, vincula a las autoridades de las comunidades con los diferentes niveles de gobierno que existen en la provincia: la junta parroquial de Guangaje, el municipio del cantón Pujilí y la prefectura de Cotopaxi. Esta estructura configura el carácter político de la CITIGAT de dos maneras. En primer lugar, las organizaciones constituyen el entramado a través del cual las comunidades y las autoridades articulan sus necesidades, demandas y reivindicaciones; se trata de un entramado propio que se ha construido durante décadas de maduración y articulación del movimiento indígena, y pone en evidencia la existencia de una gran capacidad de experimentación.

En segundo lugar, la consolidación de Pachakutik en los niveles locales lo convierte en el principal garante de los procesos de autogobierno, puesto que ha logrado que la gestión de la junta parroquial, el municipio y la prefectura sea permeada por las formas de hacer política de los pueblos indígenas a partir de sus identidades, preferencias e intereses, denotando la importancia de la dimensión performativa de la autonomía. Es preciso resaltar que, desde su primera participación electoral en 1996, Pachakutik desplazó a los partidos políticos no considerados “propios” por las comunidades y permitió la consolidación de una identidad política que trascendió lo comunitario hasta llegar a todos los niveles de gestión; una política indígena que reclamaba la autodeterminación de los pueblos y, en este caso concreto, demandó el reconocimiento del gobierno territorial a través de la CITIGAT.

El entramado organizativo en torno a la CONAIE y Pachakutik permite fortalecer la experiencia de autogobierno de la CITIGAT y su vinculación con los niveles de gestión estatal pero, al mismo tiempo, está marcado por contradicciones internas porque varios *ayllus* disputan el poder y se constituyen en obstáculos para la construcción de un proyecto común. El poder se ejerce desde los *ayllus* y existe una fragmentación política que tiene como consecuencia la ausencia de una idea de territorio común. Así, en la CITIGAT prevalecen las identidades y lealtades parciales y las pugnas internas, lo que ha facilitado la injerencia del gobierno a través de Alianza País. Para cumplir su proyecto, Alianza País desplegó una estrategia electoral que incluyó la negociación de candidaturas por fuera de la estructura organizativa de la CONAIE, generando una división en la CITIGAT. El partido de gobierno, al margen de la lógica organizativa indígena, negoció candidaturas con ofrecimientos de obras públicas y recursos en general que se han tramitado a través de las instancias de gobierno local en el nivel parroquial, municipal y provincial. Asimismo, esa lógica verticalista del gobierno se ha aprovechado de la dependencia de la CITIGAT que no tiene reconocimiento legal y, por ende, carece de recursos propios.

14 Según Luciano Martínez, una organización de segundo grado “es una agrupación de organizaciones de base (homogénea u heterogénea) que adquiere un estatuto de representatividad local y/o regional en la medida en que busca concretar las demandas provenientes de sus bases” (Martínez, 2008: 115).

La CITIGAT, si bien ha sido reconocida por el CODENPE, no cumple con los requisitos previstos en el COOTAD para conformar circunscripciones territoriales indígenas. Por tanto, ha funcionado *de facto* haciendo uso de los recursos provenientes de la junta parroquial de Guangaje, del municipio de Pujilí y de la prefectura de Cotopaxi gracias a las relaciones establecidas por autoridades electas a través de Pachakutik, ya que muchas de ellas han surgido de las mismas comunidades de Tigua. Sin embargo, con la presencia de Alianza País este funcionamiento se volvió cada vez más difícil. Las relaciones con la prefectura de la provincia fueron fluidas hasta el año 2012, cuando Alianza País desplazó a Pachakutik. Entre 2000 y 2012, César Umajinga, líder histórico de las comunidades de la CITIGAT y candidato por Pachakutik, ejerció el cargo de prefecto. En 2012, Blanca Guamangate, exdirigente de la CONAIE que trabajó junto a Umajinga durante varios años, fue cooptada como candidata por Alianza País y salió victoriosa. Desde entonces la prefectura se ha convertido en una instancia de oposición para la CITIGAT y, a través del manejo de recursos para la ejecución de obras, ha roto los canales de negociación de las comunidades para entablar relaciones clientelares con algunos dirigentes.

Los gobiernos locales controlados por Alianza País a partir de las elecciones seccionales de 2009¹⁵ no demostraron interés en apoyar experiencias de autogobierno indígena que desafíen la institucionalidad del Estado. Desde entonces, existen fuertes conflictos entre las autoridades electas como candidatos por Pachakutik, que ocupan cargos en los niveles parroquial, municipal y prefectural, y las autoridades que acceden a esos niveles de gestión como candidatos de Alianza País. Por otro lado, las relaciones clientelares que establecen las autoridades oficialistas con las comunidades utilizando a los gobiernos parroquiales, municipales y provinciales han puesto a la CITIGAT en una situación de vulnerabilidad y dependencia no solo en lo económico sino en lo político y organizativo. En esa línea, Alianza País ha interferido en la dinámica interna de la CITIGAT a través de la “refundación” de la UNOCAT. Los dirigentes que impulsan una “nueva” UNOCAT pertenecen a la parroquia de Zumbahua, situada junto a la parroquia de Guangaje, se han opuesto históricamente a la consolidación de la CITIGAT. La “refundación” de la UNOCAT siguió su curso y en diciembre de 2012 se reunieron algunas autoridades de comunidades para elaborar sus nuevos estatutos¹⁶.

15 El 26 de abril de 2009 se realizaron elecciones seccionales para elegir 23 prefectos y viceprefectos, 221 alcaldes municipales, 1.039 concejales urbanos, 542 concejales rurales y 3.970 miembros de Juntas Parroquiales. Los resultados arrojaron un total de 8 prefecturas y 72 alcaldías para Alianza País y 5 prefecturas y 26 alcaldías para Pachakutik.

16 “Constitúyese la Unión de Organizaciones y Cabildos de Tigua (UNOCAT) en una organización de segundo grado... Es una entidad histórica de sus raíces ancestrales, en ejercicio de sus derechos y garantías establecidas en la Constitución política expresamos nuestra libre voluntad de reconstruir y fortalecernos como comunidades indígenas de raíces ancestrales auténticas” (Estatuto aprobado por la Asamblea General, Zumbahua, 15 de diciembre de 2012).

Con estos elementos, los pobladores de la CITIGAT no se conciben a sí mismos como parte de un proyecto viable en el corto y largo plazo. La falta de recursos provoca que las nuevas generaciones busquen otras posibilidades de trabajo migrando a zonas urbanas y este hecho también retrasa el proceso de consolidación de la CITIGAT. Es decir, su capacidad experimental se debilita porque no puede impulsar políticas públicas para resolver sus demandas debido a la carencia de recursos o porque el Estado bloquea sus iniciativas provocando una desarticulación organizativa en la CITIGAT.

Este panorama les exige replantear la idea de autogobierno territorial y adoptar una mirada flexible respecto a quiénes son sus miembros y quiénes participan de sus redes organizativas. Algunos dirigentes sostienen que la población de Tigua considera como miembros de la CITIGAT a todos aquellos migrantes que desde las ciudades mantienen relaciones con sus comunidades a través de distintas redes. Un ejemplo es el Mercado Mayorista de Quito¹⁷, donde se ha creado una red de pobladores migrantes que mantienen sus fuentes de trabajo como cargadores, vendedores o choferes de camiones sin dejar de ser parte de los procesos organizativos de Tigua y cuya presencia es fundamental.

Se puede afirmar que la CITIGAT funcionó *de facto* a través de mecanismos informales y estrategias de utilización de las normas y derechos indígenas reconocidos en la Constitución hasta la llegada del gobierno de Rafael Correa. A partir del año 2007, la acción gubernamental enfocada en un proceso de descentralización “desde arriba” empezó a interferir en el funcionamiento de la autonomía indígena provocando que, en los últimos diez años, solo se registren retrocesos.

El balance muestra que tanto la dimensión performativa como experimental de la CITIGAT se han debilitado. En primer lugar, la identidad primaria, que corresponde a los *ayllus*, prevalece sobre una identidad compartida bajo nuevos criterios políticos e institucionales. Es decir, la autonomía no logra configurar una nueva identidad basada en un territorio con autogobierno como elemento comunitario general. Con todo, el reconocimiento y la articulación de los migrantes mediante redes es una demostración de que todavía existen interesantes esfuerzos performativos. Por otra parte, en la medida que la CITIGAT no es reconocida legalmente como circunscripción, su funcionamiento –y por tanto su capacidad de experimentación– dependía del apoyo de sus aliados en los niveles de gobierno local, algo que se hizo menos probable después de las elecciones seccionales del año 2009, porque Pachakutik fue desplazado por Alianza País de algunos espacios de poder y CITIGAT sufrió las consecuencias de la carencia de recursos financieros. Finalmente, se puede afirmar que la dimensión democrática es débil porque predomina la pertenencia identitaria a los *ayllus* y se dificulta la toma de decisiones, al

17 El Mercado Mayorista de Quito funciona como centro de distribución, pero también de venta, de aquellos productos que llegan de todas las regiones del país para ser comercializados en mercados minoristas, tiendas y otros locales de la ciudad.

margen de la división en las filas del movimiento indígena provocada con la creación de una organización “paralela” y la cooptación de dirigentes por parte de Alianza País.

Pijal: estrategias de autogobierno más allá de lo comunitario

Este proceso de autonomía es sugerente porque denota las dificultades para su concreción y, al mismo tiempo, una gran capacidad de experimentación, puesto que se transita del modelo de comunidad a la “mancomunidad”, un término que usan sus dirigencias para su proyecto de agregación de juntas parroquiales para conformar una nueva circunscripción con el propósito de cumplir los requisitos legales previstos en el COOTAD, pero también de ir más allá de lo comunitario, hacia experiencias de autogobierno en las que conviven pueblos indígenas y mestizos, lo rural y lo urbano. Por eso se analizan dos momentos, el primero que corresponde a la comunidad Pijal y, el segundo, que se refiere al proyecto de “mancomunidad” a partir de la junta parroquial de González Suárez.

La comunidad de Pijal es la más grande de la provincia de Imbabura, cuenta con 5.000 habitantes que en su mayoría se reconoce como parte de la nacionalidad quechua y del pueblo Cayambe. Se ha ido formando a partir de procesos de migración desde comunidades ubicadas en la provincia de Imbabura como Cayambe, Cangagua, Tupigachi, Tabacundo, y de poblaciones afroecuatorianas del norte del país. Fue reconocida legalmente mediante la Ley de Comunas en 1946 y, más tarde, con la expedición de la primera Ley de Reforma Agraria de 1963. La organización en Pijal tomó fuerza a partir de la década de los setenta, cuando nuevos dirigentes vinculados a la Ecuarrunari y a la iglesia evangélica le dieron impulso a través de procesos de alfabetización y la fundación de una federación campesina. Más tarde, tras el retorno a la democracia, la comunidad recibió el impulso de los programas de alfabetización en lengua quechua que permitieron que líderes comunitarios se convirtieran en promotores y alfabetizadores.

El entramado organizativo de la comunidad se puede analizar en dos facetas: “hacia adentro”, como comunidad, y “hacia afuera”, respecto a la CONAIE y Pachakutik, así como con otros partidos políticos y niveles de gobierno como juntas parroquiales, municipios y prefecturas. La faceta “hacia afuera” se destaca por la iniciativa de formar una “mancomunidad”, en donde las autoridades indígenas entran en otra dinámica de organización en contacto con las juntas parroquiales que la conforman. La faceta “hacia adentro” se caracteriza por la organización comunitaria de Pijal alrededor de un cabildo que centraliza el poder, pero, por su extensión –650 hectáreas– y su población numerosa, la comunidad se divide por sectores con una directiva propia en cada caso: sector alto, sector bajo y sector centro. Además, existen asambleas en las que participan jefes de familia o *ayllus*. Una vez cada año se reúnen entre 600 y 700 para el cambio de directiva. Para otros temas, como gestión del agua y justicia, las asambleas se convocan

según las necesidades coyunturales. A esas asambleas asisten también las autoridades del cabildo, para mantenerse informadas y asesorar.

La organización comunal no solo implica el cabildo, que se elige cada año en asamblea por votación no secreta; existen, además, dos juntas de agua, una en la zona alta y otra en la baja. Además, hay asociaciones agrícolas, artesanos, grupos de mujeres y grupos religiosos, y todos asisten a las asambleas para elegir el cabildo. Se trata, en cierta medida, de una expresión de la dimensión democrática del proceso porque existen elementos de participación que proporcionan legitimidad a las decisiones, las cuales además responden a necesidades y problemas específicos de las familias o *ayllus* y a demandas de sectores agrupados por intereses. Sin embargo, como veremos, existen diferencias entre los sectores de la comunidad por sus relaciones con Pachakutik y Alianza País.

Respecto a sus relaciones con la CONAIE, los dirigentes de Pijal tuvieron un papel activo desde los años ochenta y participaron en su primer congreso en 1986. En aquel periodo la comunidad de Pijal se involucró en la lucha por la tierra que lideró la CONAIE y, en 1987, sus dirigentes participaron en un importante proceso de toma de tierras. Pijal no fue un caso aislado, sino que se sumó a la reivindicación por la tierra como parte de la agenda del levantamiento indígena de 1990. Con el involucramiento de los dirigentes de Pijal en la CONAIE, estos jugaron un papel fundamental en la Federación Indígena Campesina de Imbabura (FICI) y, desde entonces, las autoridades de Pijal establecieron relaciones desiguales con la CONAIE. Con el sector alto de la comunidad se consolidaron relaciones estrechas y estables y por eso las autoridades comunales –articuladas en la junta de agua– accedieron a cargos de elección a través de Pachakutik, sobre todo en la Junta Parroquial de González Suárez. En cambio, las autoridades del sector bajo de la comunidad formaron otra junta de agua que, a partir del ascenso de Alianza País en las elecciones seccionales de 2009, establecieron lazos más cercanos con el municipio de Otavalo, dirigido por el partido de gobierno que ha conseguido el apoyo de las autoridades comunales a través de la construcción de obras de infraestructura, especialmente caminos y canales de riego a través de ese municipio. La presencia de actores políticos ajenos a Pachakutik, es decir, la injerencia de Alianza País debilitó el proceso autonomista en su dimensión performativa porque la incidencia de este partido al mando del municipio de Otavalo ahondó las diferencias entre las juntas de agua que corresponden a distintos sectores de la comunidad.

En un contexto político desfavorable –por el accionar de Alianza País en particular–, la comunidad de Pijal enfrentó un escollo importante, puesto que no existe en la Constitución de 2008, ni en el COOTAD, la posibilidad de construir circunscripciones territoriales indígenas a partir de un territorio menor a los límites de la junta parroquial como figura político administrativa. Por este motivo, la comunidad de Pijal opta por la estrategia de formación de una “mancomunidad” autónoma a través de la agregación de las juntas parroquiales que forman parte del cantón Otavalo (San Pablo, San

Rafael, González Suárez y Eugenio Espejo) como una búsqueda de alternativa para la construcción de autogobierno.

La entrada de las autoridades comunitarias de Pijal en la Junta Parroquial de González Suárez permitió que se abran nuevas oportunidades para el fortalecimiento de la comunidad, sin embargo, en un sentido que redibuja los términos del autogobierno y pone a la comunidad de Pijal en un escenario de articulación con otras comunidades y poblaciones que formarían parte de una nueva circunscripción. Esta iniciativa es inédita y, como tal, es un aporte que evidencia la dimensión experimental de la lucha por la autonomía porque recurre a una figura del COOTAD –la agregación de juntas parroquiales para la construcción de circunscripciones indígenas– para adaptarse a una realidad ineludible de la Sierra ecuatoriana que es la convivencia de los pueblos indígenas con los mestizos, y entre lo urbano y rural.

Esto ha sido posible porque los dirigentes de Pijal fueron electos a través de Pachakutik para ocupar vocalías e, incluso, la presidencia de la Junta Parroquial, y han puesto en práctica dinámicas comunitarias para el debate y la toma de decisiones, haciendo que la junta parroquial se consolide como un espacio de experimentación y ejercicio democrático con capacidad de canalizar las demandas de los pueblos indígenas que habitan en todas las comunidades de la parroquia, no solamente en Pijal. Estas prácticas fortalecen las formas comunitarias demostrando que no son obsoletas como mecanismos para el manejo de conflictos y se consolidan junto con los pueblos indígenas que las reivindican y practican, aunque ya no correspondan al proyecto original de autogobierno comunitario en Pijal.

La convivencia y articulación de identidades y demandas es lo que impulsa a esos dirigentes a buscar alternativas que trasciendan la idea del autogobierno en su comunidad, poniendo en práctica elementos que denotan la dimensión democrática y experimental del proceso de conformación de la “mancomunidad”.¹⁸ La forma de acceder a las candidaturas y a cargos en la Junta Parroquial a través de Pachakutik tiene consecuencias en la manera de proceder y tomar decisiones dentro de ese espacio, porque los vocales electos mantienen relaciones estrechas con el gobierno comunitario de Pijal asistiendo a asambleas para elección de cabildo y, en general, para la toma de decisiones políticas

18 Un dirigente describe cómo se ponen en práctica las instituciones comunitarias en la elección de sus candidaturas para conformar la junta parroquial: “Primero hacemos a una precandidatura y después venimos a la asamblea y de cada comunidad debe presentarse un candidato, para de ahí mediante votos a ver si se mantiene la candidatura, a ver quién gana. Ahí hacemos una votación de las comunidades en el coliseo –han de ser unas 400 a 500 personas que se reúnen–, ahí se va definiendo los candidatos. Si necesitamos cinco candidatos, por ejemplo, tienen que aparecer de cualquier lista que sea, pero cinco primeros. De esa manera se escogen los candidatos y esto es cada cuatro años” (Isaías Quilumbaquín, 2012, entrevista).

y de gestión comunitaria.¹⁹ Lo anterior contrasta con las maneras de elegir candidatos y tomar decisiones que caracterizan a otros partidos como Alianza País²⁰.

En 2013, la Junta Parroquial estaba conformada por dos miembros de Pachakutik, originarios de Pijal, y dos representantes de Alianza País, provenientes del área urbana. Un último vocal, también del área rural, pertenecía a un tercer partido local. Esa gestión dejó en evidencia el debilitamiento de Pachakutik a partir de las elecciones seccionales de 2009 y las divisiones entre los que apoyaban a Alianza País y los que estaban con Pachakutik. Asimismo, el hecho de que los dirigentes provengan de la comunidad y obedezcan a un proceso orgánico de selección para participar como candidatos de Pachakutik no siempre garantiza que la Junta Parroquial se consolide como un espacio de fortalecimiento de las identidades y de canalización de demandas de la comunidad.

Es decir, la Junta Parroquial se ha debilitado en los últimos años en su capacidad de fortalecer la dimensión performativa del proyecto autonomista porque existe un debilitamiento del sentido de pertenencia comunitario, de lo identitario. Para lograr la convivencia entre identidades diversas, los dirigentes de Pijal tienen muy clara la necesidad de fortalecer su comunidad para que sus instituciones puedan enfrentar los retos mencionados. Los dirigentes consideran que una de las claves para lograr esta convivencia en la práctica depende de que la mancomunidad garantice el acceso a los recursos necesarios dentro del sistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados; otra clave es que permita ocupar cargos de representación que beneficien a las comunidades y a las juntas parroquiales en su conjunto. La “mancomunidad”, para sus protagonistas, es una forma de ampliar y fortalecer los gobiernos comunitarios y ponerlos en contacto con otros niveles de gestión. La relación de los cabildos comunitarios con las juntas parroquiales constituye la estructura de la nueva circunscripción –“mancomunidad”, para ellos– que se inserta en una lógica de plurinacionalidad que implica no solamente el reconocimiento de derechos colectivos e identidades diversas, sino que se refiere a la gestión de recursos y formas comunitarias de hacer política, pero en constante relación con otros niveles de gobierno y gestión de tipo “occidental”. Sus dimensiones performativa, experimental y democrática dependen de la capacidad de los dirigentes comunitarios y urbanos para conciliar distintos intereses y construir un espacio plural en la mancomunidad.

Los casos de Pijal y González Suárez revelan que, en la diversidad de experiencias de gobiernos comunitarios en la Sierra ecuatoriana, varios pueblos han optado por ingresar

19 “Estamos en todo, en conflictos, cuando se trata de robos está ahí el presidente de la junta, cuando se trata de mingas, para ganar aceptación. Porque si estamos solo encerrados acá nos vamos a ir distanciando” (Alberto Bautista, 2012, entrevista).

20 Según los miembros de la junta parroquial, “Alianza País tiene dos vocales ahora pero no buscan consensos ni procesos como nosotros hacemos, solo un pequeño grupo que conforman la lista, convocan entre ellos y se inscriben sin que nadie sepa” (Parroquia González Suárez, 2012, entrevista grupal).

a las formas “occidentales” de representación y gestión local, y las consideran como un complemento a sus propias formas de hacer política. El proceso de la constitución de una “mancomunidad” se enfoca en la generación de nuevas posibilidades para el acceso a recursos y la entrada a instancias de poder en las instituciones estatales, integrando instituciones comunales. Las potencialidades están dadas por los elementos mencionados, pero su desarrollo como nueva circunscripción se encuentra en una fase preliminar que impide sacar conclusiones definitivas.

El pueblo Cayambe: reconfiguración de territorios e identidades

El pueblo Cayambe lleva adelante un proyecto de construcción de su autogobierno que pasa por la reconstitución identitaria, es decir, en este caso la dimensión performativa juega un papel central. Este pueblo se autoidentifica como parte de la nacionalidad quechua y tiene una larga trayectoria de lucha por los derechos de los pueblos indígenas en la que se asienta su proceso de reconstitución identitaria. Sus primeros líderes, como Dolores Cacuangó, Jesús Gualavisí y Tránsito Amaguaña tuvieron un papel fundamental en la formación de la FEI en 1944 y en las luchas por los derechos sobre la tierra y contra el sistema de hacienda. Varias generaciones de dirigentes han luchado heredando las reivindicaciones que iniciaron con la lucha por la tierra y la reforma agraria, y se complejizaron con demandas de mayor acceso a la educación y al trabajo asalariado. Décadas más tarde, el papel del pueblo Cayambe en la Ecuarrunari y en la CONAIE fue fundamental porque en esa articulación organizativa desarrollaron sus ideas respecto a la reivindicación identitaria y cultural. Tras décadas de experiencia organizativa en la Ecuarrunari y la CONAIE, los dirigentes de Cayambe encontraron en la coyuntura de la Asamblea Constituyente de 1997-1998 una oportunidad para el proceso de reconstitución identitaria de su pueblo. Participaron activamente en los debates y en la elaboración de la propuesta de Constitución de la CONAIE y, por primera vez, pudieron reivindicar sus demandas en espacios institucionales formales.

Con este primer impulso surge la iniciativa del autogobierno del pueblo Cayambe, sobre todo a partir de nuevos dirigentes –como Guillermo Churuchumbi, presidente de la Federación del pueblo Cayambe– para quienes el proceso de autonomía implica no solo reconstituir historias y modalidades organizativas, sino también desmontar formas de identificación y organización construidas en distintos momentos bajo diversas influencias, como sucedió con la identidad campesina difundida desde los partidos comunista y socialista. Es decir, esta experiencia tiene una fuerte dimensión performativa que sustenta su capacidad de experimentación en la búsqueda de un modelo de autonomía y autogobierno. Así, el proyecto del pueblo Cayambe se concibe como un proceso de largo plazo cuyo objetivo principal es el ejercicio de la autonomía a través del gobierno territorial indígena. Sin embargo, esta iniciativa no ignora los procesos de complejización que han atravesado las comunidades debido a la dispersión territorial provocada por la migración a las ciudades y a otras zonas rurales, y plantea la necesidad de articular a las comunidades que se encuentran diseminadas territorialmente.

La iniciativa tiene un fuerte componente experimental porque contempla un tipo de organización que sea capaz de superar la dispersión territorial mediante una red de gobiernos autónomos comunitarios. Para esto se han activado elementos organizativos ya existentes dentro de la Federación del Pueblo Cayambe que articula a organizaciones de segundo grado, como la Confederación de Organizaciones Indígenas de Cangagua (COINCA). En ese sentido han emprendido un trabajo desde las bases para fortalecer las comunidades y sus instancias de organización dedicadas a temas específicos, como son las juntas de agua o comités de páramo.

Para evaluar las posibilidades y desafíos que enfrenta este proyecto en el contexto del Estado Plurinacional, así como para destacar sus dimensiones experimental, performativa y democrática se identifican a los actores –sus planteamientos, prácticas y formas de organización– que impulsan esta iniciativa. La Federación del Pueblo Cayambe se creó en 1998 con el objetivo de articular las diferentes organizaciones y comunidades que son parte de su territorio y recoge aproximadamente a 160 comunidades ubicadas en las provincias de Imbabura y Pichincha. Las comunidades que son parte de la Federación del pueblo Cayambe tienen distintas maneras de organizarse para el manejo de sus asuntos, por lo que la federación no puede establecer un esquema uniforme. Sin embargo, algunas instancias más generalizadas son el cabildo o gobierno comunitario, las asambleas, juntas de agua y mingas. Estas instituciones propias denotan la dimensión democrática del proceso que se asienta en una compleja trama organizativa. La Federación del pueblo Cayambe tiene un nivel organizativo “hacia adentro” en el que se activan esas dimensiones organizativas de las comunidades como, por ejemplo, las organizaciones de segundo grado –un elemento común en los tres casos que analizamos– que tienen un papel fundamental para el proyecto de formación de gobiernos comunitarios. Por otro lado, la Federación del pueblo Cayambe forma parte de la estructura organizativa de la CONAIE en el nivel nacional y, por tanto, de la Ecuarunari en el nivel regional y, en esa faceta organizativa, la COINCA también funciona como base para la inclusión de dirigentes, incluso en Pachakutik.

Sin embargo, las dirigencias de la Federación del pueblo Cayambe consideran necesario impulsar el proyecto desde otras instancias de gestión local para disponer de recursos. Por ejemplo, Guillermo Churuchumbi, presidente de la Federación, se preparó durante todo el año 2013 para postularse a la alcaldía de Cayambe en las elecciones de febrero de 2014 con el objetivo de vincular el proyecto de autonomía con la gestión municipal, lo que implicaría impulsar el proyecto con mayores recursos económicos.

Al igual que en las experiencias de la CITIGAT y la comunidad de Pijal, las relaciones de la Federación del pueblo Cayambe con el gobierno son problemáticas. Desde 2007, existe una dinámica conflictiva desde las instancias más pequeñas de organización comunitaria –como las juntas de agua, juntas de padres de familia, comités de páramo– que se enfrentan a la injerencia de Alianza País. Los principales conflictos se han dado alrededor del manejo del agua debido a la imposición gubernamental con la creación

de un organismo de control centralizado, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). El papel de las juntas de agua del pueblo Cayambe, así como de la Federación, fue fundamental en los debates en torno a la Ley de Aguas generados durante el 2013 y que dieron como resultado una propuesta de ley que fue entregada al Congreso Nacional. Este proyecto de ley es parte de una serie de acciones conjuntas articuladas desde la CONAIE con el objetivo de enfrentar un contexto adverso provocado por el gobierno.

El proyecto del pueblo Cayambe se destaca por su dimensión performativa puesto que la reconstitución de su identidad y la apertura hacia las demandas de las distintas comunidades son la base de su fuerza. Esto se evidencia en la existencia de actores que, a partir de su identidad, están fuertemente articulados entre sí y son parte del nivel comunitario, de la Federación del pueblo Cayambe y de las instancias más grandes, como Ecuarunari y CONAIE. Asimismo, la fuerza de la dimensión experimental del proyecto se demuestra en su apertura hacia las diversas formas de organización que están vigentes en la Federación de Cayambe y al constante debate sobre la adopción de otras formas de organización. A pesar de los avances logrados, una tarea pendiente es el fortalecimiento de los gobiernos comunitarios en los distintos territorios que ocupa el pueblo Cayambe. Respecto a la dimensión democrática se puede afirmar que las instancias que componen la Federación de Cayambe, como las juntas de agua, obedecen a formas colectivas de reunión y toma de decisiones. Sin embargo, es demasiado prematuro para discutir acerca de la dirección que tomarán las prácticas comunitarias conforme avance el proyecto. Se puede mencionar que existe una gran capacidad de diálogo y articulación de las distintas demandas y experiencias organizativas que el pueblo Cayambe presenta en cada una de sus comunidades dispersas territorialmente, algo que sería imposible sin la vigencia de una participación democrática.

A manera de conclusiones, podemos retomar los ejes en los que hemos basado estas reflexiones acerca de las relaciones del gobierno de Rafael Correa con el movimiento indígena. En primer lugar, las políticas en torno a minería han afectado a los pueblos indígenas de la Amazonía dejándolos en situaciones de indefensión. El pueblo Shuar en la Cordillera del Cóndor no solo ha visto agredidos sus derechos colectivos como pueblo, sino que sus derechos fundamentales a educación, vivienda, salud e integridad han sido violados por las empresas mineras y con la participación del Estado, que durante esos diez años se convirtió en su garante. En segundo lugar, en lo que respecta a las políticas de descentralización, estos diez años han significado el fortalecimiento de un proyecto “desde arriba” que despliega un modelo uniforme para los distintos niveles de gestión local y no contemplan la convivencia con formas de autogobierno indígena que, a pesar de estar incluidas en el COOTAD, no tienen el apoyo del Estado. La riqueza de las experiencias de autonomía indígena se expresa en sus dimensiones democrática, performativa y experimental que componen el carácter político de unos procesos que se encuentran en plena lucha para su sobrevivencia. La CITIGAT, el pueblo Cayambe y la comunidad de Pijal han encontrado formas de convivencia con el Estado y han logrado

sobrevivir en ese contexto adverso. En los tres casos, lo performativo se mantiene en una lucha constante por fortalecer las identidades y las instituciones de los gobiernos comunitarios en un permanente diálogo con las formas de gobiernos subnacionales como juntas parroquiales, municipios y prefecturas. Este diálogo merece atención no solo por la necesidad de hacer frente a la injerencia del partido de gobierno y el fortalecimiento de su proyecto de descentralización “desde arriba”, sino porque los pueblos indígenas están en constante proceso de cambio por efecto de la modernización y migración a las ciudades, y en estos procesos las identidades se transforman y, con ellas, las necesidades y demandas que se gestionan en las autonomías indígenas. Lo experimental está ligado a estos cambios pues la constante renovación de demandas de las comunidades exige la creación de instituciones que combinan lo comunitario con lo occidental, lo urbano y lo rural, y que cuestionan los límites territoriales de las autonomías y su espacio en el Estado Plurinacional. Por último, en los tres casos lo democrático se expresa en la capacidad de articular distintas formas de tomar decisiones, basadas en sus usos y costumbres, para llegar a acuerdos y encaminar los proyectos autonómicos que, en el contexto descrito, dependen solamente de las iniciativas que “desde abajo” impulsan los pueblos indígenas mediante el debate y la experimentación.

En adelante existen nuevas posibilidades, aunque aún inciertas respecto al futuro de los pueblos indígenas y la construcción del Estado Plurinacional porque, a partir de la elección presidencial de Lenin Moreno, se han abierto algunos canales de diálogo con la CONAIE que implican la rearticulación de fuerzas al interior del movimiento con el objetivo de plantear un “diálogo con resultados”.

Referencias

Asamblea Nacional (2010). “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”. Quito: Asamblea Nacional.

CONAIE (2007). “Proyecto de Constitución”. Quito.

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Correa, Rafael (2008). “Intervención Presidencial en la Ceremonia de Clausura de la Asamblea Nacional Constituyente”. Montecristi, 25 de julio.

Decreto presidencial 1780, 12 de junio de 2009, Quito.

Ley de Minería. Ley 45 Registro Oficial Suplemento 517. Asamblea Nacional Comisión Legislativa y de Fiscalización, Quito, 27 de enero de 2009.

Máiz, Ramón (2007). “Once tesis para una teoría política de la Autonomía”. En Gutiérrez Chong, Natividad (compiladora). *Estados y Autonomías en democracias contemporáneas*. México DF: Plaza y Valdés/UNAM.

Martínez, Luciano (2008). “Respuestas endógenas de los campesinos frente al ajuste estructural. Ecuador desde una perspectiva andina comparativa”. En North, Liisa y Cameron, John (compiladores), *Desarrollo rural y neoliberalismo* (pp. 105-127). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.

Entrevistas

Isaías Quilumbaquín, 2012.

Parroquia González Suárez, 2012, entrevista grupal.

Alberto Bautista, 2012.

Biografías

Fernando Mayorga Ugarte

Sociólogo y Doctor en Ciencia Política, catedrático e investigador en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), coordinador del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía, organizaciones populares y representación política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Autor de *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*, Plural, La Paz, 2014; “La democracia intercultural en América Latina: procesos y desafíos”, en Pablo Gentili y Nicolás Trotta (comps.), *América Latina: la democracia en la encrucijada*, CLACSO, Buenos Aires, 2016; y “El liderazgo carismático de Evo Morales y el proyecto político del MAS: nacionalismo e indigenismo”, en Ángel Rivero, Javier Zarzalejos y Jorge del Palacio (coord.), *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*, Tecnos, España, 2017.

Farit Rojas Tudela

Farit L. Rojas Tudela, abogado constitucionalista, M.Sc. en Investigación Social y PhD en Ciencias bajo la mención Justicia. Ha sido docente de Teoría del Estado y Derecho Constitucional y coordinador del Centro de Estudios Constitucionales de la UCB, asesor técnico de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya, Holanda. Actualmente es Director del Centro de Investigaciones Sociales (CIS), docente de Teoría General del Derecho y Pluralismo Jurídico de la Carrera de Derecho de la UMSA y docente de posgrado en Maestrías y Doctorado en el CIDES-UMSA. Ha publicado: “Tomar el cielo por asalto” (2006), “El Derecho de los derechos” (2007) y ha coordinado los libros *Pluralismo Jurídico, pensar este tiempo* (2010); *Democracias* (2011), *11 tesis sobre pluralismo jurídico* (2013) y *Constitución, modelo para armar* (en edición).

Pedro Portugal Mollinedo

Pedro Portugal Mollinedo, de formación historiador, es analista sobre asuntos indígenas y autor de varios libros y ensayos sobre ese tema. Como representante del Movimiento Indio Tupak Katari, MITKA, de Bolivia, fue delegado a las Conferencias anuales de ONG de la ONU sobre los derechos de las poblaciones indígenas. Fue alcalde municipal de la Segunda Sección de la Provincia Murillo, La Paz, Bolivia. Actualmente, es director del periódico digital *Pukara*.

Fernando L. García Yapur

Fernando L. García Yapur es especialista en política pública y gestión del conocimiento del Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autonomo y de la Democracia Intercultural del PNUD. Obtuvo su doctorado en ciencias sociales y políticas por la Universidad Iberoamericana (UIA) de México. Investiga temáticas relativas a la “política desde abajo” y los formatos de participación y relacionamiento de los campesinos indígenas con el Estado. Es coautor del libro: *“MAS legalmente, IPSP legitimamente”: ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia* (2014), entre otras publicaciones.

Carlos Alberto Camargo Chávez

Carlos Alberto Camargo Chávez, beniano, fue dirigente de la Central Obrera Boliviana entre los años 1987 y 1996. Es de profesión abogado. Actualmente, es coordinador del Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autonomo y de la Democracia Intercultural, que cuenta con el apoyo de la Embajada de Suecia e implementa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

José Luis Exeni Rodríguez

Comunicador y politólogo boliviano. Investigador posdoctoral del Proyecto ALICE y del Núcleo de Estudios sobre Democracia, Ciudadanía y Derecho (DECIDe), Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad de Coímbra, Portugal. Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Investigación en Ciencia Política por la FLACSO-México. Autor de varias publicaciones sobre comunicación política y democracia. Miembro del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA) y de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina. Vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), coordinador responsable del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).

Alberto García Orellana

Politólogo (Universidad Autónoma Metropolitana, México) y Maestro en Sociología Política (Instituto de Investigaciones Dr. María Luis Mora, México). Consultor del PNUD-Bolivia (Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autonomo y de la Democracia Intercultural). Docente, investigador, coordinador y coautor de varias publicaciones sobre política y democracia: *“MAS legalmente, IPSP legitimamente”: ciudadanía y devenir Estado de los indígenas campesinos en Bolivia, Configuraciones políticas en los departamentos de Bolivia, Mutaciones del campo político en Bolivia, Atlas Electoral de Bolivia, La guerra del agua, abril del 2000. La crisis de la política en Bolivia*, entre otros.

Carlos Böhr

Abogado, estudios avanzados de Economía, M. Sc. en Ciencias Sociales, FLACSO, México y Ph. D. en Derecho Constitucional y Derecho Penal, UMSA y Universidad de Valencia. Investigador, consultor y docente universitario en la UMSA. Ha sido diputado y senador en varios periodos constitucionales, embajador de Bolivia ante la República Popular de China y prefecto de Oruro. En las funciones parlamentarias, participó activamente en la elaboración de la Constitución de 1994 y en la de 2009. Desde 2010 ejerce como investigador y consultor independiente, realizando trabajos para el PNUD, DANIDA, GIZ, COSUDE, IDEA Internacional y otras agencias internacionales de cooperación. Ha publicado varios libros, entre ellos *Hacia una Constitución democrática, viable y plural* (2008), *Autonomías. Se hace camino al andar* (2009), *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia* (2010), *Sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia* (2011), “La ley de distribución de escaños: alcance y prospectiva” (2014), *El proceso constituyente boliviano: de la necesidad histórica al pacto político* (2015) y *Crisis de la Justicia Boliviana: Causas y Soluciones* (2017).

Fredy Villagomez Guzmán

Licenciado en sociología. Responsable del área de Democracia y Estado de la Unidad de Acción Política en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Acompaña a las organizaciones indígena originario campesinas en la implementación de las autonomías indígenas, gestión del territorio y derecho de consulta previa libre e informada. Varios artículos publicados en prensa y revistas sobre derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo de las autonomías indígenas en Bolivia.

Elizabeth Lourdes Huanca Coila

Aymara. Indianista Katarista. Con estudios superiores en Gestión y Políticas Públicas, Gobernanza y Desarrollo Local, Indicadores para el desarrollo, Evaluación Ambiental. Investigadora. Con publicaciones sobre Derechos de las mujeres indígenas, gestión territorial indígena, autonomías y autogobierno indígena, gobernanza y gobernabilidad, participación política indígena originaria, economía comunitaria y plural.

Nico Tassi

Nico Tassi, doctor en Antropología por la Universidad de Londres, es investigador del CIDES-UMSA y asociado del University College London (UCL). Ha dedicado gran parte de su trabajo de investigación a los pueblos indígenas de las tierras altas y a los sectores populares urbanos enfocándose en su relación con la modernidad, el Estado y el mercado. Es autor de varios libros y artículos sobre temas de religión y cultura material, política y economía popular.

Gonzalo Vargas Rivas

Gonzalo Vargas Rivas es Licenciado en Antropología, cuenta con algunos diplomados y Maestría en “Territorio e Interculturalidad”. Fue docente de la Universidad Católica Boliviana (UCB), Regional Cochabamba, con experiencia en Educación, Etnodesarrollo y Periodismo. Trabajó en municipios rurales y con pueblos indígena originario campesinos. Desde 2009 fue parte del Ministerio de Autonomías, hasta 2012 como Coordinador en el departamento de Cochabamba; desde 2013 fue viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial; actualmente desarrolla el cargo de viceministro de Autonomías.

Tiene varias publicaciones, entre ellas: *Los Desafíos del Estado Plurinacional Boliviano* (2011), *El Ordenamiento Territorial, un Espacio de Tensión entre la Sociedad Andina y el Estado Nacional* (2012), *El Desarrollo de la Democracia Intercultural en el Estado Plurinacional Boliviano* (2013), *Territorialidad y Autogobierno: Las Autonomías Indígena Originario Campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano* (2016), entre otras.

Marcela Amador Ospina, Juan Houghton, Juan Sebastián Anzola y Mauricio Caviedes

Marcela Amador Ospina, Juan Houghton, Juan Sebastián Anzola y Mauricio Caviedes, hacen parte de la Corporación Ensayos para la promoción de la cultura política, una organización creada con el propósito de apoyar procesos sociales y populares para profundizar la democracia directa, la participación cualificada y equitativa de hombres y mujeres, el fortalecimiento y las estructuras locales de participación y toma de decisiones en la sociedad y el impulso a una cultura política alternativa para la construcción de una paz justa y duradera. La organización fue creada en 2009 y su trabajo se realiza en acuerdo con organizaciones sociales locales, en especial organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres. La mayor parte de su trabajo se concentra en la región del departamento del Cauca, Colombia.

Sofía Cordero

Tiene un doctorado en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); una Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO), Sede Ecuador. Actualmente, es Coordinadora de la Maestría de Investigación en Políticas de Comunicación con mención en Desarrollo Social y docente del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Fue docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador y de la Universidad Católica Boliviana San Pablo y CIDES-UMSA en Bolivia. Autora del libro “*La plurinacionalidad es de abajo*” *Autogobierno indígena en Ecuador y Bolivia*.

Jason Tockman

Jason Tockman investiga la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, centrándose en los derechos indígenas en Bolivia y Canadá. Obtuvo su doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Columbia Británica en 2014, y completó una beca posdoctoral en estudios internacionales en la Universidad de Washington en 2018.

Abstracts

“Balance y escenarios prospectivos del Estado Plurinacional”, Fernando Mayorga Ugarte

Se analizan las características del Estado Plurinacional, vigente en Bolivia desde enero de 2009, desde la discusión en torno a los conceptos de Estado, nación y democracia. Se destaca que su proceso de materialización institucional es una combinación entre transición, reforma y construcción estatal, que adopta un carácter minimalista. Siguiendo a Guillermo O’ Donnell, se analiza el Estado como sistema legal, conjunto de burocracias y foco de identidad colectiva y se incide en la democracia intercultural y las autonomías indígena originario campesinas para dar cuenta, precisamente, del carácter incremental de la edificación del Estado Plurinacional.

“Dimensiones de lo plurinacional”, Farit L. Rojas Tudela

El ensayo desarrolla tres lecturas de lo plurinacional. La primera, denominada *paralax* plurinacional, combina la experiencia boliviana y la experiencia española en la creación de esta categoría. La segunda lectura trata sobre la idea de producir lo común plurinacional, para ello se recurre a la noción comunidad sin comunidad, tematizada por Jean Luc Nancy. Finalmente, a manera de cierre, y como una tercera lectura, se da cuenta de algunas incursiones jurisprudenciales sobre lo plurinacional que reflejan la tensión *paralax* y las posibilidades de crear lo común plurinacional.

“Pensar una nueva caracterización de las autonomías indígenas”, Pedro Portugal Mollinedo

Las autonomías indígenas son uno de los programas estelares del actual gobierno en Bolivia. Sin embargo, las poblaciones indígenas no muestran una atención notable a esa propuesta. Existe poca demanda autonómica y en las poblaciones que optaron por esa vía se contemplan problemas no avizorados en su diseño primario. Es posible que todo ello se deba a errores en su concepción teórica, en el marco de la interpretación culturalista de los problemas nacionales y sociales. Relanzar las autonomías puede implicar una nueva caracterización de las mismas.

“Democracia intercultural, noción esquivia. Estado del arte sobre su conceptualización”, Fernando L. García Yapur

Presenta el “estado de arte” en torno a la conceptualización, disputa y concreción institucional de la Democracia Intercultural en Bolivia a través del balance de las

posiciones discursivas y lecturas interpretativas, el análisis del armado normativo e institucional, y un conjunto de reflexiones en torno a la cualidad “operativa” de la democracia intercultural (en tanto noción esquivada y dispositivo flexible) para gestionar las dinámicas de reconfiguración del campo político.

“Estado Plurinacional, derechos colectivos y autonomías indígenas”, Carlos A. Camargo Chávez

Con la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, en febrero de 2009, Bolivia inicia un nuevo ciclo político marcado por tres hechos fundamentales, a saber: 1) el cierre formal de un largo ciclo de hegemonía política de fuerzas vinculadas a los tradicionales sectores de poder, generalmente expresiones de fuerzas políticas de derecha; 2) el inicio de un ciclo político signado por la emergencia de un nuevo sujeto político y social denominado “indígena originario campesino” convertido en fuerza estatal hegemónica; y 3) el inicio de una fase de transición, de un Estado republicano y colonial, imperante desde los orígenes de la República, hacia la consolidación de un Estado Plurinacional cuyas bases fundamentales están presentes en la Constitución Política del Estado vigente. Es clave y de primer orden, en la perspectiva de entender la magnitud de los cambios que se operan en el proceso actual, escudriñar acerca de los elementos que hacen a la constitución del Estado Plurinacional, al desarrollo y ejercicio de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas campesinos y a la marcha de las autonomías indígenas en el país.

“Autogobierno indígena: esa buena idea”, José Luis Exeni Rodríguez

Desde un declarado optimismo crítico, el presente ensayo realiza un original recorrido por el itinerario del proceso estatuyente de las autonomías indígenas originario campesinas (AIOC) en Bolivia, esa larga marcha sembrada de obstáculos. Con tal propósito, plantea un balance sobre el actual estado de situación, identifica algunas tensiones (irresueltas), traza el huraño horizonte y plantea elementos para una agenda de ruta crítica. El análisis del autogobierno indígena dialoga con el proceso de construcción minimalista del Estado Plurinacional, situando a las AIOC como buena idea, construcción incremental, horizonte en disputa, cualidad a la vez que corolario y expectativa de futuro.

“Formas de (auto)gobierno indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”, Alberto García Orellana

A partir del reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas originario campesinos en la Constitución Política del Estado el 2009, y la vigencia de las primeras autonomías indígenas en el país desde el año 2017: la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, el Territorio de Raqaypampa y la Nación Originaria Uru Chipaya, el artículo describe e indaga sobre cómo se vienen dando y configurando las formas de gobierno autónomo indígena en el Estado Plurinacional de Bolivia.

“La autonomía indígena originaria en el ‘Pacto de Unidad’ y el proceso constituyente”, Carlos Böhr Irachola

El estudio aborda dos temas institucionales que, en el marco de la construcción del “Estado... Plurinacional Comunitario... descentralizado y con autonomías” de Bolivia, requieren hoy de precisiones conceptuales: la forma de gobierno adoptada por las “autonomías indígenas, originarias y campesinas” en fase de implementación y la relación de estas modalidades de autogobierno indígena-originario con la matriz municipal. Definido así el “objeto de estudio”, cuatro ejes analíticos fueron privilegiados en la investigación: i) los principales antecedentes históricos de la autonomía indígena-originaria en Bolivia; ii) una lectura crítica de la concepción, desarrollo y diseño del régimen constitucional de la autonomía indígena; iii) revisión de la estructura organizativa adoptada por los gobiernos indígena originarios de Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa; y iv) contrastación de esos diseños institucionales con la matriz municipal.

“Articulación entre mecanismos de autogobierno y la autonomía indígena en Bolivia”, Fredy Villagómez Guzmán

En Bolivia se implementa la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) a partir de 2009, en este marco, los pueblos indígenas movilizan sus estructuras históricas de autogobierno para la construcción de gobiernos autónomos indígena originario campesinos. Los pueblos indígenas, a través de movilizaciones y elaboración de propuestas, incorporaron sus mecanismos de autogobierno a las estructuras estatales y a la gestión pública, principalmente, del nivel local, pero en condiciones subordinadas al Estado-nación que no reconocía el derecho al autogobierno. A través del ejercicio del derecho a la autonomía y el autogobierno reconocida por el Estado se organizan gobiernos autónomos en sus territorios indígenas bajo lógicas comunitarias e históricas de participación, control gestión y elección de sus autoridades administrativas. Las estructuras tradicionales de autogobierno articulan e incluso subsumen a las estructuras del gobierno autónomo de la entidad territorial indígena originaria campesina, configurando nuevas relaciones, interacciones y tensiones entre sociedad civil y Estado. A través de estos procesos sociales y políticos los pueblos indígenas están redefiniendo los términos de su articulación al Estado Plurinacional de Bolivia.

“Autogobiernos, territorios y mecanismo de (auto)gestión”, Elizabeth Lourdes Huanca Coila

En este artículo se pretende identificar los factores relevantes bajo los cuales se comprende el autogobierno indígena a partir de la evolución de las formas ejercidas, su imbricación con la plurinacionalidad y el Vivir Bien, su posterior traducción en lo que vienen a ser las Autonomías Indígena Originario Campesinas y los desafíos para la operativización de las mismas sin enajenar los sistemas de autogobierno y autogestión territorial a partir de una

ontología diferente y diversa, a la luz de las transformaciones de las relaciones políticas entre Estado – Sociedades – Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, en un contexto de recambio de los estereotipos del sujeto IOC – sujeto político plurinacional, pero también reorganización territorial tanto material como inmaterial. Entonces, ¿qué ventajas o desventajas pueden presentarse para las AIOC desde una concepción purista o desde una concepción de dinámica actual, contemporánea y realista de las NPIOC? Este es el cuestionamiento eje del artículo.

“Autonomía, institucionalidad y país en la economía popular”, Nico Tassi y María Elena Canedo

Partiendo del análisis etnográfico de la institucionalidad de los actores de la economía popular, su control de territorios y sus redes socioeconómicas a lo largo del país, el ensayo se propone perfilar unas modalidades de operación económico expansivas, no delimitadas a espacios circunscritos y simultáneamente ancladas en formas organizativas, prácticas y normas propias de los sectores populares. En la base de estas modalidades económicas, en el ensayo se va explorando la noción y las prácticas de autonomía de los actores de la economía popular. En vez de caracterizarse por brindarle cierta protección de un Estado o un mercado supuestamente arrasadores de lo local, popular e indígena, la idea de autonomía popular que se va cristalizando parece fundamentarse en el intento de ponerle límites a las instituciones oficiales y al mercado delineando formas tanto de ciudadanía como de participación en la economía de mercado, en los términos de estos actores.

“Economía comunitaria. Del intersticio entre dos paradigmas civilizatorios al fundamento de la Autonomía Indígena”, Gonzalo Vargas Rivas

La resistencia indígena contra la usurpación colonial de sus territorios fue continua y a veces violenta, aunque esta invasión no significó su total destrucción. Las oligarquías criollas que tomaron el poder, al fundarse los Estados republicanos, configuraron un ordenamiento institucional que significó la prolongación del modelo colonial, delineándola a las necesidades del capital global e intentando homogenizar la diversidad étnica y cultural de los pueblos. Los pueblos indígenas, en lugar de disolverse en el mestizaje o la marginalidad, han logrado conservar viva su memoria, su identidad y sus territorios, redefiniendo sus propios horizontes de desarrollo o el Vivir Bien.

En el nuevo contexto del constitucionalismo plurinacional, el modelo autonómico pretende desmontar las estructuras de dominación colonial, a través de la “libre determinación” de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Sus autonomías significan el derecho ancestral al territorio, a su autogobierno y a construir su propio desarrollo en el marco de sus propias pautas culturales. El proyecto civilizatorio occidental, liberal, cede la vigencia del modelo comunitario. Ese es el Estado Plurinacional que estamos desafiados a construir.

“Relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado: Derechos colectivos y autonomía en Canadá”, Jason Tockman

¿Cuánto espacio social y político existe para la autonomía indígena en un Estado colonizador multicultural como Canadá, y de qué manera se ejerce esa autonomía, especialmente considerando el interés del Estado en acceder a los recursos naturales que frecuentemente se encuentran debajo del territorio indígena? Este capítulo evalúa las formas de autonomía indígena en Canadá, y analiza cómo los pueblos indígenas en Canadá pueden ejercer los derechos reconocidos por la Declaración de la ONU, con un enfoque en aquellos derechos relacionados más estrechamente con temas de autonomía. Se presentan tres argumentos.

En primer lugar, existe una considerable variación con respecto a cuanta autonomía tiene una nación indígena, que depende de si esta ha firmado o no un tratado o acuerdo con la Corona británica –posteriormente Canadá–, así como la época en la que este fue firmado. Las naciones que han firmado tratados modernos han podido obtener términos más favorables para el autogobierno, en comparación con aquellas que firmaron tratados históricos. Sin embargo, cuando no existe un tratado, las demandas de una nación de su territorio (o “título”) permanecen indeterminadas dentro del sistema legal canadiense, lo cual, a pesar de desventajas, puede reforzar el poder de negociación de la nación debido a las preocupaciones de una compañía privada y el gobierno sobre los costos asociados al avance de un proyecto que puede detenerse en los tribunales, cuando finalmente se reconocen las demandas de título.

En segundo lugar, en la década posterior a la aprobación de la Declaración de la ONU –y a pesar del discurso proindígena del gobierno actual–, Canadá aún no ha podido tomar medidas significativas para aumentar los derechos de los pueblos indígenas, o reducir la discriminación contra ellos respecto a la provisión de servicios públicos. Canadá también se ha resistido a implementar las disposiciones de la Declaración para el consentimiento libre, previo e informado. Finalmente, aunque los procesos de consulta canadienses pueden ser –a veces– mecanismos útiles a través de los cuales las naciones indígenas pueden influir en decisiones sobre proyectos que las afectarían, tal consulta no es aplicada consistentemente en todo el país, a menudo es insuficiente para satisfacer a los pueblos indígenas u obligaciones legales y, por lo tanto, es sujeta a un litigio regular por parte de las comunidades indígenas.

“Decretos autonómicos y retos de las organizaciones indígenas en Colombia”, Marcela Amador, Juan Houghton, Juan Sebastián Anzola, Mauricio Caviedes

En este documento argumentamos que las formas de organización política, la relación con los resguardos, la dispersión, las relaciones con organizaciones sociales no indígenas, la geografía y la historia organizativa repercuten en diferencias internas del movimiento indígena en Colombia. En primer lugar, porque existen más de 100 pueblos indígenas en el país que han construido históricamente relaciones diferentes con el Estado. Es

imposible dar cuenta de todas ellas en este texto, pero resaltaremos la distinción entre la región Andina y la región Amazónica, por ser un nudo crucial que articula formas diferentes de entender y ejercer las autonomías indígenas.

“El movimiento indígena en el gobierno de Rafael Correa: diez años de retrocesos y contradicciones”, Sofía Cordero Ponce

Los conflictos entre el movimiento indígena y el gobierno de Alianza País durante el periodo 2007-2017 evidenciaron diferencias profundas entre ambos actores respecto a temas fundamentales de sus agendas programáticas. Por una parte, las políticas de explotación de recursos naturales, sobre todo en el sector minero, desplegadas por el Estado afectaron a las comunidades indígenas que debieron enfrentar el despojo de sus territorios. Por otra parte, el modelo de descentralización impulsado desde el gobierno atentó contra las demandas por autodeterminación y autogobierno de los pueblos indígenas en un esquema contradictorio, puesto que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización estableció los procedimientos para la concreción de Circunscripciones Territoriales Indígenas, pero el gobierno bloqueó las iniciativas encaminadas a ese nuevo nivel de gestión local en el que la autodeterminación indígena puede tener vigencia.

Siglas

AAA: Autoridad Administrativa Autónoma	COINCA: Confederación de Organizaciones Indígenas de Cangagua
AFN (por sus siglas en inglés): Asamblea de las Primeras Naciones	CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
AICO: Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia	CONAIOC: Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas
AIOC: Autonomía Indígena Originaria Campesina	CONAMAQ: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	CONFENAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
AP: Área Protegida	CONFUNASSC: Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino
APG: Asamblea del Pueblo Guaraní	COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
ARCOM: Agencia de Regulación y Control Minero	CPE: Constitución Política del Estado
CANOB: Central Ayoreo Nativa del Oriente Boliviano	CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca
CASCOMI: Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor	CRIMA: Consejo Regional Indígena del Macizo Amazónico
CEL: Condición Étnico Lingüística	CRIVA: Consejo Regional Indígena del Vaupés
CGT: Consejo de Gestión Territorial	CRSUCIR: Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa
CIDOB: Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano	CSCIB: Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia
CIPCA: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado	CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CITIGAT: Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua	CVR: Comisión de Verdad y Reconciliación
CMS: Coordinadora de Movimientos Sociales	DNUDPI: Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
CNMCIOB-“BS”: Confederación Nacional de Mujeres Campesina Indígena Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”	
CODENPE: Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador	

ENAMI-EP: Empresa Nacional Minera del Ecuador	OTB: Organizaciones Territoriales de Base
ETA: Entidades Territoriales Autónomas	OREWA: Organización Indígena Embera Wounaan
ETIOC: Entidad Territorial Indígena Originario Campesino	OXY: <i>Occidental Petroleum Corporation</i>
FICI: Federación Indígena Campesina de Imbabura	OZIP: Organización Zonal Indígena del Putumayo
GAIOC: Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesinos	PGTC: Plan de Gestión Territorial Comunitario
GPI: Gestión Pública Intercultural	PND: Plan Nacional de Desarrollo
INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	SCC (por sus siglas en inglés): Tribunal Supremo de Canadá
LGBT: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales	SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua
MIC: Movimiento Indígena de Cotopaxi	SERNAP: Servicio Nacional de Áreas Protegidas
MUPP-NP: Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País	TCO: Tierras Comunitarias de Origen / Territorio Comunitario de Origen
NPIOC: Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos	TCP: Tribunal Constitucional Plurinacional
OIA: Organización Indígena de Antioquia	TIOC: Territorios Indígena Originario Campesinos
OIT: Organización Internacional del Trabajo	TLC: Tratado de Libre Comercio
ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia	TRI: <i>Tētarembiokuai Reta Imborika</i>
ONU: Organización de Naciones Unidas	TSE: Tribunal Supremo Electoral
	UNOCAT: Unión de Organizaciones y Cabildos de Tigua



Como parte del carácter plurinacional del Estado, las naciones y pueblos indígena originario campesinos han enfrentado un conjunto de obstáculos y logrado importantes avances de afirmación y realización de sus derechos e identidades colectivas.

En la actualidad más de treinta naciones y pueblos indígena originario campesinos han optado por el acceso a la Autonomía Indígena Originario Campesino (AIOC) para ser parte del Estado, una ambición de larga data en la historia de Bolivia que fue posible con la nueva Constitución Política del Estado. Los procesos discurren por distintas fases o etapas en una azarosa y larga marcha por constituir sus autogobiernos territoriales. El funcionamiento de tres Gobiernos Indígena Originario Campesinos (Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya) atisba el desarrollo de una malla institucional diversa que se va tejiendo como parte del Estado Plurinacional. Las experiencias, conflictos y resultados de este andar, ofrecen renovadas lecciones, imaginarios y proyectos que buscan abrir y, quizás, disputar el horizonte de construcción del Estado Plurinacional.