

# Diccionario

DE LA DEMOCRACIA

INTERCULTURAL EN BOLIVIA



# Diccionario DE LA DEMOCRACIA INTERCULTURAL EN BOLIVIA



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza  
Cooperación Suiza en Bolivia

© 2020

**Órgano Electoral Plurinacional (OEP)**  
**Tribunal Supremo Electoral (TSE)**

**Instituto Internacional para la Democracia y  
la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)**

## **TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

**Presidente:** Salvador Romero Ballivián  
**Vicepresidenta:** María Angélica Ruiz Vaca Díez  
**Vocales:** Francisco Vargas Camacho  
Daniel Atahuachi Quispe  
Rosario Baptista Canedo  
Nancy Gutiérrez Salas  
Óscar Hassenteufel Salazar

### **Tribunal Supremo Electoral**

Av. Sánchez Lima N° 2482 – Sopocachi, La Paz, Bolivia  
Teléfono/Fax: 2-424221 2-422338  
[www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)

## **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL)**

### **IDEA Internacional**

Programa Bolivia  
Plaza Humboldt N° 54, Calacoto, La Paz, Bolivia  
Teléfono/Fax: 2-2775252

### **International IDEA**

Strömsborg, SE-103 34 Estocolmo, Suecia  
Teléfono: +46 8 698 37 00  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: <https://www.idea.int>

Primera edición, junio de 2020  
Depósito Legal: XXXXXX  
ISBN: 978-91-7671-327-3

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons AttributeNonCommercialShareAlike (Pendiente). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica.

Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

La presente publicación ha sido elaborada e impresa con el apoyo financiero de la AECID, ASDI y la Cooperación Suiza. Su contenido es responsabilidad exclusiva del Tribunal Supremo Electoral y no necesariamente refleja los puntos de vista de la cooperación involucrada.

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

La Paz, Bolivia

Distribución gratuita



# ÍNDICE

Presentación institucional y personal.....	7
Introducción: Un Diccionario en 34 voces.....	11

## A

Asamblea Constituyente.....	17
Asambleas y cabildos .....	29
Autogestión territorial indígena, Tierras altas .....	37
Autogestión territorial indígena, Tierras bajas.....	45
Autogobierno indígena.....	61
Autogobierno indígena originario campesino.....	79
Autonomías .....	91

## C

Ciudadanía intercultural.....	105
Complementariedad .....	113
Comunicación intercultural.....	127
Consulta previa.....	137
Cultura democrática intercultural.....	149

## D

Deliberación pública.....	161
Democracia comunitaria.....	175
Democracia intercultural .....	191
Democracia paritaria.....	207
Derechos colectivos.....	217
Descolonización.....	231
Despatriarcalización.....	249

## I

Interculturalidad.....	259
------------------------	-----

## **L**

Libre determinación.....	279
--------------------------	-----

## **M**

Movimientos sociales.....	295
---------------------------	-----

## **N**

Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.....	307
--	-----

## **O**

Observación, acompañamiento y supervisión .....	321
---	-----

Organizaciones políticas .....	335
--------------------------------	-----

Órgano Electoral Plurinacional.....	347
-------------------------------------	-----

## **P**

Paridad y alternancia.....	359
----------------------------	-----

Pluralismo y pluralidad.....	373
------------------------------	-----

Plurinacionalidad .....	385
-------------------------	-----

## **R**

Racismo y etnicidad.....	399
--------------------------	-----

Referendos.....	425
-----------------	-----

Revocatoria de mandato.....	437
-----------------------------	-----

## **S**

Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde).....	447
--	-----

## **T**

Territorios / entidades autónomas.....	459
--	-----

Los autores .....	467
-------------------	-----

Las insituciones .....	483
------------------------	-----

# Presentación

## Institucional y personal

Un diccionario es el espejo de su tiempo, ese detalle crucial no resalta de entrada a los lectores contemporáneos. Se necesita el desfase temporal, el cambio de sensibilidades, el surgimiento de nuevos enfoques para comprender en qué medida la selección de los conceptos y su definición se explican por los debates, las prioridades, los conocimientos, las expectativas, incluso los prejuicios de cada época.

Este rasgo, válido aun para los diccionarios del idioma, que aspiran a ofrecer un terreno neutro para la expresión y la comunicación de todos, destaca todavía más en una obra como el *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia*. En sí mismo, manifiesta y reivindica una manera de aproximarse y abordar los contornos de modalidades de democracia que se afirman simultáneamente como ancladas en la tradición, en el manto antiguo de la costumbre, al mismo tiempo que novedosas y portadoras de ruptura. Por esa razón, las 34 entradas llevan la firma de sus autores, que dejan claro que se trata de su mirada; otros autores podrían ofrecer, para los mismos conceptos, énfasis distintos, incluso perspectivas contradictorias con las que prevalecen en esta obra.

El *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* es, entonces, el producto de su tiempo. Sus orígenes lejanos se hallan en las movilizaciones que dieron nacimiento al katarismo, que colocó en la agenda pública la exigencia de considerar la democracia y la sociedad con una mirada más amplia, que rescatara el multiculturalismo del país y rompiera con la pretensión homogeneizadora de la Revolución de 1952. Tiene antecedentes más cercanos, en el siglo XXI: el descontento con el funcionamiento del régimen democrático al despuntar el siglo, el triunfo del Movimiento Al Socialismo (MAS) en 2005, la dinámica de la Asamblea Constituyente de 2006 y la misma Constitución de 2009, que plasmó el impulso plurinacional, la exaltación de las naciones indígenas, el enfoque comunitario en numerosas disposiciones, artículos, incluso en el nombre de las entidades y poderes.

Las instituciones asumieron ese mandato constitucional con mayor o menor intensidad, habilidad y éxito, lidiando con conceptos y prácticas nuevos, ajenos

a los modos habituales de funcionamiento del Estado y que, más bien, hacían parte de rutinas de ciertos segmentos de la sociedad. En el ámbito electoral, se dio curso a la participación de pueblos indígenas en procesos electorales –en simultáneo a la de las agrupaciones ciudadanas, en la municipal de 2004–, los estatutos departamentales reservaron escaños para pueblos indígenas en las asambleas departamentales, se crearon circunscripciones especiales para pueblos indígenas minoritarios en la Asamblea Legislativa, se facilitó la conversión de municipios en autonomías indígenas, se autorizó la participación directa de los pueblos indígenas en las circunscripciones especiales.

El *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* busca aprehender ese movimiento, reflexionar sobre él, mencionar sus logros y avances, señalar algunos de sus límites, vislumbrar algunas de sus probables evoluciones. Lo hace desde una perspectiva de compromiso, al menos de simpatía con el objeto de estudio. La mayoría de los autores se inscribe en esa sensibilidad, lo que no resta valor alguno al trabajo de cada uno, ceñido a las metodologías propias de la investigación y a códigos comunes en la redacción de las entradas. En ese sentido, la interpretación personal no significa antojadiza y frágil opinión, desprovista de sustento, recoge la experiencia del investigador y su capacidad de análisis.

Si un diccionario es producto de su tiempo, también lo es de su espacio. Circunscribe sus límites a Bolivia, un territorio de por sí amplio para dar cabida a expresiones, manifestaciones y modalidades de prácticas políticas muy heterogéneas de los pueblos indígenas. Es el reconocimiento de que, detrás de un rótulo común, subyacen estilos que no se reducen a una interpretación única o lineal. El punto de partida asumido busca explicar los componentes más específicos –hasta únicos e intransferibles en la óptica de algunos de los autores– de las prácticas de participación y decisión en las comunidades indígenas en Bolivia, a lo sumo extendidas hacia otras regiones andinas y amazónicas. Por lo tanto, el ánimo del *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* es resaltar aquel conjunto de prácticas, ritos, tradiciones que hacen singulares a las comunidades.

Esta edición refleja igualmente la continuidad institucional. Sus preparativos comenzaron en la gestión de los vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) elegidos en 2015, con una participación especial de José Luis Exeni, quien figura como coordinador académico de la obra. Desde el inicio, el proyecto contó con el respaldo de IDEA Internacional.

La publicación no se concretó en el momento previsto por las dificultades que atravesó la institución, en una coyuntura que se volvió cada vez más crispada y polarizada a medida que se acercaban los comicios de 2019. Hoy, el proyecto se retoma respetando su espíritu original y con modificaciones menores, manteniendo el propósito de ser un documento de consulta útil y práctico para un público compuesto principalmente de investigadores, periodistas, estudiantes, políticos, servidores públicos, legisladores, actores sociales y políticos.

Cierro la presentación con una breve nota personal. Mi vinculación con el *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* comenzó mucho antes de que me correspondiera redactar esta presentación como Presidente del TSE. A mediados de 2018, el Tribunal e IDEA Internacional me invitaron a contribuir con la voz “Pluralismo y pluralidad”, cuyo contenido termina situándose en el cruce de caminos entre los aspectos representativos y las consideraciones interculturales de la democracia.

De esta manera, he continuado vinculado con estas obras tan singulares como son los diccionarios temáticos. De manera individual, me embarqué en la elaboración de un *Diccionario biográfico de parlamentarios (1979-2019)*, que buscó ofrecer un estudio político y sociológico de la representación, un asunto crucial de la democracia a través de sus aproximadamente 1.200 fichas biográficas.

Asimismo, tuve la oportunidad de integrar el comité editorial de la tercera edición del *Diccionario electoral*, esfuerzo conjunto del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), publicado en 2017. Fue sugerente descubrir que el *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* surgió, en parte, como una voluntad de completar los temas que aquel Diccionario no contemplaba, al punto que apenas abordó voces que remiten a las formas centrales de la democracia representativa. Por ello, no sorprende la ausencia de voces como “voto” o “elección”, tan indisociables del régimen democrático.

En ese sentido, si bien incluso los elementos asentados y con características “universales” de la democracia representativa responden a trayectorias históricas singulares y se conjugan con acentos distintos en los diferentes territorios, es innegable que el *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* busca su nicho en los aspectos más singulares de las prácticas políticas de las comunidades indígenas en Bolivia.

Participar como autor del *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* fue una experiencia grata: significa aportar una pieza a una construcción colectiva, dialo-

gar con los otros autores, coincidir a veces, discrepar en otras ocasiones y, por lo tanto, alentar aún más la reflexión propia de los lectores sobre elementos básicos del funcionamiento de la democracia en Bolivia y animar al debate sobre cuáles debieran ser sus perfiles.

El *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* empieza su andadura. Se coloca a disposición de un público amplio: un grupo forzosamente pequeño lo apreciará en el formato impreso; uno más vasto y extenso lo consultará a través de los portales informáticos. Obra de síntesis, reflexión, compromiso, debate y polémica; obra pionera y que llena un vacío: en esos terrenos se sitúa este *Diccionario*, que ahora pertenece a los lectores.

*Salvador Romero Ballivián*  
*Presidente del Tribunal Supremo Electoral*

La Paz, 4 de abril de 2020

# Introducción

## Un diccionario en 34 voces

El *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* es resultado de la constatación de ausencias y de un anhelo convertido en desafío. Y hoy tenemos el agrado de ponerlo a su consideración como realización compartida. Se trata de una labor en curso que, al expresar procesos en construcción, entramados y en disputa, no tiene punto final. Es, pues, un libro-andamio. En ese marco, espera ser un insumo para el diálogo plural y la deliberación pública respecto a las democracias en ejercicio en el país y en la región. Más todavía: aspira a convertirse en una obra que acompañe la democratización intercultural y se nutra de ella.

¿Dónde nació la idea de este *Diccionario*? El detonante, está dicho, fue la constatación de ausencias. En efecto, cuando a fines de 2017 recibimos un ejemplar del robusto *Diccionario Electoral* (cuya tercera edición ampliada, en sus dos volúmenes, incluye voces nuevas y actualización de las anteriores), reafirmamos que es una obra de referencia en materia electoral, pero se queda corta en cuanto a diversidad democrática en ejercicio. En otras palabras: el *Diccionario* elaborado por el IIDH/CAPEL, en coordinación con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, es muy valioso para comprender conceptos clave de la democracia liberal-representativa. Y en ello hay innegable utilidad y mérito. Sin embargo, tiene una limitación: no incluye –o excluye, más bien– otras concepciones, saberes y prácticas democráticas que van más allá del ámbito de las elecciones, el voto individual y los partidos políticos.

Así constatada la ausencia, devino el anhelo-necesidad, convirtiéndose en desafío institucional y de equipo. Entonces nos preguntamos: ¿es posible elaborar otro volumen, digamos complementario, en el que se incorporen y desarrollen un conjunto de voces que no están en el *Diccionario Electoral*, pero que son parte de las diferentes formas de democracia reconocidas en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional en Bolivia? O mejor: asumiendo que la obra del IIDH/CAPEL es muy amplia y está al día en cuanto a los vocablos más usuales de la democracia electoral en la región, ¿por qué no avanzar en un primer ejercicio de reflexión y sistematización en torno a otros saberes y prácticas de la democracia directa y participativa y, en especial, de la democracia comunitaria?

Para plantearlo en clave de principios democráticos: ¿cómo ampliar la mirada para no quedarnos en la sola representación política y dar cuenta, también, de la participación ciudadana, la deliberación pública, el control social, la libre determinación, el autogobierno?

El desafío de este *Diccionario*, pues, se situó en la reflexión que teníamos en el Tribunal Supremo Electoral –en especial en el equipo del Sifde (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático)– respecto al principio asumido de demodiversidad, esto es, la convicción de que no existe un modelo único de democracia, sino diferentes saberes y prácticas democráticas contextualmente situadas, cuyo devenir forma parte del proceso permanente de democratización. Este principio, originalmente planteado por el pensador portugués Boaventura de Sousa Santos, se expresó en el proceso constituyente boliviano en el reconocimiento de tres formas de democracia. Y fue asumido luego como horizonte en la democracia intercultural, entendida como la articulación creativa de la representación política, la participación ciudadana y las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; en el ejercicio de derechos políticos individuales y colectivos. No es poca cosa.

A casi una década de su reconocimiento normativo, la democracia intercultural todavía no ha sido plenamente asumida por los órganos del poder público ni tampoco por las organizaciones políticas. Empieza a ser asumida, en diferentes grados, debido a su proyección histórica, por las organizaciones y movimientos sociales e indígenas. Empero, aún no forma parte del debate público-político ni de la agenda informativa y de opinión en los medios. Y es ciertamente periférica en la investigación y en la reflexión académica. Así, aunque tenga soporte normativo y registre avances sustantivos como la elección de asambleístas indígenas y la conformación del autogobierno (Charagua Iyambae es un ejemplo inequívoco), la realización de la democracia intercultural en Bolivia sigue siendo una asignatura pendiente. Más todavía cuando se vincula con el proceso, complejo y contradictorio, de construcción de un Estado Plurinacional con autonomías.

Ahora bien, que la democracia intercultural no esté consolidada como ejercicio complementario de la diversidad democrática no significa que no exista. Al contrario, puede constatarse la vigencia de diferentes concepciones, saberes y prácticas democráticas, unas veces de forma evidente, otras más bien subordinadas e incluso invisibles. Lo importante, bajo el mencionado principio de demodiversidad y las epistemologías del Sur –también planteadas por Santos–, radica en convertir las ausencias en presencias, las invisibilidades en emergencias, las subordinaciones

en igual jerarquía, las señales en expectativas y posibilidades de futuro. Con esa convicción emprendimos, a principios de 2018, la elaboración de este *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia*.

Así pues, el reto estaba planteado. Y se asumió con entusiasmo y en equipo como parte del mandato del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) orientado a impulsar las diferentes democracias en el país. Para ello la primera tarea fue identificar y definir el glosario de términos (voces, entradas) que debían ser incluidos en el *Diccionario*. El desafío conceptual y analítico fue lanzado primero al equipo del Sifde, y luego ampliado a otros colegas: ¿cuáles son las voces que, más allá de la democracia representativa, expresan y caracterizan hoy las democracias en Bolivia en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional y la correspondiente legislación de desarrollo? El resultado de la consulta fue una lista larga de términos que se fue filtrando y delimitando hasta quedar en treinta y tres que, para esta primera experiencia, consideramos esenciales. Este esfuerzo identificador de entradas significó, en sí mismo, un valioso ejercicio de reflexión e intercambio.

La siguiente tarea, siempre difícil, fue encontrar a las personas que, desde su especialidad académica, sus saberes, su experiencia, podían asumir la responsabilidad de pensar y escribir las diferentes voces/entradas. Ello implicó cuidar algunos equilibrios a fin de garantizar no solo la calidad del contenido, sino también la pluralidad y diversidad de miradas, incluida la apuesta por la renovación. Y claro que no bastaba reconocer nombres: había que plantearles el reto y comprometerlos con el proyecto. En ese camino hemos contado con la aceptación competente de quienes hoy son autoras y autores de esta obra colectiva, incluido el equipo del Sifde que, desde su experiencia, asumió la elaboración de algunas entradas. A todas y todos ellos va nuestra estima y agradecimiento por ser parte de este desafío.

Definidas las voces e identificadas las autorías, durante el segundo semestre del 2018 hubo una intensa labor de intercambio para la elaboración del presente *Diccionario*. Las y los autores escribieron las voces seleccionadas y asignadas, que se fueron ajustando y afinando en diálogo con los editores y el equipo de apoyo. El resultado no es homogéneo (no podía serlo) y expresa diferentes enfoques y aproximaciones, unos más profundos que otros, y distintos tonos que en conjunto pretenden alentar la reflexión y el debate sobre las democracias en Bolivia. Ya que esta obra se vincula con el *Diccionario Electoral*, no incorpora voces sobre la democracia representativa ya registradas en el mismo.

El producto de este satisfactorio recorrido es el libro que usted tiene en sus manos como una primera entrega que, por su naturaleza y alcance, seguramente se irá ampliando, complementando y robusteciendo en futuras ediciones. En esta ocasión tenemos el gusto, además, de contar con la participación del artista plástico Alejandro Salazar (Al-Azar), quien nos acompaña desde hace tiempo y tuvo a su cargo el diseño de la portada y la elaboración de las ilustraciones para cada una de las voces. No es casual. Queremos que en este *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia*, como en otros emprendimientos editoriales del OEP, la palabra escrita converse con las imágenes y se alimente de ellas.

El libro que aquí presentamos contó para su elaboración con el valioso apoyo y compromiso de IDEA Internacional, que desde hace varios años acompaña y respalda el trabajo y fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad electoral en Bolivia. Queda pues registrado nuestro agradecimiento a Alfonso Ferrufino, Carolina Florú y Jennifer Guachalla, que siguieron de cerca y alentaron este emprendimiento. Expresamos también nuestro reconocimiento al trabajo de Antonio Calasich Pacheco. Y valoramos asimismo la atenta lectura e insumos brindados por Norma Rios y Miguel Vargas. Demás está decir que este *Diccionario* contó con el acompañamiento de las cuatro secciones del Sifde, en especial la de Análisis e Investigación.

Queda entonces para su consideración y lecturas este *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* que, con sus treinta y cuatro voces inaugurales, busca abrir una senda de reflexión, análisis, sistematización y debate sobre la naturaleza y rumbo de la diversidad democrática en un horizonte de plurinacionalidad, interculturalidad y paridad de género.

José Luis Exeni Rodríguez y Elizabeth Huanca Coila

Editores

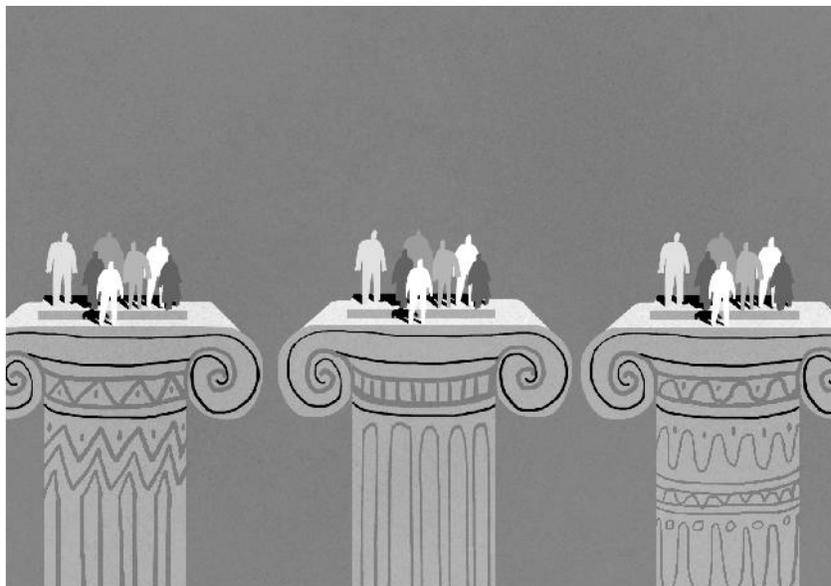
Septiembre de 2018

**A**



# Asamblea Constituyente

Marcelo Arequipa Azurduy



## Conceptualización y/o caracterización

La definición más simple de *Asamblea Constituyente* se refiere a ella como un organismo colegiado que tiene como función reformar o redactar la Constitución. En este entendido, se constituye en un mecanismo participativo y democrático para la reforma total o parcial de la Constitución y que afecte a sus bases fundamentales.

El concepto de *Asamblea Constituyente* se remonta a mayo de 1789, cuando en Versalles, Francia, se reunieron los Estados Generales: el clero, la nobleza y el pueblo, con el fin de redactar de forma conjunta una Constitución para Francia. Ese mismo año, los tres Estados o estamentos, reunidos bajo el nombre de Asamblea Nacional, asumieron la calidad de Asamblea Nacional Constituyente. En términos contemporáneos para Bolivia, la *Asamblea Constituyente* por mandato de la propia Constitución (Art. 411), tiene carácter originario y plenipotenciario, y se activa por voluntad popular mediante referendo.

### *Etapas de la Asamblea Constituyente*

Según indica el informe *Asamblea Constituyente en Bolivia*, de Andrés Tórrez Villa-Gómez, Martha Oviedo Aguilar y Orla de Diez (2005), tiene tres etapas principales:

- *Preconstituyente*: etapa en la que se reflexiona sobre los cambios que deben realizarse a la normativa, qué elementos han funcionado para el contexto y la realidad que se trata de legislar. Al respecto, Sandoval (2007: 34) nos recuerda la importancia de esta etapa porque permite “abrir espacios de participación social en una nueva forma de construir políticas, instaurando una nueva metodología, a través de mecanismos de participación y consenso, promover la consulta, recoger insumos consensuados que permitan, por un lado, la formulación de políticas y por otro, acumular insumos que sirvan a los representantes constituyentes a la hora de establecer los lineamientos de la nueva Constitución Política del país”.
- *Constituyente*: periodo en el cual se realiza una elección para elegir a los representantes que discutirán sobre las consideraciones de la etapa preconstituyente redactando un acuerdo, una nueva Constitución. Aquí resulta interesante combinar el aspecto del funcionamiento de esta etapa con lo que menciona Negri (Hardt, 2008: 104) respecto a que “el poder constituyente se pone como algo que hace nacer, es una forma externa al sistema jurídico, es una suerte de catástrofe que interviene abriendo y marcando posibilidades de una nueva Constitución, es decir, a un nuevo poder constituido”.
- *Postconstituyente*: es la etapa final que consiste en difundir la nueva normativa con el objetivo de que se conozcan los cambios en sus derechos y obligaciones, “... donde las potencialidades de la constitución pueden verse realizadas o inhibidas por factores externos a la misma” (Bejarano y Segura, 2013: 37).

### **Marco constitucional y normativo**

La democracia es un sistema político y administrativo que tiene múltiples acepciones que la diferencian claramente de otras formas de gobierno. Su concepción y sus implicaciones han evolucionado y se han transformado a lo largo de la historia desde la antigua Grecia, donde fue teorizada por diversos filósofos, hasta llegar a como se la entiende hoy. Para Tórrez Villa-Gómez *et al.* (2005), entre sus atribuciones está el

deseo de promoción de valores tales como la libertad y la igualdad, además de la participación de cada uno de los individuos que conforman la sociedad. A partir de estos principios se plantean las normas consensuadas en reuniones tales como la Asamblea Constituyente, que rigen la convivencia entre ciudadanos, su relación con los poderes del Estado y la organización política de este último.

Es importante recalcar que Poder Constituyente y Poder Constitutivo son conceptos distintos. Según Luis Tapia (2009), en el artículo “La Constitución del país y las reformas a la Constitución Política”, el poder constituido se identifica con la Constitución y las instituciones que conforman el gobierno con todo el conocimiento acumulado a lo largo de los años, ya sean sobre “... conflictos y contradicciones y en algunos aspectos desarrollo, y, en otros, desgaste y desarticulación” (2009). En cambio, un Poder Constituyente es aquel que da lugar a un Estado desde cero.

Sobre el punto del consenso, Fernando Zambrana (2005: 169) explica que este concilio “es una manifestación del Poder Constituyente”, actuando como “el instrumento organizador... para estructurar política y jurídicamente un pacto de convivencia que exprese la voluntad de la nación”.

La soberanía vendría entonces a ser el principal elemento de aquel poder que, según lo expone Oscar Hassenteufel Salazar (2006), es una “potestad del pueblo para constituir un nuevo Estado y dotarse de una organización jurídica y política”. Esta facultad que se expresa en los representantes integrantes de la *Asamblea Constituyente* llegaría entonces a concebir el producto final de este concilio: la Constitución.

No obstante, es innegable que la reunión que precede los cambios de la Constitución, la *Asamblea Constituyente*, está impulsada por un anhelo de cambio y en el caso de Bolivia, por ejemplo, la última fue precedida por una serie de jornadas violentas como octubre del año 2003. Para Jenny Cárdenas Villanueva (2005), el escenario político que se conformó a partir de este periodo tuvo como uno de sus tres resultados una *Asamblea Constituyente* donde se permitió refundar el país. Esto fue más allá del solo cambio de nombre, de República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia, sino que planteó la visibilidad de comunidades indígenas, o de temas como tierra y territorio.

En el resultado del marco normativo actual sobre la *Asamblea Constituyente* es necesario referirse a la Quinta Parte, Título Único, artículos 410 y 411 de la

Constitución Política del Estado, donde indica que la Constitución es la norma suprema del país, la jerarquía de las normas en el actual Estado Plurinacional de Bolivia se encuentran en: la Constitución, los tratados internacionales, las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena, y los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Acerca de la reforma de la Constitución, ésta se encuentra dividida en dos:

- *Reformas parciales*: para activar este tipo de reformas será necesario llevar adelante una iniciativa popular en la que según el artículo 411, numeral II: se necesita “la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional”. Cabe resaltar que cualquier reforma parcial para ser puesto en marcha necesita previamente de un referendo constitucional aprobatorio.
- *Reforma total*: se la considera no solamente para cambiar toda la Constitución, sino también para aquellos casos en los que se afecte bases fundamentales, derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución. En este caso será necesario activar el funcionamiento de la *Asamblea Constituyente*, que solamente es posible mediante un referendo (según se indica en el artículo 411, numeral I: la convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado).

## Experiencias relevantes

El primer Congreso Constituyente entró en sesión por primera vez en Bolivia el 10 de julio de 1825, durante la presidencia de José Mariano Serrano, cuya decisión más importante fue la Declaración de Independencia, rechazando además que el Alto Perú se uniera a la República Argentina y que siguiera unida a la República Bajo Peruana. No obstante, no fue hasta la reunión del Congreso Constituyente convocado por Simón Bolívar, el 26 de noviembre de 1825, donde se propuso una Constitución (la cual fue promulgada recién un año después, el 19 de noviembre de 1826, por el Mariscal Sucre) (Hassenteufel, 2005).

La Constitución bolivariana tuvo como principales características el establecimiento de cuatro poderes (Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Una Presidencia vitalicia y una Vicepresidencia designada por el Presidente, además de hereditaria; un Poder Legislativo con tres cámaras (Senadores, Censores y Tribunales). El establecimiento de la religión católica como oficial de la República; un Poder Judicial que cuenta con una Corte Suprema y Cortes de Distrito Judicial y, finalmente, los requisitos para ser ciudadano (ser casado o mayor de 21 años, saber leer y escribir, tener algún empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte, no ser sirviente doméstico) (CPE, 1826, Capítulo 2: Artículos 11 al 19).

A partir de entonces, Bolivia tuvo un total de 19 textos constitucionales entre reformas y nuevas, desde la primera Constitución que dio origen a un nuevo Estado hasta la que fue aprobada el 2009, cuya característica es el hecho de redefinir todas las estructuras del hasta entonces llamado Estado Republicano.

Al margen de la comparación entre la primera y la última Constitución, es necesario mencionar la Constitución aprobada en 1967, durante la presidencia del general Barrientos, porque ésta estuvo vigente con algunas reformas hasta la *Asamblea Constituyente* de 2006, que dio origen a la actual Constitución.

En la Constitución de 1967 se encuentran algunas características importantes, como que el límite al mandato presidencial sea de cinco años, con reelección una vez transcurrido un periodo de gobierno entre medio, y una reunión ordinaria del Congreso Nacional (Poder Legislativo) en Sucre cada 6 de agosto.

A esta le suceden las reformas de 1994 durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, en la que se establece el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia, con una sola forma de democracia que era la representativa; además, estableciendo el Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura.

Las últimas reformas constitucionales parciales fueron las de 2004, durante la presidencia de Carlos Mesa, en las que se impulsó la democracia participativa mediante la Asamblea Constitucional, el Referendo y la Iniciativa Legislativa Ciudadana. En el plano de la democracia representativa, se retiró el monopolio de los partidos políticos para posibilitar la participación y competencia política de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

En Bolivia, la última y única experiencia de *Asamblea Constituyente* que se tuvo entre 2006-2009 surgió, según Oscar Hassenteufel Salazar (2006), de la primera marcha indígena de tierras bajas el año 1990, en la que se exigió atención a los pedidos

de aquel sector excluido desde la fundación del país. El pedido de cambio en la Constitución sobre la tierra, territorio, los recursos naturales, las quejas sobre el modelo económico y los mecanismos de participación social y política tuvo como resultado las leyes 1585 y 2631, de reforma a la Constitución. Entre esos cambios estuvo, por ejemplo: la definición de la estructura social del país como multiétnica y pluricultural, reconociendo los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, además de su propio sistema de autoridades y aplicación de normas naturales; por otro lado, la segunda ley incorporaba el concepto de democracia participativa y permitía que las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas también deliberen, con lo que se modificaba el sistema de reforma de la Constitución tanto parcial como totalmente (con la condición de que en el último caso se convoque una *Asamblea Constituyente*).

A lo largo de su existencia, hasta el año 2009, Bolivia tuvo 19 constituciones, precedidas por concilios tales como asambleas constituyentes, convenciones nacionales y congresos constituyentes.

En lo que se puede entender como la etapa preconstituyente en el país, la demanda de una reforma constitucional a través del instrumento de la *Asamblea Constituyente* es casi contemporánea a la recuperación de la democracia en Bolivia, después de la crisis económica vivida en el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) y las reformas enmarcadas en el modelo neoliberal que serían empleadas para salir de dicha crisis por los gobiernos posteriores a este.

En la década de los 90 algunas voces demandaron la convocatoria a una Constituyente, por ejemplo, un sector de profesionales de la ciudad de Cochabamba (9 de febrero de 1991, periódico La Razón). A esta solicitud se sumó la de los partidos políticos de ese entonces, pero hubo el consenso político necesario para convocarla: Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) no dieron una posición oficial; el opositor Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) consideraba imprescindible la convocatoria inmediata para evitar violaciones a la CPE (3 de junio de 1991, periódico La Razón). A este pedido se sumó más tarde el Movimiento Bolivia Libre (MBL), pero nuevamente ADN se opuso y consideró necesario el tratamiento de la Ley de Partidos Políticos en primera instancia (14 de febrero de 1992, periódico Presencia).

A diferencia del planteamiento que el MNR, en su calidad de opositor, hiciera en 1991, en mayo de 1992 Gonzalo Sánchez de Lozada sostuvo que la convocatoria a la Constituyente era anticonstitucional e ilegal, sin efectividad alguna; un año más tarde y en la misma corriente, Guillermo Bedregal, presidente de la Cámara

de Diputados, sostuvo que el MNR estaba en total desacuerdo para que se convocara a la *Asamblea Constituyente*, afirmó que sería ir en contra de la CPE y se la asumiría como un golpe de Estado (9 de agosto de 1993, periódico El Diario). Sin embargo, las propuestas no tuvieron la fuerza necesaria para imponerse en el escenario de las deliberaciones políticas, ya que nacieron sin un componente esencial que fue adquirido años más tarde después de todas las luchas sociales: ser una demanda de la sociedad articulada en su conjunto.

El componente de lucha social se configuró a partir de la “guerra del agua” del año 2000, en el cual se escuchó por primera vez el hecho de que era necesario hacer cambios de fondo a la Constitución mediante la *Asamblea Constituyente*, a este acontecimiento se sumó la marcha indígena desde el oriente el año 2002 y la “guerra del gas” de octubre de 2003, que provocó la renuncia del entonces presidente Sánchez de Lozada. El cargo fue asumido por el vicepresidente Carlos Mesa, quien al asumir su mandato hizo suya inmediatamente la “agenda de octubre”, que planteaba principalmente la convocatoria a una *Asamblea Constituyente* y la consulta popular a través de un referéndum que defina la política energética.

Tiempo más tarde, mediante la Ley Especial de Convocatoria a la *Asamblea Constituyente*, del 6 de marzo de 2006, se convocó a esta instancia, para lo cual se eligió por voto popular a 255 constituyentes, con lo que comenzó la etapa constituyente. Luego de la elección de asambleístas, la conformación de la misma tuvo la siguiente distribución: A3-MNR 2, AAI 1, APB 3, AS 6, ASP 2, AYRA 2, CN 5, MAS 137, MBL 8, MCSFA 1, MIR-NM 1, MNR 8, MNR-FRI 8, MOP 3, PODEMOS 60, UN 8 (OEP, 2016).

Se hizo reformas y adiciones sustanciales, tales como el cambio de República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia, la conformación del cuerpo administrativo del Estado, al igual que los derechos y normas que atañen el desenvolvimiento de la ciudadanía (Hassenteufel, 2005).

Según Roger Cortez Hurtado (2005), en su libro *Poder y proceso constituyente en Bolivia*, existían tres objetivos principales de la *Asamblea Constituyente* de aquel año. El primero “se refiere a tierra, territorio y recursos naturales”, otorgando al debate una visión puramente indígena. El segundo involucra la demanda de establecer un Estado intercultural y, por lo tanto, un cambio en el régimen político administrativo que no se resuma en autonomías departamentales, sino que incluyan regionales e indígenas. El tercero, por último, es una reforma institucional tanto

de los tres poderes como de “partidos políticos, la Policía, las Fuerzas Armadas, las universidades otras más”.

Carrasco y Albó (2008) identificaron un periodo que denominan “primera etapa de deliberación: el Reglamento empantanado”, que dura hasta noviembre de 2006, cuando se debate un artículo del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea, en el que se exigió su aprobación por dos tercios de votos de los asambleístas. Luego, en febrero de 2007, se debatió las visiones de país y en abril del mismo año el trabajo de sistematización y propuesta de las 21 comisiones. Al estar casi por finalizar esta etapa es importante mencionar el papel que cumplió el Pacto de Unidad, que ayudó a contener los enfrentamientos que se producían entre grupos de la sociedad civil alrededor del castillo de La Glorieta (recinto de deliberaciones de la Asamblea), donde solo se alcanzó a aprobar la nueva Constitución en su estación en grande.

## **Avances, dificultades y desafíos**

Es importante recalcar que, a lo largo de la historia de Bolivia, si bien hubo muchas constituciones, éstas no variaban demasiado unas de otras. Según Hassenteufel (2006) esto se debería a la turbulencia política del país, con distintos alzamientos o golpes de Estado a partir de la convocatoria a asambleas constitucionales para favorecer los intereses de los distintos grupos presentes.

Algunos cambios sobresalientes en las constituciones son los referidos a la eliminación de la presidencia vitalicia y el establecimiento de un periodo de cuatro años, además de la supresión del Poder Electoral, propuesto por Simón Bolívar; estos cambios se los encuentra en la Constitución de 1938. Más adelante, a partir de uno de los momentos que marcó la historia de Bolivia en el siglo XX, la Revolución de 1952, la Constitución de 1961 dio el marco legal a la nacionalización de las minas y la reforma agraria, legalizó el sufragio universal, y dio pie a las leyes de la reforma educativa y del régimen de seguridad social.

En la *Asamblea Constituyente* de 2006 se discutieron y modificaron varios puntos. El primero tuvo que ver con la concepción de Estado que se tenía, uno republicano que se interpretaba para los asambleístas como centralizado que “no toma en cuenta el sentir de los departamentos (y que es) insuficiente para gestionar la pluralidad de necesidades de las diferentes regiones” (Tórrez Villa-Gómez *et al.*, 2005). El planteamiento de un Estado Autónomico, en cambio, se basa en una democracia que respeta “la libre autodeterminación de los pueblos, los derechos humanos y sociales, el principio de la legalidad y la división de los Poderes”

(*Ibid.*). El segundo fue el referido a modificaciones de los derechos fundamentales, por ejemplo, se incluyó el derecho “a trabajar en condiciones de igualdad, sin distinción de clases sociales”, “derecho a recibir educación intercultural, bilingüe e igualitaria”, y “a gozar de un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para su bienestar, resguardando los derechos de las generaciones futuras”. El tercero fueron los derechos de los pueblos indígenas y originarios, donde se trató la identidad indígena afirmando que no hay una sino varias, se reconoció constitucionalmente el régimen especial indígena y se planteó la validez de su participación en órganos e instituciones del Estado.

Así pues, los resultados de esta etapa postconstituyente se pueden puntualizar de la siguiente manera:

- Un Estado Plurinacional democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías (Art. 1).
- Una democracia denominada intercultural como la suma de tres formas de democracias: representativa, participativa y directa, y comunitaria (Art. 98 I, y Art. 1 de la Ley de Régimen Electoral 026).
- El pluralismo jurídico como un avance en el reconocimiento de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina (Art. 178 I).
- La economía plural como algo que se encuentra constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa (Art. 306 II).
- El vivir bien como si fuera el alma misma de la Constitución, como principios valores y fines de Estado, como parte de la educación para el desarrollo armónico con el medio ambiente, como parte del modelo económico plural, y para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica (Preámbulo, Art. 8, Art. 80 I, Art. 306 I y III, Art. 313).
- Los derechos humanos cuya ubicación en el plano constitucional comparado en el mundo tiene un avance significativo porque llegamos hasta el establecimiento de la tercera generación de estos en los que hablamos de derechos de derechos fundamentales, derechos civiles, derechos políticos, derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, derecho al medio ambiente, derecho a la salud y a la seguridad social, derecho al trabajo y al empleo, derecho a la propiedad, derechos de la niñez adolescencia y juventud, derechos de las familias, derechos de las personas

adultas mayores, derechos de las personas con discapacidad, derechos de las personas privadas de libertad, derechos usuarias y los usuarios y las consumidoras y los consumidores (Art. 13-76).

- Finalmente, una puntualización importante que tiene que ver con la centralidad del sujeto indígena originario campesino a partir de su reconocimiento como ya se dijo antes en lo plurinacional y con el establecimiento de sus derechos, esto en concordancia con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Art. 30-32, y Declaración de la ONU de septiembre de 2007).

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad – Democracia intercultural – Deliberación pública – Autonomías

## Bibliografía

Bejarano, Ana María; Segura, Renata (2013). “Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina”. En: *Colombia Internacional* N° 79, pp. 19-48.

Cárdenas Villanueva, Jenny (2005). “Octubre: Revolución en democracia”. En: *Artículo Primero* N° 17, pp. 87-94.

Carrasco, Inés; Albó, Xavier (2008). “Cronología de la Asamblea Constituyente”. En: *Tinkazos* Vol.11, N° 23-24.

Cortez Hurtado, Roger (2006). *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. La Paz: s.e.

Hardt, Michael *et al.* (2008). *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*. Bolivia: CLACSO, Vicepresidencia de la República, Comuna, Muela del Diablo.

Hassenteufel Salazar, Oscar (2006). “La Asamblea Constituyente en Bolivia”. En: *Fides et Ratio - Revista de Difusión Cultural y Científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, 1 (1), pp. 70-80. Recuperado de [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2071-081X2006000100011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071-081X2006000100011&lng=es&tlng=es).

Órgano Electoral Plurinacional (2016). *Atlas electoral de Bolivia*. La Paz: OEP.

Sandoval, Carla (2007). “Movimientos de base indígena y fase pre-constituyente en Bolivia”. En: *Resistencia de los Estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar* N° 1, Ecuador.

Tórrez Villa-Gómez, Andrés; Oviedo Aguilar, Martha; de Diez, Orla (2005). *Asamblea Constituyente en Bolivia Simulación*. S.u.: s.e.

Tapia, Luis (2009). “La constitución del país y las reformas a la Constitución Política”. En: *Tensiones irresueltas*. Pp. 181-190. La Paz: Plural Editores.

Zambrana, Fernando (2005). “Asamblea Constituyente”. En: *Artículo Primero* N° 17, pp. 169-173.

## **Normativa**

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010) *Ley del Régimen Electoral* N° 026. La Paz: Gaceta Oficial.

Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la ONU*.

República de Bolivia (1826). *Constitución Política de Bolivia*.



# Asambleas y cabildos

Pedro Portugal Mollinedo



## Conceptualización y/o caracterización

*Asambleas y cabildos* son mecanismos contemporáneos de gobierno utilizados en las comunidades indígenas en Bolivia. Son una modalidad de democracia directa, en la que mediante la deliberación y toma de decisiones los miembros de una comunidad eligen sus autoridades tradicionales y resuelven los más importantes temas de administración y política interna. Son mecanismos ahora reconocidos como integrantes de las autonomías indígenas, algunos de los cuales han sido objeto de estudio académico, como el caso de Calamarca (Carrillo, 2015).

*Asambleas y cabildos* también designan en la actualidad a formas deliberativas reconocidas por la Constitución Política del Estado (CPE, 2009) para la población de origen no necesariamente indígena. Junto a la iniciativa legislativa ciudadana, la

revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa constituyen nuevas formas de democracia directa y participativa.

*Asambleas y cabildos* así mismo formas vigentes en zonas urbanas con mayoría de población de origen indígena, como la ciudad de El Alto, que hacen parte del funcionamiento de organizaciones sociales, integrando mecanismos de gobierno de sindicatos y juntas de vecinos (Condori, 2016); o como formas de poder que se manifiestan de manera extraordinaria en momentos de convulsión social (Mamani, 2005). En ambos casos no solamente implican una regulación interna, sino también una forma de relacionamiento con las instituciones estatales.

La permanencia de estas formas de gobierno comunal expresa una resistencia institucional al proceso de colonización. Por ello, su existencia ha sido siempre considerada en Bolivia una rémora por parte de la administración política estatal. Solo recientemente se han reivindicado estas formas como compatibles con un proyecto de Estado común y, por ende, una forma de *descolonización*.

Esa nueva aproximación se fundamenta en experiencias y enfoques originados en otras latitudes. Condicionada por la lucha por los derechos civiles de la población afroamericana, la legislación estadounidense en 1935 inicia la *acción afirmativa* (denominada también *acción positiva*, *acción afirmativa* y *discriminación positiva*), al promover la incorporación de las minorías raciales en las instituciones universitarias.

Ese antecedente genera un análisis que va más allá de la inclusión en términos de la democracia liberal. Para los teóricos de la *democracia participativa*, como Carole Pateman (1970) y Benjamín Barber (1984), las instituciones representativas sin la participación continua de los ciudadanos se alejan del interés común y son generadoras de decisiones extrañas a la voluntad de los ciudadanos y funcionales a los grandes intereses económicos o geopolíticos.

Entre los defensores de la *democracia radical*, unos, como Chantal Mouffe (1993), son opuestos a la democracia deliberativa y sus instituciones; y otros, como Will Kymlicka (1995), buscan reformarlas a través de mecanismos de representación para mujeres y minorías culturales, en el marco de interpretaciones multiculturalistas.

Estas iniciativas teóricas germinarán en América Latina a partir de los años 80 y tendrán su apogeo en el tránsito de siglo, articulándose con el activismo político indígena: "... el multiculturalismo sentó presencia en varios países de la región, al amparo de la emergencia del tema indígena a escala mundial por muchos motivos, entre los cuales están la celebración de los 500 años del Descubrimiento de América y la aprobación del Convenio 169 de la OIT" (Salazar, 2012: 23-24).

En Bolivia, a partir de 2003 esas ideas encontraron terreno propicio para interpretar las transformaciones sociales luego de la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. A raíz de esos acontecimientos, el año 2005 ganó las elecciones generales el Movimiento Al Socialismo (MAS) y llegó a la presidencia Evo Morales Ayma, primer presidente de Bolivia de origen indígena.

El programa del MAS, asentado en una nueva CPE, propugna la democracia intercultural, sucediéndose una serie de reformas legales en las que el cabildo y la asamblea, como formas de gobierno indígena y como modalidades de democracia participativa, adquirirán relevancia.

## Marco constitucional y normativo

En la Asamblea Constituyente (2006-2007) se redacta una nueva CPE que entra en vigencia el 7 de febrero de 2009. En ella se establece que: “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).

En la Constitución, las asambleas y cabildos se citan como formas no específicamente indígenas: “La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las *asambleas y cabildos* tendrán carácter deliberativo conforme a Ley...” (Art. 11).

Respecto a las *asambleas y cabildos* en poblaciones indígenas, la CPE será explícita sobre su sustento político: las autonomías indígenas basadas en un territorio ancestral y la voluntad de su población. Existirá de acuerdo a normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios. Su autogobierno “se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley” (Art. 290). “Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios” (Art. 292) y su gobierno se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, de acuerdo a sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la ley (Art. 296).

La Ley del Régimen Electoral (Ley N° 026) regula “el ejercicio de la democracia intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el

Estado Plurinacional de Bolivia” (Art. 1); contempla cuatro formas de democracia: intercultural, directa y participativa, representativa y comunitaria (Art. 7-10). La democracia comunitaria es la que atañe a los pueblos indígenas y “... 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).

Sin embargo, al igual que la CPE, cuando esa ley trata de *asambleas y cabildos*, no se refiere específicamente a los pueblos indígenas: “Las asambleas y los cabildos son mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo. (...) tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son de carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. No se consideran para efectos de este capítulo las *asambleas y cabildos* que sean propias de la organización interna de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art. 35).

También al igual que la CPE, se refiere al sustento político de esos mecanismos en los pueblos indígenas: “En el marco de la democracia intercultural, las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con otras formas de democracia. Las instituciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos forman parte del Estado Plurinacional, por lo que se reconocen sus autoridades y sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno” (Art. 91).

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley N° 031) no dice algo explícito sobre cabildos y asambleas indígenas, pero es precisa respecto a la base política que la legitima: “En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado (Art. 5 y 6).

### *Asambleas y cabildos en la legislación autonómica indígena*

La función de las *asambleas y cabildos* es más precisa en la normativa de los pueblos indígenas que optaron por la autonomía. Los estatutos de la autonomía indígena originaria campesina de Raqaypampa señalan: “La máxima autoridad de

la autonomía es la Asamblea General de Comunidades. Sus instancias orgánicas son el Congreso Orgánico, el Congreso Ordinario, el Congreso Extraordinario, el Ampliado, las reuniones ordinarias y otros establecidos por sus normas y procedimientos propios” (Art. 12). Se especifica también que: “El Ampliado [otro nombre generalmente utilizado para designar a *asambleas y cabildos*] es la instancia que determina los mandatos específicos, además de otras funciones definidas por las normas y procedimientos propios” (Art. 13).

En el Estatuto de la Autonomía del Territorio Indígena Guaraní Chaqueño de Huacaya se señala que las máximas instancias de deliberación y decisión son las *Asambleas o Ñemboatireta* (Art. 25). La Asamblea Interzonal, denominada *Ñemboati Guasu*, es definida como compuesta por niños, niñas, mujeres, varones, jóvenes, ancianos, *arakuaiya* y autoridades del territorio (Art. 36 y 37) y su máxima norma es el voto resolutivo, de cumplimiento obligatorio por las autoridades de la Asamblea Legislativa, Órgano Ejecutivo y de Justicia Indígena (Art. 45).

En el Estatuto Autonómico del Pueblo Guaraní Charagua Iyambae se señala al *Ñemboati Reta* como órgano de decisión colectiva y máxima instancia de decisión en su estructura de gobierno. Este órgano de poder está compuesto por tres asambleas en orden ascendente de importancia: *Ñemboatimi* (Asamblea Comunal), *Ñemboati* (Asamblea Zonal) y *Ñemboati Guasu* (Asamblea Autonómica) (Art. 19).

El Estatuto Autonómico Originario de Totorá Marka indica a la *Jach'a Mara Tantachawi* (Asamblea Anual General) como la principal instancia de su gobierno autónomo, con “decisiones de carácter vinculante para todas las instancias de gobierno, con facultades deliberativa, consultiva, fiscalizadora, evaluativa y de control social” (Art. 74 y 75).

Y el Estatuto de la Autonomía de Uru Chipaya asume el *Chawkb Parla* (Instancia Deliberativa) como “máxima instancia de ejercicio de la democracia comunitaria, de decisión y deliberación del Gobierno autónomo de la Nación Originaria de Uru Chipaya” (Art. 27).

El hecho de que para los pueblos indígenas que optaron por la autonomía sea la Asamblea la máxima instancia de decisión, por encima de sus órganos Ejecutivo y Legislativo, señala el valor y especificidad de la democracia comunitaria, entendida como forma de poder con propiedades definidas. Queda pendiente, sin embargo, definir sus plenos alcances, lo que explicaría que esas asambleas hayan servido más como mecanismos de elección y designación de representantes indígenas para instancias políticas nacionales y todavía no como órganos particulares de gestión de poder.

## Avances, dificultades y desafíos

El actual proceso político en Bolivia, iniciado el año 2005, plantea expectativas sobre la ampliación de la democracia en general y la solución del problema del colonialismo interno y los derechos de poblaciones indígenas en particular. La estructura política de estos pueblos mantiene una tradición de democracia directa, exteriorizada en las *asambleas y cabildos*, lo que conduce a pensar que reivindicando esos mecanismos propios se podrían generar procesos de autonomía política integrados a una nueva forma de Estado, denominado plurinacional. Esa iniciativa política se la interpretó a partir de las herramientas y perspectivas del multiculturalismo.

Empero, el poco entusiasmo de las comunidades y pueblos indígenas por acogerse a la perspectiva autonómica, por un lado, y los contratiempos surgidos en ese proceso, por otro, sugieren la necesidad de reformular esa perspectiva.

En la propuesta de democracia directa en Bolivia, lo multicultural es entendido como culturas singulares sin relación entre ellas y en el marco de una cultura dominante; en tanto que lo pluricultural se asume como su convivencia en el mismo espacio y la interculturalidad como interrelación, con efecto político (Salazar, 2012: 41-42). Para ello, las instituciones indígenas deben ser diferentes en esencia a las occidentales. Empero, los cabildos fueron instituciones aplicadas por los españoles en sus colonias. Los conformaban “los más notables vecinos de cada localidad y sus atribuciones eran parecidas a las que hoy tienen los Consejos o Juntas Municipales” (Díaz Villamil, 1941). En su origen, en España tuvieron papel autónomo y hasta contrapuesto a la Corona, lo mismo que en sus postrimerías, en América, cuando coadyuvaron en el proceso independentista de las colonias a través de los llamados Cabildos Abiertos.

Aunque se marginó a los indios de estos cabildos, es probable que se implantaran en sus comunidades: “No vamos a hacer referencia –entre otras cosas porque ésta es casi inexistente y menor la investigación– a la administración municipal indiana, es decir, a los cabildos de indios que efectivamente subsistieron de forma paralela al colonial, compuestos de un gobernador de indios –normalmente cacique, pues no hay que olvidar que subsistió la élite indiana: caciques, curacas y principales–, corregidor de indios y regidores (indios)” (Guillamon, 1991: 153). Los cabildos indígenas actuales tienen, sin duda, bastante de los hispanos de la Colonia.

No se trataría, entonces, de revalidar instituciones propias, sino de entender y encauzar un proceso de transformación en un esfuerzo contemporáneo por plantear nuevas formas de democracia. Ello explicaría el laberinto que se constata en los diferentes estatutos autonómicos indígenas cuando, paralelo al enaltecimiento de las formas tradicionales de democracia comunitaria, se encuentra la necesidad

de implementar formas administrativas ejecutivas e incluso legislativas nuevas, claramente inspiradas en las formas de la democracia representativa.

Parece haberse llegado a esto porque en el diseño de los grupos de apoyo no indígenas en la elaboración de estos estatutos primó una concepción romántica, pero inexacta, según la cual los pueblos indígenas son comunidades sin vinculación estatal. Esa visión convierte a la democracia directa solo en asambleísmo inherente y vital. Sin embargo, los pueblos indígenas del occidente del país, aymaras y quechuas, tienen el antecedente de su sujeción al Estado del Tawantinsuyu y ahora, para el conjunto de pueblos indígenas, es básico su nexo con el Estado boliviano.

Ciertamente, al ser las *asambleas y cabildos* formas de democracia directa aún existente en las comunidades indígenas, el reconocimiento de los derechos de estas poblaciones pasa por la valoración de esas formas institucionales. Sin embargo, su plena funcionalidad espera enfoques nuevos. Por otro lado, su vigencia parece rebasar los límites de la comunidad étnica, al señalar posibilidades de reforma democrática para el resto de la población. La práctica de las *asambleas y los cabildos* en los centros urbanos, por parte de los indígenas migrantes, demuestra que no es una forma circunscrita a comunidades aisladas. Así, no serían recursos pretéritos de comunidades que buscan sobrevivir, sino insumo de proyectos de transformación integrales –en el espíritu de lo que plantea la CPE– que para ser efectivos necesitan visiones contemporáneas, no ya exóticas y esencialistas.

## Vocablos de referencia

Democracia comunitaria – Deliberación pública – Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Derechos colectivos

## Bibliografía

Ali, David (2016). *Genealogía de las demandas barriales. De los imaginarios urbanos a la ejecución de obras en El Alto*. El Alto: CAES-Comunidad Académica de Estudios Sociales.

Barber, Benjamín (2004) [1984]. *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almuzara.

Carrillo, Javier Juan (2015). “Estructuras y jerarquías en las autoridades de cabildo de Calamarca (Entre el poder local y la colonialidad)”. En: *Temas Sociales* N° 36. La Paz: UMSA-IDIS.

Díaz Villamil, Antonio (1941). *Curso elemental de Historia de Bolivia, Tiempos Primitivos, La Conquista, El Coloniales, Tomo I*, sexta edición, La Paz: Popular.

Guillamon, Francisco Javier (1991): “Algunas reflexiones sobre el cabildo colonial como institución”. En: *Anales de Historia Contemporánea* N° 8. Pp. 151-161. Murcia: Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América Universidad de Murcia.

Kymlicka, Will (1996) [1995]. *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Buenos Aires: Paidós.

Mamani, Pablo (2005). *Microgobiernos barriales. Levantamiento de la ciudad de El Alto (2003)*. El Alto: CADES, IDIS-UMSA.

Mouffe, Chantal (1999) [1993]. *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.

Pateman, Carole (2014) [1970]: *Participación y teoría democrática*. Buenos Aires: Prometeo.

Salazar, Ivar Reynaldo (2012): *Construcción de la democracia intercultural: difusión y educación ciudadana en el departamento de La Paz (2012)*. Proyecto de grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, La Paz: UMSA.

## Normativa

Autonomía Guaraní Charagua Iyambae (2015). *Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*.

Autonomía del Territorio Indígena Guaraní Chaqueño de Huacaya (2017). *Estatuto de Autonomía del Territorio Indígena Guaraní Chaqueño de Huacaya*.

Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa (2016). *Estatuto de la Autonomía Indígena Originaria de Raqaypampa*.

Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya (2016). *Estatuto de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya*.

Autonomía Originaria de Totora Marka (2013). *Proyecto de Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka*.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

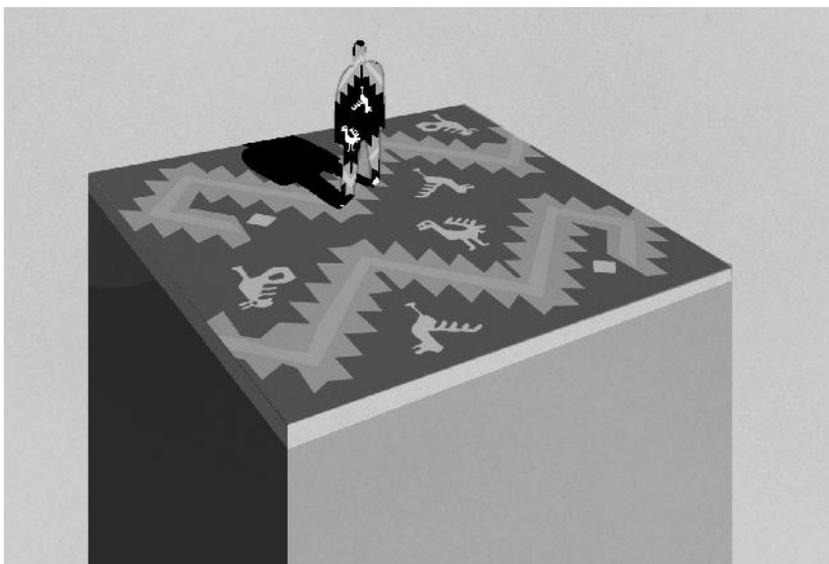
————— (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010a). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Autogestión territorial indígena

## Tierras altas

Pablo Mamani Ramírez



### Conceptualización y/o caracterización

Gestión territorial es un proceso de articulación entre entidades territoriales locales y regionales con el gobierno nacional para concertar objetivos y actividades, con el fin de lograr beneficios comunes.

La *autogestión territorial indígena* es un proceso sociopolítico basado en la voluntad y necesidad colectiva e individual de administrar, gestionar, planificar, participar, ejecutar, y decidir sobre la tierra y el territorio por parte de las comunidades campesinas, por una parte, y los *ayllus* originarios, por otra, basados en su estructura organizativa y en las experiencias históricas propias, así como en la apropiación de otras experiencias contemporáneas como la del Estado.

Además es un conjunto de acciones colectivas e individuales mediadas por las instituciones estatales y propias para gestionar adecuadamente los recursos naturales y políticos, según las experiencias del Estado y de los Pueblos Indígena Originarios y Campesinos (PIOC), a través de nuevas formas de gestión de dichos recursos para una adecuada vida social, económica, política y cultural.

En Bolivia existen experiencias de autogestión indígena-originaria tanto en los Andes como en las tierras bajas. En esta gran región, bajo influencia posiblemente de organismos externos, la gestión territorial se orienta hacia la conservación ecológica de la selva y los diversos recursos naturales existentes; mientras que en los Andes, desde el Estado Inca, la Colonia y la República, los *ayllu* y las comunidades campesinas han creado una visión para conservar sus recursos naturales-políticos y, a la vez, aprovechar lo nuevo de lo externo para satisfacer necesidades colectivas e individuales. Actualmente están dadas en el contexto de la parcelación de tierras en forma de sindicato-*ayllu* (Colque, 2008) y la reconstitución territorial de los *ayllus-markas* (Mamani, 2010); mientras que en las tierras bajas hay una visión del territorio como una totalidad.

Para una mejor comprensión, el *ayllu* es un sistema de organización social, económico, cultural, político y territorial propio del mundo de los Andes; a partir de un pensamiento holístico y de prácticas de vida social común, aunque con sus particularidades según cada región o *suyu*. Además es la constitución y parte de la reproducción biológica de los PIOC como territorio, tierra y formas culturales-sociales que hace que los habitantes de los Andes se definan cosmovisionalmente como gente, *jaqi* o *runa* (pareja hombre-mujer en aymara y quechua, respectivamente) (Mamani, 2010). Ello significa que es *jatha* (semilla) para la reproducción del espacio y del tiempo de la vida social (Mamani y Naveda, 2015) y de la memoria e historia.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado (CPE, 2009), en su artículo 2, reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) y su dominio histórico-ancestral sobre sus territorios. Este es un hecho importante a fin de que, sobre tal base, las autonomías indígena originario campesinas realicen la Gestión Territorial Indígena (GTI). En el pasado, lo indígena originario campesino era un abstracto, mientras que ahora se define con precisión como pueblos precoloniales: en rigor, como originarios o pueblos ancestrales existentes antes de la colonia española.

En el artículo 30, párrafo 1 de la CPE, se reconoce los derechos colectivos de las NPIOC sobre la tierra y el territorio. Aquí el concepto de derechos colectivos genera

un escenario diferente frente a la historia de la Colonia y la República, donde fueron sometidos a condiciones de servidumbre y de opresión política al interior de sus mismos territorios. Este reconocimiento es fundamental, aunque los derechos colectivos no siempre son aplicados plenamente por los distintos niveles del Estado y por los propios conflictos internos en las comunidades campesinas y los *ayllus* originarios.

A su vez, el artículo 316 de la CPE establece que la gestión territorial debe estar enmarcada en la planificación integral, con una visión de vivir bien. Así, la GTI tiene el principio fundamental de promover el vivir bien como un hecho sustancial o vital en la historia y la vida cotidiana de los PIOC.

Asimismo, la Constitución en su artículo 296 establece que las autonomías indígena originario campesinas se definen mediante sus propias normas y formas de organización. Históricamente, los aymaras, quechuas y urus en la región de los Andes han tenido un conjunto de principios y valores de administración, gestión y decisión sobre sus territorios y la tierra (Platt, 2006). Las autoridades originarias (*jilankus* y *mallkus*) tenían y mantienen aún la autoridad para la gestión de los bienes colectivos: tierra, agua, sistemas de pastoreo y sembradíos, para asegurar la alimentación, vestimenta y la vivienda en alturas que van desde los tres mil a cuatro mil metros sobre el nivel del mar.

A la vez, en el artículo 394, numeral III, de la CPE se reconoce la propiedad comunitaria o colectiva mediante Tierras Comunitarias de Origen (TCO), ahora Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). En todo caso, hoy la propiedad individual es parte de un debate amplio, particularmente en las comunidades regidas bajo la forma de sindicato y en menor grado en la organización de los *ayllus*.

Por último, el artículo 304 de la CPE establece competencias exclusivas, compartidas y concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas para definir la gestión del desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural de los PIOC.

Por su parte, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez” (2010) establece en su artículo 94 que el ordenamiento territorial del Estado debe ser compatible con la vida social, económica y cultural de los PIOC, con una visión respetuosa e integral. Ello se complementa en la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012), que establece que debe haber un desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. Un equilibrio entre ser humano y naturaleza para una adecuada gestión de los recursos naturales y del sistema de organización sociopolítica.

A su vez, la Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE, 2016) establece que el Plan de Gestión Territorial es uno de los hechos que

sustenta el sistema de *autogestión territorial indígena*, particularmente en el marco de las autonomías indígena originario campesinas. Con este sistema el Estado debe realizar una planificación integral y comunitaria, bajo el principio de vivir bien, en el marco de las autonomías indígena originario campesinas.

## Experiencias relevantes

Existen varias experiencias relevantes de *autogestión territorial indígena* en la región de los Andes, bajo tres formas diferentes, pero complementarias. Esto es: la forma sindicato-liberal, el *ayllu*-originario y la forma mixta de ambos.

Uno de los estudios que resalta la *autogestión territorial* es el del *ayllu* Majasaya Mujlli, de la provincia Tapacarí del departamento de Cochabamba (Tapia y Syndicus, 2012). Este estudio muestra que aunque en varios momentos existe la combinación entre el *ayllu* y el sindicato, al final se define bajo la forma del primero. La gestión de recursos es más autónoma frente a los agentes externos. El manejo de la parcela de tierra y la constitución de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), ahora TIOC, ha sido uno de los mayores logros, lo que muestra que el sistema del *ayllu*, pese a sus adversidades, sigue siendo importante.

La experiencia en la forma de sistema sindicato-liberal está dada en la comunidad San Vicente Collagua, de la provincia Ingavi del departamento de La Paz, donde se combina entre forma sindicato y el *ayllu*. Colque (2008) muestra un logro fundamental en el saneamiento interno de la propiedad de la tierra a través de la copropiedad. Esto se debe a que después de la Reforma Agraria de 1953, los títulos proindiviso quedaron obsoletos y las nuevas generaciones ya no pueden tener seguridad sobre la herencia de las tierras. Según el autor, la gestión está dada en lo que llama Gestión Territorial Comunitaria. Se trata de un hecho importante particularmente en el altiplano norte de Bolivia.

En el sistema *ayllu*-originario está la experiencia del *ayllu* Chayantaka, de la provincia Bustillo del departamento de Potosí (Callisaya, 2011; Blas y Pillco, 2010), aunque su planteamiento viene del modelo técnico de las tierras bajas. Aquí se puede observar que el *ayllu* como “modelo social” ha tenido sus propias capacidades de ordenamiento de tierra, territorio, recursos organizativos políticos y recursos naturales, pese a la migración del campo a la ciudad y el triunfo de la forma sindicato sobre el *ayllu* en algunas regiones de los Andes. Otros casos están en la región de Pacajes y Oruro. Aunque el sindicato hoy también se muestra con sus indumentarias originarias de autoridad y poder, hecho demasiado interesante.

En este escenario, el CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) plantea la autonomía indígena como reconstitución territorial de los

*ayllus-markas*. Hoy este camino ha sido fuertemente afectado por el conflicto entre *ayllus* y sindicatos, entre otros factores. Según algunos expertos, existe poco interés en las autonomías indígena originario campesinas por parte del Estado, por los largos trámites para convertirse en AIOC, por ejemplo, y de los propios *ayllus*, lo que afecta particularmente al sistema de organización de turnos y el manejo de la tierra en las mismas. Aunque Charagua Iyambae en las tierras bajas y Raqaypampa en los Andes constituyen casos discordantes con ello.

En todo caso, es importante subrayar que la *Autogestión territorial indígena* en los Andes tiene sus propias condiciones, contextos y variaciones, según su propia dinámica social e histórica.

## Avances, dificultades y desafíos

*Avances:* la nueva CPE ha creado un marco de derechos de gran interés para los PIOC, que tiene como antecedente la Constitución reformada de 1994, que curiosamente es de un periodo neoliberal. El principio es que las NPIOC son mayorías nacionales y, por tanto, les corresponde un trato justo y digno al haber sido violentados en la Colonia y en la República. En la historia de Bolivia, por primera vez la Constitución de 2009 reconoce ampliamente los derechos colectivos de los PIOC, aunque en las prácticas institucionales algunos de estos reconocimientos no se aplican plenamente por diversos factores.

*Dificultades:* los mayores contrastes y dificultades para la *autogestión territorial indígena* vienen de las visiones del sindicato y su relación conflictiva con el *ayllu*, dado que a este último se lo ha considerado como incompatible con la modernidad. Aunque en la forma sindicato-*ayllu* (la combinación) parecen existir nuevas condiciones de potenciamiento del desarrollo de la autogestión territorial y de sus sistemas políticos y socioculturales; empero, en cada uno de ellos existen diferentes prioridades. Debe destacarse, sin embargo, que en el nuevo contexto hay un reposicionamiento no solo de lucha por la autonomía indígena originario campesina, sino por el control del Estado o por la inclusión de modo radical en el mismo desde el lugar territorial rural y urbano, hoy habitado en buena medida por aymaras, quechuas y guaraníes.

Otra de las dificultades de mucha importancia para la GTI es la continuidad del modelo desarrollista y extractivista que se implementa desde el Estado y las empresas mineras privadas transnacionales, dado que éste va en contra de los PIOC por la contaminación o por los desechos pasivos en los ríos, en los pastizales donde se cría camélidos andinos como la llama o alpaca, en el aire que deben respiran las comunidades y los *ayllus-markas*, en el cultivo de alimentos humanos y animales, además de la espiritualidad con la que se asocian muchas montañas en el mundo de los Andes.

*Desafíos:* hasta el periodo 2010-2011 hubo un interés del Estado por la GTI, pero desde entonces se ha perdido. Uno de los grandes desafíos, por tanto, es recuperar el interés y acción del Estado en la *autogestión territorial indígena*, según las experiencias existentes en el altiplano norte y en los *ayllus* del sur de Bolivia.

Otro de los desafíos importantes es la complementariedad entre la forma *ayllu* y el sindicato, dado que hoy tiende a triunfar el proyecto sindical-liberal frente el *ayllu* originario. El propósito es que exista un reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos precoloniales y que tal hecho no esté en contradicción con la CPE.

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad - Autogestión territorial indígena Tierras bajas - Derechos colectivos - Territorios / entidades autónomas

## Bibliografía

Blas, José; Pillco, Gregorio (2010). “Chayanta y la reconstitución del ayllu”. En: *Autonomías indígenas originarias. Proceso político del movimiento indígena en América Latina y Bolivia. Memoria del Foro Internacional*. La Paz: CEDLA. Pp. 224-229.

Callisaya, Oscar (2011). “Chayantaka, el ayllu con gestión territorial indígena: territorio originario en Potosí”. En: *Informe 2010 Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra. Pp. 233-263.

Colque, Gonzalo (2008). *Gestión territorial comunitaria. Experiencia en las comunidades de las tierras altas de Bolivia*. La Paz: Plural Editores/Fundación Tierra.

Mamani, Carlos; Naveda, Igidio (2015). *Reconstitución del ayllu: el camino de la descolonización*. Lima: Forma e Imagen.

Mamani, Pablo (2010). “Reconstitución y cartografía del poder del ayllu”. En: *Fondo Indígena. Aportes al Estado Plurinacional de Bolivia*. Bolivia: Fondo Indígena. Pp. 79-170.

Platt, Tristan; Bouyse-Cassagne, Thérèse; Harris, Olivia (2006). *Qaraqara-Charka. Mallku, Inka y Rey en la provincia de Charcas (siglos XV-XVII)*. Bolivia: IFEA/Plural Editores.

Tapia, Nelson; Syndicus, Ivo (2012). *Proceso de transformación en la gestión de la tierra, el territorio y la producción agropecuaria. El caso de ayllu Majasaya Mujlli, provincia Tapacarí, departamento Cochabamba-Bolivia*. Bolivia: UMSS/AGRUCO/Plural Editores.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”* N° 031. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2012). *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien* N° 300. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2016). *Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado* N° 777. La Paz: Gaceta Oficial.



# Autogestión territorial indígena

## Tierras bajas

Oscar Loayza Cossio y Kantuta Lara Delgado



### Conceptualización y/o caracterización

#### *Tierra y territorio*

Tierra proviene del latín *terra* y se refiere a la materia inorgánica que compone el suelo natural en la capa superficial, relacionada al cultivo e históricamente a la agricultura. El concepto tiene varios alcances: hace referencia a nación y país, pero también al planeta.

Territorio proviene del latín *territoriun* y hace referencia a una porción de superficie terrestre que pertenece a un determinado lugar, ya sea país, región, provincia, etc. El territorio incorpora ámbitos ecológico-ambientales, económico-productivos, político-institucionales, socioculturales y se hace extensivo a la posesión y control de personas, organizaciones, instituciones y/o del Estado.

El concepto de territorio para los pueblos indígenas de la Amazonia está relacionado con un espacio de ocupación histórica, arraigado bajo las normativas bolivianas como un espacio físico de pertenencia a una o varias comunidades. Sin embargo, la característica original de nomadismo de los pueblos indígenas hace que el territorio tenga un concepto de ocupación física de manera cíclica, por lo que la ocupación puede ser temporal o constante, y no estar directamente vinculada a la propiedad.

Para la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), “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 población humana y que garantice su crecimiento y desarrollo” (CIDOB, 1990).

### *Gestión Territorial Integral*

La Gestión Territorial Integral puede definirse como un “manejo ordenado, planificado, sostenible y eficiente de nuestra tierra y territorio”, siendo que:

Es *ordenado* porque definimos dónde hacer o no hacer determinada actividad en función a su potencial y vocación. Es *planificado* porque pensamos antes de actuar, o sea, vemos lo que puede pasar en el futuro si actuamos de determinada manera. Es sostenible porque no sólo pensamos en los actuales habitantes, sino en nuestras futuras generaciones y en cómo van a recibir ellos después la tierra y el territorio que actualmente ocupamos y usamos. Es eficiente porque priorizamos la mejora de la productividad, o sea, producir más y mejor en una menor superficie. Es *integral* porque contempla todos los elementos que permiten una buen gestión, es decir: el mantenimiento del medio ambiente, la mejora de nuestra economía, la consolidación de nuestra organización, el fortalecimiento de nuestras comunidades, familias y personas y una mayor proyección a nivel regional, departamental y nacional (Comité Boliviano UICN, 2011).

### *Gestión Territorial Indígena*

La Gestión Territorial Indígena (GTI) es un concepto que, en el caso de tierras bajas, se ha construido principalmente al amparo de la CIDOB, con el rescate de la experiencia y accionar de los pueblos indígenas a fines de la década de los 90 e inicios del 2000. Expresa el proceso mediante el cual las organizaciones

indígenas desarrollan acciones en forma participativa hacia una visión y objetivos comunes, con el fin de mejorar su calidad y nivel de vida, en el marco de sus prácticas y valores culturales, utilizando de forma eficiente y sostenible los recursos naturales de que disponen. El concepto propuesto por la CIDOB para la GTI dice:

Es el proceso por el que las organizaciones indígenas dueñas de un territorio 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 (CIDOB, 2008: 9).

Para la GTI se requieren tres pilares fundamentales: 1) el espacio físico, sea continuo o discontinuo, con ocupación constante y/o temporal; 2) el acceso, uso manejo y/o aprovechamiento de los recursos naturales; 3) el relacionamiento con el Estado en sus diferentes niveles. La administración integral de territorios implica los ámbitos económico, productivo, ecológico, ambiental, político, institucional, social y cultural. Sin embargo, como menciona CEJIS:

No hay un modelo único de gestión territorial, y que como tal deba ser transferido a los pueblos indígenas y comunidades, se trata de un proceso de construcción participativa acorde con las necesidades y demandas, con las características culturales, pero también de los condicionamientos y escenarios económicos y políticos (2018).

### *Autogestión territorial indígena*

El derecho a la autogestión se reconoce en la Constitución Política del Estado (CPE) en el artículo 30, inciso 17, como el derecho a “la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros”. Este proceso permite que los territorios indígenas se conviertan en actores sociales y económicos en el país. La autogestión está relacionada con la autonomía indígena propuesta en Bolivia desde el proyecto de Ley Indígena en 1990.

En este marco, podemos considerar la *autogestión territorial indígena* como el medio para que los pueblos indígenas realicen una gestión territorial propia (en el marco de su propia visión y modelo de desarrollo), al amparo del Estado Plurinacional, con competencias y recursos asignados en el marco del acceso a las autonomías, para ejercer, en forma real y valedera, el derecho a la autodeterminación.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado (2009), en sus artículos 2 y 30, reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), reconocidos como colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión; asimismo, garantiza su libre determinación y un total de 18 derechos colectivos, entre los que se incluyen el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y de sus entidades territoriales en el marco de la unidad del Estado.

El ejercicio de la gestión territorial indígena se sustenta en el Art. 403, que reconoce la integralidad del territorio e incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, a la consulta previa e informada, y a la participación en los beneficios por los recursos naturales no renovables; la facultad de aplicar sus normas propias, ser administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios comprenden áreas de producción, de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, y espacios de reproducción social, espiritual y cultural.

En lo que corresponde a las autonomías<sup>1</sup>, Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, y todos ellos pueden constituir entidades territoriales autónomas que no están subordinadas entre ellas y tienen igual jerarquía. En este marco, “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” (CPE; Art. 289); y “son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley” (Art. 291. I).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) tiene dos postulados básicos: “El derecho de los pueblos indígenas a mantener y forta-

1 “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (CPE, 2009: Art. 272).

lecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias; y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan”, ello en el marco de decidir sus prioridades para lograr su desarrollo económico, social y cultural. Algunos artículos relevantes de este Convenio son el 6, que obliga a los gobiernos a la consulta previa ante medidas que los afecten; el 7, que otorga a los pueblos el derecho a decidir sus propias prioridades; y el 14 y 15, que reconocen el derecho a la propiedad y posesión de las tierras que ocupan, y a los recursos naturales existentes en ellas.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) establece estándares mínimos de respeto a los derechos de estos pueblos; entre ellos incluye el derecho a la propiedad de sus tierras, recursos naturales, preservación de conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa.

Ambas normativas reconocen los derechos a la *autogestión territorial indígena*, ratifican el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan o hayan ocupado, y sobre los recursos naturales existentes en estos territorios, el derecho a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno, y a los medios necesarios para ejercer esta autodeterminación; y ratifican la consulta libre, previa, informada y de buena fe para el caso de medidas, explotación de recursos naturales no renovables, planes o programas de desarrollo susceptibles de afectarles directamente.

En cuanto a la legislación en el país, la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996) y la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006) definen el régimen de distribución y propiedad de la tierra y, en este marco, garantizan la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios, inicialmente denominados Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y posteriormente Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). Los títulos de las TCO reconocen la propiedad colectiva sobre las tierras y el derecho al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas. Las garantías que prevé la ley son que no podrán ser revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción, además de que la distribución y/o redistribución interna será regida de acuerdo a normas y costumbres de derecho consuetudinario, siempre y cuando no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional. En este marco, las TCO son “inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles” (Ley N° 1715, Art. 41, I, inciso 6).

Por su parte, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 (2010) reorganiza los poderes territoriales y crea la base orgánica del Estado Plurinacional. Esta norma define lo que es un Territorio Indígena Originario Campesino (Art. 6), y establece requisitos y procedimientos para que las entidades territoriales indígenas se constituyan en gobierno autónomo a través de sus propios territorios, de la conversión municipal o del establecimiento de una región indígena originario campesina (Art. 41, 51, 54 y 58). En este marco, los requisitos y procedimientos establecidos van desde pasar a ser unidades territoriales mediante iniciativa popular para referendo o consulta (Art. 50), la aprobación de estatutos autonómicos (Art. 54), la certificación expresa del Ministerio de Autonomías de la condición de territorios ancestrales (Art. 56), la acreditación de la Viabilidad Gubernativa que contempla el cumplimiento de criterios de organización y plan territorial (Art. 57) y el cumplimiento de una base poblacional mínima (Art. 58 y 15). Todos estos requisitos y los procedimientos inherentes han inviabilizado el acceso a la autonomía plena de la mayoría de los territorios indígenas en el país, a pesar del mandato de la Constitución y de los tratados internacionales que Bolivia ha ratificado.

Sin embargo, con el fin de lograr cierto nivel de autonomía, se propone el establecimiento de distritos municipales indígena originario campesinos, basados o no en territorios indígenas, lo que permitiría elegir a sus representantes al Concejo Municipal por normas y procedimientos propios, en el marco de lo establecido en la carta orgánica o normativa municipal, y acceder a recursos financieros en caso de contar con capacidades de gestión y un Plan de Desarrollo Integral (Art. 28).

La Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (2011), que está dirigida precisamente a normar el proceso de dicha Revolución como base para la soberanía alimentaria, establece formalmente el concepto de Gestión Territorial Indígena Originario Campesina como “el proceso mediante el cual los pueblos indígenas originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, ejercen la titularidad de su territorio, lo gestionan de forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades que conforman el territorio, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su calidad de vida y contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria de acuerdo a sus saberes, tecnologías y valores culturales” (Art. 7, inciso 6). Asimismo, mediante el Art. 9 se reconoce la capacidad de gestión territorial de las comunidades indígena originario campesinas y se establece el mandato de una política de apoyo la gestión territorial indígena originario campesino, comunidades interculturales y afrobolivianas (Art. 28).

Finalmente, la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012), en su artículo 16, reconoce el aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra en el marco de sistemas de vida sustentables, así como el respeto y promoción de la gestión territorial indígena. Asimismo, en el artículo 28 establece las bases y orientaciones del Vivir Bien a través del desarrollo integral en tierra y territorio, basado en cuatro elementos: el ordenamiento territorial, la redistribución de tierras fiscales con prioridad para mujeres y pueblos indígenas originario campesinos, la integridad y unidad de los territorios, y el establecimiento de instrumentos para verificar el uso de la tierra y territorio, que se ajusten a las características de las zonas y sistemas de vida.

## **La autogestión territorial indígena en Bolivia**

A partir del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), en la Ley 1715 (Ley INRA) se introduce el concepto de Gestión Territorial Indígena (GTI). Sin embargo, la gestión del territorio, en tanto forma de apropiación del espacio o territorialidad, acceso a los recursos y organización para llevar adelante este proceso, estuvo siempre presente con características diferentes en función del pueblo, del tipo de territorio y de las condiciones sociales, económicas y políticas existentes.

Históricamente, la hacienda introducida por los españoles, que otorgaba tierras a los conquistadores en las que se incluía a sus poblaciones como trabajadores, se constituye en una de las primeras formas de desestructuración de lo comunal. Con la exvinculación de Mariano Melgarejo en 1886 se enajenó y subastó tierras indígenas, dando lugar al latifundio y, paralelamente, a levantamientos indígenas en defensa de la comunidad.

Luego de la Guerra del Chaco en 1935, en la cual hubo una gran participación indígena, y el surgimiento de gobiernos progresistas que decantaron en la Revolución Nacional de 1952, se estableció la Reforma Agraria bajo el postulado de “la tierra es de quien la trabaja”. Se abolió el sistema de hacienda, surgieron los sindicatos agrarios y la ocupación de tierras de los antiguos patrones y surgió el solar campesino, la pequeña propiedad y la comunidad indígena como propiedades agrarias individuales o colectivas. Sin embargo, la implementación de la Reforma Agraria trajo efectos contrarios a los que debía resolver: en tierras altas generó el minifundio y en las zonas bajas restableció el latifundio. Otro elemento importante ha sido el inicio en la década de los 60 de migraciones de campesinos de tierras altas hacia las tierras bajas del oriente y la Amazonia, promovidas por el Instituto

Nacional de Colonización (INC), las cuales han generado (y siguen generando) impactos sobre los espacios tradicionales de ocupación de pueblos indígenas de las tierras bajas.

En 1990 se realizó la primera marcha por el territorio y la dignidad de los pueblos indígenas. Se trata de un hito clave porque evidencia la presencia de los pueblos indígenas en el territorio boliviano y el nivel de discriminación y desconocimiento de sus derechos; fruto de esta marcha se reconocieron por Decreto Supremo los territorios sirionó, moxeño, chimán, yuracaré y movima (DS N° 22609, 22610 y 22611) y se creó una comisión responsable de elaborar una ley de defensa de los derechos indígenas.

Las innumerables denuncias de irregularidades, corrupción y tráfico de tierras derivaron en 1992 en la intervención del Servicio Nacional de Reforma Agraria, lo que dio fin al primer ciclo de la Reforma Agraria. Esta intervención se prolongó por cuatro años hasta que en 1996 se aprobó la Ley 1715 que, como se explicó líneas arriba, creó el concepto de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) para dotar títulos de propiedad colectiva como “territorio indígena” a poblaciones indígenas. La Ley 1715 tampoco logró el objetivo inicial de resolver los problemas relacionados con la inequidad en el acceso y distribución de tierras. En ese sentido, se consideró necesario formular e implementar un nuevo marco jurídico modificatorio (parcial) que agilice el proceso de saneamiento, establezca nuevos criterios para la evaluación de la Función Económico Social de la tierra, elimine el pago de impuestos como prueba de que se cumple esta función, incluya la distribución gratuita de tierras fiscales a comunidades indígenas y campesinas, manteniendo su condición de tierras comunales y establezca condiciones para la eliminar la propiedad agraria ociosa que no cumpla la Función Económico Social, además de recuperar las tierras que no se trabajan y/o fueran adquiridas de manera ilegal. Para todo ello, en noviembre de 2006 se promulgó la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Decreto Supremo reglamentario N° 29215.

### *Esfuerzos para promover la GTI*

Luego de la lucha por el territorio y de haber encontrado la vía en las TCO para hacerlo, se abrió la puerta para iniciar procesos de Gestión Territorial Indígena, como un paso consecuente obvio. Muchos esfuerzos se han dado para apoyar a los pueblos indígenas en este proceso. Señalemos algunos de los más relevantes.

*Desde el Estado*

En el marco de la cooperación entre los gobiernos de Bolivia y Dinamarca para apoyar la consolidación de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, se incluyó un componente de apoyo a la gestión territorial indígena, ubicado en su mayor parte en organizaciones de la sociedad civil y con un pequeño presupuesto destinado a actividades normativas que se encontraban inicialmente en el MAIPO (Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios) y posteriormente en el Viceministerio de Tierras. Desde la perspectiva del Gobierno, la evolución de los habitantes de las Tierras Comunitarias de Origen hacia mayores niveles de calidad de vida, conservando su soberanía cultural, solo será posible mediante la consolidación de sus territorios y la puesta en marcha de planes de gestión con una óptica étnica y culturalmente sensible. En este marco, el Viceministerio de Tierras, a través de la Unidad de Gestión Territorial Indígena, apoyó directamente procesos de GTI (Cavineño, Chacobo-Pacahuara, Multiétnico II, Mosestén, Ayopaya, TIM y TIMI) durante el periodo 2006-2010. Estos procesos se orientaron en tres grandes lineamientos:

- 1) En tierras altas, la reconstrucción agroecológica del espacio a partir de la recuperación de los suelos y los sistemas tradicionales de cultivo y conservación de la fertilidad y de gestión del agua.
- 2) En tierras bajas, la conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos de los bosques tropicales y subtropicales a partir de planes agroforestales, silvopastoriles, de explotación sostenible de bosques nativos, de reforestación con especies autóctonas y de impulso a las actividades económicas alrededor de los recursos del bosque.
- 3) En tierras bajas y altas, la asignación de prioridad especial a la protección de los derechos de los pueblos indígenas altamente vulnerables, a través de la consolidación de sus territorios vía planes de gestión territorial.

*Desde la cooperación internacional*

Los programas de ayuda bilateral financiados por el Gobierno Real de Dinamarca en una primera fase (1998-2004) tuvieron seis componentes de apoyo: a la descentralización y la participación popular; a la educación intercultural bilingüe; a la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO); al Viceministerio de Asuntos Indígenas (VAIPO); a la sociedad civil; a la gestión de recursos sostenibles en las

TCO. En una segunda fase (2005-2010), se constituyó el Programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas de Bolivia (ADPIB), dirigido a impulsar la aplicación del Convenio 169 de la OIT, en el marco de la democratización y reducción de la pobreza, con tres componentes: transversalización de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen, gestión territorial para las TCO. El trabajo se realizó con instancias de gobierno<sup>2</sup>, así como con la CIDOB y el CONAMAQ en tanto organizaciones matrices de los pueblos indígenas y originarios de tierras bajas y altas, respectivamente, y también con participación de la sociedad civil<sup>3</sup> como instancias de apoyo técnico, asesoría y capacitación.

Según el material generado como resultado de la sistematización de la cooperación entre Dinamarca y Bolivia en el tema de Derechos de los Pueblos Indígenas (DANIDA, 2010), los principales resultados alcanzados fueron: en el reconocimiento de la propiedad territorial indígena originaria, entre 1997 y 2009 se titularon 135 TCO con una extensión de 11.309.747 hectáreas en los nueve departamentos de Bolivia; y en lo que concierne a la Gestión Territorial Indígena, a la conclusión del programa, de 29 TCO en tierras bajas, 27 contaban con Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI).

Las experiencias de GTI permitieron a los pueblos indígenas ratificar el hecho de que la gestión de sus territorios no es factible si no gozan de una autonomía plena para el manejo y control de sus recursos. Asimismo, como resultado del ejercicio de gestión de sus territorios, las organizaciones indígenas se fortalecieron, cualificaron sus recursos humanos, diseñaron instrumentos operativos para la gestión de sus territorios, lograron permear las instancias municipales y departamentales para insertar sus demandas, se articularon a instituciones privadas nacionales e internacionales y establecieron, junto al gobierno nacional, las condiciones para su propuesta de desarrollo comunitario.

La ejecución de la GTI permitió también la consolidación y la mejora del control del territorio, y un mayor conocimiento y apropiación del mismo por las comunidades, favoreció el fortalecimiento e institucionalización de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, apoyó a una mayor incorporación y participación de la mujer y favoreció el establecimiento de relaciones más horizontales

2 El Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) y el INRA, inicialmente, y luego el Viceministerio de Tierras, el INRA y el Ministerio de la Presidencia.

3 Especialmente el Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI) y la ONG Apoyo para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano (APCOB), en tierras bajas.

con organizaciones públicas y privadas. Además, durante la ejecución del programa, las normas fundamentales para garantizar la gestión de las TCO se incorporaron en la nueva Constitución Política del Estado, entre ellas, la conformación de las autonomías indígenas e incluso se realizaron los primeros referendos para erigir a las TCO en autonomías indígenas originarias.

La mayor limitación de este apoyo fue que, en la práctica, el componente de saneamiento y titulación recayó en el Estado, mientras que el grueso del componente de GTI recayó en la CIDOB y en organizaciones de la sociedad civil que la apoyaban, lo que no permitió que los instrumentos de GTI generados lograsen algún nivel de reconocimiento formal del Estado, más allá de la propia legitimidad otorgada por los pueblos, merced a su construcción altamente participativa.

### *Desde la sociedad civil*

Un ejemplo importante de apoyo a la GTI desde la sociedad civil se registra en el caso de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP) y los pueblos afiliados a esta organización. En 2008, con apoyo de la Wildlife Conservation Society (WCS), el CPILAP elaboró su Plan Estratégico Institucional, que fue aprobado por los ocho pueblos afiliados a la organización en ese momento. Ese Plan establece una agenda de desarrollo con identidad, con los siguientes hitos:

- 1) Fortalecimiento de las organizaciones indígenas desde el nivel local hasta el nivel internacional. Trabajando lo orgánico e institucional.
- 2) Consolidación legal de la tierra y el territorio mediante el cumplimiento de los procesos de saneamiento y titulación.
- 3) Planificación y ejecución de una gestión territorial integral, eficiente y sustentable de los territorios mediante planes de vida o planes de gestión territorial.
- 4) Mejoramiento de las condiciones de vida a través de alternativas productivas, principalmente dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del territorio.
- 5) Desarrollo normativo propio, tanto institucional (estatutos y reglamentos), como para garantizar el acceso, aprovechamiento y distribución de beneficios por los recursos naturales del territorio.
- 6) Consolidación de autonomías indígenas plenas a partir del fortalecimiento organizativo e institucional, gestión territorial y desarrollo normativo.

Todo ello acompañado de sistemas de seguimiento de la implementación y cumplimiento de los planes de vida, y de sistemas de monitoreo integral que permitan medir los avances e impactos de la gestión territorial en la población y el territorio.

En este marco, la base científica generada por la WCS durante casi dos décadas de relevamiento de información en el Paisaje Madidi ha permitido soportar procesos de planificación dirigidos a orientar una gestión territorial integral. Estos esfuerzos se han realizado tanto en áreas protegidas como en territorios indígenas y en municipios, utilizando sus propios instrumentos de gestión<sup>4</sup>. En el caso de pueblos indígenas, se ha apoyado técnicamente el fortalecimiento de cinco organizaciones indígenas (CIPTA, CIPLA, CRTM, PILCOL y MCCA), la titulación de más de un millón de hectáreas de territorios indígenas y procesos de planificación en cinco territorios indígenas sobre más de 1,5 millones de hectáreas. Fruto de este proceso se implementaron al menos 60 iniciativas económicas, que beneficiaron a más de dos mil familias en 160 comunidades. Asimismo, se han generado normas institucionales para regular el acceso y aprovechamiento de recursos naturales y la distribución de beneficios a cuatro organizaciones indígenas, cuyos territorios indígenas cuentan con sistemas de seguimiento y de monitoreo integral que periódicamente generan información de respaldo a la gestión territorial y la toma de decisiones.

## Experiencias relevantes

### *La experiencia del pueblo Tacana*

El pueblo tacana, a través de su organización matriz CIPTA, ha construido el concepto de desarrollo sostenible a través del manejo de sus recursos naturales como el pilar fundamental para la gestión territorial. Ello implica el mejoramiento de la economía y la calidad de vida de las familias tacanas a través de la conservación y el manejo adecuado de los recursos naturales, garantizando su continuidad e incremento para las futuras generaciones; también supone contar con la participación de autoridades comunales como supracomunales en la toma de decisiones, en la búsqueda de una autonomía política y la autogestión, además de construir normas internas aceptadas y aplicadas en el territorio y que sean reconocidas por el Estado nacional (CIPTA, 2002).

4 Planes de manejo de AP, planes de vida de pueblos indígenas o planes de ordenamiento territorial y/o de desarrollo, o más recientemente planes territoriales de desarrollo integral en el caso de municipios.

En este marco se realizó la elaboración de dos estrategias de gestión territorial indígena en los siguientes ámbitos:

- 1) El relacionamiento con el Estado a través de la gestión municipal, tanto en la incorporación de personas para que hagan el seguimiento desde adentro, como el fortalecimiento a las estructuras comunitarias para que las unidades político-administrativas tomen en cuenta las particularidades socioculturales de la TCO.
- 2) El fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades buscando la equidad entre hombres y mujeres para lograr el objetivo mayor, que es mejorar las condiciones de vida.
- 3) La gestión, a través de proyectos específicos, para que las instituciones y/o el Estado respondan a las necesidades planteadas en los planes de gestión territorial, como un mecanismo para concentrar esfuerzos.

En el transcurso del proceso de gestión, desde 2000 a 2018, fue prioridad del CIP- TA revalorizar el idioma y las prácticas culturales con la creación de una currícula regionalizada a la cabeza del Instituto de Lengua y Cultura Tacana, la cual muestra logros sustantivos. Además, las mujeres consolidaron la recuperación e innovación de los textiles, que en la actualidad es una de las principales actividades económicas relacionada con la recuperación de prácticas culturales.

### *La experiencia del pueblo Leco de Apolo*

En el marco de un apoyo del PIEB, con fondos de la Embajada de Dinamarca y la ejecución de la WCS, se desarrolló la construcción de un modelo de gestión compartida entre la Central Indígena del Pueblo Leco de Apolo (CIPLA) y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), que permita garantizar la conservación y gestión integral del área de sobreposición entre la Tierra Comunitaria de Origen del pueblo indígena Leco de Apolo y el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi (aproximadamente 350.000 hectáreas de sobreposición territorial) sin comprometer la integridad territorial y la gestión integral, tanto del área protegida como de la TCO, en sus totales dimensiones.

En el marco de esta experiencia se logró analizar la complementariedad, concurrencia o divergencia entre los instrumentos de planificación estratégica y de gestión territorial del área protegida (Plan de Manejo) y del pueblo indígena leco de Apolo

(Plan de Vida), se validó *in situ* esta compatibilización a través de una zonificación concertada entre el CIPLA y el SERNAP, se construyó una visión común, así como objetivos y lineamientos estratégicos comunes para la gestión compartida del área de sobreposición (garantizando el cumplimiento de los objetivos primarios de conservación del área protegida y los objetivos y expectativas de desarrollo de la TCO), se identificaron los instrumentos prioritarios para implementar la gestión compartida, así como las capacidades necesarias tanto en CIPLA como en el SERNAP/PNANMI Madidi para aplicar adecuadamente el modelo de gestión compartida desarrollado.

Un apoyo posterior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), a través de Bio-CAN, permitió desarrollar los instrumentos priorizados identificados y fortalecer las capacidades en ambas partes para iniciar un proceso de gestión compartida, concluyendo el proyecto con la firma de un convenio de administración compartida (en el marco de la norma legal vigente) entre el SERNAP y el CIPLA. Esta experiencia pionera ha abierto un espacio para impulsar similares propuestas entre pueblos indígenas y áreas protegidas, a la luz de lo establecido en el Art. 385 de la Constitución Política del Estado.

### *La experiencia del Consejo T'simane Mosekene*

La TCO Pílon Lajas es resultado de la marcha indígena de 1990. En 1991 se estableció el Consejo Regional T'simane Mosekene (CRTM), el 9 de abril de 1992 se declaró la Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pílon Lajas, se tituló provisionalmente el territorio indígena el 25 de abril de 1997 y concluyó su saneamiento, finalmente fue titulado de manera definitiva el 31 de diciembre de 2007 con 364.000 hectáreas. Incluye a 23 comunidades, 13 t'simanes, siete mosekenes y tres tacanas. Pílon Lajas tiene un doble estatus: por un lado, es territorio indígena titulado en favor del CRTM; por otro, es área protegida (Reserva de la Biosfera) administrada por el SERNAP.

En este marco, el 2001 el SERNAP y el CRTM decidieron construir un instrumento único y compartido que oriente la gestión integral del territorio y el área protegida, el cual es denominado Plan de Manejo/Plan de Vida de la RB y TCO Pílon Lajas, dándose una primera experiencia de construcción conjunta entre el Estado y un pueblo indígena de un instrumento común de gestión territorial, el cual es base para construir un modelo innovador de gestión compartida que, si bien goza de pleno respaldo y aceptación por ambas partes, no logra consolidarse todavía por cambios en la política pública nacional e inestabilidad en los actores involucrados, en especial el SERNAP.

Sin embargo, actualmente el CRTM y el SERNAP trabajan en la actualización del Plan de Manejo/Plan de Vida, lo que demuestra el éxito de la iniciativa y la predisposición de ambas partes por compartir una responsabilidad en la gestión del territorio y del área protegida.

## Avances, dificultades y desafíos

Si consideramos la *autogestión territorial indígena* como el medio para que los pueblos indígenas realicen una gestión territorial propia, al amparo del Estado Plurinacional, con competencias y recursos asignados en el marco del acceso a las autonomías para ejercer, en forma real y valedera, el derecho a la autodeterminación y tomamos como referencia de la Gestión Territorial Indígena los hitos propuesto por la CPILAP, consideramos que existen avances importantes en:

- 1) El fortalecimiento de las organizaciones indígenas desde el nivel local, regional, departamental y nacional, e incluso su articulación a nivel internacional. Sin embargo, aún no es una consolidación plena ya que queda en evidencia la permeabilidad e incluso facilidad de cooptación de algunas estructuras indígenas por el Gobierno.
- 2) Luego de arduos, largos, costosos y duros procesos de saneamiento existen avances en la consolidación legal de la tierra y el territorio, pero aún es una tarea pendiente para muchos de los pueblos.
- 3) Existieron modelos y avances muy innovadores de planificación de una gestión territorial integral, eficiente y sustentable; pero limitada capacidad para la implementación de estos planes, principalmente por la carencia de recursos o por dificultades para realizar un reconocimiento formal de estos instrumentos por el Estado.

Sin embargo, la mayor limitación inherente a una *autogestión territorial indígena* es el acceso a la autonomía territorial plena, si bien la Constitución establece las autonomías indígena originario campesinas como una modalidad de autonomía al mismo nivel que las otras, todos los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Marco de Autonomías y sus normas complementarias y reglamentarias han hecho casi inviable este acceso para la mayoría de los territorios indígenas.

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad - Autogestión territorial indígena Tierras altas - Derechos colectivos - Territorios / entidades autónomas

## Bibliografía

Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA) (2010). *Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia*. Brochure de difusión. La Paz.

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) (2018). “Inicio - ¿Qué hacemos? - Gestión territorial”. Recuperado de: <https://cejis.org/que-hacemos/misereor/>.

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) (1990). *Propuesta de Ley Indígena*. Santa Cruz. Inédito.

——— (2008). *Cartilla de Gestión Territorial Indígena GTI*. Santa Cruz. Recuperado de: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gestionterritorial.html>.

CIPTA - CIMTA. (2014). *Plan de Gestión Territorial Indígena del Pueblo Tacana. Kema Ejudes'a Jakuastas'iatí S'aida Enime 2015-2025*. Tumupasa: CIPTA - CIMTA - WCS.

CIPTA - WCS. (2002). *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la TCO - Tacana con Base en el Manejo de los Recursos Naturales (2001-2005)*. La Paz: Talleres Gráficos Hisbol SRL.

COMITÉ BOLIVIANO UICN. (2011). *Cartilla Gestión Territorial*. Proyecto “Mejorando los Medios de Vida de los pueblos indígenas alto-andinos, a través del fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales en Bolivia y Perú. UICN, Comité Boliviano UICN, Comité Peruano UICN, UKAID. Ed. Susana Cabezas. Recuperado de: [https://cmsdata.iucn.org/downloads/\\_cartilla\\_gestion\\_territorial.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/_cartilla_gestion_territorial.pdf).

Organización Internacional del Trabajo OIT (1989). “Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Recuperado de: [https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_345065/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_345065/lang-es/index.htm).

SERNAP y CRTM (2007). *Plan de manejo/Plan de Vida de la Reserva de la Biosfera y Territorio Comunitario de Origen Pilón Lajas*. La Paz.

Viceministerio de Tierras y WCS (No publicado) (2014). Consultoría de apoyo al Viceministerio de tierras en gestión territorial integral indígena originaria campe-

sina. Producto 1. Documento de diagnóstico. Javier Quisbert Arias, José Ricardo Cox Aranibar y David Birbuet Díaz (consultores).

Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP) (2009). *Plan Estratégico Institucional de CPILAP 2008-2012*. La Paz: CPILAP y WCS.

Central Indígena del Pueblo Leco de Apolo (CIPLA) (2010). *Plan de Vida del Pueblo Leco de Apolo. Resumen Ejecutivo*. La Paz: CIPLA y WCS.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez” N° 031*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2011). *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria N° 144*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2012). *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien N° 300*. La Paz: Gaceta Oficial.

Organización Internacional del Trabajo (1991). *Ley de Ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobada el 27 de junio de 1989, N° 1257*. Recuperado de: <https://bit.ly/2AAdm9S>.

Naciones Unidas (2007). *Ley de Ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en la 61° Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, N° 3760*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

República de Bolivia (1996). *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545*.



# Autogobierno indígena

Sofía Cordero Ponce



## Conceptualización y estado del arte

El *autogobierno indígena* es una modalidad de organización del poder político de los pueblos indígenas y naciones originarias mediante formas propias de participación, representación y autoridad en sus territorios. En este apartado se analiza el concepto de *autogobierno indígena* en relación con las nociones de autonomía y autodeterminación, considerando los aportes de diversos autores que, desde el multinacionalismo y el nacionalismo indígena, cuestionan la idea de Estado nacional y proponen nuevas modalidades para la acomodación de la diversidad social. Finalmente, considerando las experiencias de Ecuador y Bolivia, se plantean pautas metodológicas para analizar el carácter político de las autonomías, que se expresa en el *autogobierno indígena*. Precisamente, el reconocimiento del Estado Plurinacional en Ecuador y Bolivia abrió nuevas posibilidades para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas a través de la figura de autogobierno.

Para el abordaje de este tema es importante considerar que el término libre determinación es sinónimo de autodeterminación, puesto que ninguno pone en cuestión la unidad del Estado ni considera la modificación de su división político-administrativa. Sin embargo, en este texto se adopta la noción de autodeterminación porque es de uso generalizado en el discurso de los pueblos indígenas de Ecuador y Bolivia.

Con todo, es conveniente señalar que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) establece que, en virtud del derecho a la libre determinación, los pueblos “...determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Art. 3). A su vez, al ejercer su libre determinación “...tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (Art. 4). De esta manera, se asemeja a la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas de Bolivia y Ecuador.

En ambos países, el término *autogobierno indígena* implica una vinculación con el territorio, así como la vigencia de derechos colectivos a través del ejercicio de usos y costumbres (para el caso de Ecuador), y normas y procedimientos propios (para el caso de Bolivia), además de su convivencia con otros niveles de gestión estatal.

Ensayar la conceptualización del *autogobierno indígena* implica tomar en cuenta aquellos elementos plasmados en las constituciones políticas de Ecuador y Bolivia, a partir de la definición de dos nociones: sujeto y horizonte de la autodeterminación.

En Bolivia, el sujeto del autogobierno es definido como “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, y se refiere a “toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (CPE, 2009: Art. 30). Y la autodeterminación como horizonte “...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).

El *autogobierno indígena* se reconoce como Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) y es el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas y naciones originarias que comparten “territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (Art. 289). Se conforma por voluntad de la población y “se ejercerá de acuerdo a sus

normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley” (Art. 290).

Adicionalmente, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez” (2010) se establece: “El gobierno autónomo indígena originario campesino estará constituido 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 de acuerdo a la Constitución Política del Estado” (Art. 45).

En Ecuador, el sujeto del autogobierno son las “comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas” (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 56) y gozan de derechos colectivos que les permiten “mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social (...). Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral...” (Art. 57).

El *autogobierno indígena* adopta la denominación de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), que son definidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) como “...regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado...” (Art. 93). Además, de manera particular, en las CTI se aplican “los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que los habitan mayoritariamente, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y este Código” (Art. 93). Igual que en el caso de Bolivia, el sentido de la autodeterminación es definido como libre determinación sin consecuencias negativas para la organización político-administrativa del Estado.

### *De la autodeterminación al autogobierno*

En Bolivia y Ecuador, los pueblos indígenas se encuentran en un nuevo contexto político a raíz del reconocimiento del Estado Plurinacional, que abre nuevas puertas a la posibilidad de crear formas de autonomía y autogobierno para el

ejercicio de su autodeterminación. Este reconocimiento contempla la existencia de varias naciones, pueblos o nacionalidades dentro de un mismo Estado. Se trata de abandonar el principio nacionalista que establece la correspondencia unívoca entre una nación y un Estado, y de resignificar la demanda de autodeterminación abandonando el supuesto de la estatalidad. Así se reformula la idea de Estado-nación, la construcción teórica que la solventa y los canales institucionales que resultan de la lógica nacionalista.

El principio de plurinacionalidad supone el ejercicio de la autodeterminación como autogobierno, tema que ha sido discutido por los autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena con reflexiones teóricas que parten del reconocimiento de un “cambio de paradigma” (Máiz y Safran, 2002: 68) causado por la evolución política y teórica hacia la implementación del pluralismo cultural y nacional en sociedades contemporáneas.

En este acápite se realiza una revisión crítica de las reflexiones en torno a la autodeterminación, a partir del multinacionalismo y el nacionalismo indígena, para comprender las implicaciones conceptuales y prácticas del autogobierno como demanda de los pueblos indígenas.

Repensar la autodeterminación implica redistribuir el poder y renegociar los términos de la acomodación de la diversidad (Keating, 2001), puesto que pone a prueba la capacidad de las comunidades políticas para definir sus formas de vida y articular el ejercicio del autogobierno a través de límites y compromisos asumidos por sus miembros en el Estado multinacional (Máiz y Safran, 2002: 68). También contempla una faceta normativa en donde el pluralismo y la solidaridad son principios fundamentales del autogobierno, cuyo objetivo es evitar la secesión, que conlleva la pérdida de riqueza cultural, política, social y económica de un Estado y su sociedad (*Ibid.*: 74).

La autodeterminación así entendida implica pensar en el ejercicio del autogobierno a partir de esquemas institucionales que permitan la articulación de la diversidad dentro del Estado multinacional. El multinacionalismo replantea los análisis e interpretaciones de los procesos de construcción nacional, con base en experiencias históricas que evidencian la necesidad de acomodar la diversidad en esquemas institucionales viables para tal efecto. Países como España, Bélgica, Canadá, así como los nuevos Estados surgidos después de la desaparición de la Unión Soviética y Yugoslavia lo confirman. Por su parte, el nacionalismo indígena abarca países en donde los pueblos indígenas plantean sus reivindicaciones bajo

esquemas nacionalistas, pero con demandas de acomodación y convivencia en lugar de secesión. Tales experiencias se evidencian sobre todo en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos; así como en México, Guatemala, Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia.

Cabe mencionar que, si bien ambas vertientes teóricas responden a la necesidad de reconocer la diversidad de las sociedades y, por ende, replantear los análisis teóricos, dejando atrás los supuestos del nacionalismo, el nacionalismo indígena se enfoca en las particularidades de los pueblos indígenas, considerando la continuidad histórica y experiencia colonial como características fundamentales de sus demandas por autodeterminación.

El multinacionalismo reformula la lógica nacionalista a partir de resignificar las nociones de nación, autodeterminación y Estado. La nación deja de definirse a partir de elementos objetivos que la distinguen del “otro”, como lengua, raza y territorio (*Ibid.*: 71); y se constituye a partir de su carácter político que le permite recrearse a partir de la discusión y participación activa de sus miembros (Máiz y Requejo, 2005: 4). Así, la comunidad multinacional se construye con múltiples identidades que se superponen, por lo que se vuelve fundamental una constante negociación y acomodación de las identidades. Los miembros de la comunidad política la nutren con diversidad de mitos, símbolos y relatos, a la vez que negocian la articulación política interna de las demandas de autogobierno (Máiz y Safran, 2002: 73).

En ese sentido, las instituciones, al mismo tiempo que requieren flexibilidad y capacidad de acomodación de la diversidad, adquieren un carácter performativo porque cumplen un papel fundamental en la formación y fortalecimiento de las identidades (*Ibid.*: 75). Precisamente, el Estado multinacional es aquel que permite la acomodación de la diversidad en términos territoriales e institucionales, y se constituye en el espacio de articulación entre minorías nacionales y la nación mayoritaria (*Ibid.*: 68). El Estado multinacional se constituye a partir de un proyecto que busca articular el liberalismo político –con su corolario en la democracia liberal– y el pluralismo cultural, poniendo en debate el universalismo de los derechos con el particularismo cultural y desplegando una amplia negociación normativa que reconozca las diferentes tradiciones culturales (Requejo, 2001).

El nacionalismo indígena comparte los criterios que resignifican las nociones de nación, autodeterminación y Estado; pero complejiza el análisis de estos conceptos con las nociones de continuidad histórica y experiencia colonial. Los pueblos

indígenas asumen su continuidad histórica al reconocerse como los descendientes y herederos de los pueblos que originalmente habitaron los territorios conquistados por las naciones europeas en Asia, África y América (Keal, 2003: 8). La experiencia colonial se refleja en la imposibilidad de los pueblos colonizados para controlar sus territorios, decidir sobre sus prácticas culturales, formas de vida y organización política.

En tal sentido, la autodeterminación para los pueblos indígenas se construye a partir de demandas comunes referidas al control del territorio –lo que incluye el aprovechamiento de recursos naturales y la preservación de su cultura–, pero también al ejercicio de usos y costumbres en lo que atañe a lo jurídico y lo político. La base de la autodeterminación está en reconocer una identidad que reclama lo perdido a partir de la conquista, que despojó a los pueblos de sus derechos culturales, económicos y políticos (*Ibid.*: 12). Esta demanda surge cuando los pueblos indígenas son incluidos en Estados nacionales que, luego de independizarse, los discriminaron y negaron sus particularidades culturales. En términos generales, la autodeterminación es un elemento fundamental para la supervivencia de la diversidad identitaria dentro de Estados culturalmente diversos.

Los autores del nacionalismo indígena ponen en discusión las implicaciones de la negociación normativa en torno a la autodeterminación y sus consecuencias en el ejercicio del autogobierno, así como las posibilidades de construir instituciones para dicho ejercicio. La demanda del derecho de autodeterminación, al estar atravesada por los criterios de la continuidad histórica y la experiencia colonial, adquiere un carácter especialmente intransigente (Poole, 2004: 96). La autodeterminación en buena medida reclama la recuperación de derechos perdidos a partir de la experiencia colonial y su restablecimiento adquiere una complejidad particular cuando se negocia en contextos actuales. La autodeterminación pone en evidencia también la capacidad de respuesta de los pueblos indígenas a las transformaciones globales (*Ibid.*: 98). Así entendida, la autodeterminación es aquel derecho que los pueblos indígenas reivindican para negociar el control sobre sus decisiones en los actuales contextos socioeconómicos y geopolíticos.

### *Enfoques teóricos sobre autogobierno, autonomía y autodeterminación indígena*

El enfoque de regímenes de autonomía permite abordar los aspectos teóricos y metodológicos respecto al ejercicio de la autodeterminación –tal como se la entiende en el multinacionalismo y en el nacionalismo indígena– en esquemas de autogobierno que, para el caso de Bolivia y Ecuador, se plantean en términos territoriales.

Ramón Máiz, William Safran y James Buchanan reflexionan sobre las autonomías, sin enfocarse estrictamente en las experiencias de los pueblos indígenas ni circunscribirse al continente latinoamericano.

James Buchanan (2004: 330) propone una nueva “teoría moral del derecho internacional”, que articula una serie de principios para enfrentar conflictos étnicos y demandas de autodeterminación que ponen en crisis al Estado nacional. Concibe la autodeterminación como un recurso del derecho internacional en defensa de los derechos básicos de pueblos e individuos. Considera que la secesión es la forma más dramática de resolver las demandas por autodeterminación y que no garantiza la vigencia de los derechos de los pueblos. El autogobierno implica el ejercicio del control político sobre aspectos fundamentales de la vida común de los pueblos. El poder político debe ser concebido por derecho propio y no como una delegación del Estado que puede ser revocada (*Ibid.*: 333).

La propuesta de Buchanan (*Ibid.*: 331) consiste en apoyar a los Estados en la defensa de su integridad territorial, limitando el ejercicio de la soberanía, siempre cuando garanticen la protección de los derechos de los pueblos. Su planteamiento se enmarca en un esquema de “autonomía intraestatal”, que supone arreglos para el autogobierno. El autor justifica su propuesta con cuatro argumentos:

- 1) La autonomía intraestatal es una forma de justicia rectificatoria, que permite a los pueblos indígenas recuperar el derecho al autogobierno que les fue arrebatado en procesos de conquista.
- 2) Es un mecanismo no paternalista de protección contra violaciones de los derechos de los pueblos.
- 3) La autonomía intraestatal permite crear instituciones que viabilizan acuerdos para la recuperación de territorios usurpados a los pueblos a partir de la colonización.
- 4) Es un dispositivo para garantizar el ejercicio de usos y costumbres, así como para la creación de reglas que se adapten al nuevo contexto social, económico y político del conjunto del Estado (*Ibid.*: 416).

William Safran y Ramón Máiz (2002) analizan las autonomías territoriales, pero también aquellas que denominan “funcionales” por carecer de vínculo territorial. Las autonomías territoriales se construyen a partir de la concesión de poder y

autoridad jurisdiccional dentro de la unidad política más amplia entendida como Estado. Las “autonomías funcionales” son resultado de experiencias de migración interna de los pueblos dentro del Estado y se construyen como “propuestas parciales de resolución” (*Ibid.*: 20) en las que no existen fronteras jurisdiccionales. En estas autonomías, las comunidades son libres de ejercer su autogobierno a partir de redes institucionales, educativas, culturales, comerciales y religiosas que funcionan como espacios de salvaguarda de las identidades. En las experiencias de Bolivia y Ecuador, si bien la migración interna de los pueblos indígenas tiene una larga trayectoria y existen redes en contextos urbanos que han sido creadas para la preservación de vínculos y tradiciones culturales, las reivindicaciones por autodeterminación se limitan a las formas territoriales de autonomía.

En el contexto latinoamericano, el debate sobre autonomías indígenas aborda distintos aspectos teóricos y prácticos, que parten de concebir a la autonomía como la principal demanda de los pueblos indígenas organizados, y a la autodeterminación como el punto de partida para cuestionar las relaciones de exclusión y subordinación heredadas de la Colonia y perpetuadas en los Estados nacionales.

Francisco López Bárcenas (2011) entiende las luchas de los movimientos indígenas como búsquedas de resistencia y emancipación, que se articulan en la demanda por autonomía. El autor analiza experiencias concretas de movimientos indígenas en México, Colombia, Ecuador y Bolivia, y evalúa cómo se ha dado la evolución desde el reconocimiento constitucional de derechos colectivos hasta el ejercicio del autogobierno en experiencias de construcción de autonomías territoriales. En su análisis introduce la necesidad de repensar el Estado nacional para dar cabida a sociedades multiculturales.

Natividad Gutiérrez (2009) profundiza sobre la relación entre Estado y autonomías indígenas. La democratización del Estado en sociedades diversas posibilita el ejercicio de la libre determinación de los pueblos, lo que exige a su vez pensar en nuevos diseños institucionales y constitucionales. La autora considera que la demanda de autonomía es fundamental en el activismo político indígena porque, en la medida en que no se constituye como una ideología uniforme y se nutre de identidades heterogéneas, articula una lucha común por la libre determinación e integra el discurso de la etnicidad, a través del cual los pueblos indígenas marcan sus diferencias respecto a las mayorías nacionales. La etnicidad retoma la experiencia colonial para justificar su lucha por el resurgimiento cultural, a través del ejercicio de la libre determinación y la autonomía. Cabe aclarar que la autora utiliza el término “libre determinación” en lugar de autodeterminación porque existen distintas maneras de traducir *self-determination*, el término original de la

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que tiene el mismo significado de autodeterminación.

Otra perspectiva de análisis aborda la complejidad de los diferentes contextos nacionales en los que se insertan las autonomías. Miguel González (2010) estudia las distintas modalidades que asumen las autonomías y su relación con los regímenes constitucionales en Panamá, Colombia y Nicaragua. Para este autor, solo es posible hablar de regímenes de autonomía si existen cambios sustanciales en los niveles territorial, político y administrativo.

A su vez, Consuelo Sánchez (2010) considera que los regímenes de autonomía se construyen sobre cuatro elementos fundamentales: autogobierno, territorio, redistribución del poder y participación política. El autogobierno se refiere a la presencia de autoridades propias y a la capacidad de tomar decisiones sobre temas fundamentales. El territorio es central para ejercer la autodeterminación, administrar justicia, gestionar la economía y preservar la cultura. La redistribución del poder implica un proceso de descentralización, cuya profundidad depende de los pactos logrados entre los pueblos indígenas y el Estado. Por último, la participación de los pueblos indígenas en el nivel nacional de gobierno constituye una forma de fortalecer el desarrollo de las autonomías.

Otras reflexiones analizan las relaciones entre descentralización y autonomías, y se han enfocado en evaluar en qué medida los procesos descentralizadores se constituyen en antecedentes para la construcción de regímenes de autonomía. Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino (2010) reconocen que las autonomías necesitan cambios dirigidos no solo a descentralizar, sino a redistribuir poderes y competencias, y a transformar las instituciones del Estado nacional.

Lo señalado permite percibir con claridad la relación entre autodeterminación, autogobierno y autonomía. Se entiende la autodeterminación o libre determinación como aquel derecho que los pueblos indígenas han reivindicado y resignificado a partir de la continuidad histórica y su experiencia colonial y que, bajo la lógica de la plurinacionalidad, forma parte de los regímenes constitucionales de Ecuador y Bolivia. Esta reivindicación se traduce en el derecho a ejercer autogobierno en esquemas de autonomía territorial que viabilizan la negociación normativa del derecho a la autodeterminación y también posibilitan el ejercicio del *autogobierno indígena*. Surge así la necesidad de pensar y proponer abordajes metodológicos para el análisis de las autonomías, que visibilicen la importancia del *autogobierno indígena* como eje del Estado Plurinacional en Ecuador, Bolivia y en otras latitudes del planeta.

*El carácter político de las autonomías: propuesta metodológica para el debate*

El análisis de los procesos de construcción de autogobiernos indígenas y su consolidación en regímenes de autonomía exige plantear herramientas metodológicas que se formulan en este acápite a partir de una lectura interpretativa del ensayo “Once tesis para una teoría política de la autonomía”, de Ramón Máiz (2008). Esta propuesta metodológica permite poner en evidencia el carácter político de las autonomías, prestando atención a tres dimensiones: experimental, democrática y performativa.

Como se ha visto, existen múltiples propuestas para abordar el tema de las autonomías; desde los enfoques que enfatizan en el derecho internacional, pasando por aquellos que proponen superar la necesaria vinculación del autogobierno con el territorio, hasta los análisis más etnográficos referidos a los límites y posibilidades de distintas experiencias de autogobierno. Precisamente, dentro de ese debate se sitúa la reflexión teórica de Máiz, que rescata las potencialidades normativas de las autonomías y su capacidad para viabilizar reformas hacia una mayor democratización y descentralización de los Estados.

Esta propuesta metodológica toma en cuenta el horizonte normativo para la evaluación de las autonomías, puesto que éstas obedecen a contextos históricos y políticos concretos que exigen argumentaciones sistemáticas y contrastables (Máiz, 2008: 18) que permitan distinguir retos y posibilidades en las experiencias de autogobierno. Con esta base, el análisis destaca el carácter político de las autonomías cuya complejidad se origina en “la búsqueda de la justicia y la equidad en la distribución territorial del poder” (*Idem.*) y porque requieren una “propia y sustantiva decisión política”. Esto implica un salto del simple “reconocimiento de derechos culturales propios del multiculturalismo, a derechos propiamente políticos en un ámbito propio, sólido y garantizado de decisión” (*Idem.*). En la medida que “la autonomía supone *autogobierno*, no mera autoadministración” (*Ibid.*: 17) es posible analizar las dimensiones democrática, experimental y performativa de las autonomías como proceso político.

Se trata de ir más allá de la simple desconcentración administrativa o de la mera discusión acerca de distintos niveles o formatos de descentralización, en los cuales el Estado representa una única voluntad política irradiada del centro a la periferia. No se trata de que las comunidades o pueblos se limiten a ejecutar decisiones que son tomadas desde el Estado central sino que, a través de la autonomía, se conviertan en centros de toma de decisiones políticas (*Ibid.*: 19).

Es decir, las autonomías son espacios de decisión con orientación política y proyecto estratégico propio. La autonomía como autogobierno tiene, además, un

sentido democrático que implica la capacidad de decisión legítima, así como la posibilidad de crítica y oposición interna en los procesos de toma de decisiones. Para que pueda desarrollarse la dimensión democrática, son necesarios mecanismos institucionales que permitan elegir entre varias opciones, garanticen el debate entre minorías y mayorías –protegiendo a las minorías– y promuevan la generación de propuestas alternativas.

La dimensión democrática de las autonomías exige considerar la experimentación como parte de los procesos autonómicos y/o de autogobierno. Se expresa en la existencia de múltiples centros de decisión que se caracterizan por abrir posibilidades a la innovación y a la creación de procesos decisionales, también a encontrar soluciones a problemas concretos a través de instituciones que se ajustan a tradiciones, identidades y problemas específicos.

La autonomía posee así una dimensión experimental, creativa, que no solo permite el florecimiento de la diversidad y el pluralismo políticos, sino también la competitividad y la aportación de mejores prácticas y soluciones que beneficien a todos. La autonomía como autogobierno, al multiplicar los centros de toma de decisiones, estimula y moviliza energías que el centralismo frena y constituye un auténtico laboratorio de ideas, soluciones, políticas y diseños institucionales (*Ibid.*: 20). El impulso a la participación promueve la creación de nuevos escenarios de decisión impulsados por la autonomía y, por ello, los espacios de experimentación principalmente se configuran en los niveles de autonomía local y regional (*Ibid.*: 36).

Lo anterior conlleva la necesidad de considerar la importancia de la deliberación en los procesos de construcción de autonomías porque la “constituye (...) una dimensión capital en la construcción democrática de las autonomías” (*Ibid.*: 37). La democracia inclusiva se construye a través de la reflexión, pero también de la experimentación, dos elementos fundamentales para la construcción democrática de las autonomías (*Ibid.*: 38).

Las dimensiones democrática y experimental de las autonomías tienen consecuencias en la construcción de las identidades porque en los espacios de debate público se discuten y seleccionan relatos, mitos, símbolos, así como se definen las relaciones con otras comunidades y el Estado. Se establecen metas y un futuro común. Las identidades locales, regionales o nacionales que conviven en el Estado no pueden comprenderse como “clausuradas por la herencia de la tradición”, porque su configuración, su autocomprensión y la relación con lo “ajeno” se recrea y replantea constantemente (*Ibid.*: 37).

Según Ramón de Máiz (2008), la experimentación democrática, al definir el sentido de comunidad y de las identidades dentro de los espacios autonómicos, exige incluir lo performativo, que se convierte en otra dimensión de análisis porque “las instituciones autonómicas no expresan, sino que producen identidades” (*Ibid.*: 30). Así, el análisis de lo performativo permite reconocer la capacidad de las instituciones autonómicas para servir como canales a través de los cuales los actores y las comunidades expresan sus identidades, intereses y preferencias. Las instituciones, así concebidas, incentivan unos comportamientos e inhiben otros, modificando y definiendo las identidades de manera activa.

### **Avances, dificultades y desafíos**

Un balance de las experiencias de *autogobierno indígena* en Ecuador y Bolivia permite valorar los límites y capacidades de experimentación de las autonomías que se insertan en contextos de plurinacionalidad desde 2008 y 2009, respectivamente. Los retos para erigir las autonomías territoriales se acomodan, pero también debaten y desafían a los acuerdos entre pueblos indígenas y Estado plasmados en las constituciones, así como a lo establecido en normas específicas, como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en Bolivia y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en Ecuador.

La dimensión performativa de las autonomías exige reconocer las identidades de los actores como resultado de trayectorias sociales, políticas y culturales propias. Tanto en Ecuador como en Bolivia, la diversidad identitaria presenta grandes desafíos para el análisis, puesto que las autonomías se construyen en su compleja particularidad de acuerdo a los contextos regionales y a la experiencia histórica de los pueblos que las impulsan.

La dimensión democrática de las autonomías en Bolivia y Ecuador permite poner en relieve el reconocimiento y la importancia de las normas y procedimientos propios, en un caso, y los usos y costumbres, en otro, para la elaboración de las demandas indígenas, así como en sus propuestas de autogobierno y sus relaciones con el Estado Plurinacional. En suma, se trata de una relación con tensiones y conflictos acorde con las especificidades de los procesos políticos de construcción de *autogobierno indígena* en Bolivia y Ecuador.

Con el objetivo de hacer un balance de avances, dificultades y desafíos de los autogobiernos indígenas en Ecuador y Bolivia se recogen algunos elementos en común que ponen en evidencia sus características. En primer lugar, el *autogobierno*

*indígena* en Bolivia y Ecuador no implica la reconfiguración de la división político-administrativa del Estado. Varios niveles normativos intervienen para que eso no ocurra: la Constitución Política del Estado, las normas legales internacionales y los estatutos constitutivos de autogobierno.

En segundo lugar, el *autogobierno indígena* está plasmado en las Constituciones de Ecuador y Bolivia, pero su configuración y puesta en marcha se establece mediante estructuras legales complementarias del Estado Plurinacional: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en Ecuador, y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en Bolivia. Este hecho, si bien viabiliza la conformación de autogobiernos indígenas, también se traduce en la existencia de obstáculos burocráticos para su formación y consolidación, así como dificultades para su coordinación con la estructura burocrática del Estado Plurinacional, puesto que persisten las lógicas coloniales y republicanas en la gestión del gobierno central y en los niveles de gobierno subnacional.

Finalmente, los múltiples procesos migratorios y las transformaciones en las formas de vida y de organización de los pueblos indígenas son asuntos pendientes para evaluar los avances normativos en Ecuador y Bolivia, también para el ejercicio de la práctica política de las autoridades de los autogobiernos indígenas.

El balance comparativo muestra avances en cuanto a lo normativo y su impacto en procesos de construcción del *autogobierno indígena* en el marco del Estado Plurinacional, sin embargo, también existen dificultades que se evidencian en los obstáculos al ejercicio de la autodeterminación basada en una reconfiguración territorial, tal como demandan los pueblos indígenas. Empero, como se vio, la demanda de autodeterminación recoge aquellos elementos derivados de los enfoques del multinacionalismo y del nacionalismo indígena, para los cuales esta demanda no implica soberanía ni estatalidad, sino más bien apunta a la convivencia o acomodación de la diversidad dentro del Estado Plurinacional.

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad - Democracia comunitaria - Libre determinación - Autogobierno indígena originario campesino

## Bibliografía

Buchanan, James (2004). *Justice, Legitimacy and Self-determination. Moral Foundations for International Law*. Nueva York: Oxford University Press.

González, Miguel (2010). “Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina”. En: *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, y Pablo Ortiz, 35-62. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. Recuperado de: <https://www.servindi.org>.

Gutiérrez, Natividad (Coord.) (2009). *Conflictos étnicos y etnonacionalismos en las Américas: reportes de investigación*. Quito: Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana/ CONACYT.

Keal, Paul (2003). *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples. The Moral Backwardness of International Society*. Nueva York: Cambridge University Press.

Keating, Michael (2001). “So many nations, so few states: territory and nationalism in the global era”. En: *Multinational Democracies*, editado por Alain G. Gagnon y James Tully, 39-64. Cambridge: Cambridge University Press.

López Bárcenas, Francisco (2011). *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado*. México D.F.: Sísifo/Bajo Tierra.

Máiz, Ramón; Safran, William (2002). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.

Máiz, Ramón; Requejo, Ferrán (Eds.) (2005). *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, 1-12. London/New York: FRANK CASS.

Máiz, Ramón (2008). “Once tesis para una teoría política de la Autonomía”. En *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, coordinado por Natividad Gutiérrez Chong, 17-38. México D.F.: UNAM-IIS/ Plaza y Valdés.

Martí i Puig, Salvador; Gómez-Reino, Margarita (2010). “Descentralización política y movilización de los pueblos Indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América Latina”. En: *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, y Pablo Ortiz, 429-451. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. Recuperado de: <https://www.servindi.org>.

Poole, Ross (2004). “The Nation-State and Aboriginal Self-Determination”. En: *The Fate of the Nation-state*, editado por Michel Seymour, 90-104. Montreal: McGill-Queen’s University Press.

Requejo, Ferrán (2001). “Political liberalism in Multinational States”. En: *Multinational Democracies*, editado por Alain G.Gagnon y James Tully, 110-132. Cambridge: Cambridge University Press.

Sánchez, Consuelo (2010). “Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos”. En: *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz, 259-288. Quito: FLACSO Ecuador/GTZ/IWGIA/CIESAS/UNICH. Recuperado de: <https://www.servindi.org>.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

Reública de Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado de: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

————— (2010) *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Recuperado de: [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador\\_codorgter\\_10\\_spaorof](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador_codorgter_10_spaorof)



# Autogobierno indígena originario campesino

Fredy Villagómez Guzmán y Gonzalo Vargas Rivas



## Conceptualización y/o caracterización

La nueva organización del Estado impulsa las autonomías como modelo de descentralización político-administrativa. Esta desconcentración enuncia dos formas: por un lado, la autonomía departamental, la autonomía municipal y la autonomía regional; por otro, las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), que vienen de la propuesta de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC).

Para el caso de las AIOC, no sería la transferencia por parte del Estado central a la entidad territorial autónoma de las facultades político-administrativas, como sucede en la autonomía departamental y municipal, sino, como señala Romero (2010),

la incorporación de la institucionalidad jurisdiccional preexistente a la organización territorial del Estado. Desde la experiencia boliviana, se puede entender que las AIOC tienen dos dimensiones que irán juntas: una es el ejercicio de la territorialidad histórica y política, y la otra como entidad gubernativa o autogobierno.

### *La autonomía como el ejercicio de la territorialidad*

En las NPIOC, el territorio es la base fundamental para la reproducción material, social y simbólica de estos pueblos:

Es parte esencial de su vida y reflejo de su evolución histórica, [...] es su espacio apropiado, culturizado, es su espacio vital en el que los pueblos, desde sus orígenes, han desarrollado estrategias de organización para el acceso y uso sostenible de los recursos de biodiversidad para su sobrevivencia y reproducción cultural, para el que han diseñado sistemas de autoridades e instituciones basadas en lógicas de reciprocidad y redistribución (Vargas, 2016).

La asamblea comunitaria es el complemento orgánico del territorio y adquiere diferentes formas y nombres según los pueblos; es el escenario de donde emergen las decisiones políticas de la comunidad. Estos dos elementos (el territorio y la asamblea comunitaria) configuran la autonomía como *la territorialidad histórica de los pueblos*, permitiéndoles generar espacios de negociación, márgenes de autonomía con las distintas formas de Estado a lo largo de la historia.

Como afirma Silvia Rivera (2010), las estructuras organizativas estarían constituidas por autoridades étnicas elegidas a través de un sistema obligatorio de turnos, que involucra a las familias y a los *ayllus*. La función principal de estas autoridades sería realizar la distribución equitativa de los recursos productivos entre las familias del *ayllu*, pero también establecer una relación armónica con la naturaleza. Esteban Ticona (2000) hace referencia a los mecanismos de democracia del *ayllu* para la elección de sus autoridades y la jurisdicción sobre el territorio. Albó y Barnadas (1990) destacan estas estructuras organizativas propias, al referirse a las organizaciones campesinas y a la autoridad del sindicato en el valle de Cochabamba las catalogan como “mini Estados” campesinos.

Así, la autonomía ancestral de los pueblos puede entenderse como la capacidad colectiva de dotarse y elegir autoridades propias, establecer reglas y administrar recursos (naturales no renovables) para garantizar el orden social y la reproducción material y simbólica de la comunidad.

### *La autonomía como el ejercicio del autogobierno*

En el marco de la libre determinación de las NPIOC, es el derecho a autogobernarse, generando la emergencia de una institucionalidad administrativa en el contexto del desarrollo autonómico, para la “consolidación de sus entidades territoriales, conforme a [la] Constitución y la ley” (CPE, 2009: Art. 2). Respecto a la administración de las unidades territoriales, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (Art. 6, II) señala que la *entidad territorial* “es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley”.

La “entidad territorial” permite a las NPIOC construir una institucionalidad similar a las alcaldías para el autogobierno y, a través de ella, su presencia en el Estado Plurinacional. Es el derecho que tienen las NPIOC a la administración de los recursos públicos o fiscales para construir su propio desarrollo, o “vivir bien” en uso de las competencias asignadas por la CPE, moduladas por sus propias pautas culturales.

La autoridad ancestral emergente de la asamblea comunitaria es parte fundamental del “autogobierno” y ejerce jurisdicción ancestral relacionada con el control del territorio. Es la articulación compleja entre el autogobierno, o la entidad administrativa de la autonomía, con la autonomía histórica o preexistente, que denominamos “territorialidad” (Vargas, 2016); trastoca las formas de organización moderna liberal estatal o, más bien, como diría Exeni (2015): “Quiebran la lógica liberal republicana del régimen político y la forma de gobierno”, instalan una nueva institucionalidad de tipo intercultural.

En el contexto del desarrollo autonómico, podemos señalar algunas características sustanciales del autogobierno:

1. Vigoriza el reconocimiento y consolidación de las NPIOC, que construyen su Entidad Territorial Autónoma (ETA) como parte esencial del ejercicio de sus derechos colectivos, en el marco de las lógicas comunitarias.
2. Permite que la entidad gubernativa disponga de autoridades administrativas propias, elegidas según sus normas y procedimientos propios y según lo establecido en sus Estatutos Autonómicos.

3. Permite al pueblo que construye su ETA el reconocimiento y consolidación de sus territorios ancestrales actualmente habitados, como parte de la organización territorial del Estado boliviano.
4. Adquiere las facultades y competencias establecidas en el catálogo competencial de la Constitución Política del Estado (CPE), a ser desarrolladas sobre la base de las características culturales propias de las NPIOC y expresadas en sus planes de gestión territorial comunitaria.
5. Permite o facilita a las NPIOC participar efectivamente en las instancias u órganos de decisión regional, departamental y nacional.
6. Permite que los recursos económicos, de origen nacional o local, sean administrados por el autogobierno, en el marco de sus planes de gestión territorial comunitaria.
7. Genera un nuevo horizonte de la gestión pública, en el marco del paradigma del “vivir bien”, impulsando opciones que vayan más allá del viejo desarrollismo depredador.

## Marco constitucional y normativo

### *Constitución Política del Estado Plurinacional*

Los dos artículos iniciales de la CPE establecen el modelo de Estado plurinacional y el modelo autonómico, destacando el carácter de la pluralidad, la preexistencia de las NPIOC, su libre determinación y el dominio ancestral de sus territorios.

La CPE establece que la conformación de la AIOC se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones (Art. 289). La base territorial son los “territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad” (Art. 291, I). La decisión de constituir una AIOC se hará de acuerdo a las normas y procedimientos propios, en el caso de los TIOC, y mediante referendo, la conversión de un municipio en AIOC (Art. 294). Asimismo, señala que el territorio indígena originario, además de su naturaleza política y administrativa, tiene un carácter de dimensión espacial al afirmar que:

Se reconoce la integridad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley [...],

de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza [...] (Art. 403).

La agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígenas originario campesinas para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta, según corresponda [...] (Art. 295).

Si a lo largo de la historia el territorio ancestral ha sufrido una serie de acotamientos por la imposición de lógicas distintas de organización territorial, la base territorial de acceso a la autonomía, sea de municipio o de TIOOC, no resuelve esa fragmentación territorial y el enclaustramiento al que fueron sometidos y en los que probablemente su modelo económico comunitario no logre una importante revitalización. Obviamente, no se podrá volver a situaciones como las de hace 500 años, pero en el actual contexto histórico la opción de las regiones indígena originario campesinas, en alguna medida, les permitirá ampliar el espacio vital de sus territorios, además de articular sus capacidades institucionales y orgánicas (Vargas, 2016).

El “territorio indígena”, como está establecido en la CPE, tiene dos bases, ambas provienen de la catalogación como “territorios ancestrales actualmente habitados” (Art. 290). Una es la que proviene de la legislación agraria en la tipificación de Tierra Comunitaria de Origen, hoy TIOOC, y la otra es el municipio o región, convertido a AIOOC (Art. 291); los TIOOC adoptan el carácter de “unidad territorial”, constituyéndose en parte de la organización territorial establecida en el Art. 269 de la CPE.

### *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), ratificada en Bolivia por la Ley N° 3760 (de 7 de septiembre de 2007), en el caso del ejercicio de su libre determinación y sus autonomías establece lo siguiente:

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, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas (Art. 4).

El derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (Art. 5).

### *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*

Sobre la base de lo indicado en la CPE, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010) define criterios y requisitos para el acceso a las autonomías, entre ellos que las AIOC tienen que transitar al menos por cinco etapas, compuestas por varios requisitos:

1. Para el acceso a la AIOC, las NPIOC que optaron por la vía de conversión municipal solicitan referendo. Los que optaron por la vía TIOC toman la decisión por normas y procedimientos propios, deben tramitar el certificado de territorio ancestral ante el Viceministerio de Autonomías, además de gestionar el certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional.
2. Elaboración de Estatuto a través de un órgano deliberativo y aprobación por dos tercios de los representantes del mismo.
3. Control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), mediante la revisión de su coherencia con la CPE.
4. Referendo de aprobación de estatuto, procedimiento que se solicita al Tribunal Supremo Electoral, que envía la pregunta de referendo al TCP, los interesados gestionan recursos ante el gobierno municipal o, en todo caso, ante el Ministerio de Hacienda. Antes de esta etapa, las NPIOC que optaron la vía TIOC deben tramitar una ley de creación de unidad territorial ante la Asamblea Legislativa Plurinacional.
5. Una vez aprobado el Estatuto Autonómico, se constituye el gobierno de la autonomía indígena.

Las NPIOC que no se hayan constituido en AIOC y sean minoría poblacional dentro de un municipio demandarán la creación de distritos municipales indígenas originario campesinos, como espacios descentralizados, pudiendo acceder a recursos financieros para la implementación de su Plan de Desarrollo Integral (LMAD, Art. 28), y abren la posibilidad de que los TIOC que trasciendan límites departamentales puedan constituir AIOC dentro de los límites de cada uno de los departamentos, para luego establecer mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión (LMAD, Art. 29).

Establece que los gobiernos de las AIOC se conformarán una vez que sean puestos en vigencia sus estatutos (LMAD, Art. 55). Dice también que, si convertido un

municipio en AIOC esta unidad territorial incluyese no la integridad del territorio y dejase fuera pedazos del TIOC, se podrá iniciar un proceso de nueva delimitación para integrar la totalidad del territorio (Art. 47).

Para la conformación de una AIOC se deberá certificar expresamente, en cada caso, la condición de territorios ancestrales actualmente habitados, además de la viabilidad gubernativa y base poblacional (LMAD, Art. 56), estableciendo diez mil (10.000) habitantes en el caso de NPIOC de tierras altas, y en el caso NPIOC minoritarios, una base poblacional igual o mayor a mil (1.000) habitantes (LMAD, Art. 58).

De manera excepcional, la base poblacional se flexibilizará en el caso de las naciones y pueblos minoritarios, si la valoración de la viabilidad gubernativa establecida en el artículo anterior demuestra su sostenibilidad y se reducirá a cuatro mil (4.000) habitantes en el caso de NPIOC de tierras altas.

## Experiencias relevantes

Según datos oficiales, en el presente existen 26 procesos con diferente grado de avance en el acceso a las AIOC, de los cuales tres destacan por haber cumplido todos los requisitos.

### *La Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*

Está ubicada al sur del departamento de Santa Cruz, en la provincia Cordillera. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, Charagua Iyambae tiene una población de 32.186 habitantes, en una extensión de 74.424 km<sup>2</sup> (fue el municipio, hoy AIOC, territorialmente más grande del país).

El territorio de Charagua Iyambae está organizado en seis zonas. Cuatro zonas o capitanías son guaraníes (Charagua Norte, Parapitiguasu, Bajo Isoso y Alto Isoso), titulares del derecho a la autonomía indígena, y lideraron el proceso de la AIOC. Dos zonas son centros urbanos, una (Charagua Pueblo) es el pueblo tradicional donde residen mestizos o no indígenas, a quienes se les conoce también como karái; la otra (Charagua Estación) está conformada por migrantes aymaras y quechuas. En el territorio también habita la población menonita, pero que no interviene en procesos políticos ni en la conformación del gobierno indígena Charaghua Iyambae

Charagua optó por la conversión del municipio a AIOC el 6 de diciembre del año 2009 vía referendo, en el que el triunfó el Sí a la autonomía con un 57 % de

votos. A partir de entonces, el pueblo guaraní inició una tarea para cumplir con los requisitos jurídicos, entre ellos la conformación del órgano deliberativo y la elaboración participativa de su Estatuto Autonómico, aprobado en referendo el 20 de septiembre de 2015 con un 53 % de votos.

El 8 de enero de 2017 fueron posesionadas sus autoridades, luego del proceso de elección en las seis zonas que conforman la AIOC. El gobierno está compuesto por un Ejecutivo o coordinador (denominado TRI), seis ejecutivos zonales (uno por cada zona), 12 miembros de la Asamblea Legislativa (dos por cada zona) y 27 representantes que conforman el Órgano de Decisión Colectiva, como máxima instancia de decisión.

Como parte de su gestión, la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae diseña sus instrumentos de planificación, así como las herramientas de control y gestión gubernamental, como son: el Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), el Sistema de Administración de Personal (SAB), el Sistema de Programación de Operaciones (SPO) y el Sistema de Organización Administrativa (SOA), en coordinación con las instancias estatales correspondientes.

Como parte de las actividades que construyen su institucionalidad se tiene los siguientes resultados: cuentan con la norma aprobada sobre acuerdos intergubernativos, y una norma de coordinación y separación de órganos. Se han promulgado las leyes de Control de Áridos y la de Administración de Áreas Protegidas, se ha consolidado también el Plan de Gestión Territorial Comunitaria (PGTC) con el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Se ha fortalecido la participación en la gestión pública de las seis asambleas zonales con las que cuenta el territorio de Charagua. Se prevé que pronto emitirán la Ley de Criterios de Distribución de Recursos Económicos, lo cual permitirá formular el Plan Operativo Anual y el presupuesto de manera oportuna y consensuada.

### *La Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa*

Ubicada en la provincia Mizque, al sur del departamento de Cochabamba. Tiene una extensión territorial aproximada de 556 km<sup>2</sup> con tres pisos ecológicos, desde las alturas (3.450 msnm) hasta orillas del río Caine (1.670 msnm). Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012, cuenta con una población de 7.759 habitantes.

Raqaypampa, un pueblo de origen quechua, cuenta con 43 comunidades aglutinadas en cinco subcentrales y la Central Regional, como su organismo mayor.

En su territorio han desarrollado una cultura productiva que se caracteriza por integrar los distintos pisos ecológicos, cuyo carácter ha motivado el desarrollo de una experiencia muy particular de autonomía desde los años 90, profundizando este proceso en el contexto de la nueva CPE, consolidando su decisión de acceso a la AIOC el año 2010.

Su autogobierno, conforme a su Estatuto Autonómico, cuenta con la Asamblea de Comunidades como la máxima instancia deliberativa, además de legislativa; un Consejo de Gestión Territorial, cuyo rol es de apoyo técnico a las tareas de gestión pública; y la Autoridad Administrativa de la Autonomía (AAA), que tiene la función ejecutiva.

Se encuentra en proceso de funcionamiento e implementación de instrumentos de planificación y gestión. En coordinación con el Ministerio de Economía y el Viceministerio de Autonomías, diseñan normas de control y gestión interna, como los siguientes sistemas de administración: SABS, SAB, SPO y el SOA.

Han implementado una unidad de gestión de proyectos, generación de recursos. Raqaypampa es la primera AIOC que accede al autogobierno a partir de Territorio Indígena Originario Campesino.

### *La Autonomía de la Nación Originaria Uru Chipaya*

Uru Chipaya forma parte de la tercera sección de la provincia Sabaya y está ubicada al suroeste del departamento de Oruro. Tiene una población de 2.003 habitantes, según el último Censo de Población y Vivienda realizado el año 2012.

La nación originaria Uru Chipaya es una cultura milenaria, con lengua, ritualidad, tecnología productiva y organización social propias. Está conformada por cuatro ayllus (Aransaya, Manasaya, Wistrullani y Ayparavi), que en sus asambleas comunitarias tomaron la decisión de acceder a la AIOC en el referendo de 2009; manifestaron esta voluntad con el 91,7 % de votos favorables. La elección y designación de sus autoridades al gobierno indígena se desarrolló sobre la base territorial de sus cuatro ayllus, en el marco de sus normas y procedimientos propios o democracia comunitaria.

Su gobierno está constituido por el *Chawkeh Parla* o Instancia Deliberativa y máxima instancia de decisión, el *Laymis Parla* u Órgano Legislativo, y el *Lanq' ñi paqb mä eph*, Órgano Ejecutivo.

## Avances, dificultades y desafíos

La implementación de las autonomías en Bolivia se inició en diciembre de 2009, en el marco de la CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, transcurrieron nueve años desde entonces. En términos cuantitativos, los avances aún son limitados: solo tres NPIOC han constituido sus autogobiernos indígenas y hay varias en proceso. En términos cualitativos hay avances muy interesantes, como la participación activa de la población a partir de las asambleas comunitarias, como condición básica para la construcción de la autonomía y el ejercicio del autogobierno; pero también la construcción de jurisprudencia (leyes, reglamentos, resoluciones de constitucionalidad). Se han desarrollado experiencias y aprendizajes sobre requisitos y procedimientos, en una interacción con la institucionalidad estatal; pero también propuesta para ajustar y modificar esa institucionalidad.

*Avances:* el establecimiento y ejercicio de la democracia comunitaria –que ha alimentado las estrategias del ejercicio de la territorialidad de las NPIOC que avanzan en sus autonomías– genera una verdadera relación intercultural en la institucionalidad gubernativa del Estado Plurinacional.

Pese a la permanencia de la institucionalidad republicana (que aún no comprende los desafíos para construir el Estado Plurinacional), a que las organizaciones matrices han abandonado la lucha por la territorialidad, y al desarraigo territorial y cultural de indígenas que se oponen al desarrollo de las AIOC, éstas avanzan y expresan un modelo de gestión pública bajo el paradigma del “Vivir Bien”.

Por otro lado, instituciones del nivel central del Estado comprenden el desafío de construir una nueva institucionalidad; en esta línea, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, junto a otras instancias, se suma a la voluntad política de transformar una institucionalidad estatal, en consonancia con los desafíos que interpela el modelo de Estado Plurinacional.

*Dificultades:* se puede señalar el creciente desarraigo juvenil, que se distancia de la territorialidad y desoye a la autoridad comunitaria, con la consecuente pérdida de los valores comunitarios y de los saberes ancestrales. Por otro lado, las exigencias institucionales, además de ser burocráticas, se sostienen en normativas y lógicas que vienen del modelo republicano-liberal, hecho que no solo complica la celeridad en los procedimientos de acceso y consolidación de las AIOC, sino que intentan medirlas con lógicas liberales.

Finalmente, las organizaciones matrices de las NPIOC han optado por copar espacios en la estructura institucional del Estado, dejando en la orfandad la lucha por el fortalecimiento de la territorialidad de las AIOC.

*Desafíos:* la urgencia de construir normativa acorde con las nuevas instancias administrativas que emergen en manos de las NPIOC, para generar una institucionalidad intercultural en consonancia con el modelo de Estado Plurinacional. Es necesario también superar o procurar que las diversas visiones de desarrollo se complementen, en el marco del modelo autonómico. Y en el ámbito de los sistemas de gobierno se requiere avanzar en la implementación de la democracia intercultural.

Construir una nueva territorialidad incorporando en la organización territorial del Estado a los TIOC y su autorregulación en manos de las propias NPIOC. Además, es fundamental construir una estrategia económica en el marco de la economía plural, que revitalice la economía comunitaria en manos de la gestión pública de las AIOC.

Por último, es necesario superar las miradas cortoplacistas de los liderazgos políticos que conforman los movimientos de transformación de las estructuras estatales, que no simpatizan con el desarrollo de las AIOC alentados por interés sectoriales o personales, sobreponiendo la militancia partidaria a la pertenencia comunitaria.

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad - Democracia comunitaria - Libre determinación - Autogobierno (conceptual) - Derechos colectivos

## Bibliografía

Albó, Xavier; Barnadas, Joseph (1990). *La cara india campesina de nuestra historia*. La Paz: UNITAS/CIPCA

Exeni, José Luis (2015) (Coord): *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburgo/Proyecto ALICE.

Tapia, Luis (2015). *Hegemonía imposible. Ensayos sobre estado en Bolivia*. La Paz: Editorial Autodeterminación

Rivera, Silvia (2010). “Democracia liberal y democracia del ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia”. En: *Violencias (re)encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje/Piedra Rota.

Romero, Carlos (2010). “Autonomía indígena, autogobierno y libre determinación”. En: Seminario Internacional. *Autonomías indígenas: Experiencias y aprendizajes de los pueblos indígenas y los Estados en América Latina*. Santa Cruz de la Sierra, 12 al 13 de noviembre de 2009.

Ticona, Esteban (2000). *Organización y liderazgo aymara: La experiencia indígena en la política boliviana 1979-1996*. Cochabamba: AGRUCO.

Vargas, Gonzalo (2016). *Territorialidad y autogobierno: las Autonomías Indígena Originario Campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano*. La Paz: BID/Ministerio de Autonomías.

## Normativa

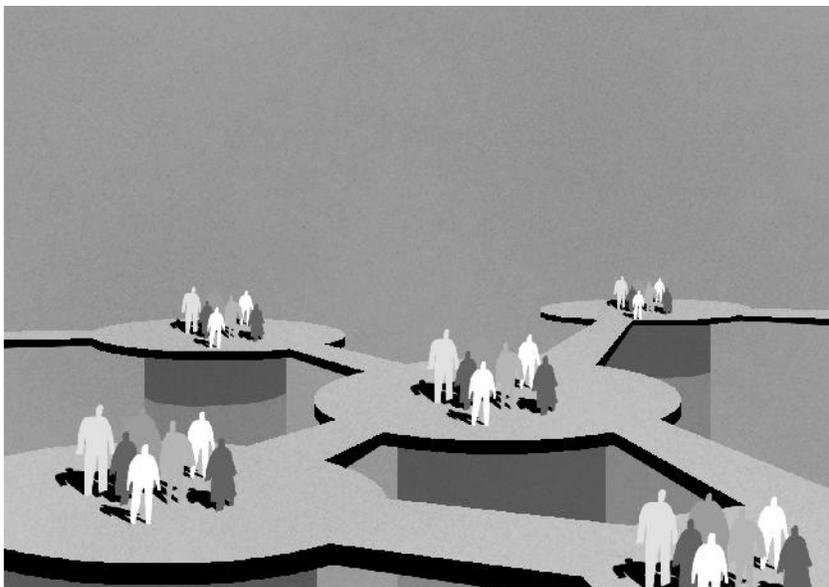
Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 7 de septiembre de 2007, homologada por Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007*.

# Autonomías

Gonzalo Vargas Rivas



## Conceptualización y/o caracterización

En el marco de las transformaciones estructurales que se desarrollan en Bolivia, el modelo autonómico es la principal posibilidad del nuevo diseño institucional del Estado, como concreción de su carácter plurinacional, la descentralización de las estructuras del poder político democratizando el sistema de gobierno, a través de la conformación de autogobiernos cuya institucionalidad administra en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley (LMAD, Art. 6, II, 1), con base en especificidades identitarias y organizativas de las distintas entidades autónomas.

### *¿Qué son las autonomías?*

Desde el punto de vista académico o conceptual, algunos investigadores definen la *autonomía* como una “forma o modalidad superior de la descentralización política, en la cual se admite la existencia de un ente que puede darse sus propias normas fundamentales, lo que implica el reconocimiento de una potestad normativa originaria” (Del Giorgio, 2011).

En Bolivia, según la Constitución Política del Estado (CPE), “la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (Art. 272).

### *Características*

1. Redistribuye las estructuras del poder político, otorgando al nivel subnacional la organización de su propio gobierno a través de la elección directa de sus autoridades, definiendo o consolidando normas e instituciones encaminadas a la promoción de su propio desarrollo.
2. Aproxima el gobierno y las decisiones de las y los ciudadanos como una forma de devolver la soberanía al pueblo, para profundizar su participación directa en las acciones del Estado y una democracia ejercida desde los territorios indígenas, los municipios, las regiones y los departamentos.
3. Desarrolla el concepto de Estado Plurinacional, fortaleciendo el pluralismo político, jurídico y cultural, con el reconocimiento de los derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), mediante el reconocimiento de su autogobierno.
4. Aplica las facultades ejecutiva y legislativa, disgregadas del nivel central y no así judicial. La excepción es la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), que tiene potestad jurisdiccional en virtud del reconocimiento de su existencia precolonial.
5. Tienen igual rango constitucional en su estructura territorial, no están subordinadas entre ellas en aplicación del principio de solidaridad y equidad entre las entidades autónomas.

6. El Estado admite diferencias entre las entidades autónomas, en lo referido a las competencias asignadas por tipo de autonomía y en la conformación de su estructura institucional del autogobierno.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado (2009) establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (Art. 1), en esa perspectiva establece cuatro tipos de *autonomías*:

1. La *autonomía departamental*, constituida por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa y fiscalizadora (Art. 277), cuyos miembros son elegidos por la democracia representativa, y por la democracia comunitaria los representantes de los pueblos indígena originario campesinos (Art. 28); y un órgano ejecutivo departamental, dirigido por la Gobernadora o el Gobernador, en condición de máxima autoridad ejecutiva.
2. La *autonomía municipal*, constituida por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal (Art. 283) compuesto por concejales y concejales elegidas y elegidos mediante sufragio universal; y por la democracia comunitaria los representantes al Concejo Municipal, donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una AIOC (Art. 284, I, II); y un Órgano Ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.
3. La *autonomía regional* podrá constituirse vía referendo a iniciativa de los municipios que la integran. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental (Art. 280, III); su gobierno estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo (Art. 281). A diferencia de las autonomías departamental, municipal y la AIOC, que adquieren facultad legislativa (Art. 272), la autonomía regional carece de ésta y corresponde al carácter de “descentralización administrativa”, pero además se conforma por agregación territorial.
4. La *Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC)*, relacionada a la existencia precolonial de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos

(NPIOC) y su dominio ancestral sobre sus territorios, por lo cual se garantiza su libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno y a la consolidación de sus entidades territoriales (Art. 2), es el autogobierno que se ejerce de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos (Art. 289), se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esas NPIOC<sup>1</sup> (Art. 290), la ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para su constitución, así como las directrices para sus territorios que trasciendan uno o más municipios (Art. 293).

Los tipos de *autonomías* reconocidas en la CPE responden a un modelo flexible que pretende respetar la diversidad cultural y plural de sus habitantes y regiones, apuntando a resolver los dos problemas estructurales del Estado: a) la desconexión de las NPIOC y las diferentes entidades territoriales, a través de la articulación de los pueblos; b) la cohesión de las regiones como bases esenciales del modelo de Estado Plurinacional.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 (2010b), en el marco de lo determinado en la CPE, establece los criterios para el acceso a la autonomía; regulando el régimen de autonomías (Art. 2) y las bases de la organización territorial del Estado (Art. 14-29), los tipos de autonomía (Art. 30-48), los procedimientos de acceso a la autonomía y el procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas (Art. 49-63),

Modula también en buena medida, el régimen competencial (Art. 64-100) y económico financiero (101-119). Establece los mecanismos de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (Art. 120-137), el marco general de la participación y el control social en las ETA (Art. 138-143), la suspensión temporal o destitución de autoridades (Art. 144-149); además de disposiciones adicionales, transitorias, abrogatorias y derogatorias, tomando previsiones para el proceso de transición del modelo de descentralización previa, hacia lo establecido en el nuevo marco constitucional.

### *Gradualidad, competencias, territorio*

La CPE y la norma en materia de *autonomías* establecen el principio de la gradualidad, esto es, que el modelo autonómico es un proceso que se aplicará progresivamente. Las

<sup>1</sup> Los territorios actualmente ocupados son los actuales municipios en cuya jurisdicción habitan las NPIOC, y los Territorios Indígena Originario Campesinos (originalmente conocidos como Tierras Comunitarias de Origen - TCO), que emergen de la legislación agraria.

experiencias de descentralización en el mundo demuestran que la implementación de las *autonomías* no se da en un solo momento y de manera inmediata.

Como parte del diseño autonómico y de su progresiva implementación, los diferentes tipos de *autonomías* asumen competencias que son las funciones transferidas desde el nivel central que pueden ser: ejecutar, legislar y reglamentar. La CPE establece cuatro tipos de competencias: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas (Art. 297).

No es lo mismo competencias que materias competenciales, las que pueden ser defensa, salud, educación, recursos naturales, seguridad ciudadana, relaciones internacionales, etc. Tales son las materias en las que recaen las competencias, ya sean ejecutivas o legislativas.

Con relación a la cualidad de la autonomía, es importante aclarar que conforme al debate desarrollado en la Asamblea Constituyente, la autonomía no recae en los territorios, sino en las instituciones de gobierno. Así, es autónoma la municipalidad, no el municipio. El que adquiere autonomía es el gobierno de una unidad territorial determinada (LMAD, Art. 6, I, 1; II, 1), no el territorio. De tal modo que, por ejemplo, no son autónomos los departamentos de Santa Cruz o del Beni, sino sus gobiernos departamentales. Tampoco podrá ser autónomo el *Qullasuyo* reconstituido.

## Experiencias relevantes

### *La democracia intercultural*

La democracia en Bolivia tiene un largo rastro histórico y una fuerte incidencia de la tradición político-cultural de occidente y, en particular, el liberalismo en el lenguaje político y constitucional hegemónico, bajo la influencia político-cultural de la revolución americana y francesa que, según ello, debiera adquirir el orden político (Demelas y Guerra, 2008).

Actualmente, la visión conservadora defiende la idea de democracia representativa basada solo en partidos políticos y el voto. Tanto para el liberalismo decimonónico y las concepciones vinculadas al realismo político, predomina una concepción procedimental y pragmática de la democracia moderna (Manín, 1999).

La CPE (2009) en Bolivia pone en vilo las definiciones convencionales o conservadoras de la democracia representativa, entendida como única o hegemónica, que, a

nombre de la soberanía colectiva, usurpa la capacidad de decisión de la gente. Así se abre un nuevo debate sobre la democracia, asumida como el espacio de ruptura con el pasado colonial, en el que se procesan las decisiones políticas plurales, de encuentro entre diferentes, encaminadas a superar las inequidades y asimetrías.

El reconocimiento de la democracia comunitaria y la implementación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas modifican el carácter del Estado republicano, centralista, monocultural y neocolonial; y emerge una institucionalidad pluralista y heterogénea. En ese marco, la democracia comunitaria significa el reconocimiento de las prácticas consuetudinarias, colectivas de participación y decisión política de las NPIOC y que preceden a las disposiciones legales existentes o bien son alternas a las mismas (Rivera, 1990; Ticona, 2010).

El reconocimiento de la democracia comunitaria, junto con las democracias representativa, por un lado, y directa y participativa, por otro, da lugar a la noción de la democracia intercultural, que busca expresar al sistema democrático en Bolivia en coherencia con el imaginario de Estado Plurinacional. Si bien la noción misma no está fijada en la CPE (2009), se manifiesta en las primeras leyes de desarrollo constitucional (Ley del Órgano Electoral Plurinacional, 2010 y del Régimen Electoral, 2010a).

Asumida como ejercicio complementario de las diferentes formas de democracia, la democracia intercultural busca abrir una política consensual y activa de reconocimiento de las dinámicas particulares, étnico-culturales de una sociedad pluridiversa, fundamentada en una larga tradición histórica y cultural. A la par de ello, se produjo la inclusión de estos pueblos en las dinámicas sociales, políticas y económicas que operarían de manera generalizada como procesos de mestizaje y ciudadanización (Toranzo, 2006; Mesa, 2013).

Una postura crítica entiende a la democracia intercultural como un dispositivo normativo y político del multiculturalismo o del liberalismo social, no en tanto una alternativa, sino como una estratagema traslapada para lograr la (re)conciliación de las diferencias y de los antagonismos que permean y traspasan a toda comunidad política (Zizek, 1998). Otra visión dice que si bien hay 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, la noción de democracia intercultural ha sido formulada para condiciones político-institucionales donde los pueblos y las comunidades indígenas son minorías culturales y poblacionales (Rivera, 2010).

El Tribunal Supremo Electoral, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde, 2012), sostiene que la “interculturalidad es una relación horizontal entre dos o más culturas a fin de enriquecerse mutuamente y contribuir a una mayor plenitud humana”. Se trata, como sostiene Santos (2007), de un “diálogo entre saberes culturales”.

### *Las autonomías indígena originario campesinas*

La resistencia indígena contra la usurpación colonial de sus territorios fue continua y a veces violenta, 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 homogeneizar la diversidad étnica y cultural de los pueblos.

Los pueblos indígenas, en lugar de disolverse en el mestizaje o la marginalidad, lograron preservar viva su memoria, su identidad y sus territorios, redefiniendo sus propios horizontes de desarrollo.

El modelo autonómico emergente de la CPE pretende desmontar las estructuras de dominación colonial, a través de la “libre determinación” de las NPIOC. Sus *autonomías* significan el derecho ancestral al territorio, a sus estructuras organizativas y formas de autoridad que les permite organizar, regular y reproducir la vida social, económica y política en distintos niveles del territorio, y a su vez consolidar una “entidad territorial” como una forma en la que las NPIOC construyen una institucionalidad similar a las alcaldías, para el autogobierno que adquiere la identidad y lógica comunitarias de esos pueblos, permitiéndoles tener presencia en un ámbito amplio del Estado Plurinacional, donde se activan sus competencias en el marco de sus pautas culturales.

### *Las autonomías regionales*

El modelo autonómico tendrá mayor sentido en la medida que se superen las grandes fracturas del modelo republicano en la organización territorial, que no nace de la pluralidad social, económica, ecológica y étnico-cultural de Bolivia, sino que refleja profundos niveles de desigualdad, que a su vez conducirían a la existencia de una mayor brecha entre regiones y sectores sociales.

En respuesta, las “regiones” fueron una importante inspiración de los constituyentes para superar esas limitaciones, porque apuntan a la cohesión territorial, social y económica del país, a partir de su desarrollo en cuatro modalidades: las regiones

como espacios de planificación y gestión, las regiones autónomas, las regiones indígena originario campesinas, las regiones metropolitanas.

Las autonomías regionales, estructuradas a partir de las entidades territoriales locales (municipios y AIOC), serán espacios funcionales para el ordenamiento territorial a partir de sus potencialidades naturales y sociales, donde se pueda desarrollar la integración de las diferentes formas económicas de producción (economía plural).

## **Avances, dificultades y desafíos**

Un balance general del proceso autonómico en Bolivia, a casi una década de su reconocimiento constitucional, nos lleva a afirmar que las ETA desarrollan y consolidan su institucionalidad de manera gradual. Su producción legislativa todavía se centra en asuntos administrativos o declarativos, siendo aún escasa la legislación sobre asuntos estructurales, como la aplicación de sus competencias, la coherencia de su desarrollo con el precepto del “vivir bien” y la sostenibilidad ambiental.

### *Las normas institucionales básicas*

Las Cartas Orgánicas Municipales (COM) y los Estatutos Autonómicos (EA) tienen su relevancia y significado porque establecen la forma de organización de su gobierno, su mirada sobre su desarrollo, el reconocimiento de sus vocaciones (productivas, turísticas y otras). Su elaboración es larga y dificultosa, ya que debe ser el resultado de “pactos sociales”, cuya aprobación mediante referendo debe contar con el control previo de constitucionalidad. Sus aprobaciones han sido manipuladas por intereses sectarios o políticos, impidiendo su puesta en vigencia.

A diferencia de los otros tres tipos de *autonomías*, “la autonomía municipal tiene la peculiaridad de asumir esta condición sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo” (LMAD, Art. 33), por tanto, la elaboración de la COM es un mandato potestativo. Los gobiernos municipales están habilitados para ejercer su autonomía a través de las leyes que emitan sobre sus competencias exclusivas.

En el caso de las AIOC, tienen el mandato de elaborar y aprobar sus estatutos autonómicos en los plazos y con los procedimientos establecidos en la CPE y la LMAD (Art. 54, III, IV), como condición previa para la conformación de su autogobierno.

Es importante destacar que en las *autonomías* departamentales y municipales la separación de sus órganos de gobierno (Ejecutivo y Legislativo) es una condición

del modelo autonómico, estas entidades emergen por delegación de su población mediante la democracia representativa, muy propios del modelo republicano-liberal. En cambio, en las AIOC se elige a una autoridad administrativa través de la democracia comunitaria y, mediante ella, las asambleas comunitarias (que adquieren diferentes formas según cada uno de estos pueblos) conservan el rol político, por tanto, la acción legislativa.

En el caso de los estatutos autonómicos de los cinco gobiernos departamentales de la región occidental del país, en cumplimiento de los mandatos constitucionales llevaron a referendo sus respectivos estatutos autonómicos, que la población, en uso del derecho político, decidió no aprobarlos, lo cual merece otra valoración más compleja y larga. Se tiene información de que en estos cinco departamentos se desarrollan debates internos para poner en agenda la generación de nuevos proyectos, que por las características señaladas tendrán sus propios ritmos y tiempos.

El avance del modelo autonómico ha generado la necesidad de adecuar los instrumentos normativos nacionales anteriores a la vigencia de la CPE y empieza a emerger un nuevo sistema normativo que, progresivamente, moderniza la gestión pública y materializa los derechos y garantías consagrados en el texto constitucional. Para el año 2020, en el marco del sistema de planificación integral del Estado, en concurrencia con los niveles subnacionales se proyecta avanzar en áreas específicas, sobre todo tomando en cuenta las metas planteadas en la Agenda Patriótica 2025.

Las *autonomías* se desarrollan en medio de una colisión con la institucionalidad estatal centralista, que de manera gradual se modifica para ponerse en consonancia con las exigencias autonómicas, especialmente de las AIOC, que prometen una forma distinta de gestión pública, lo que implica el desarrollo de una institucionalidad intercultural y la construcción de una cultura autonómica en todos los niveles y espacios del Estado boliviano.

A partir de estos elementos se presentan datos respecto al proceso de elaboración y aprobación de las normas básicas institucionales (Viceministerio de Autonomías):

En el caso de los 337 municipios del país:

- Quince cuentan con sus COM aprobadas por referendo y en vigencia.
- Sesenta y dos tienen COM con declaratoria plena de constitucionalidad, a la que deberán someter a referendo aprobatorio.

- Ciento treinta tienen su primera y segunda declaración parcial de constitucionalidad de sus proyectos de COM, que se encuentran en sus concejos municipales para realizar ajustes.
- Veintitrés proyectos de COM se encuentran en el Tribunal Constitucional Plurinacional para control de constitucionalidad.
- Ochenta y cuatro proyectos de COM se encuentran en proceso de preparación y elaboración.
- Seis municipios no avanzaron en el proceso de elaboración de sus COM.

En el caso de las AIOC:

- Tres AIOC cuentan con estatutos aprobados en referendo y en plena vigencia (Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya).
- Tres están preparando condiciones para la aprobación de su EA y la normativa de creación de unidad territorial (Corque Marka, TIM I y Lomerío).
- Dos EA (Gutiérrez y Salinas de Garci Mendoza) se encuentran en el Tribunal Constitucional Plurinacional, uno con declaración plena de constitucionalidad a punto de ser notificado.
- Cinco están en fase de construcción (Yura, Yuracaré, Macharetí, Lagunillas y Jesús de Machaca)
- Tres fueron rechazados en referendo (Totorá Marka, Huacaya y Mojocoya).

En el caso de los departamentos:

- Tres ya tienen estatutos en vigencia: Pando, Tarija y Santa Cruz.
- Beni está en proceso de adecuación a la CPE.
- La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca analizan el reinicio del debate y desarrollo respecto a sus estatutos, luego de que el año 2015 fueran rechazados por la población en referendo.

En la autonomía regional:

- La *autonomía* regional del Gran Chaco en el departamento de Tarija, la única hasta hoy, cuenta con Estatuto Autonómico aprobado en referendo y en vigencia.

### *Implicaciones positivas y negativas de la aplicación del catálogo competencial*

Otro de los retos del desarrollo autonómico implica la materialización de las competencias en servicios públicos brindados a la sociedad en diferentes niveles de gobierno. Se puede destacar como las implicaciones positivas más importantes:

1. Otorgar respuestas a demandas geográficamente diferenciadas, mejorando las capacidades institucionales subnacionales. La promoción del desarrollo económico territorial no solo desde la perspectiva institucional, sino en complementariedad con las distintas formas de economía reconocidas en la Constitución Política, la participación más próxima y directa de la población en la toma de decisiones gubernamentales, y en el control y seguimiento más cercano de la administración pública.
2. El fortalecimiento de la gestión territorial desde las normas y procedimientos propios, en el caso de las AIOC; así como la construcción de formas alternativas de gestión y administración pública, conforme a las características económicas, sociales, políticas y culturales de los territorios.
3. Entre las implicaciones negativas podemos señalar: la producción normativa profusa y, en muchos casos, no contundente, que provoca dispersión normativa y poco eficaz en el territorio (ejemplo: normas declarativas). La recarga y estancamiento de las acciones en el Tribunal Constitucional Plurinacional relacionadas al régimen autonómico, donde destacan el control previo de constitucionalidad de normas básicas institucionales y los conflictos de competencias.
4. La estructura institucional nacional y subnacional preconstitucional poco adecuada para la asignación y ejercicio competenciales posconstitucionales, que a su vez impide medir el impacto del ejercicio competencial por la inexistencia o escasez de criterios de medición.

### **Vocablos de referencia**

Autogobierno (indígena originario campesino) - Democracia comunitaria - Asamblea Constituyente - Territorios / entidades autónomas

## Bibliografía

Demelas, Marie-Danielle; Guerra, Francois-Xavier (2008). *Orígenes de la democracia en España y América*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Del Giorgio Solfa, Federico (2011). “Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación”. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Federico\\_Del\\_Giorgio\\_Solfa2/publication/262180911\\_Centralizacion\\_Descentralizacion\\_Desconcentracion\\_y\\_Delegacion/data/00b49536d441fd68f3000000/Descentralizacion-desconcentracion-y-delegacion-Del-Giorgio-Solfa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Federico_Del_Giorgio_Solfa2/publication/262180911_Centralizacion_Descentralizacion_Desconcentracion_y_Delegacion/data/00b49536d441fd68f3000000/Descentralizacion-desconcentracion-y-delegacion-Del-Giorgio-Solfa.pdf).

Manín, Bernard (1999). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Mesa, Carlos (2013). *La sirena y el charango. Ensayo sobre el mestizaje*. La Paz: Gisbert.

Rivera, Silvia (1990). “Democracia liberal y democracia de ayllu: El caso del Norte Potosí, Bolivia”. En: Toranzo, Carlos (Ed.). *El difícil camino hacia la democracia*. La Paz: ILDIS.

——— (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.

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

Sifde (2012). *Construyendo la democracia intercultural, 30 años de democracia*. Serie 7, Cartilla 1. La Paz: OEP/TSE.

Ticona, Esteban (2010). *Saberes, conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

Toranzo, Carlos (2006). *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: FES/ Plural Editores.

Zizek, Slavoj (1998). “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”. En: Zizek, S.; Jameson, F. *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010a). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010b). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

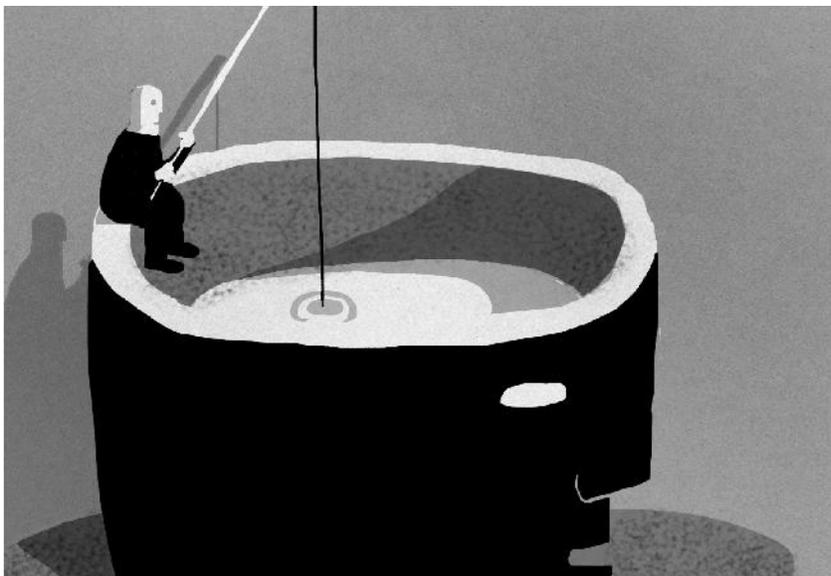


[C]



# Ciudadanía intercultural

José Ledezma Cáceres y Krystel Roca Heredia



## Conceptualización y estado del arte

Se denomina *ciudadanía intercultural* a una cualidad del proceso político boliviano donde, a través de la revalorización y el respeto a la diversidad de culturas e identidades, se reconoce a todos como miembros de la sociedad en condición de igualdad para la obtención plena de derechos y deberes.

Esta cualidad significa la coexistencia de culturas a través del diálogo de las múltiples identidades que existen en el territorio. Es producto de las luchas sociales que han reivindicado la visibilización de dinámicas culturales y étnicas. Ciudadanía intercultural se trata de una categoría polisémica delineada a través de la pluralidad identitaria, que supera la estructura colonial de la otrora clase dominante. Otorga un sentido común del boliviano ante la sociedad y la institucionalización del Estado, sin caer en la hibridación y la uniformización de sus miembros.

## *Ciudadanía*

Según la Real Academia Española (RAE), un ciudadano es una “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes”.

El concepto de ciudadanía se remonta a interpretaciones de larga data hasta las *polis* griegas. Sin embargo, esta noción encuentra su esencia con el surgimiento del moderno Estado-nación y posteriormente las revoluciones burguesas del siglo XVIII, influenciadas por la Ilustración, modificando los roles y las relaciones entre el Estado y la sociedad. El concepto experimenta sucesivas ampliaciones según el desarrollo histórico, incorporando nuevos sujetos de derechos sociales garantizados por el Estado. Derechos que alcanzarán el aspecto civil en relación con la libertad individual, el acceso a la justicia y los derechos políticos como el derecho al sufragio.

Con ese tenor, ciudadanía significa el ejercicio de derechos civiles y políticos bajo el principio de *igualdad*, aceptando simultáneamente, según la concepción contractual hobbesiana, deberes, obligaciones y otras responsabilidades que emanen del aparato estatal.

Sin embargo, no se trata de un concepto uniforme o estático, sino de una construcción histórico-social donde sus adaptaciones son producto de las transformaciones civilizatorias que nacen en el seno de la sociedad civil.

A lo largo de la historia de Bolivia, el sujeto indígena/indio/campesino ha sido desplazado a la marginalidad, excluido del texto constitucional, llegando a carecer de derechos de toda índole. La nacionalidad y la ciudadanía que emerge de la nueva vida republicana, en 1825, no significó una verdadera fractura con las viejas estructuras de poder colonial; sin embargo, conservó y reprodujo hegemonía interna a través de una clase social, invisibilizando la siempre existente realidad multicultural.

Hitos como la Guerra del Chaco y la Revolución del 52 modificarán de manera inicial el contenido de la identidad boliviana, aunque fue planteada como una identidad uniforme, homogeneizante y reflejada en la identidad mestiza. Son actuaciones colectivas de gran magnitud como la primera Marcha por el Territorio y la Dignidad (1990), la “guerra del agua” (2003), la “guerra del gas” en El Alto (2003), entre otras, las que coadyuvaron a una profunda transformación en la estructura social, la noción y el ejercicio de la ciudadanía. En estas luchas democratizadoras

se encuentran las claves para comprender el devenir de nuevos actores que organizarán una nueva narrativa nacional, basada en la interculturalidad. Las diversas identidades colectivas serán reconocidas bajo un nuevo supuesto de *nación de todos*, de unificación de lo indígena popular, de plurinacionalidad.

### ***Interculturalidad***

La Constitución Política del Estado (CPE, 2009) manifiesta las bases de la construcción de un Estado incluyente que encauza la cohesión de una sociedad diversa.

El artículo 1 del texto constitucional establece las características generales de un modelo de Estado donde, entre otras características, se reconoce como *Unitario, Plurinacional, Comunitario, Descentralizado y con Autonomías (...)*. La trayectoria de la historia sobre ese otro pasó, de la negación absoluta respecto de su existencia político/cultural, a un reconocimiento donde las diversidades identitarias serán entendidas como portadoras de vitalidad histórica propia. Ello se verá materializado no solo en la oficialización de idiomas indígena originarios, sino en la construcción de la nueva territorialidad a partir del desmontaje de la herencia institucional republicana.

En el artículo 2 del texto constitucional se reconoce la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), garantizando no solo el ejercicio de derechos colectivos y el establecimiento de estructuras político-administrativas –la libre determinación–, sino también su cultura, sus saberes, sus instituciones.

Sin embargo, la interculturalidad no se restringe a la profundización de procesos en la vida organizativa, sino que se trata de una resignificación al esencialismo, que entendió por siglos una identidad boliviana única y que marcó una desigualdad entre culturas caracterizada por la discriminación racista-étnica. Los cambios de estas relaciones de dominación que acontecen en Bolivia van más allá de la sola tolerancia y el respeto. La interculturalidad se instaura como un proceso político de revalorización de identidades, de culturas que ponen en mesa el entendimiento y la coexistencia, reflejados a través de la autodeterminación de los pueblos. En este proceso de coexistencia no se niegan realidades, sino que se aprehende, se acumula historia y se tejen diversidades desde la complejidad.

La política se constituye a través de la pluralidad y no de la identidad o unidad (Arendt, 1997). En este entendido, la consolidación de la actual nación boliviana abarca a más de una treintena de naciones, lo que arma un tejido intercultural sin subsumir uno en el otro.

Es así que la interculturalidad no debe confundirse con el mero pluralismo político. Los viejos procesos electorales, que se limitaban al voto, han sido superados por procesos más inclusivos. Asistimos al surgimiento y reconocimiento de nuevas formas de intervención de los ciudadanos, que no se limitan a la democracia representativa, sino que se traducen en el ejercicio pleno de los derechos políticos a través de la participación desde distintos espacios comunitarios.

## Experiencias relevantes

Este constructo con fuentes y miradas particulares a partir del Estado Plurinacional se ha visibilizado con mayor objetividad a través del derecho a la libre determinación que tienen los pueblos indígena originario campesinos (CPE, Art. 30, II, 4) en el ejercicio del autogobierno como un tipo de autonomía: la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC). La AIOC se fundamenta en un territorio cuya cualidad es la “ancestralidad” demandada por poblaciones de una cultura, identidad que habitaron antes de la colonia y del nacimiento del Estado-nación boliviano. Pero, por la formación político-social, estos espacios integran a poblaciones no identificadas como indígenas que para el caso principalmente de conversiones de municipios a AIOC serán comprendidas por las nuevas formas de gobierno, sujetos a diseño en los Estatutos correspondientes.

La denominada Autonomía Guaraní Charagua Iyambae es la primera AIOC en Bolivia que junto a otros 10 municipios ingresó formalmente mediante un referendo (6 de diciembre de 2009) a acceder a una nueva forma en la aplicación de “derechos colectivos” que conllevan el respeto a los derechos “individuales”. El 20 de septiembre de 2015, con la aprobación de su Estatuto mediante segundo referendo, empezó a funcionar el 8 de enero de 2017 como autogobierno indígena, luego de una corta transición y extinción del modelo “municipal”.

Esta particular AIOC, a diferencia de sus homólogas que también están en la misma condición (Raqaypampa y Uru Chipaya), cuenta con una población guaraní correspondiente al 53,2 % (17.123 habitantes), no guaraní 21 % (6.752 habitantes) correspondientes a centros urbanos, población menonita 21,2 % (6.813 habitantes) que vive en colonias y el restante 4,7 % corresponde a poblaciones de identidad quechua, aymara, chiquitanos y otros indígenas (Fundación Centro Arakuarendá, 2017). De manera inicial, y durante aproximadamente dos años de construcción estatutaria, se logró definir una nueva forma de estructura de gobierno.

Esta estructura tiene por consecuencia el respeto a la espacialidad territorial basada en la aplicación de derechos colectivos de cada institucionalidad política

guaraní, como son las capitanías, ahora manifiestas en cuatro zonas (guaraníes), y la coexistencia con las establecidas y ahora denominadas zonas urbanas (dos). El Estatuto establece espacios de representación en los órganos de gobierno que emergen de las seis zonas, garantizando la igualdad de género y oportunidad de coordinación de todo el Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino (GAIOC), administración descentralizada para cada una de las zonas. A esto se instituye el ejercicio de la democracia diferenciada para cada una de las zonas, rompiendo el esquema clásico representativo, por la aplicación del ejercicio de la democracia basada en la comunidad guaraní y expresada en las asambleas tanto comunales como zonales. La participación comunitaria de mujeres y hombres en la elección de autoridades no tiene condiciones absolutas de edad, género, generación o discapacidad; tienen carácter dinámico y responden a la decisión organizativa (política) propia de cada capitanía.

En cambio, las zonas urbanas han mantenido su vertiente liberal mediante el voto secreto para la elección de autoridades; pero en ambos casos no se tuvo la mediación del partido político. Aspecto que es una conquista principalmente guaraní en la Asamblea Constituyente, cuando se aplique el autogobierno.

La estructura de gobierno de la GAIOC Charagua Iyambae profundiza más aún la participación individual y familiar en comunidad, respecto a las decisiones del gobierno indígena, porque la nueva facultad reivindicada como “decisional” se asienta en las asambleas comunales y zonales, aspecto que contradice e invierte la forma de representación unipersonal de las formas de gobierno establecidas, como el Alcalde o el Gobernador en las autonomías municipales o departamentales, respectivamente.

Esta forma asamblearia de toma de decisiones también tiene influencia y participación de las zonas urbanas a un espacio de la institucionalidad política propia de la Nación Guaraní, mecanismo que ha permitido integrar y abrir la participación política desde lo identitario guaraní como de legitimidad política que en periodos anteriores se había debilitado y privilegiado a grupos locales de poder, recobrando de esta manera un nuevo escenario de praxis política.

Esta visualización de la *ciudadanía intercultural* expresada en la AIOC se erige a partir del pensamiento político guaraní, expresado en su cosmovisión o *ñandereko*, portadora de una forma civilizatoria; pero también se hace praxis por su lucha política de reconstitución como nación indígena frente al Estado.

## Avances y dificultades

La *ciudadanía intercultural*, desde su vertiente del Estado Plurinacional, se desarrolla progresiva pero lentamente, a través de la implementación del modelo autonómico indígena originario campesino. A la fecha se visibilizan tres procesos (los ya mencionados Charagua Iyambae-guaraní, Uru Chipaya y Raqaypampa-quechua) y aproximadamente 32 entidades entre municipios y TCO siguiendo el mismo camino (Huanca y Sonco, 2018), cada cual con su particularidad histórica, identitaria y política.

Los derechos colectivos ratificados mediante leyes y los convenios internacionales, como es el caso del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han permitido contribuir al debate constituyente en Bolivia, sobre experiencias que el movimiento indígena originario había desarrollado hasta entonces como la gestión de sus territorios, aplicación de enfoques referidos a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Ahora, con el reconocimiento de su institucionalidad política tradicional, es decir sus organizaciones representativas, ha permitido visibilizarse con mayor potencia que antes en espacios públicos referidos, por ejemplo, a la educación, acceso a espacios de representación política, mayor participación en la planificación de políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto a las dificultades, la aplicación de la *ciudadanía intercultural* en su nivel operativo requiere de cambios o transformaciones del Estado boliviano con mayor celeridad e intensidad, principalmente en el ejercicio de los derechos colectivos en las políticas públicas. La potencia que ha dado origen al Estado Plurinacional en su aplicación ha sufrido una desaceleración principalmente en lo relacionado a derechos colectivos, desde diferentes niveles del Estado; como también desde lo territorial indígena, originario, cuyas organizaciones representativas generadoras de demandas y movimientos indígenas reivindicativos han pasado a priorizar agendas surgidas del nivel nacional, dejando de lado lo suyo. En muchos casos separadas de sus niveles organizativos comunales, postergando de esta manera la aplicación de derechos conquistados en la CPE. Se pueden ver los efectos en paralización de procesos AIOC, cooptación de organizaciones colectivas por partidos políticos en disputa antagónica, desconocimiento de la dinámica interna en territorios comunitarios por parte de los operadores públicos.

Las vertientes, tendencias y enfoques que se tiene para abordar la temática intercultural desde el Estado, en general, pasan necesariamente por políticas públicas, funcionarios públicos cuya comprensión del abordaje de lo intercultural es diferente,

hasta antagónico entre sí. Aspecto que también contribuye a la desaceleración de un proceso constructivo de lo intercultural.

## Vocablos de referencia

Interculturalidad – Democracia intercultural – Educación democrática intercultural – Comunicación intercultural – Cultura democrática intercultural

## Bibliografía

Arendt, Hannah (1997). *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós.

Fundación Centro Arakuaarenda (2017). “Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. La primera AIOC en Bolivia”. En *Revista juvenil Arasape 8. Territorio Guaraní, Charagua Iyambae*. Charagua: Arakuaarenda.

Huanca, Elizabeth; Sonco, Julia (2018). “Estado de situación de las AIOC en Bolivia”. En: *Andamios* N° 6. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

Rivera Cusicanqui, Silvia (2010). *Ch'ixinakax utxiwa Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Tapia, Luis (2006). “Sobre la elaboración de propuestas interculturales”. En Tapia, Luis. *La invención del núcleo común : ciudadanía y gobierno multisocietal*. La Paz: Muela del Diablo Editores.

Vargas Rivas, Gonzalo (2016). *Territorialidad y autogobierno*. La Paz: Ministerio de Autonomías.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2014) *Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*. La Paz: Ministerio de Autonomías.



# Complementariedad

Elizabeth Huanca Coila



## Conceptualización y/o caracterización

El concepto proviene de la epistemología y ontología andina, territorialmente presente en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, norte de Chile y norte de Argentina, aplicable a un sujeto colectivo e individual. A continuación, se presenta una caracterización conceptual que recupera la perspectiva de la filosofía andina, las luchas emancipadoras del movimiento andino aymara/quechwa, la cosmogonía propia y las condiciones actuales.

Las concepciones están muy relacionadas a la interpretación desde los mismos idiomas de origen, por lo que cobra relevancia entender el sentido del idioma en la comprensión del concepto/definición, por lo tanto, pensamiento/filosofía/ontología de vida. Sintetizando al análisis realizado por Untoja y Mamani en su texto *Pensamiento Pacha* (2013), podemos decir que el idioma aymara interpreta las

acciones y realidades desde el sentir, más que desde la objetivización estática, de modo que las concepciones y denominaciones que fueron categorizadas en español tienen la distinción de “dos sentidos opuestos que corresponden a dos modos existenciales: el primero es un modo instrumental de conocimiento que se ejerce sobre los objetos del mundo exterior; el segundo es un modo de participación subjetiva de la concreción y el misterio de este mundo” (Rojas, 2003: 338).

Desde la filosofía andina, la *complementariedad* y la reciprocidad se constituyen en dos principios fundamentales dentro de un sistema de relacionalidad ético-cósmica. El principio de *complementariedad* es la especificación de los principios de correspondencia y relacionalidad. Ningún ente y ninguna acción existe “monádicamente”, sino siempre en coexistencia con su complemento específico. Este “complemento” (*con + plenas*) es el elemento que “hace pleno” o “completo” al otro elemento correspondiente (Esterman, 2007). Para esta concepción, cobra relevancia la definición de “dualidad” como parte de las formas de comprender la organización y la vida misma, en animales, plantas, cerros, espiritualidades, personas, cosmos, territorio, actitudes, decisiones, etc. Es decir, todo contiene un ordenamiento dual, de complemento y recíproco, relacional, bajo categorías cosmogónicas de lo femenino y masculino, así como viene de la misma concepción de *Pacha* (elemento central del pensamiento aymara) que contiene a la dualidad tiempo y espacio (Untoja y Mamani, 2013).

El ser humano (*runa/jaqi*) ocupa un cierto “lugar” en la red universal de relaciones; antes de ser ‘sujeto’ o centro de gravitación cognoscitivo, es ‘parte’ integral e integrada del cosmos/*pacha* (Esterman, 2007: 209).

La *complementariedad* hay que entenderla desde los valores y principios que fueron base de las ontologías andinas en una relacionalidad ampliamente dinámica, donde el sujeto (individual/colectivo), que puede ser material y/o espiritual, se complementa en sí y por sí mismo, y se dan transformaciones de entidades complementadas y complementarias, en un proceso constante de relacionalidad a priori o trascendental. Además, tiene que ver con la ciclicidad periódica, experiencia que se refleja en la concepción andina del tiempo, que es circular o cíclica: inicio y fin coinciden. Tal principio trasciende tanto el concepto de “objeto” como de “sustancia”, bajo la visión holística e integral que no alude ningún espacio en disputa o tensión, donde el desencuentro/contradicción u opuestos se complementan perfectamente bajo procesos pragmáticos (Estermann, 2009; Medina, 2003)

Son fuerzas vivas y animadoras de lo femenino y masculino, independientes pero articulados e interrelacionados, que se puede expresar en diversos objetos, sujetos y/o subjetividades, para dar lugar a una situación, condición, sentimiento y/o producto. La *complementariedad* y la reciprocidad se encuentran en la comunidad, en el accionar y decisión del colectivo. Según Yampara,

...todos tienen pares opuestos y complementarios, unidos o articulados por un centro, un medio, un encuentro, una costura que en Aymara se dice: *Taypi: Centro, Ch'uku: Costura, Jikisivi: Encuentro, Mathapivi: Juntarse, Chiketa: igualar, parearse*; una manera de complementar energías en una unidad totalidad, para tejer sabia e inteligentemente diversas fibras con valores y dimensiones de la lógica de paridad como procesos que alimentan la salud ambiental y cosmo-convivencial de la vida (2017: 132).

Esta forma relacional del principio de la complementariedad se traduce en los ámbitos de gestión territorial y gobierno propio, así como se ha observado su extensión a espacios urbanos de recreación cultural<sup>1</sup>, lejanos al territorio ancestral u oficialmente asignado. En el ámbito político de representación, en los últimos años se ha traducido en el ejercicio del cargo en pareja, de forma dual y con algún grado diárquico, dependiendo de la comunidad u organización.

### ***Complementariedad, mecanismos organizativos, políticos y de gobierno propio de la Naciones y Pueblos Andinos***

Desde la propuesta de Simón Yampara (2017), es el espacio de los *ayllus* andinos donde la paridad de energías antagónicas y complementarias hacen la unidad de las *marka/s*; allí cobra importancia el rol del *taypi*: encuentro, del *ch'uku*: costura, articulador de la paridad, que confiere unidad al textil, con las energías antagónicas complementariamente, donde el *jaqi* es la pieza societal que se vincula e interrelaciona con las diferentes dimensiones, sistemas de vida (político, socioeconómico, sociocultural, espiritual) y responsabilidades en/para con el *ayllu*.

Los sistemas políticos propios de naciones y pueblos andinos se desarrollan en el marco de algunas características comunes como:

1. Toma de decisiones en forma colectiva.
2. Ejercicio del cargo como servicio a la comunidad.

<sup>1</sup> Entendiéndose cultura en el más amplio sentido societal, político, económico, territorial e identitario.

3. Rotación de cargos, bajo organización política territorial de la dualidad y complementariedad
4. Ejercicio de la autoridad bajo el principio de la dualidad y complementariedad.

Dentro de los sistemas políticos andinos, el principio de *complementariedad* se traduce en la organización territorial política, que incluye urin/aran, espacios masculinos/femeninos. Cuando estos se encuentran, se complementan y forman dualidad, aspecto que sirve para la organización de todas las cuestiones inherentes al gobierno propio, sin distinción de tamaños o cantidades de habitantes, solamente cuenta la calidad de sujeto/elemento territorial, si es femenino o masculino.

La complementariedad más visible, y a veces polémica también, se expresa en el formato de ejercicio del cargo a través de la dualidad representativa en la estructura organizativa tradicional, donde cada cargo es asumido por un jaqi, comprendido por un hombre y una mujer que hacen al concepto del *qri/chacha warmi*, que funge como *mallku* y *t'alla*, autoridad dual que hace de *awki* y *tayka*. Es decir que el ejercicio del cargo convierte a la pareja en *pasarus*, que en aymará es sinónimo de personas con mucha experiencia y sabiduría, como cualidad de adquisición y/o reproducción del rol de consejería. Además, el ámbito de la ritualidad es un rol casi exclusivamente femenino (Choque, 2009).

La práctica del “*chacha warmi*” o “*qari warmi*” se basa en una relación dialéctica, donde ambos cooperan entre sí y son la base de la organización andina y del ejercicio de la autoridad, bajo la concepción de que nada es separado, todo es complementario, integral (como la naturaleza), con reciprocidad y solidaridad. En este entendido, la dualidad se presenta cuando el hombre se ausenta de la familia y la mujer puede asumir la misma responsabilidad, en el marco del respeto y equidad de pensamiento para el desarrollo del ayllu (espacio y organización política comunal). Esta concepción debe matizarse, considerando las distorsiones creadas durante y después de la Colonia y la vida republicana, con la introducción de conceptos occidentales sobre la división de los roles de género y la relacionalidad patriarcal que impuso la lógica de discriminación hacia la mujer, “creando” el machismo y el individualismo en la familia y dejando a la mujer en segundo plano, rompiendo así con el principio de la dualidad (Huanca, 2012).

Entre las principales características del ejercicio de los cargos podemos mencionar que:

1. El *jaqi* es la proyección del universo simbólico y organizativo más amplio; reflejado en el dualismo, en la organización de los ayllus complementarios y jerarquizados (arriba-abajo; *alasaya-manqbasaya*, *aransaya-urinsaya*), asociado con lo masculino y femenino (Albó y Mamani, 1976).
2. Es un sistema de turnos, por “casa” (*uta*), y deben ser cumplidos por la pareja; excepcionalmente, las viudas los asumen junto a sus hijos, por más pequeños que sean. Ellos son honrados como *mallkus* o principales. Detrás de esta lógica de par está la necesidad de combinar los pensamientos, reflexiones, consejos y razonamientos desde perspectiva femenina y masculina.
3. La autoridad del *ayllu* pasa por una selección rigurosa, recayendo el cargo en un *jaqi* conocidos por ser ecuanímes, respetables, con capacidad de resolver conflictos, administrar justicia, concededores y respetuoso del *ayllu*. Claro que esta condición se está transformando, dados los cambios en las estrategias de vida, la doble residencia, la migración de jóvenes y la presencia mayoritaria de mujeres y ancianos/as en territorios.
4. La formación de experiencia; siguiendo el *thakbi* (camino), cada *jaqi* recorre desde las instancias menores hasta el cumplimiento de cargos mayores. Aunque, en la actualidad, en el *thakbi* ya se consideran otros formatos de “camino recorrido”, como el apoyo desde la ciudad en gestiones vinculadas a las necesidades de la comunidad, la gestión y/o elaboración de proyectos, o la combinación intercalada de conocimientos y experiencia de jóvenes y mayores en cargos de alto nivel.
5. Se festeja al pasado o al *jaqi* saliente, al que se le ha despojado del poder; o, cuando han sido malas autoridades, nadie festeja y el reproche de toda la comunidad puede durar varios años, y recae no solo en la pareja, sino sobre toda la familia, que pierde su prestigio.

*Apuntes relevantes sobre género y complementariedad para el ejercicio del cargo*

El concepto de género no es biológico, sino una construcción cultural de la sexualidad (sexo social), que también puede ser definida en función del tiempo; así, Irene Silverblat sostiene:

Los sistemas de género legitiman lo que significa ser el varón o mujer, y estamos conscientes ahora de que las ideologías de género sobrepasan las identidades macho y hembra y se extienden a todos los aspectos de la vida social; llegan a imbuir todas las experiencias humanas, extendiéndose hasta nuestra percepción del mundo natural, del orden social y de las estructuras de prestigio y poder (1987: xxvi)

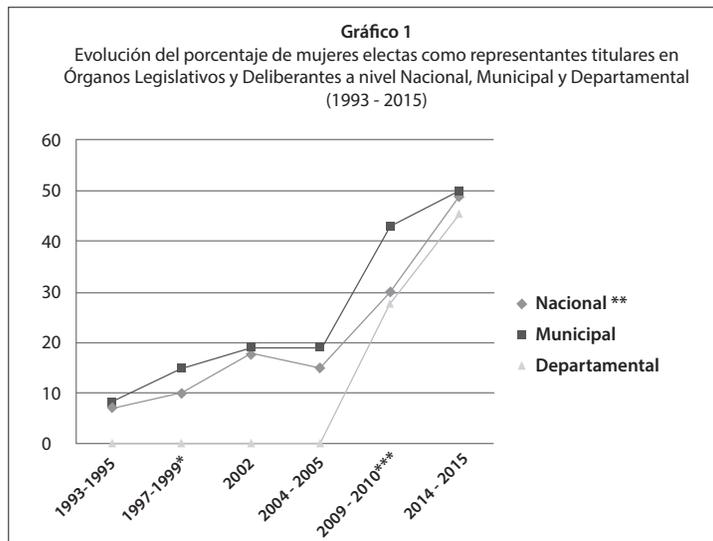
Sin embargo, en la cultura aymara, se deben hacer las siguientes consideraciones:

1. Nadie, ni hombre ni mujer, adquiere el status de persona adulta y plena socialmente, si es que no ha sido reunido por la sociedad con su pareja, completando la unidad de la persona social *jaqi*.
2. Las y los jóvenes (*tawaqu* y *wayna*) antes del matrimonio son considerados parte del mundo natural-salvaje, no pertenecen a la sociedad. Pero esta condición también está sufriendo transformaciones a la luz de las nuevas concepciones y/o reconfiguraciones de las/os sujetas/os que en la actualidad priorizan sus estudios y la búsqueda de una mejor vida, lo cual les hace salir del territorio y determinar sus estancias.
3. La concepción de *sullka*, en la estructura social del contexto andino, expresa el grado de jerarquía menor, referido a cualquier persona que aún no ha logrado su identidad social. Etimológicamente, *sullka* indica inferioridad o minoridad, “menor o inferior respecto de otra cosa o persona”. Los jefes de los grupos familiares, los mayores que tienen en sus manos el gobierno, deben tener muy en cuenta la norma para no caer en el desorden; es decir, que no ocurra *sullcarata* e *jilarata luratha* (hacer alguna cosa menor, o mayor que la medida) (Bertonio Ludovico, 1879: 326). En los matrimonios aymaras, este rol corresponde a los padrinos de matrimonio, quienes guían a la joven pareja a la tama (tropa, se entiende sociedad) donde estos conformarán parte de la sociedad y estarán bajo el alero protector del gobierno comunitario.

4. El *chacha warmi* ocupa espacios de debate y reflexión, por la influencia de su aplicación en diferentes ámbitos, pero con una disminución de su definición a la conjunción del sujeto hombre y la sujeta mujer, con un reduccionismo de las fuerzas femeninas y masculinas a la humanización simple (Choque, 2006).

### *Discusión y avances en cuanto a su articulación/diálogos con la paridad*

En Bolivia existen dos movimientos que promueven la inclusión de la participación política de las mujeres, uno liderado por organizaciones feministas, y el segundo, por las organizaciones sociales campesinas principalmente, sin tener una agenda especializada o única en relación al tema. Las primeras encarnaron la defensa de la incorporación de principios de alternancia y paridad en el sistema electoral, y lograron su meta; ahora Bolivia es uno de los dos países con más presencia de mujeres en el legislativo.



Fuente: Erika Brockmann Quiroga (2016).

\* Fecha de inicio de vigencia de Ley de cuotas.

\*\* Incluye promedio de mujeres titulares en la Cámara de Diputados y el Senado.

\*\*\* Principio de paridad constitucional.

Sin embargo, sigue siendo un tema pendiente el fortalecimiento a la participación política de las mujeres indígenas u originarias desde sus propios sistemas políticos. Aunque parecen ser sistemas antagónicos, el de paridad y el que funciona bajo el principio de complementariedad, desde el lado indígena, originario y campesino ya se avanzó en la construcción de mecanismos de interfaz entre el sistema político liberal de la Democracia Representativa y el sistema político propio que contiene a la Democracia Comunitaria, con matices diversos sobre la participación efectiva y/o representación de las mujeres.

Los pueblos indígenas, en su amplio concepto de gobernabilidad, desarrollaron estas interfaces; sin embargo, la predominancia feminista de la academia y de las vocerías aún no permitieron una profundización de estos planteamientos.

## Marco constitucional y normativo

A excepción de Bolivia –con sus matices– y Ecuador –con una mención aproximada en cuanto al ámbito de salud–, ninguna de las constituciones políticas de los países denominados andinos contiene el concepto de complementariedad en sus textos, desde la ontología indígena andina.

En la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, tal vez el párrafo que más se aproxima a las propuestas desde las Naciones y Pueblos Indígenas es el siguiente:

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, **complementariedad**<sup>2</sup>, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

En el resto del texto se incluye la cualidad de complementariedad entre el sistema occidental y el indígena en cuanto a la organización territorial, economía plural, al ejercicio del derecho humano al agua, derechos propietarios comunitarios, en la producción agropecuaria y agroindustrial.

En el desarrollo normativo, en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, encontramos:

---

2 El resaltado es nuestro.

Un caso muy particular es la Ley 300, Ley Marco de la Madre Tierra, que en su artículo 4, referido a principios, acoge la complementariedad y equilibrio como principio; en el artículo 5, de definiciones, se incluye el Vivir Bien con un contenido amplio que recoge el principio de complementariedad en el sistema de vida mismo<sup>3</sup>.

En la Ley 777 de Planificación Integral, en el artículo 5, se define el Desarrollo Integral para Vivir Bien como un proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones que incluyen las relaciones de complementariedad entre lo individual y colectivo, en los sistemas de vida, en lo material y espiritual, en armonía con la Madre Tierra, que aparentemente brinda un enfoque más sistémico e integral sobre el sistema de desarrollo/sistemas de vida.

En la recientemente promulgada Ley 1096 de Organizaciones Políticas, se reconoce como principio la Democracia Intercultural, considerándola una síntesis de un ejercicio complementario de las diversas prácticas políticas y democráticas. En el artículo 18, se manda a las organizaciones de las naciones y pueblos garantizar la participación complementaria entre hombres y mujeres. En los artículos 20 y 21 también se hace referencia a la incorporación de la complementariedad en los programas y planes de gobierno presentados por las diversas organizaciones políticas, que no solamente serán las indígenas. En el artículo 33, se incorpora como deber de toda organización política promover el ejercicio complementario de las diferentes formas de democracia en la vida orgánica de sus organizaciones.

## Experiencias relevantes

En Bolivia, la complementariedad, en términos de sistema de vida y político, se va visibilizando y articulando a los sistemas oficiales, pero en medio de disputas ante nociones y prácticas subalternizadoras. Este aspecto se puede observar claramente en los procesos de constitución de las Autonomías Indígena Originario Campesinas, consideradas espacios genuinos de recreación de los sistemas políti-

3 Vivir Bien “es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo”.

cos propios; sin embargo, la misma organización de la gestión pública limita las posibilidades del funcionamiento territorializado de las estructuras de gobierno, o la implementación funcional en pleno de dos autoridades en un mismo cargo, por la necesidad del cumplimiento de burocracias que están adaptadas para un modelo liberal.

En términos políticos, la efectivización del principio de complementariedad, en el caso del Gobierno Autónomo Indígena de Raqaypampa, se observa en la organización de la gestión del territorio bajo las lógicas de las parcialidades, mismas que priman para la designación de representación política, y la distribución de cargos no se asume con la lógica del qari warmi. En el caso de Uru Chipaya ocurre lo mismo, funciona bajo un sistema de representación de ayllus, según turno; la titularidad corresponde a una figura personal, pero se ejerce el cargo en dualidad, es más o menos una especie de acomodo para evitar dilemas con el sistema burocrático formal estatal.

En general, en diversos espacios con presencia de naciones y pueblos andinos, se observa la existencia de un ordenamiento territorial urbano y rural entre la parte de arriba y abajo (urin/aran), la rotación de los cargos, el ejercicio de la dualidad en los cargos chacha warmi, pero predominantemente en las organizaciones orgánicas originarias rurales, no así en las estatales y tampoco en las organizaciones urbanas y con matices en organizaciones sindicalizadas que, al interior, funcionan en dualidad, pero formalmente se presentan en individualidad, porque así se impuso el formato sindical.

En términos de sistema de representación, desde el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) se promueve la reconstitución territorial y de los sistemas propios políticos, económicos, socioculturales y espirituales. En este marco, se plantea el ejercicio de la autoridad originaria a partir de la dualidad y complementariedad del chacha warmi, qari warmi, con un sistema basado en la reciprocidad, complementariedad y el poder dual. Normalmente, la máxima autoridad de un territorio está compuesta por el jilaqata o tata mallku y la mama t'alla, que es la pareja de matrimonio por lo general; sin embargo, también se dan casos en los que un soltero o una soltera puede asumir el cargo, porque así le tocó en el turno, y se hace acompañar por su padre o madre como dualidad, aspecto que ya es plenamente asumido por las organizaciones indígenas.

Por otro lado, se puede observar la incorporación del principio de complementariedad y de dualidad en programas estatales vinculados con la gestión de recursos naturales, como el caso de Biocultura y en la gestión de áreas protegidas.

## Avances, dificultades y desafíos

Aunque incipientes aún, existen planteamientos epistemológicos sobre la ontología andina, como ejemplos están: el Pensamiento Pacha, Filosofía Andina, Pachasofía, Buen Vivir desde el ayllu, principios del ayllu hasta Teoría de la Reciprocidad; con textos que caracterizan los alcances del principio de complementariedad en el sistema de vida andino (aymara-quechua). Sería importante impulsar una línea de producción intelectual desarrollada por académicos y/o sabios/as aymaras-quechuas, con diálogos regionales más allá de Bolivia, lo cual implica y desafía a la propia academia y a los generadores de arte.

Muchos países de América Latina y el Caribe, en sus Constituciones Políticas del Estado –como las de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala y México– se reconocen jurídicamente como países pluriétnicos y/o multiculturales; sin embargo, la gran debilidad como naciones inconclusas proviene de la perversa relación de los Estados con los pueblos indígenas, hecho que se materializa en una forma de colonialidad de poder y del conocimiento, aspecto fundamental que limita procesos de convivencia e interrelación entre sistemas políticos, económicos, socioculturales y ambientales interculturales verdaderamente.

El proyecto político de reconstitución del ayllu del CONAMAQ avanza, y ha sido permeado en los procesos de Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC), que en sus estatutos de constitución incluyen los principios de la ontología andina. Esta misma propuesta fue permeada en la Asamblea Constituyente y normativas antes analizadas, aunque de forma parcial. Con la reconstitución del ayllu, el cargo de t'alla recobra importancia, y las mujeres comienzan a participar de manera más decisiva en la política local y regional. Con el sindicato, la necesidad de participación de las mujeres fue desconocida, reprimida y luego desviada a sindicatos de mujeres (sin ningún poder). En los últimos años, cada vez más mujeres disputan a sus hermanos el derecho a la tierra y el éxito en la disputa las facultades para acceder luego al poder comunal (Choque, 2009), en justa reparación de los daños ocasionados por las visiones patriarcales y coloniales presentes en los territorios, organizaciones y familias indígenas, originarias y/o campesinas.

Las mismas organizaciones indígenas y originarias fueron escuelas de formación política con un proceso de reconstitución de los principios del ayllu, con bastante éxito en el periodo 2000-2011. En la actualidad, se observa una especie de congelamiento en los planteamientos.

Cabe mencionar que también los procesos de AIOC han sido otro espacio de formación y disputa de espacios de poder político en Bolivia y en la región.

Preocupa el tema de violencia generalizada que enfrentan los pueblos indígenas, y en particular las mujeres indígenas, producto del racismo, la discriminación y la marginación, porque, a pesar de muchos procesos de cambio, la situación, para la mujer, no se ha modificado.

Se evidencia la urgencia de dialogar o generar formas de comprensión del principio de complementariedad con respecto a las corrientes feministas que desconocen las concepciones ontológicas de relacionamiento entre hombres y mujeres bajo ciertas circunstancias y condiciones. Y más urgente aún, el desarrollo de una agenda desde los propios referentes indígenas sobre la posición y pensamiento de las mujeres y la implementación de los principios de complementariedad, dualidad y reciprocidad en los sistemas políticos. Es evidente que también se tiene que retomar la agenda de descolonización y despatriarcalización de las relaciones de poder presentes en todo el país y la región andina.

El surgimiento cada vez más profundo de lo propio también es un desafío para los pueblos, el pensar con cabeza propia implica autonomía de pensamiento. Son nuevos retos que obligan a pensar de otro modo, ver la unidad en la diversidad del espacio y de la historia, porque ni siquiera el tiempo es homogéneo, con mayor razón el espacio, que combina la unidad y la diversidad. No se trata de un problema de organización o administración, sino de lo que se trata es aceptar y reconocer la diversidad de pensamiento y filosofía (Choque, 2006).

## Vocablos de referencia

Interculturalidad - Naciones y pueblos indígena originario campesinos - Democracia paritaria - Derechos colectivos

## Bibliografía

Albó, Xavier y Mamani, Mauricio (1976). *Esposos, suegros y padrinos entre los aymaras*. La Paz: CIPCA.

Bertonio, Ludovico. (1879). En: *Vocabulario de la lengua Aymara*. Leipzig: Julio Platzmann, p.326.

Choque, María Eugenia. (2006). *Asamblea Constituyente y Pueblos Indígenas*. La Paz: Jacha Aru.

————— (2009). *Participación Política de la Mujer Indígena: Retos y Desafíos*. Bolivia: UNIFEM.

————— (2009) *Chukiyawu Marka. La Paz, una ciudad de la construcción pluricultural. Bicentenario de Bolivia*. La Paz: Alcaldía Municipal de La Paz.

————— (2009) *Chacha-warmi. Construcción de Imágenes desde las mujeres aymaras de El Alto*. La Paz: Gregoria Apaza.

Estermann, Josef (2007). *Filosofía Andina. Sabiduría Indígena para un mundo nuevo*. La Paz: ISEAT.

Huanca, Elizabeth (2012). *Participación de mujeres indígenas, originarias, campesinas en la Gestión de recursos naturales y Áreas Protegidas. Experiencias de la Cooperación Alemana*. Bolivia: MAPZA - GIZ.

Medina, Javier (2003). “Introducción”. En: *Teoría de la Reciprocidad*. Dominique Temple. Bolivia: GTZ.

Rojas, Moisés (2003). *Introducción al pensamiento lógico práctico*. Florencia: Universidad de la Amazonía.

Silverblat, Irene (1987). *Moon, Sun and Witches. Gender Ideologies and Class in Inca and Colonial Perú*. Estados Unidos: Princeton University Press.

Untoja, Fernando y Mamani, Ana (2013) *Pensamiento Pacha. El pensamiento simultáneo*. La Paz: AYRA, Baúl del Libro.

Yampara, Simón (2017). “Reemergencia del SUQQA: paradigma, filosofía de vida, alternativa al Simeka, cuajadera del cambio climático”. En: *Revista Intersticios de la política y la cultura*, (10). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

## Normativa

Asamblea Constituyente (2008). *Constitución Política de la República de Ecuador*.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

———— (2010c). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

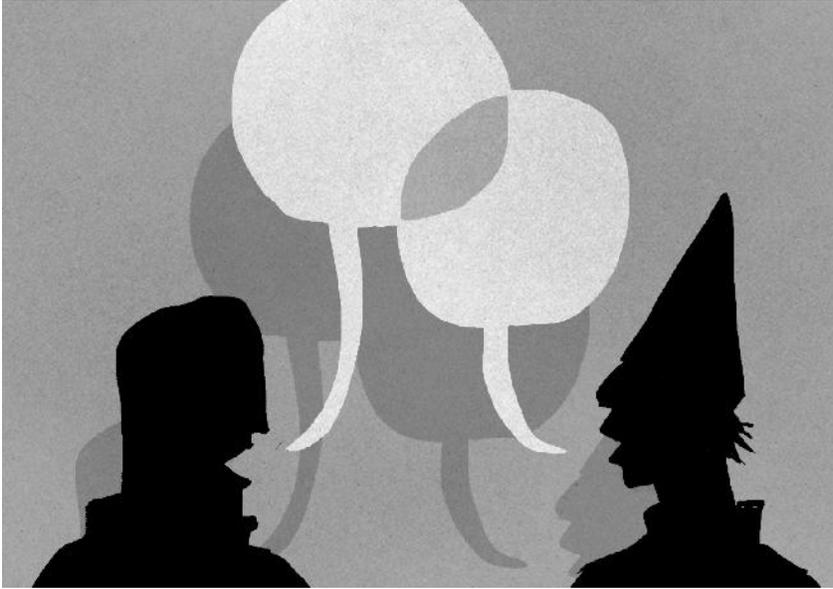
———— (2012). *Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. La Paz: Gaceta Oficial.

———— (2015). *Ley N°777 del Sistema de Planificación Integral Estatal*. La Paz: Gaceta Oficial.

———— (2018). *Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Comunicación intercultural

Karina Herrera Miller



## Conceptualización y estado del arte

Por comunicación intercultural se comprende aquel proceso de interacción significativa, histórico y culturalmente situado, entre interlocutores individuales o colectivos que están estructurados en y han estructurado marcos o mundos simbólicos distintos, es decir, que inicialmente no comparten una comunidad de sentido; pero para comenzar el contacto ponen un mínimo común para dicha relación que puede derivar en situaciones de re/conocimiento recíproco o de comprensión. Este intercambio/contacto supone identificaciones distintas, jerarquías y posicionamientos diferenciales, finalidades diversas que activan, refuerzan o deconstruyen las representaciones del “Yo/Nosotros/Otros”, en la búsqueda de las transformaciones de sentido y de las relaciones de poder entre los participantes.

Todos los procesos de interculturalidad comportan y son en sí mismos procesos de comunicación. Esto equivale a sostener que en todos los procesos de comunicación hay constelaciones simbólicas distintas que entran en comunión –no necesariamente con fines de entendimiento– para conseguir compartir algún sentido con alguna previa o ulterior intencionalidad.

La comunicación intercultural implica que los participantes de la interacción generen competencias (comunicativas), es decir, habilidades y predisposiciones, que permitan generar diálogos, negociaciones y reconocimientos en la diversidad/diferencia para encontrar puntos de consenso o disenso sobre algún referente del mundo, sin que ello implique la negación o subalternización del Otro.

Sin embargo, cabe recordar que los estudios sobre comunicación intercultural se iniciaron en medio de las cruzadas colonizadoras de los pueblos “exóticos”, “extraños”. En efecto, con el afán de conocer, aunque mínimamente desde lo lingüístico, a los grupos que eran sometidos, para imponerles no solo tareas y obligaciones, sino sistemas de creencias tomados como “únicos y verdaderos” desde la mentalidad colonizadora, empezaron estudios sistemáticos sobre tales culturas. En especial con la intención evangelizadora, en América Latina y el Caribe el afán de conocimiento sobre los pueblos indoamericanos fue sostenido; lo que llevó en un posterior momento a recoger y sistematizar sus saberes, conocimientos y prácticas, lo que no implicó su reconocimiento y valoración.

En el recorrido teórico del concepto, el primero en utilizar el término *comunicación intercultural* fue el antropólogo estadounidense Edward T. Hall, en su obra publicada *The Silence Language* en 1959.

En medio de los procesos de descolonización en el mundo, a partir de la posguerra en 1945 se hicieron frecuentes los estudios buscando “entender” y explicar las culturas que emergían de los procesos de independencia colonial y de la ola con la que nació el concepto de “desarrollo”. Rodrigo Alsina (1999) señala ésta como la causa para la creación en 1970 de una comisión para estudiar la *International and Intercultural Communication*.

### ***Comunicación intercultural***

La noción de interculturalidad es anterior a la de democracia intercultural y comporta desarrollos teóricos y de debate específicos que traslucen diferenciaciones con el multiculturalismo, entre otros.

En el debate acerca de la colonización de los pueblos, el término interculturalidad ha cobrado un significado específico referido a las reivindicaciones históricas de reconocimientos de esas diversidades que fueron sometidas a procesos violentos de inferiorización y subalternidad por las lógicas occidentales.

En este contexto, la *comunicación intercultural* no solo es encuentro –pacífico o no– entre interlocutores con identidades propias, situados diferencialmente en universos simbólicos disímiles propensos a ser compartidos, sino que también corresponde tanto a un proceso de poner en común como de disputar los sentidos de las cosas o de la misma relación entre los sujetos que participan del intercambio. Estos procesos se dan, como no es de otro modo, dentro de estructuras históricas de poder que definen las competencias de los actores y marcan las rutas de la interacción.

Tomada esencialmente como relación, la *comunicación intercultural* pone de manifiesto un campo mayor de sentidos que se abren a las identidades (Servaes, 2003; Rodrigo Alsina, 1999 y 2000; Mouffe, 2008) o identificaciones (Grimson, 2000); esto equivale a que dichas construcciones son materia también relacional pues mientras se construye una idea del “Yo” o del “Nosotros” también se estructura la idea de un “Otro” o de un “Ellos”. De ahí que la alteridad, la noción de Otro, sea inherente a la identidad o identificación, vale decir a la construcción de un Yo.

Esto es relevante en el análisis de la *comunicación intercultural*, puesto que las identificaciones y las diferencias han sido históricamente construidas y arrastran establecimientos de jerarquías, clasificaciones, inclusiones o exclusiones de sujetos individuales y colectivos; más aún en regiones, como América Latina y el Caribe, que han sido colonizadas y cuyos Estados han mantenido, casi intacta, la colonialidad que atraviesa a los sujetos, culturas, prácticas, contactos e intercambios con aquella “herida colonial”.

En el caso de Bolivia, un país estructurado sobre la diversidad cultural de naciones y pueblos, de mayoría indígena, estas exclusiones han fracturado históricamente la convivencia entre los sujetos.

El reconocimiento de un país pluricultural y plurilingüe comenzó a dibujarse con el reconocimiento de estas dos características en las reformas constitucionales del 20 de febrero de 2004. De ahí, un largo camino en medio llevó la discusión a conceptos más amplios y profundos que trazaron el horizonte del nuevo Estado boliviano como plurinacional e intercultural, tras la consolidación de la Asamblea

Constituyente entre 2006 a 2008 y la aprobación ciudadana del contenido de la nueva Carta Magna en 2009.

En ese texto Bolivia se reconoce como un Estado “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (Art. 1), fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, reconociendo la preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), con sus derechos colectivos.

La connotación fuerte de este evento es, sin duda, el reconocimiento de una diversidad de culturas que conviven y entretienen la plurinacionalidad, sujetos diversos con igualdad en derechos y obligaciones.

De fondo, esto también señala que los marcos de relación, al menos institucionales y jurídicos, se han transformado y eso incide –o debiera hacerlo– también en los procesos de relación entre los sujetos y sus interacciones.

## Marco constitucional y normativo

Si bien en el contenido de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia no existe alusión sobre la *comunicación intercultural* propiamente, la interculturalidad y el diálogo intercultural son asumidos como principios y finalidades fundamentales del ideal de relacionamiento social en la construcción estatal propuesta. En el artículo 9 se señala:

Artículo 9. Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

2. Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.

Estas nociones constitucionales se complementan en al menos dos bloques que también marcan la importancia de lo anotado:

- a) El del capítulo sexto, sobre Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales, que señala el carácter de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe, además de liberadora, descolonizadora, participativa, comunitaria, revolucionaria, crítica y solidaria, entre otros atributos que le dan razón de ser a la praxis educativa y al diálogo intercultural en el ámbito de la construcción

de la plurinacionalidad. El artículo 98, en la sección III Culturas, con sus tres párrafos señala expresamente:

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

II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.

III. Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país.

- b) El del capítulo séptimo de Comunicación Social, que reconoce a la comunicación e información como derechos para todas y todos los bolivianos, los mismos que se asientan sobre la base de la libertad de expresión pero que avanzan hacia la deliberación pública de los intereses colectivos en igualdad de condiciones.

Este conjunto de prescripciones sobre la interculturalidad y la educación y la comunicación, definidas desde esta noción, apuntan a la deconstrucción del andamiaje colonial excluyente, inferiorizador de sujetos, prácticas y lenguajes y etnocentrista.

Es decir, se define, especifica y adjetiva a la educación, primero, y a la comunicación, después, con el fin de conseguir efectos de reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos, vistos como diversos; pero en igualdad de derechos, horizonte al que apunta el proyecto estatal.

Sobre estos principios y perspectivas, se han desarrollado en los años posteriores a la promulgación de la Carta Magna normas como las siguientes:

1. Ley N° 070 de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, que reconoce, entre otras bases de la educación boliviana, que: “Es intracultural, intercultural y plurilingüe (...) Desde el potenciamiento los saberes, conocimientos e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, promueve la interrelación y convivencia en igualdad de oportunidades para todas y

todos, a través de la valoración y respeto recíproco entre culturas” (Art. 3. Bases de la educación, numeral 8).

2. La Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional y Ley N° 026 del Régimen Electoral, que incorporan el concepto de democracia intercultural, vinculado al reconocimiento en igualdad de jerarquía y complementariedad de tres tipos de democracia: directa y participativa, representativa, comunitaria, que se hacen posibles a través de la diversidad de mecanismos de participación y toma de decisiones colectivas en los que entra la comunicación intercultural.
3. Ley N° 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, que observa las relaciones de inferiorización o excluyentes de los sujetos, grupos y pueblos, con contenidos ofensivos, racistas y discriminadores que deben prevenirse.
4. Ley N° 164 de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación y su reglamento, que convierten en derecho humano y servicio básico el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente internet; además democratiza el acceso al espectro radioeléctrico estableciendo cuatro sectores/actores para su usufructo: el estatal, comercial, social comunitario y de los pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, en el marco de los derechos a la comunicación e información, con un carácter de pluralismo e interculturalidad.
5. Ley N° 223 General para Personas con Discapacidad, que promueve el acceso a la información y el derecho a la comunicación en lenguajes alternativos y diversos para la inclusión de personas con discapacidad).
6. Ley N° 269 General de Derechos y Políticas Lingüísticas, que promueve y resguarda el uso de las diferentes lenguas originarias en el país; la producción y difusión de materiales, además de información en general, en los idiomas oficiales del Estado Plurinacional, con el empleo de lenguajes alternativos, en especial el lenguaje de señas; acceso a los pueblos y naciones originarias a espacios de difusión en los distintos medios masivos.

## Experiencias relevantes

La propia discusión de los alcances signados por la Constitución boliviana puede tomarse como ejemplo de *comunicación intercultural*. En efecto, en medio del proceso de la Asamblea Constituyente, las y los 255 representantes que formaron parte de ese cónclave, entre 2006 a 2007, fueron protagonistas de un proceso de deliberación, diálogo y disputa.

En el estudio propiciado por la Fundación Friedrich Ebert, bajo la coordinación de Zuazo y Quiroga (2011), se revela una serie de procesos interpersonales y grupales que funcionaron como metarrelatos, contextos de segundo orden, en la construcción del texto constituyente. En lo que respecta al análisis de esa comunicación lo disímil se confrontó con sujetos interpelados desde los clivajes étnico-culturales, político-ideológicos, de clase, género, generacional y regional, principalmente, establecer el diálogo, generar consensos, debatir, disputar, re/de/construir no solo argumentos, sino también las propias subjetividades y relaciones derivadas de ellas fue indudablemente una experiencia sin parangón alguno.

La comunicación intercultural —vista como proceso de un encuentro/disputa entre interlocutores de mundos simbólicamente disímiles que tratan de transformar las relaciones de poder, desde las determinaciones de los sentidos de las cosas objetivas y subjetivas, entre ellas la misma relación intersubjetiva— actuó tanto como un mecanismo necesario y básico para establecer intercambios de sentidos y varias veces para construir consensos, sentidos compartidos entre los diferentes y así también funcionó como proyecto político de reconocimiento recíproco, tras una historia larga de desconocimiento y exclusiones, un enfrentamiento conflictivo para ser reconocidos, a través de la toma de la palabra y la visibilización públicas, como formalmente iguales en medio de una compleja diversidad identitaria (...). Si por un lado puede ratificarse la casi imposible relación dialógica entre los asambleístas polarizados políticamente al final del cónclave, por otro, se puede tomar los vastos ejemplos que, desde las comisiones, operaron como prácticas edificadoras del diálogo, el respeto, el reconocimiento recíproco y la cooperación, bases de una lógica intercultural. He aquí la latente y compleja dialéctica de la experiencia constituyente boliviana y quizás de la propia existencia intersubjetiva del país (Herrera, 2011).

También se pueden citar las experiencias de las radios comunitarias, que trabajan desde hace décadas en la promoción del derecho a la información, a la comuni-

cación, al diálogo y al reconocimiento intercultural, con el empleo de las lenguas originarias.

Como parte de los procesos de autonomía indígena originaria campesina, se gestaron varias experiencias de comunicación intercultural en asambleas, cabildos y espacios de deliberación, con normas y procedimientos propios, con el empleo de idiomas nativos y con mecanismos de participación y toma de decisiones diversos.

## **Avances, dificultades y desafíos**

Es indudable que el nuevo marco constitucional permitió la emergencia de conceptos y prácticas amparadas, y que deben ser promovidas desde el Estado.

La interculturalidad, el reconocimiento de las NPIOC, el mismo derecho a la comunicación y la información en el artículo 106 de la CPE (2009), por ejemplo, conjugado con los derechos colectivos de las NPIOC en el artículo 30, en el inciso II, numerales 8 y 12, por ejemplo, que aluden, por un lado “a crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios”; como “a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo”; por otro, han creado retos y desafíos de procesos que deben ser planificados, gestionados y evaluados a la luz del reconocimiento y la promoción interculturales.

Los procesos de comunicación promovidos desde el Estado y otras entidades y actores no pueden eludir este mandato. No significa solamente “traducir” a idiomas oficiales los contenidos de los mensajes, sino esencialmente construir procesos de reconocimiento y respeto a la diversidad cultural, de decolonizar las relaciones intersubjetivas entre distintos sin esquemas de inferioridad/superioridad y de humanizar los intercambios simbólicos en busca de horizontes de comprensión, diálogo y convivencia pacífica.

La comunicación intercultural como espacio de de/construcción de sujetos, de imaginarios y de sentidos aspira a esa interacción de sentidos entre sujetos libres que comparten o no matrices simbólicas; pero que se permiten dialogar con respeto, intercambiando saberes y prácticas, promoviendo derechos, en el marco de una cultura democrática intercultural.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural - Interculturalidad - Ciudadanía intercultural - Educación democrática intercultural - Cultura democrática intercultural

## Bibliografía

Grimson, Alejandro (2000). *Interculturalidad y comunicación*. Colombia: Grupo Editorial Norma.

Herrera, Karina (2011). “Colonialidad y comunicación intercultural: Im/posibilidades de reconocimiento y comprensión en la diversidad dialógica de la Asamblea Constituyente 2006-2007”. En: *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea constituyente, descolonización e interculturalidad*. Zuazo, Moira; Quiroga, Cecilia (Coord.). Abril de 2011. La Paz: Fundación Friedrich Ebert/Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Pp. 69-134.

Mouffe, Chantal (2008). “Las identidades colectivas políticas en juego”. *Ciudadanías de la incertidumbre: comunicación, poder y subjetividad*. Bogotá: Universidad Javeriana/AFACOM. Pp. 40-50.

Pech, Cinthia; Rizo, Marta; Romeu, Vivian (2008). “Manual de comunicación intercultural. Una introducción a sus conceptos, teorías y aplicaciones”. En: *Colección Cuadernos de Comunicación y Cultura*, N° 4. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Rodrigo, Miquel (1999). *La comunicación intercultural*. Barcelona: Anthropos.

————— (2000). *La comunicación intercultural*. Portal de la Comunicación 1/11. Aula abierta. Lecciones básicas. Recuperado de: <http://www.portalcomunicacion.com/download/1.pdf>

Servaes, Jean (2003). *Comunicaciones interculturales y diversidad cultural: un mundo, muchas culturas*. FAMECOS (20).

Valle, Carlos del (2004). “Genealogía crítica de la comunicación intercultural: mediacentrismo e invisibilización de lo étnico en los estudios interculturales”. En: *Sphera Pública*, N° 4. Pp. 171-196. Murcia: Universidad Católica San Antonio de Murcia. Recuperado de: [Redalyc.org. http://www.redalyc.org/pdf/297/29700411.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/297/29700411.pdf) (Consulta: 27.08.2018).

Zuazo, Moira; Quiroga San Martín, Cecilia (Coord.) (2011). *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert/Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010c). *Ley N° 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010d). *Ley N° 070 de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

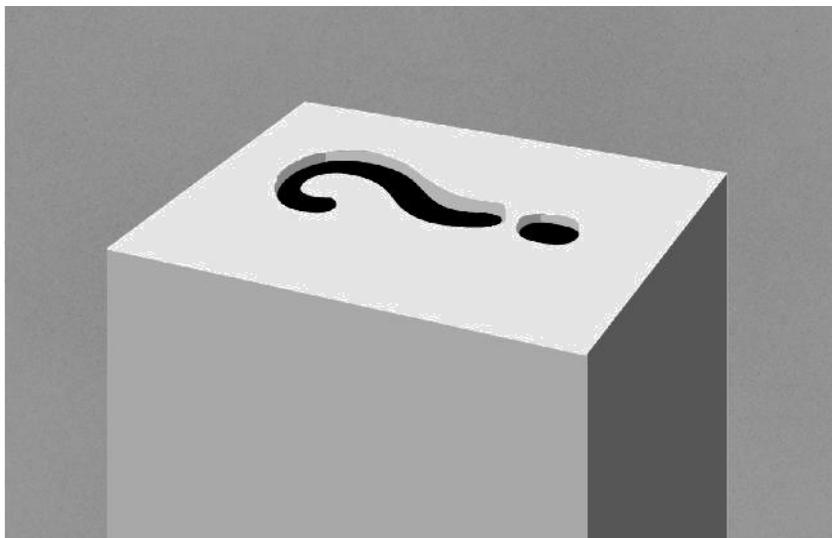
——— (2011). *Ley N° 164 de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información y Comunicación*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2012). *Ley N° 223 General para Personas con Discapacidad*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2012). *Ley N° 269 General de Derechos y Políticas Lingüística*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Consulta previa

Álvaro Pop Ac



## Conceptualización y/o caracterización

El derecho al consentimiento libre, previo e informado es parte integrante del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. “Derecho a la consulta” es la terminología utilizada por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989). Posteriormente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), así como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), incorporan el concepto de “consentimiento libre, previo e informado”. Actualmente, el concepto es el mismo, sin importar cuál de las dos expresiones se utiliza.

La obligación del Estado de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas otorga a éstos el derecho a determinar efectivamente el resultado de los procesos de adopción de decisiones que los afecten, y no solo a par-

ticipar en ellos. El consentimiento constituye un elemento importante del proceso de adopción de decisiones, que requiere una consulta y una participación auténticas.

Por consiguiente, la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas no es únicamente una cuestión de forma, sino un mecanismo esencial para garantizar el respeto de los derechos de esos pueblos.

### *Estándares internacionales*

El amplio y rápido desarrollo que ha tenido la normativa internacional sobre los pueblos indígenas lleva a que, en el momento actual, estemos ante una suerte de derecho internacional para los pueblos indígenas, que incluye no solo el reconocimiento de los derechos, sino la creación de organismos para su seguimiento y promoción, así como el desarrollo de doctrina y jurisprudencia en la materia.

La Declaración de la ONU y el Convenio 169 de la OIT son las bases fundamentales de este proceso, aunque no sus únicos componentes.

Este proceso, que ocurre de forma paralela a lo que acontece con el conjunto de los derechos humanos universalmente reconocidos, da paso al establecimiento de lo que se denominan los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

Los estándares son obligaciones mínimas que asumen los Estados por el mero hecho de ratificar los tratados y, en general, como miembros de la comunidad internacional regional y global. Son obligaciones mínimas, un piso de requerimientos a cumplir; pero siempre podrán ser superadas de acuerdo a las condiciones propias de cada contexto. El mínimo existe para intentar homogeneizar una base de obligaciones, pero se aspira a que sea superado.

Son obligaciones exigibles porque se trata de normas jurídicas susceptibles de exigir su cumplimiento y que obligan al Estado a asumir las consecuencias por su falta de implementación.

Los estándares no son solo las normas escritas, sino también es el derecho aplicable, en este caso con relación a los pueblos indígenas; es decir, las normas, su interpretación, la doctrina y la jurisprudencia que corresponda considerar.

En la región América Latina y el Caribe se ha registrado la mayor cantidad de ratificaciones del Convenio 169. Sumado a ello, desde junio de 2016 la región cuenta con un nuevo instrumento: la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, todos los países de la región aprobaron, en

septiembre del año 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Además, desde la década de los 80 se ha dado un proceso de reformas constitucionales en la región, que además de otros contenidos fueron incorporando la ampliación del reconocimiento de derechos humanos internacionalmente consagrados, en particular derechos de los pueblos indígenas presentes en sus territorios. Aunque las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador son las más completas en este sentido, muy pocos países han quedado por fuera de estos cambios.

Naturalmente, estas modificaciones constitucionales y legales han tenido impacto en la jurisprudencia de distintos países, sobre todo en la justicia constitucional. También ha tenido un amplio desarrollo e incidencia el trabajo realizado por el sistema interamericano, en especial a través de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Un dato esencial para entender el grado de relevancia y aplicación del derecho internacional sobre pueblos indígenas es el estatus que se otorga a los tratados internacionales de derechos humanos, así como el reconocimiento de su autoejecución. Los tratados internacionales de derechos humanos debidamente ratificados también forman parte del derecho interno. Ello implica que a la lista expandida de derechos fundamentales, consagrados por las nuevas constituciones, se agrega la lista de derechos reconocida en los tratados de derechos humanos ratificados.

La consolidación del derecho internacional de pueblos indígenas tiene consecuencias de enorme trascendencia, por ejemplo, la aplicación del espíritu y el texto del Convenio 169 incluso a países que no lo han ratificado. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que los conceptos fundamentales del derecho internacional de pueblos indígenas obligan a una reinterpretación de otras normas jurídicas, como la misma Convención Americana de Derechos Humanos.

## **Marco normativo**

*El derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones:*

*Concepto de pueblos indígenas*

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales define, en su artículo 1, a los pueblos indígenas como aquellos que descienden “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en

la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que (...) conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Y añade el elemento subjetivo de la autoidentificación: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

La definición implicó un salto cualitativo sustancial, ya que por primera vez se utiliza la expresión “pueblos”, que sustituye a la de “poblaciones”, que desconocía la vocación de continuidad histórica de los pueblos, lo cual permitía cobijar estrategias de integración negadoras de su potencialidad presente y futura (OIT, 1957)<sup>1</sup>.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no incluye una definición de pueblos indígenas; en cambio, adopta el criterio de la autoidentificación. Similar temperamento se observa en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### *Autodeterminación*

Los pueblos indígenas forman parte de los sectores más excluidos, marginados y desfavorecidos de la sociedad, lo cual afecta su capacidad de determinar el rumbo de sus propias sociedades y de adoptar decisiones sobre cuestiones que afectan a sus derechos e intereses.

El derecho a adoptar decisiones, y la participación en las decisiones que los afectan, se hace necesario para que los pueblos indígenas puedan proteger, entre otras cosas, sus culturas, incluidos sus idiomas, y sus tierras, territorios y recursos. Esto es fundamental para que puedan mantener y desarrollar sus identidades y culturas en el marco del Estado en el que residen.

Este derecho de participación tiene estrecha relación y sustento conceptual con el derecho a la libre determinación, e incluso coexiste con el ejercicio de sus propias formas de gobierno según contextos nacionales específicos.

Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas señala en su artículo 3:

---

1 El Convenio 107 aún está vigente y tiene 17 ratificaciones, algunas de ellas en Latinoamérica (Haití, República Dominicana, El Salvador y Cuba).

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.

Por tanto, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propio desarrollo económico, social y cultural y a administrar, en beneficio propio, sus recursos naturales. Las obligaciones de participación y de consulta con los pueblos indígenas y de obtener su consentimiento libre, previo e informado son elementos esenciales del derecho a la libre determinación.

Resulta fundamental concebir los derechos de participación y de consulta como expresión de la libre determinación, porque de esa forma puede entenderse con mayor claridad su lógica y alcances y, por tanto, evaluar las acciones que se toman para garantizar su efectivo cumplimiento.

En ese sentido, se ha afirmado que el indicador más importante de una buena práctica de participación y/o consulta es el grado en que los pueblos indígenas han participado en su diseño y están de acuerdo con ella, para lo cual debe considerarse si:

- a) Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones.
- b) Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que los afectan.
- c) Hace efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; e,
- d) Incluye, cuando corresponda, procedimientos y/o procesos de consulta bien estructurados para obtener su consentimiento libre, previo e informado (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2011).

### *El derecho a la participación*

El derecho de los pueblos indígenas incluye participar en los procesos de adopción de decisiones que los afectan, así como también controlar el resultado de esos procesos.

Con relación a los derechos de participación, la normativa internacional de derechos humanos alude al derecho a participar, sin restricciones indebidas, en los asuntos públicos.

Bajo el concepto de pueblos indígenas, el tratado internacional que consagra el derecho a la participación es el Convenio 169 de la OIT (1989)<sup>2</sup>:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Por su lado, la Declaración de la ONU (2007) contiene varias disposiciones generales relativas a la libre determinación, que abarca el derecho a la autonomía o al autogobierno, y también al derecho a participar y a implicarse activamente en los procesos de toma de decisiones, incluyendo la obtención de su consentimiento libre, previo e informado, la celebración de consultas, la cooperación con los pueblos indígenas y la adopción de medidas conjuntas<sup>3</sup>.

Entre otros, se destaca el artículo 18, que dice:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones también se reconoce en la jurisprudencia internacional, como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, entre otros fallos, reconoció el derecho de los pueblos indígenas a participar políticamente, en consonancia con sus costumbres y tradiciones, en el marco de las leyes electorales de los Estados<sup>4</sup>.

2 El tema se recoge en varios artículos, como por ejemplo 2, 5 a 7, 15 a 17, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 33 y 35.

3 Art. 3 a 5, 10 a 12, 14, 15, 17 a 19, 22, 23, 26 a 28, 30 a 32, 36, 37, 38, 40 y 41.

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005:

“La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas [...] que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000 [...]. La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención”.

Posteriormente, el sistema interamericano aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), que en su artículo XXIII también consagra el derecho a la participación, con el siguiente texto:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

## **Avances, dificultades y desafíos**

### *Derecho a la consulta previa*

Como ya fue señalado, tanto la Declaración de la ONU como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas exigen que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en las cuestiones que revistan una importancia fundamental para sus derechos, supervivencia, dignidad y bienestar.

No existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas que sea aplicable a todos los países, en todas las circunstancias. Las características específicas del proceso de consulta requerido, por el deber de celebrar consultas, variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas.

Las medidas de reforma constitucional o legislativa, que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país, requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009).

Para concretar la expresión del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas debe existir una vía o mecanismos para ello, y un proceso que

permita a esos pueblos adoptar sus propias decisiones independientes y colectivas sobre los asuntos que los afectan.

Sin embargo, la fuente de establecimiento del mecanismo puede ser diversa, desde la propia autonomía de los pueblos indígenas, hasta un marco normativo nacional que lo regule. Lo indiscutible es que el derecho de los pueblos y la obligación del Estado existen, haya o no una legislación local que los desarrolle, porque su sustento se ubica en los estándares internacionales.

Como establece el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2011), la obligación de que el Estado obtenga el consentimiento libre, previo e informado afirma la prerrogativa de los pueblos indígenas para denegar su consentimiento y establecer las condiciones para darlo. Como se sostiene por parte de FAO, debe respetarse el derecho a decir “no”.

Este aspecto, de alta relevancia, debe entenderse como consecuencia del principio de autodeterminación y el requisito de buena fe que debe guiar el proceso, como lo requiere el artículo 6 del Convenio 169 (1989):

Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Este mismo artículo reclama que las consultas con los pueblos indígenas se celebren mediante procedimientos adecuados y por conducto de instituciones representativas de los pueblos indígenas.

La consulta no es un mero ejercicio o un requisito a cumplir: al contrario, trata de lograr un resultado que será, o bien un acuerdo (la propuesta inicial modificada) o bien obtener la aquiescencia de los consultados. Los acuerdos o el consentimiento son la meta a lograr, para lo que es fundamental que existan verdaderos esfuerzos a fin de alcanzar esos resultados.

En todos los casos en los que se aplique el deber de celebrar consultas, su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones. Es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009).

Como ha dicho el Relator Especial, la normativa internacional establece requisitos de consulta que limitan el poder del Estado, que promueven el diálogo intercultural y el consenso en cuanto a la toma de decisiones que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas.

En aquellos casos en los que el impacto de una propuesta o iniciativa sobre el bienestar o derechos de un pueblo indígena es significativo, el consentimiento de la parte indígena, por medio de un acuerdo, no solamente es el objetivo de la consulta, sino también es una precondition exigible para la ejecución de la medida propuesta.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala dos ejemplos de situaciones en las que el consentimiento es exigible, más allá de ser un objetivo de la consulta: el caso en que el proyecto dé lugar al traslado del grupo fuera de sus tierras tradicionales, y los casos relacionados con almacenar o verter desechos tóxicos en las tierras indígenas (Art. 10 y 29, Párr. 2). El Relator agrega además el caso de una propuesta de instalación de actividades de extracción de recursos naturales dentro de un territorio indígena, cuando esas actividades tuviesen impactos sociales, culturales y ambientales significativos.

Corresponde al Estado una especial responsabilidad de balancear los diferentes derechos e intereses enfrentados con relación a las medidas propuestas, siguiendo los criterios de necesidad, proporcionalidad y la consecución de objetivos legítimos dentro de una sociedad democrática. La parte indígena podría verse justificada en no otorgar su consentimiento, no en base a un derecho unilateral de veto, sino siempre y cuando el Estado no demostrara adecuadamente que los derechos de la comunidad indígena afectada fueran debidamente protegidos bajo la medida o proyecto propuesto, o no demostrara que los impactos negativos sustanciales fueran debidamente mitigados.

Por otro lado, si el Estado decidiera avanzar con una medida legislativa o administrativa sin un acuerdo, debería ser solamente después de haber cumplido con todos los requisitos procedimentales de la consulta y únicamente con arreglos que aseguren que el proyecto no tuviese un impacto social, cultural o ambiental significativo sobre el pueblo indígena afectado, con medidas para salvaguardar todos sus derechos, inclusive el relativo a sentar sus propias prioridades para el desarrollo (Anaya, 2010).

Respecto a la determinación de las instituciones representativas, los órganos de control de la OIT han señalado que lo importante es que éstas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas. Sin dejar de reconocer que

esta determinación puede resultar una tarea dificultosa en muchos casos, los órganos de control de la OIT pusieron de relieve que “si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio” (OIT, 2009).

En cuanto al requisito de llevar a cabo las consultas a través de procedimientos adecuados, significa que las audiencias públicas generales, talleres, reuniones o similares no bastan para cumplir con esa norma de procedimiento. Los procedimientos de consulta deben dar cabida a la expresión plena de las opiniones de los pueblos indígenas, de forma oportuna y sobre la base de un entendimiento completo de las cuestiones en juego, para que puedan influir en el resultado y se pueda alcanzar un consenso.

Para que sea adecuado, el procedimiento debe permitir que los pueblos indígenas dispongan de tiempo suficiente para realizar su propio proceso de adopción de decisiones, en consonancia con sus prácticas culturales y sociales. Por último, la finalidad de las consultas debe ser la consecución de un acuerdo o consenso.

Los adjetivos “libre”, “previo” e “informado”, aplicados al consentimiento, califican y establecen las condiciones para que los pueblos indígenas otorguen su consentimiento. Por tanto, su irrespeto vicia de nulidad todo el proceso, ya que los tres elementos son necesarios.

El carácter “libre” del consentimiento implica la ausencia de coacción, intimidación o manipulación; “previo” significa que el consentimiento debe obtenerse antes de realizar la actividad relacionada con la decisión e implica que los pueblos indígenas deben disponer del tiempo necesario para emprender sus propios procesos de toma de decisiones; e “informado” significa que los pueblos indígenas deben contar con toda la información relativa a la actividad en cuestión, de manera objetiva y exacta, y estar presentada de forma que los pueblos indígenas la puedan comprender; por “consentimiento” se entiende que los pueblos indígenas manifiestan su acuerdo con la actividad a la que se refiere la decisión, lo cual puede también estar sujeto a condiciones.

## **Vocablos de referencia**

Democracia intercultural – Derechos colectivos – Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Observación, acompañamiento y supervisión

## Bibliografía

Anaya, James (2010). *Declaración pública del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya sobre la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo, aprobada por el Congreso de la República del Perú*, 7 de julio de 2010.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*. Recuperado de: <https://bit.ly/2DTYnzI>.

————— (2011). *Estudio definitivo del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. Ginebra: Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de: <https://bit.ly/2FMgvOk>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Recuperado de: <https://bit.ly/1iW2yHU>.

Organización de los Estados Americanos (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. OEA.

Organización Internacional del Trabajo OIT (1957). *Convenio OIT 107. Convenio Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Quhsip>.

————— (1989). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de: <https://bit.ly/2AADm9S>.

————— (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: OIT.

Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.



# Cultura democrática intercultural

Daniel Moreno Morales



## Conceptualización y/o caracterización

El concepto de *cultura democrática intercultural* surge como un aporte teórico y como una necesidad práctica del proyecto boliviano de democracia, incluido en la Constitución Política del Estado (CPE) vigente en el país desde el año 2009. En ese marco, la *cultura democrática intercultural* sería un tipo específico de cultura política que posibilita el ejercicio de las distintas formas de democracia reconocidas en la Constitución, consignadas bajo el paraguas de la democracia intercultural. La idea de *cultura democrática intercultural* refleja la aspiración colectiva de la sociedad boliviana, de construir un sistema político que sea capaz de acomodar la diversidad sociocultural del país para un ejercicio de derechos más plenos para sus ciudadanos y que sea consistente con la idea del “vivir bien” como horizonte normativo mayor.

Para entender el concepto de *cultura democrática intercultural*, entonces, es necesario aclarar primero los conceptos de cultura política, cultura democrática y democracia intercultural.

### *Cultura política*

De manera inicial puede definirse a la cultura política como el conjunto de esquemas de pensamiento, valoración e interpretación que hacen posible y le dan sentido a la administración del poder en una sociedad. Dentro de esta definición entrarían todas las prácticas relativas al poder, desde la dimensión simbólica hasta las lógicas normativas detrás de dichas prácticas, tanto a nivel agregado como a nivel de las variaciones que pudieran existir entre comunidades e incluso entre individuos.

La anterior es una definición amplia de cultura política y puede entenderse como *lo político dentro de la cultura*. Pero es demasiado amplia para ser útil: la cultura política vendría a ser casi tan extensa como la cultura misma y, por lo tanto, resulta imposible de aprehender en términos específicos. Por eso es necesario acotar la comprensión de cultura política a algo más relacionado específicamente con la esfera política; de manera que podemos entender a la cultura política como los valores, actitudes y evaluaciones que tienen los ciudadanos con relación al sistema político del país, sus instituciones y su funcionamiento.

El concepto de cultura política asume como supuesto básico que existen características particulares y, por tanto, diferencias culturales entre sociedades, las cuales son persistentes en el tiempo y relativamente autónomas de otros factores (Inglehart, 1988). Estas características propias de cada sociedad tienen un origen histórico y provienen de hitos determinantes para cada país. La predominancia de una religión, el origen y la cultura de los pueblos ancestrales y fundadores del país (tanto de las sociedades colonizadoras como de los pueblos originarios del lugar), o el proceso de industrialización y modernización económica son algunos de los factores que definen los rasgos de la cultura política de un país.

### *Cultura democrática*

La cultura democrática es una forma específica de cultura política que es favorable al funcionamiento de una democracia moderna. Se trata, entonces, de la cultura política de la democracia, e implica cierto tipo de relacionamiento con las instituciones estatales y con otros ciudadanos. Esto es lo que los estudios especializados, desde el mismo trabajo fundador del área de estudio (Almond y Verba, 1963),

llaman la “cultura cívica” o la forma específica que debe tener la cultura política para hacer posible el funcionamiento de la democracia.

La cultura democrática implica un tipo de relación de los ciudadanos con el Estado, basada en la aceptación de su autoridad y en la legitimidad de sus instituciones. Implica también una actitud hacia los otros ciudadanos, basada en valores de tolerancia y respeto de la diferencia. Finalmente, la cultura democrática implica la disposición a participar e interesarse por las cuestiones comunes, ejerciendo libremente su capacidad propositiva y crítica.

La idea de la cultura democrática o cívica viene del supuesto de que una democracia requiere de la existencia de ciertos valores, creencias y actitudes entre los miembros de la comunidad política para poder funcionar y consolidarse como mecanismo de gobierno y, añadimos aquí, como forma de organización social. Si bien la evidencia empírica de la relación entre valores democráticos y consolidación de un régimen político democrático no es completamente clara, la garantía de vigencia de los derechos de las personas depende directamente de la existencia de una cultura política “cívica” o ciudadana afincada entre los miembros de la sociedad. Si consideramos que la democracia es tanto una forma de organización social como un mecanismo de gobierno, la importancia de una cultura política que permita la convivencia respetuosa de miembros distintos de la colectividad se hace incuestionable.

Este hilo de la discusión lleva necesariamente a la consideración del concepto de democracia. Y es que la definición misma de lo que es la democracia es parte del debate, en tanto delimitación en disputa de las reglas del juego político. Este debate se da en las tensiones entre acentos mayoritarios y comunitaristas, que se oponen a otros de corte más liberal y basados en los individuos (en Bolivia el debate encuentra resolución en la idea de democracia intercultural). Pero es un debate acotado: no cualquier cosa puede ser democracia, y una forma de gobierno y organización social que no contenga el cumplimiento a la decisión de la mayoría y el respeto de los derechos de las minorías difícilmente puede ser considerada como democrática. Por lo anterior, y si el concepto de democracia tiene algún sentido, cualquier forma posible de democracia requiere de ciudadanos que estén dispuestos a comportarse bajo criterios mínimos de tolerancia, participación y reconocimiento de las reglas del juego y la autoridad legítima. Dicho de otro modo, todas las formas de democracia dependen de ciertos compromisos sustentados en valores y creencias de los ciudadanos hacia el Estado y hacia los otros ciudadanos. Esta es la base de la cultura democrática.

### *Democracia intercultural<sup>1</sup>*

La democracia intercultural es la combinación de mecanismos de representación, participación y decisión que la Constitución boliviana asume como formas de ejercicio de la democracia. La CPE (2009) reconoce tres formas de democracia con distintos mecanismos de ejercicio para cada una de ellas (Art. 11):

1. *Directa y participativa*, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.
2. *Representativa*, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.
3. *Comunitaria*, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley.

La CPE no tiene una referencia explícita a la democracia intercultural. La Ley del Régimen Electoral N° 026 (2010) establece que la democracia intercultural es la articulación de las tres formas de ejercicio democrático reconocidas en la CPE, y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional N° 018 (2010) crea el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) como entidad para promover una *cultura democrática intercultural* que posibilite su ejercicio.

La democracia intercultural no es un aparato institucional, sino un “proceso incremental de ajuste e innovación institucional...” que “se expresa en interacciones que varían en tiempo y espacio” (Mayorga, 2014). No es un modelo a seguir, sino un “horizonte normativo” (Exeni, 2013) que se construye en la práctica y que debería orientar las decisiones de las instituciones estatales, pero que está lejos de lograr una forma definitiva.

### *Cultura democrática intercultural*

La *cultura democrática intercultural* no es otra cosa que las actitudes, valores y creencias de la sociedad que son favorables para el ejercicio de la democracia intercultural

1 Como este *Diccionario* incluye una entrada específica sobre democracia intercultural (Pp. 171), se resaltan aquí solamente los elementos necesarios para la comprensión de la cultura democrática intercultural.

boliviana, así como ésta es un proceso de construcción estatal, la *cultura democrática intercultural* es su correlato en el plano social. En ese entendido, la *cultura democrática intercultural* no es evidenciable en la actualidad ni es igual a la cultura política boliviana contemporánea, sino que busca superarla para garantizar el ejercicio pleno de derechos de todas y todos los ciudadanos. La *cultura democrática intercultural* es un proyecto de construcción societal que implica el desarrollo y afirmación mayoritaria de virtudes ciudadanas que permitan el funcionamiento simultáneo y en condiciones de igualdad jerárquica de distintas formas de ejercicio democrático.

Los rasgos o virtudes que la *cultura democrática intercultural* debería tener para posibilitar el ejercicio de la democracia intercultural son los siguientes:

1. *Reconocimiento de la igualdad.* Uno de los grandes obstáculos que ha tenido la construcción de una democracia moderna en Bolivia ha sido la persistencia de una sociedad estamentaria, organizada jerárquicamente sobre su base colonial y patriarcal, cuyos miembros asumen y reconocen dicha estructura como natural. El reconocimiento del otro como igual, en términos de derechos, ha tenido avances importantes en la sociedad boliviana durante el último par de décadas, pero tiene todavía importantes déficits. Quizás el rasgo más importante de la *cultura democrática intercultural* es la existencia de una comunidad política conformada por sujetos que se asumen iguales entre sí respecto a sus derechos y su valía para la colectividad.
2. *Reconocimiento de la diferencia.* La construcción de una democracia intercultural pasa por el reconocimiento, de parte de los ciudadanos, de la existencia de distintas comunidades culturales y del derecho a ejercer la diferencia en la toma de decisiones internas, y en la forma de dialogar con el resto de la sociedad. El reconocimiento de los pueblos indígenas como colectividades con intereses y lógicas culturales propias ha tenido importantes avances en el país. Pero además de la diversidad cultural, el reconocimiento de la diferencia como valor debe incluir también las expresiones identitarias y políticas que pueden ejercer los individuos y que se distinguen de lo normal; la disposición a tolerar y a reconocer los derechos de las minorías sexuales, políticas o de cualquier tipo es un elemento central de la cultura democrática.
3. *Legitimidad de las instituciones.* Mientras que los dos elementos anteriores se refieren a la relación de los ciudadanos entre sí, la legitimidad de las

instituciones tiene que ver con el vínculo entre los ciudadanos y el Estado. Para que las instituciones democráticas funcionen, los ciudadanos de un país deben confiar en ellas y sentir que son necesarias para la administración de lo público, esta es la idea de legitimidad. Uno de los pocos estudios que considera por separado la legitimidad de instituciones pertenecientes a las tres formas de ejercicio democrático (representativa, directa y comunitaria) muestra que las tres contaban con niveles importantes de respaldo de parte de los bolivianos (Moreno *et al.*, 2014). Si bien la democracia representativa mostraba promedios de aprobación ligeramente más bajos que los de las otras formas de ejercicio democrático, cuando se considera los mecanismos de manera individual el voto es el que mayor respaldo ciudadano recibe<sup>2</sup>.

4. *Reconocimiento del imperio de la ley.* El estado de derecho, o el hecho de que las relaciones y las disputas entre las personas se resuelvan de acuerdo a las leyes establecidas, se combina con la idea de que ninguna persona está por encima de la Constitución y las leyes, lo que conforma la dimensión jurídica de los valores democráticos. En el marco de la *cultura democrática intercultural*, los ciudadanos deben reconocer la importancia de la ley y de las instituciones que la administran, ya sea desde la jurisdicción ordinaria o desde la indígena originaria. Y este es uno de los ámbitos con mayores falencias en la cultura democrática boliviana en tanto prima, en buena parte de la sociedad, una lógica utilitarista y de aplicación por conveniencia de la norma, que es parte de un proceso de descomposición y crisis del sistema de administración de justicia en el país. Los datos disponibles nos muestran que la confianza de los bolivianos en la Policía y en el sistema judicial han llegado a niveles críticamente bajos durante los últimos años (Ciudadanía, 2017).
5. *Interés por lo público.* Cualquier democracia requiere de ciudadanos interesados en las cuestiones públicas, que tengan además la disposición de participar ejerciendo su capacidad de propuesta y su derecho a la crítica.

---

2 El promedio de valoración del índice de democracia directa –que combina referéndum, control social, cabildos y asambleas– llega a 62 puntos de 100 posibles; el índice de democracia comunitaria –que combina toma de decisiones, elección de representantes y administración de justicia de parte de comunidades indígenas según sus usos y costumbres– llega a 59 puntos; y el índice de democracia representativa –que combina la importancia del voto con la confianza en elecciones y la confianza en el Tribunal Supremo Electoral– llegaba en 2014 a 56 puntos de 100 posibles.

Y esta participación es posible gracias a lo que se conoce como capital social, los vínculos de confianza y solidaridad entre los miembros de una sociedad que se traducen en organización y participación. La información disponible sobre este elemento asociativo y participativo muestra una combinación inusual de elementos para Bolivia, con niveles de asociativismo relativamente altos, en el marco de promedios de confianza interpersonal extremadamente bajos a escala mundial (Ciudadanía, 2018).

## Avances, dificultades y desafíos

La *cultura democrática intercultural* se construye lentamente en el país, con dificultades y desafíos importantes; pero también con algunas experiencias positivas que dan luces a esta aspiración de los bolivianos. Es importante notar que la democracia intercultural sube las exigencias al aparato institucional: administrar tres formas de democracia de manera simultánea y en condiciones de igualdad jerárquica implica un esfuerzo superior en términos institucionales que ejercer solo una, como se propone la mayoría de los países. De la misma manera, la *cultura democrática intercultural* implica una mayor exigencia para la ciudadanía. Además de tener las actitudes y valores necesarios para el funcionamiento de la democracia representativa, las y los bolivianos tienen que ir más allá y construir valores que posibiliten el componente intercultural de la democracia y darle legitimidad a su ejercicio participativo y comunitario.

Los avances en la implementación de la *cultura democrática intercultural* son parte de la construcción de una sociedad de iguales que requiere de la superación de las jerarquías sociales. En ese sentido, existen bases suficientes para decir que los bolivianos son más capaces ahora de reconocerse como parte de una comunidad horizontal, pese a la diferencia de lo que eran hace un par de décadas. Este componente igualitario es fundamental para la *cultura democrática intercultural*. Pese a los avances, existen todavía muestras de intolerancia y conservadurismo que resisten de manera explícita los avances sociales.

La idea de cultura política democracia intercultural trae de la mano algunas preguntas que es necesario plantear. Por ejemplo, el reconocimiento de los pueblos indígenas como naciones en el país plantea un reto adicional a la discusión del concepto de *cultura democrática intercultural*: ¿se trata de una cultura política nacional o de varias culturas nacionales (correspondientes a cada pueblo o nación indígena), coexistiendo bajo el paraguas de la nación cívica boliviana? Esta pregunta es central para el debate de la *cultura democrática intercultural* y varias respuestas son

posibles. La que parece tener más sentido y consistencia con la idea de la interculturalidad es la que afirma que se trata de una sola cultura política nacional. La pluralidad de formas de ejercicio democrático que Bolivia se plantea no implica la existencia de distintas culturas políticas en el país, sino la existencia de una sola que sea plural y tolerante. La existencia del Estado Plurinacional no es contradictoria con la existencia de una comunidad política nacional que tenga una cultura política común; por el contrario, los compromisos de tolerancia y pluralidad que requiere el Estado Plurinacional boliviano solo son posibles si es que los ciudadanos comparten valores relacionados con el respeto y la aceptación del otro como un sujeto político legítimo, y comparten además la aceptación de las reglas del juego que permiten el funcionamiento de un sistema altamente complejo, como el que requiere la aplicación práctica de las aspiraciones constitucionales.

La cultura democrática en Bolivia debe ser construida mediante un diálogo intercultural permanente, en el que los sujetos que tienen formas distintas de entender el mundo aporten de manera selectiva lo que es mejor para la colectividad. Por lo anterior, la cultura política de los pueblos indígenas puede aportar con valores específicos en la construcción de una cultura política para la democracia intercultural en el país, como la solidaridad, la equidad o el cuidado desde la comunidad. Pero este aporte debe hacerse saliendo del esquema colonial que los idealiza y reconociendo que, al igual que el resto de la población boliviana, tienen falencias que deben ser superadas en lo que se refiere a una *cultura democrática intercultural*.

Por lo anterior, la forma final que tenga la cultura política boliviana, bajo esta aspiración de ser democrática e intercultural, está limitada por la capacidad que tenga la misma sociedad de asumir su diversidad y de imaginar una práctica política innovadora, respetuosa e inclusiva.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural - Interculturalidad - Ciudadanía intercultural - Educación democrática - Comunicación intercultural

## Bibliografía

Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.

Ciudadanía (2018). *Encuesta mundial de valores en Bolivia 2017*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Ciudadanía.

Ciudadanía (2017). *Ciudadatos* (Etreus, Ed.) (Vol. 1). Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública.

Exeni Rodríguez, José Luis (2013). *Democracia intercultural, ese horizonte*. En: *Revista Andamios* N° 7 y 8. La Paz: PNUD - Bolivia y OEP.

Inglehart, Ronald (1988). "The renaissance of political culture". En: *American Political Science Review*, 82(4).

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

Moreno Morales, Daniel; Córdova Eguívar, E.; Rodríguez, B.; Michel, D.O.; Vargas V., G.; Schwarz Blum, V. (2014). *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos*. Cochabamba: Ciudadanía - LAPOP.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

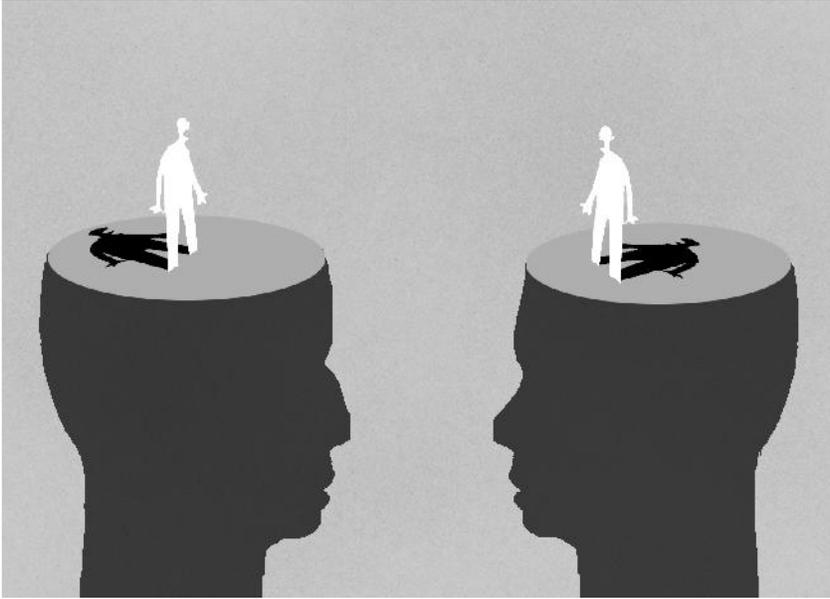


**D**



# Deliberación pública

Pablo Antezana Quiroga y Francisco Canedo Sánchez de Lozada



## Conceptualización y/o caracterización

La idea de deliberación como principio democrático es muy antigua. Sus primeras manifestaciones se remontan a la Atenas del siglo V a.de C. (Elster, 1998.En: Viola, 2006: 16). De hecho, para los habitantes de las polis griegas, la deliberación era sinónimo de democracia o, dicho de otro modo, no podía existir democracia sin deliberación. En las asambleas, antes de tomar cualquier decisión, los participantes analizaban pública y sosegadamente las ventajas y desventajas de las decisiones que iban a adoptar antes de emitir su voto. En su obra *Ética a Nicómaco*, Aristóteles define la deliberación como un modo de reflexión ético-práctica que se sostiene en el diálogo y el raciocinio, puesto que las cuestiones humanas son siempre contingentes, plurales y llenas de incertidumbre (Parra-Pineda, 2017: 649); por tanto, a decir del filósofo, no existen las verdades absolutas. Dado que el futuro es siempre incierto, la deliberación propicia las condiciones para que las

personas decidan de manera responsable, con prudencia y con ética, sin excluir la posición de nadie. Deliberación es, por tanto, un proceso intelectual y reflexivo de los seres humanos para tomar decisiones razonada y participativamente. De ese modo, Aristóteles identificó con claridad que la deliberación es un método que apunta al campo de las acciones humanas por realizarse<sup>1</sup> (Viola, 2006:19). Para el método deliberativo, el aspecto fundamental de las decisiones humanas es que, en torno a ellas, exista un diálogo constructivo y participativo que analice todas las circunstancias y perspectivas que las rodean para adoptar la mejor posible. Si no están activamente presentes todos aquellos sectores y actores directa o indirectamente involucrados en una determinada situación, problemática o decisión por tomar, no existe deliberación posible (Terrones, 2018).

En la actualidad, la deliberación se encuentra al centro de los debates contemporáneos sobre democracia y gobierno. En ese sentido, deliberación equivale a *deliberación pública*; es decir, a la aspiración de edificar una sociedad sobre la base de la ética, con mayor espíritu crítico, reflexivo y dialógico. La importancia actual de la deliberación no se entiende sino en el contexto de la drástica pérdida de legitimidad de la democracia representativa durante las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, especialmente en occidente (Silenzi y Canclini, 2017: 279). Frente al descrédito o déficit de la democracia representativa, los promotores de la *deliberación pública* afirman que ésta no solo permite fortalecer y profundizar la calidad de la democracia, sino que, en muchas ocasiones, constituye la esencia misma del proceso democrático (Monsiváis, 2006: 292). De acuerdo con este enfoque, la *deliberación pública* entre los ciudadanos sería la base fundamental de la legitimidad democrática y la cooperación social.

Adscribe Habermas a la propuesta de Michelman (1991: 4), respecto a que la deliberación supone una disposición abierta a persuadir y ser persuadido a través de argumentos o razones sobre las demandas propias y de terceros y, en tal sentido, propicia la cooperación social. Así, la deliberación, es decir, la sostenida disputa de opiniones, tiene un potencial legitimador. El cariz empírico de la deliberación implica que, en condiciones de pluralismo, el conflicto entre la diversidad de intereses, voluntades y valoraciones encuentren un cauce deliberativo, esto es la voluntad de cooperar, de lograr resultados aceptables para todas las partes, según ciertas reglas de juego dadas. La *deliberación pública* aporta “acuerdos racionalmente motivados” entre todas las partes involucradas en los asuntos públicos (Habermas,

1 En el libro VI de la *Ética a Nicómaco*, Aristóteles destaca la importancia de la prudencia (*phronesis*) y la deliberación para identificar lo que es mejor en cada momento.

1998. En: Garrido, Valderrama y Ríos, 2016: 256). La apuesta no consiste en reemplazar la democracia o radicalizarla; al contrario, el método deliberativo cree que “la solución a los problemas de la democracia representativa es más democracia, (...) mayor y más activa participación de la ciudadanía en la política” (García, 2015: 49). De acuerdo con Gutmann y Thompson, que siguen la línea de este enfoque, la *deliberación pública* contribuye a legitimar las decisiones políticas debido a que presupone la igualdad de todos los ciudadanos en un sentido amplio, a saber, que todos podemos y debemos participar en los procesos de diálogo público<sup>2</sup>; la *deliberación pública* convoca voces que suelen permanecer excluidas; anima a las y los ciudadanos a asumir puntos de vista más amplios y desprendidos; ayuda a identificar la verdadera naturaleza de los conflictos, que pueden ser fruto de malentendidos o de escasa información; y, finalmente, promueve la autocrítica y la autocorrección (Gutmann y Thompson, 1996. En: Viola 2006: 20).

Desde el punto de vista de la teoría política, la premisa de la que parten quienes defienden la *deliberación pública* como receta para reencauzar y fortalecer la democracia, es que la política existe porque existen los conflictos entre visiones e intereses que se contraponen. Entonces, cuando los individuos están en desacuerdo sobre las decisiones que se deben tomar, la *deliberación pública* permite buscar acuerdos y consensos en cuanto sean posibles y, cuando sean imposibles, permite mantener el respeto recíproco mediante el diálogo constructivo (Viola, 2006: 16). Por ello, la *deliberación pública* como factor de legitimidad de la democracia –además de la vigencia de las reglas electorales– se asienta en un proceso de racionalidad comunicativa y de argumentación entre los actores para que cada uno acepte las razones detrás de una decisión política, buscando el bien común y desechando el mero cálculo e imposición de sus intereses (*Ibid.*: 19). Es decir, está en la naturaleza del proceso deliberativo el refutar la supuesta rigidez de las preferencias y el promover el debate público, ya que las personas siempre pueden cambiar de idea (*Ibid.*: 19-20).

El sentido de la deliberación en democracia es que la legitimidad de las decisiones (políticas, leyes y resoluciones) responda a un proceso de construcción de consensos y acuerdos basados en la búsqueda del bien común, y no a determinados intereses económicos o de otro tipo, especialmente de los grupos dominantes (García, 2015: 56). Es decir, la argumentación y el diálogo públicos en torno al bien común es un ideal “que vincula la consideración igualitaria de los intereses de los individuos con

2 Esta idea se sustenta en el argumento de “la distribución universal e igualitaria del derecho-poder de participar en el proceso de formación de la voluntad general y, por ello, de influir en las decisiones políticas colectivas” (Bovero, 2002: 108).

los ideales del razonamiento práctico y la autonomía política” (Benhabib, 1996: 69; Bohman y Rehg, 1997. En: Monsiváis, 2006: 292). En otras palabras, para sus promotores, la *deliberación pública* en democracia contribuye a pensar bajo un enfoque renovado la importancia que tiene el razonamiento práctico entre los ciudadanos para encarar los diversos desafíos de vivir en democracia (Monsiváis, 2006: 293). En ese marco, la *deliberación pública* sería el elemento decisivo para que una mayor cantidad de áreas de la vida política de una sociedad queden bajo el control efectivo de ciudadanos competentes y participativos mediante diversos tipos de espacios públicos de comunicación y participación (Dryzek, 2000: 29. En: Monsiváis, 2006: 292-294). Con ese enfoque, se asume que “una toma de decisión colectiva es democrática si cuenta con la plena participación y deliberación de las personas afectadas por la medida adoptada” (Mayorga, 2015: 4), ya que ésta se asumiría por medio de “argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con la racionalidad e imparcialidad” (*Ibid.*). Es decir, para que se alcance el ideal democrático en bien de la comunidad política, el proceso de toma de decisiones que asegure que éstas sean justas y adecuadas debe desarrollarse por medio de un proceso de discusión pública y argumentación racional (Monsiváis, 2006: 294). Por tanto, de ahí se deduce que “la legitimidad democrática depende de que cada ciudadano acepte las razones que motivan una decisión política” (*Ibid.*). Y, del mismo modo, el cambio de preferencias debiera ser el resultado de un proceso de comunicación colectiva ya que, como se dijo antes, “el proceso deliberativo refuta la primacía e indiscutibilidad de las preferencias, porque se basa en el presupuesto de que la gente puede cambiar de idea” (Viola, 2006: 19). Resulta evidente, por tanto, que la democracia deliberativa exige a las y los ciudadanos un involucramiento mayor que solamente asistir a votar regularmente para elegir a sus representantes (García, 2015: 49). También les demanda que comuniquen sus argumentos y demandas sobre los asuntos públicos que les incumben y, sobre esa base, participen activamente en *deliberación pública*. Por tanto, es imprescindible que, por ejemplo, las propuestas legislativas y de política pública sean conocidas por la ciudadanía, y que sean debatidas y razonadas públicamente con el mayor alcance posible. Para Jon Elster, uno de los principales teóricos de la democracia deliberativa, existen tres métodos o mecanismos en la actualidad que permiten coordinar la acción colectiva y adoptar decisiones políticas: la negociación, la votación y la deliberación, que él describe como debates en foros públicos donde se comparan las distintas opciones mediante argumentos racionales (Elster, 2001: 18-21. En: Velasco, 2006: 38).

### *Críticas al concepto de deliberación pública*

Los detractores del principio de la deliberación pública asientan sus críticas en varios ámbitos. A continuación se explican algunos de los más importantes:

- Un primer argumento es que la *deliberación pública* es un recurso de carácter ideal o normativo; su fin está vinculado a un estado de cosas que aún no es parte del mundo (Silenzi y Canclini, 2017: 280). Es decir, incluso en el caso de que un proceso de deliberación desemboque en una determinada decisión tendente a producir un cambio, difícilmente ese resultado final se podrá identificar con el objetivo inicial propuesto (*Ibid.*). Esto ya había sido identificado por Aristóteles en su obra *Ética a Nicómaco*: “La deliberación apunta al campo de las acciones humanas por realizarse” (Viola 2006: 19). En el mismo sentido, Elster manifiesta que, en la toma de decisiones, “la deliberación no aporta ninguna diferencia, ni para bien ni para mal” (2001: 14. En: Mayorga, 2015). En otras palabras, “cuando se habla de *deliberación pública*, ello ocurre en un plano regulativo, sin la intención de referirse a ningún proceso empírico en particular” (Monsiváis, 2006: 293). La tensión surge en el plano empírico, “puesto que allí la *deliberación pública* resulta inadecuada para dar cuenta de los procesos de deliberación realmente existentes. Es decir, es el acto de decidir, en lugar del proceso mental que está por detrás, lo que resulta esencial para la legitimidad democrática” (Shapiro, 2011: 170). Debido a ello, en el mejor de los casos, “la democracia deliberativa aparece como una teoría idealista de la política” (Monsiváis, 2006: 293).
- Una segunda observación es que, cuando no es posible alcanzar un consenso en la construcción de argumentos sociales como resultado de un proceso de deliberación, entonces la toma de decisiones discurre por otros rumbos y mecanismos, como son la negociación o la votación (Mayorga, 2015: 4). En ese caso, “el voto es un recurso útil para dirimir un desacuerdo o para reducir los costos del proceso decisional porque permite la agregación de preferencias individuales para forjar una mayoría” (*Ibid.*). Por tanto, la deliberación responde no solo al proceso de racionalidad comunicativa, sino también al cálculo de intereses o a la pasión de los intervinientes, “lo que pone en cuestión la preponderancia de la argumentación racional en los procesos decisionales” (*Ibid.*). Como señala el mismo Elster, “la deliberación nunca es empleada como único procedimiento para tomar decisiones

colectivas. Siempre es complementada por la votación o la negociación o por ambas” (Elster, 2001: 28. En: Velasco, 2006: 38).

- Un tercer argumento consiste en que, quienes impulsan el principio de la *deliberación pública* parecieran inadvertir que lo que está en juego en la política real no son aspiraciones que dependan de la fuerza del mejor argumento (Shapiro, 1999. En: Monsiváis, 2006: 292), sino los intereses que tienen la capacidad de imponerse a otros en situaciones de conflicto (Monsiváis, 2006: 292-294). En ese sentido, el ideal de la búsqueda del bien común –o de construcción de una comunidad política crítica y dialógica– no solo restaría eficacia en la toma de decisiones políticas, también podría constituir un intento vano por suprimir el conflicto y la divergencia, que son elementos que caracterizan a las sociedades plurales y multiculturales (Mouffe, 2000: 91-98; Sanders, 1997. En: Monsiváis, 2006: 293). En otras palabras, hoy en día no puede y no debe entenderse la política sin discusión ni conflicto. Para J. Rancière, la eliminación del conflicto es una ficción o artificio que se logra por medio de la reducción o sustracción de lo político o, lo que es igual, al hacer coincidir su centro con el centro social (Rancière, 2010). Esto significa que, al reducir lo político a su función pacificadora y al suprimir los símbolos de la división política –sello característico de las políticas neoliberales y del *consenso democrático* alcanzado en el mundo occidental tras la caída del Muro de Berlín–, en realidad se intenta regular e incluso anular la existencia de los antagonismos siempre latentes en el campo social (*Ibid.*).

## Marco constitucional y normativo

En Bolivia, los mecanismos institucionales de participación ciudadana con base directa en la *deliberación pública*, y reconocidos en la Constitución Política del Estado, son la revocatoria de mandato, la consulta previa, el referendo y la elaboración participativa de presupuestos. El artículo 8 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral establece: “La democracia directa y participativa se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular”. Bajo este esquema, la deliberación se entiende como un proceso democrático favorable que precede al acto de participación y decisión (votación), y que permite orientar y definir las preferencias y decisiones democráticas de las y los ciudadanos (Mayorga, 2015). La deliberación en democracia “implica el reconocimiento de las razones del otro y supone que

la legitimidad de una decisión depende de la calidad de los argumentos de los participantes que definen sus posiciones mediante un intercambio discursivo en el espacio público” (*Ibíd.*: 3).

Por otra parte, el artículo 35 de la Ley del Régimen Electoral establece: “Las asambleas y cabildos son mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo”. Además, determina que “la asamblea y el cabildo tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son de carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda”. Sin embargo, el reconocimiento legal de estos mecanismos no garantiza que existan mecanismos efectivos de deliberación. Por ejemplo, un interesante estudio comparativo sobre los mecanismos de democracia directa y participativa –en particular los deliberativos– y el desempeño de la democracia en los países de América Latina, señala que, en el caso boliviano, “(el país) posee más bien un bajo desempeño democrático que no está determinado por la cantidad de mecanismos” (Garrido, Valderrama y Ríos, 2016: 270). Es decir, “la cantidad de mecanismos deliberativos no guarda relación con su uso efectivo o con la posibilidad práctica de su ejercicio” (*Ibíd.*).

### *Análisis del rol de la deliberación en la democracia intercultural en Bolivia*

Una de las premisas de la democracia deliberativa es que entre los ciudadanos siempre deba existir un proceso amplio de diálogo y debate que permita dilucidar sus intereses y posiciones, para que prevalezca la búsqueda del bien común en la toma de decisiones. Esto implica que los ciudadanos tengan acceso a la mayor cantidad de información sobre un determinado tema y la posibilidad de contrastar sus puntos de vista con los de los demás sin riesgo de ser excluidos en el proceso. Ahora bien, como se dijo anteriormente, “el carácter y los efectos de la deliberación difieren si el proceso concluye en una votación, como acontece en un referendo; en ese caso, la deliberación política democrática se produce cuando el debate lleva a decidir por medio del voto” (Przeworski. En: Mayorga, 2015: 5). Entonces, en el caso de un referendo, “la deliberación no debe definirse solamente por el proceso sino también por el resultado, es decir, por el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación y, en esa medida, la propaganda y el debate racional se consideran deliberación” (*Ibíd.*).

Ciertamente, la deliberación como proceso comunicativo y dialógico no está presente de modo óptimo en la implementación del mecanismo del referendo

en Bolivia. Por ejemplo, en el Referendo Constitucional de 2016, en el que los bolivianos decidimos sobre la modificación del artículo 168 de la Constitución Política del Estado, que pone límites al ejercicio del poder, que negó finalmente esa posibilidad, la deliberación no estuvo presente como factor fundamental de definición del voto (Mayorga, 2016: 9). En su lugar, al haberse plebiscitado la consulta, primaron las consignas políticas, la confrontación y la polarización ideológica entre los sectores que apoyaban y los que se oponían a la reforma constitucional (*Ibid.*). Por otra parte, algo similar sucede con el avance del régimen de las autonomías en el país en el marco de la democracia intercultural. Por ejemplo, en muchos de los procesos de referendo de aprobación de estatutos autonómicos indígenas y cartas orgánicas municipales, la falta de información y/o la desinformación deliberada sobre el contenido de dichos documentos técnicos fue un factor determinante para que algunos de esos procesos no avancen. Como señala Mayorga en relación con el primer referendo de este tipo celebrado en Bolivia a fines del año 2015, pese a algunos esfuerzos que realizaron los órganos deliberativos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y los concejos municipales en la difusión del contenido de los estatutos indígenas y/o cartas orgánicas municipales, “no lograron modificar la idea imperante acerca del desconocimiento sobre su contenido y, por tanto, la finalidad de la consulta” (Mayorga, 2015: 5).

En aquel primer referendo realizado en 2015, así como en otros procesos de consulta que se realizaron posteriormente, las normas electorales y algunas acciones de los actores políticos tuvieron ciertos efectos restrictivos que afectaron el despliegue de un proceso amplio de deliberación democrática en el país (*Ibid.*: 5). Es decir, se puso en evidencia las dificultades que implica el posicionar la deliberación en el centro de los procesos políticos de la democracia directa y participativa, como señalan la Constitución Política del Estado y las leyes electorales en Bolivia. Y es que, aunque muchos de esos referendos de aprobación de estatutos de autonomías indígenas y/o de cartas orgánicas municipales se saldaron con una respuesta positiva de los habitantes de esas entidades territoriales, el debate público y la deliberación fueron irrelevantes y no formaron parte de las estrategias de los actores. Por tanto, en la actualidad, “la deliberación es una tarea pendiente en el ejercicio de la democracia directa y participativa y, por ende, de la democracia intercultural” (*Ibid.*: 5).

Tras casi cinco años desde la realización de aquel primer referendo en Bolivia, la implementación de la democracia directa y participativa se vigorizó con la realización de varias otras consultas –muchas de ellas con resultado positivo– para la implementación del régimen de autonomías; sin embargo, la deliberación aún no se constituyó como un elemento central que defina y viabilice la participación

ciudadana, puesto que las entidades territoriales autónomas y autonomías indígenas en proceso de conversión aún experimentan dificultades relacionadas con la socialización y debate del contenido de sus estatutos autonómicos y/o cartas orgánicas municipales. Asimismo, se observa que los ciudadanos aún no hacen de la deliberación el componente central de su participación en los procesos de consulta y toma de decisión de la democracia directa.

## Experiencias relevantes

### *La deliberación pública en diferentes sistemas políticos*

Al interior de cualquier sistema político convive una diversidad de grupos corporativos, colectivos o cuerpos societales que, por supuesto, tienen distintas visiones sobre lo que es la vida en colectivo, la forma en la que debe(ría) organizarse la comunidad política e incluso visiones distintas sobre los énfasis u orientaciones de las políticas públicas. La administración de estas diferencias transcurrió por distintas estrategias, dependiendo, por supuesto, del momento histórico y en gran medida de la vocación de los sistemas políticos y los gobernantes.

La deliberación, entonces, se torna una estrategia de administración de la diferencia que hoy se asocia a la democracia (Held, 2006): así, si bien existen distintos modelos de democracia que hacen hincapié en aspectos dados (por ejemplo, la prevalencia de valores más bien liberal o comunitarios), la calidad deliberativa alude a los mecanismos de negociación, diálogo y decisión que deben desplegar los actores políticos e instituciones para ser reconocidos como democráticos. Estos mecanismos son legitimados ya sea por la propia comunidad política o ya por la vía positiva (o ambos), lo que resulta a su vez en una delimitación variable.

En el caso de la democracia comunitaria, la deliberación toma formas diversas y su delimitación puede ser poco transparente. Y es que en la democracia comunitaria la deliberación trasciende la administración de diferencias y se constituye en un medio para canalizar la dicotomía entre individuo y comunidad (Santos, 2017). A la vez, participar en los procesos deliberativos supone pertenencia plena a la comunidad política y es una obligación; en tal sentido, la deliberación no solo es un mecanismo de arbitraje colectivo, sino que es indisociable de la pertenencia. Al contrario, en la democracia participativa y directa, la deliberación tiene base normativa y está delimitada en el ordenamiento constitucional y jurídico; la deliberación es un procedimiento anterior al sufragio, que deriva en una decisión

individual, pero donde el acto de sufragar condensa un cúmulo de juicios propios y de terceros, sobre un tema en particular. Aquí, la deliberación es:

Un ingrediente que enriquece el carácter meramente procedimental de la democracia –circunscrito a las reglas electorales– (y) proviene del énfasis que se concede a la racionalidad comunicativa en la formación de la legitimidad que debe asentarse en el principio discursivo –la validez de los argumentos– y no solamente en la vigencia de la norma jurídica o el cálculo instrumental de los actores intervinientes (Mayorga y Rodríguez, 2016: 58).

### *Consideraciones sobre la relación entre deliberación pública y diálogo intercultural*

Hemos visto que para que exista una auténtica *deliberación pública*, es necesaria una ética comunicativa que propicie “acuerdos racionalmente motivados” entre los individuos (Habermas, 1998. En: Garrido, Valderrama y Ríos, 2016: 256). Ahora bien, en determinadas situaciones en las que personas de distintas culturas y contextos socioculturales entran en comunicación, la deliberación pública adquiere nuevas posibilidades y desafíos. En principio, es posible afirmar que el pluralismo cultural y el diálogo de saberes aportan enormes beneficios para el ejercicio de una ciudadanía activa, en especial en sociedades étnicamente muy diversas. En otras palabras, la interculturalidad es un proceso democrático que exige la deliberación y la participación de todos sobre la base del reconocimiento de las diferencias; pero también del ejercicio de principios fundamentales como libertad, igualdad y justicia.

En el caso de Bolivia, la democracia intercultural es un horizonte en construcción, un proceso que avanza y retrocede, puesto que “los vínculos entre las formas de democracia se amplían y complejizan a medida que se van consolidando las nuevas entidades estatales, sobre todo los gobiernos departamentales y las autonomías indígenas” (Mayorga, 2013: 3). Si se acepta esta definición, queda claro que la democracia intercultural se renueva constantemente a partir de la evaluación de sus costos y resultados. Por tanto, esa renovación y ajustes dependen fundamentalmente de que exista un proceso de interacción, diálogo y participación ciudadana.

Por tanto, el diálogo de saberes y experiencias entre formas distintas de ejercer democracia (la demodiversidad) puede ser un terreno propicio para el ejercicio de la deliberación pública en la medida en que los actores políticos y sociales deben negociar y alcanzar acuerdos sobre el tipo de interacción y complementación que debe existir entre la democracia representativa, la democracia directa y participativa, y la democracia comunitaria, además de garantizar la paridad de género en cada una de ellas. Por tanto, la relación entre democracia intercultural y deliberación pública

depende, en gran medida, del principio ético-político de demodiversidad; es decir, que no existe una sola forma (hegemónica) de ejercer democracia, sino diversas concepciones y prácticas en constante diálogo e interacción (Exeni, 2013: 14). De tal forma que, al menos conceptualmente, la democracia intercultural habita en los espacios de articulación entre el sufragio universal para elección de autoridades y representantes (democracia representativa), la participación/acción directa y el autogobierno indígena que se practica de manera exclusiva en los territorios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Esto implica una constante negociación y articulación entre diferentes formas de deliberación democrática: del voto individual al consenso, de las elecciones a la rotación, de la lucha por asumir cargos a la responsabilidad-obligación de asumirlos (*Ibid.*). Así también, de distintos criterios de representación, toma de decisiones, diferentes temporalidades y del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas como condición del ejercicio efectivo de los derechos individuales (*Ibid.*: 14-15).

## Avances, dificultades y desafíos

El artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Bolivia –a tiempo de establecer la forma democrática participativa, representativa y comunitaria como forma de gobierno del Estado Plurinacional– señala que las asambleas y cabildos, mecanismos de la democracia participativa, tienen carácter deliberativo. Asimismo, asigna dicho carácter y potestad a las asambleas departamentales, a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y a los concejos municipales. La deliberación se encuentra plasmada en la Constitución Política como fórmula democrática de acercamiento de posiciones y administración de intereses, ejemplo de ello es el mandato que tiene la ALP de recurrir a este mecanismo (la deliberación) cuando no hay posibilidad de tomar decisiones por mayoría; al tiempo, como ya se mencionó, la deliberación es una fórmula para la de toma de decisiones, como en el caso de las asambleas y cabildos.

Si bien la deliberación es una facultad de los órganos deliberativos de nivel nacional y subnacional, ello no implica necesariamente que los procesos de toma de decisión o diseño legislativo o de políticas públicas sean deliberativos como tal. Y es que la deliberación, como está planteada en la Constitución Política del Estado, es un resorte que se activa en caso de que no exista una decisión mayoritaria, decisión a la que debe procurarse llegar mediante un proceso de discusión y que, por supuesto, tiene características fundamentalmente distintas a la deliberación: mientras la una tiene por objeto plantear los argumentos de una posición dada, la deliberación supone un intercambio de argumentos de cara a construir una posición compartida.

En este orden de ideas, tres parecen ser los desafíos principales alrededor del fortalecimiento de la *deliberación pública* en Bolivia. En primer lugar, que ésta se constituya en una fórmula cotidiana y privilegiada, por encima de la discusión, para la construcción de horizontes compartidos (en cualquier ámbito) o, al menos, sensible a la(s) diferencia(s). En segundo lugar, de carácter más estructural, el desafío supone que la *deliberación pública* se yerga como *conditio sine qua non* para la legitimidad de cualquier decisión de la institucionalidad democrática. Finalmente, del lado de la ciudadanía, sin duda el desafío reside en que hombres y mujeres ejerzan la *deliberación pública* en igualdad de condiciones. Esto hace referencia no solo a las condiciones numéricas y materiales, sino fundamentalmente a los asuntos que son motivo de *deliberación*, a la agenda de *deliberación*. El desafío es la *deliberación paritaria*: que las voces de mujeres y hombres se reconocen por igual, pero también que existe la misma oportunidad y capacidad para agendar y politizar asuntos y temáticas de interés central para las mujeres y las sociedades.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural – Participación y control social – Asamblea Constituyente – Movimientos sociales – Interculturalidad

## Bibliografía

Bovero, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*. Madrid: Editorial Trotta.

Exeni, José Luis (2013). “*Democracia intercultural, ese horizonte*”. En: *Andamios*, N° 7 y 8, abril 2013. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Bolivia).

García Alonso, Roberto (2015). “*Representación política y democracia deliberativa: ¿Qué puede significar hoy la participación política?*”. En: *Estudios Políticos*, Vol. 47 (2015). Medellín: Instituto de Estudios Políticos - Universidad de Antioquia.

Garrido-Vergara, Luis; Valderrama, Luz Marina y Ríos, Javier (2016). “*Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina*”. En: *Política / Revista de Ciencia Política*, Vol. 54, N° 2 (2016). Pp. 255-275. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.

Habermas, Jürgen (1991). “*Tres modelos normativos de democracia*”. Conferencia pronunciada en el Departament de Filosofia de la Universitat de València.

Held, David (2006). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Mayorga, Fernando (2013). “*Democracia intercultural y representación política en las autonomías departamentales e indígenas*”. En: L’Âged’or (en línea), N° 6 marzo de 2013.

————— (2015). *Democracia participativa y deliberación política*. A propósito del referendo por estatutos autonómicos 2015. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Bolivia).

————— (2016). “*Referendo Constitucional: balance y escenarios de futuro ¿Está en declive la hegemonía del MAS?*”. En: Andamios, revista del Órgano Electoral Plurinacional para la deliberación pública. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

Mayorga, Fernando y Rodríguez, Benjamín (2016). *Urnas y democracia directa. Balance del Referendo Constitucional 2016*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

Monsiváis, Alejandro (2006). “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública”. En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 68, N° 2 (abril-junio 2006). Pp. 291-330.

Parra-Pineda, Mario Orlando (2017). “Contribución de Aristóteles a la deliberación desde una perspectiva bioética”. En: Revista Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia. Vol. 65, N° 4: 649-653, Bogotá.

Rancière, Jacques (2010). *En los bordes de lo político*. Buenos Aires: La Cebra.

Santos, Boaventura de Sousa; Mendes, José Manuel (2017). *Demodiversidad: imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Ediciones AKAL.

Shapiro, Ian (2011). *The real world of democratic theory*. New Jersey: Princeton University Press.

Silenzi, María Inés; Canclini, Rebeca (2017). “Ciencia y democracia: sobre el debate entre el conocimiento objetivo/científico en la deliberación pública”. En: Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales - Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa (2017). Ludus Vitalis, Vol. XXV, N° 47. Pp. 279-282.

Terrones, Antonio Luis (2018). “Deliberación, responsabilidad y prudencia: fundamentos para construir una ética aplicada a la inteligencia artificial”. En: Revista Estudios, Vol. 36, junio-noviembre 2018. Universidad de Costa Rica.

Velasco, Juan Carlos (2006). “Deliberación y calidad de la democracia”. En: Asociación de Revistas Culturales de España (2006): Claves de Razón Práctica, N° 167 (2006).

Viola, Francesco (2006). *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

## **Normativa**

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Democracia comunitaria

Elizabeth Huanca Coila y Norma Rios Portugal



## Conceptualización y/o caracterización

*Democracia comunitaria* no es un concepto que provenga de las culturas o naciones y pueblos indígenas u originarios, más bien es una especie de traducción o equivalencia<sup>1</sup> que se sustenta en los principios de libre determinación, autogestión, deliberación y autogobierno, donde los sistemas y prácticas políticas de las naciones y pueblos indígenas y/u originarios funcionan de acuerdo a sistemas, saberes y cosmovisiones propias. Engloba las diversas formas de organización política de los pueblos indígenas que funcionan dentro, a la par o de forma complementaria a las estructuras políticas formales del Estado al que pertenecen. Abarca también la variedad de con-

<sup>1</sup> Un claro ejemplo de esta equivalencia lo encontramos en relatos historiográficos de la sublevación de Tupaj Katari en 1780-1781, como el de Felipe Quispe (1990), en el que se hace mención a que la forma de actuar de los indígenas durante la rebelión fue altamente democrática, ya que las decisiones eran tomadas a partir del consenso.

cepciones sobre derechos políticos, como la forma de elección de sus autoridades o representantes individuales, enmarcados en la complementariedad, y/o colectivos, de acuerdo a normas y procedimientos propios; y es ejercida sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales, organizaciones políticas, asociaciones de cualquier índole, poderes fácticos o de personas u organizaciones ajenas. Cobra significancia a partir de las diversas matrices culturales y la pluralidad de sujetos políticos que existen en la región, y en general, pero no exclusivamente, a partir de las territorialidades en las que se desempeñan. Por ello se pueden encontrar distintas maneras de entenderla o interpretarla, así como distintos grados de reconocimiento y ejercicio estatal (Santos, 2004; García y García, 2004; Tapia *et al.*, 2013; Guzmán, 2014; CNE de Ecuador, 2014; OEP, 2017 y 2018).

Las formas de *democracia comunitaria* han sufrido transformaciones con el tiempo y en muchos casos se han fusionado a las estructuras del Estado, logrando articularse con algunos niveles de su administración. Por ejemplo, en Bolivia con los municipios, distritos indígenas y las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC); en Ecuador con las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI); y en México el autogobierno del municipio de Cherán, entre otros.

Cabe señalar que para algunos autores las democracias comunitarias se denominan democracias indígenas (Osorio, 2016) o democracias directas indígenas (Piñeyro, 2015), democracia comunal (Hylton y Thompson, 2011; Patzi, 2004; Ticona, Rojas y Albó, 1995), étnica (Rojas, 1994) o del *ayllu* (Albó, 2012; Rivera, 2010; Untoja, 1992). Si bien existen diversas formas de entender o definir la *democracia comunitaria*, ya que no está regida por características homogéneas, podemos encontrar algunos rasgos compartidos que nos permiten establecer elementos comunes de su funcionamiento, en especial cuando se hace referencia a la *democracia comunitaria* del territorio andino (Zegada *et al.*, 2011; Tapia *et al.*, 2013; Chuquimia, 2006; Exeni, 2017).

Un elemento fundamental para la comprensión de la *democracia comunitaria* está asociado a la *gobernanza territorial* como un concepto que habla a la vez de autonomía y autogobierno, de control territorial y de libertad para decidir el propio destino de acuerdo a las propias aspiraciones; también para constituir acuerdos y relaciones con otras sociedades en términos de cooperación y coordinación, y no de subordinación (García, 2014).

## Marco constitucional y normativo

El logro de marcos normativos e institucionalidad para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas fue resultado de varias movilizaciones, negociaciones, muertes

y luchas en diversas instancias (*Ibid.*). El Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) marcan un lineamiento claro para que los países y sus gobierno reconozcan y hagan efectivos los derechos de las naciones y pueblos indígenas a la libre determinación y el autogobierno.

En las constituciones de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009) se reconoce tácitamente la existencia de la *democracia comunitaria* y su trato en igualdad jerárquica a las otras democracias vigentes (representativa, directa y participativa). Asimismo, los marcos normativos operativos de los sistemas electorales y de autonomías explicitan las formas de ejercicio de los sistemas políticos propios de las naciones y pueblos indígenas, principalmente en lo relacionado con la elección y/o designación de representantes. En cambio, en las constituciones vigentes de México y Panamá se reconoce y se manda la promoción de la participación política de los pueblos indígenas de acuerdo a sus formas propias.

Si bien en Colombia la Constitución vigente no explicita la existencia de la *democracia comunitaria*, es en este país donde existe mayor desarrollo de jurisprudencia constitucional para el ejercicio del derecho al autogobierno, que se materializa a partir de la reforma constitucional (2014), que incluye una división político-administrativa nacional con circunscripciones especiales con ciertos niveles de autonomía indígena, lo mismo que en Nicaragua (García, 2014). El lado más débil en materia constitucional está en Perú, que no hace reconocimiento alguno respecto a las naciones y pueblos indígenas, por el contrario, reafirma la condición campesina del sujeto indígena. En Canadá constitucionalmente se reconoce aspectos de autonomía gubernamental que incluyen a los pueblos aborígenes con ciertos niveles de competencias, entre los cuales están los sistemas políticos propios. En Guatemala, la gobernanza indígena fue institucionalizada en municipios principalmente mayas, donde existen 15 entidades indígenas cuyo modelo de gestión pública y ejercicio democrático responde a sistemas propios.

En Bolivia existe un amplio marco constitucional, normativo e institucional sobre *democracia comunitaria*, que baja desde la Constitución Política del Estado (CPE) hasta reglamentos operativos de acompañamiento, supervisión y observación para el cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las democracias de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC).

En general, el texto constitucional boliviano plantea un nuevo modelo de Estado y sistema de gobierno, amplía los derechos de las NPIOC de individuales a colectivos, permite crear y recrear una nueva estructura funcional y territorial estatal, por ende un nuevo modelo de desarrollo económico y social plural que

reconoce lo comunitario. El artículo 11 de la CPE señala que “Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”, y que 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, entre otros, conforme a Ley”. Asimismo, en el artículo 30, parágrafo II, numerales 4, 5, 14, 15, 17 y 18 se reconoce ampliamente los derechos de las NPIOC a la libre determinación y territorialidad, a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado, al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión, a ser consultados mediante procedimientos apropiados, a la gestión territorial indígena autónoma, y a la participación en los órganos e instituciones del Estado.

En esa misma línea, la Ley N° 026 del Régimen Electoral, en su artículo 7, establece que la democracia intercultural es entendida como el ejercicio complementario de las democracias representativa, directa-participativa y comunitaria, y en su artículo 10 sostiene 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 NPIOC.

Sobre la forma de elección de autoridades, el artículo 26 de la CPE señala que donde se practique la *democracia comunitaria*, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. Se complementa con lo establecido en la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, que en su artículo 6 señala que este órgano supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidaturas, en las instancias que corresponda.

Asimismo, la Ley N° 026 del Régimen Electoral sostiene que el OEP, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde), coordina con las autoridades indígena originario campesinas para el establecimiento de la metodología de acompañamiento que se adecúe a las características de cada proceso y a sus diferentes etapas. El OEP garantiza que el proceso de supervisión no interferirá en el ejercicio de la *democracia comunitaria*. El artículo 93 de esta normativa también sostiene que la *democracia comunitaria* no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos. Finalmente, sostiene que el OEP reconoce y protege este precepto

prohibiendo cualquier acción o decisión que atente contra el mismo. No se exigirá a estos pueblos y naciones la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos o similares.

La Ley N° 031 Marco de Autonomías “Andrés Báñez” hace referencia a los derechos de las NPIOC, y sostiene que ejercen libre y voluntariamente el derecho a acceder a la autonomía de acuerdo a lo establecido en la CPE y la ley. En los departamentos, las regiones, los municipios y las NPIOC, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades, en el marco de la autonomía reconocida por la CPE. Dada la existencia precolonial de las NPIOC y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación, 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.

Además de reconocer la existencia de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). En el artículo 11 de la CPE se señala:

- I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen sus derechos colectivos, el autogobierno, la deliberación, la libre determinación, la representación, según normas, procedimientos, sistemas y saberes propios.
- II. En las autonomías indígena originario campesinas, la selección y elección de autoridades será directa, de conformidad a sus estatutos autonómicos y según normas y procedimientos propios.
- III. Se respetará la selección y elección directa de asambleístas y concejales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, para la constitución de órganos deliberativos de acuerdo a la normativa vigente.
- IV. La sustitución de representantes designados directamente por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, se realizará de conformidad a sus estatutos y/o normas y procedimientos propios.

### *Elementos comunes de la democracia comunitaria*

Todas las NPIOC conllevan en sus vivencias y prácticas un elemento supremo que se denomina cosmovisión o visión de vida, de acuerdo a la espiritualidad que encarnan sus sistemas de vida, donde particularmente priman las relaciones de vida entre humanos, animales, plantas, cerros, lugares sagrados, relaciones con el otro que

puede ser incluso una persona muerta, reconocimiento de diferentes autoridades y diversas formas de expresión y/o regulación de convivencia social vinculadas a estas concepciones, por ejemplo, la *Chakana y la Pacha* en la cosmovisión andina, o los *espíritus del monte y ríos* en la cosmovisión amazónica. En este marco se definen valores y principios de las naciones y pueblos indígenas, filosofías de vida o la concepción de un modelo de desarrollo, o la calidad de ciudadano/a comunario/a, forma de ejercicio del poder, derecho a ser familia y el uso de la palabra para la toma de decisiones colectiva, entre otros. Es así que la cosmovisión se constituye en una determinante en el ejercicio de la política y de la *democracia comunitaria*. A continuación caracterizamos los elementos comunes que se desprenden de las diversas formas de ejercicio de *democracia comunitaria* en la región a partir de casos bolivianos.

### 1) *La asamblea como máxima instancia de toma de decisiones y mandatos*

La asamblea comunal o cabildo ocupa un lugar central dentro de la organización política de las naciones y pueblos indígenas al ser la máxima instancia de autoridad, de deliberación y resolución de conflictos de la vida comunitaria (Ticona *et al.*, 1995; Exeni, 2017) y la unidad mínima de gobierno. Es el espacio donde se reflexionan temas como el dominio económico de los recursos comunales, las regulaciones sociales y políticas, la elección de autoridades, la gestión y control del territorio, la rendición de cuentas y/o fiscalización, la administración de la justicia y las celebraciones rituales y religiosas. Su principal característica es la toma de decisiones a partir de la discusión colectiva en el marco de un mandato en la toma de la palabra. Espacios que pueden recibir diversas denominaciones como cabildos (Zegada *et al.*, 2011), minga y asambleas, con mecanismos que funcionan según las temáticas abordadas, por ejemplo, el consejo de ancianos en sociedades amazónicas.

Según Albó, citado por Zegada *et al.*, en tierras bajas, en el caso de Moxos, la práctica de los cabildos (espacio colectivo similar a la asamblea) funciona en parte “apropiándose de sistemas que había en la colonia en que el poder fuerte real lo tenía el cura y que ellos tenían mucho de ceremonial” (2011: 172). Si bien el cabildo o la asamblea comunal son la máxima instancia de decisión, la asistencia y participación de los miembros de la comunidad no es obligatoria y es suficiente con el cumplimiento del *quorum* establecido en sus estatutos y reglamentos. Además, a estos espacios de toma de decisión pueden asistir los hombres y mujeres solteros/as o casados/as. En la región andina, el *jaqi* (Chacha-Warmi) o persona<sup>2</sup>

2 Los *jaqi* y los miembros de la comunidad tienen obligaciones y derechos. Algunas de sus obligaciones son: “prestar sus servicios en los trabajos comunales; aportar regularmente con cuotas; asistir a las asambleas; ‘pasar’ los cargos públicos, políticos y religiosos... [Algunos de sus derechos son:] usufructuar una o más

que cuenta con tierra y casa en la comunidad es la que tiene derecho a participar en las asambleas / tantachawi. Esto implica la idea de que un individuo soltero, tanto hombre como mujer, de algún modo es un ser incompleto. La persona que tiene derecho al voto es el/la jefe de familia, sin embargo, esto no quiere decir que otros miembros no puedan participar. Lo que muestra que son las familias, y no los individuos, las que tienen el derecho a participar y dar su opinión en la asamblea.

Este sistema asambleario permite desempeñar roles y papeles a las autoridades territoriales que están lejos de contener una división de poderes, lo cual no existe pues todos legislan, ejercen control social, toman decisiones ejecutivas, fiscalizan, definen sistemas de control y convivencia (Huanca, 2010).

## *2) El poder del consenso deliberativo*

En las asambleas o cabildos las decisiones se toman una vez que se concilian los intereses que tienen un carácter vinculante. “La lógica prevalente es la de lograr amplio consenso. Su ideal incluso es llegar a la unanimidad, más que conformarse con que una mayoría se imponga a la minoría” (Ticona *et al.*, 1995: 80). Cuando surgen temas que no son de fácil solución se los debate en varias sesiones y la consulta se realiza incluso al interior de las familias. En este espacio las mujeres y los jóvenes suelen tener mayor participación.

La decisión tomada en la asamblea es de cumplimiento obligatorio. Según Patzi (2016), diversos estudios ponen de relieve la importancia del consenso, el diálogo y la paciencia de las autoridades llamadas a resolver conflictos, generalmente ventilados en largas jornadas de reunión. En algunas naciones y pueblos, como el caso de *Qara Qara*, las autoridades ejercen la jurisdicción indígena para resolver conflictos o disensos.

## *3) Concepción de autoridad como servicio*

Las autoridades son elegidas en consenso comunal a través de las asambleas o cabildos. En el territorio andino esta elección es hecha de forma rotativa y la ocupación de un cargo es entendida como un servicio obligatorio en el que se cumplen roles políticos y ceremoniales religiosos. El carácter de “obligatoriedad” tiene como fin el control social del enriquecimiento, como forma de evitar la apertura

---

parcelas del área agrícola con su respectiva dotación de agua (si la hay); tener acceso a los demás recursos comunales...; ser nombrado autoridad; intervenir en la toma de decisiones de los asuntos comunales a través de la asamblea; participar en las fiestas; ser atendido por las autoridades locales en su demandas y emergencias; etc.” (Ticona *et al.*, 1995: 82).

de brechas sociales entre ricos y pobres. En tierras altas los cargos son vistos como una carga que traerá beneficios en el futuro, porque si bien quitan tiempo y dinero, ayudan a avanzar a la pareja y a su familia en estatus y prestigio social dentro de la comunidad (Ticona *et al.*, 1995: 81). Además, la obligación de ocupar cargos políticos y religiosos permite mantener o acceder a los recursos materiales, que es el elemento central en la reproducción de las familias (Patzi, 2004). En el caso de tierras bajas, la ocupación de un cargo también es vista como un servicio para el bien común; sin embargo, el cumplimiento no es obligatorio y cuando una persona ocupa un cargo puede ser reelegida, en el caso de no aceptar esta reelección puede dejar el cargo y sin sufrir ninguna represalia o sanción.

#### 4) *La rotación-renovación de cargos*

En este aspecto se plantea claramente una distinción entre los casos de tierras altas y de tierras bajas. La rotación de cargos solo se da en tierras altas y el énfasis en la renovación de las dirigencias corresponde también a casos andinos. Inversamente, los moxeños apuntan a ampliar y uniformar los tiempos de gestión de sus autoridades, y los guaraníes pueden tener liderazgos estables durante décadas. La practicidad, funcionalidad o eficiencia parece congruente con tiempos de gestión “razonables” de aproximadamente cinco años, no tan breves como un año ni tan prolongados como décadas. Cada contexto social define sus preceptos, acorde a su experiencia, pero las circunstancias obligan a las democracias comunitarias a replantearse estas cuestiones.

En el sistema del *ayllu* andino operan dos mecanismos de asignación de cargos que se interrelacionan: el *muyu* (turno) y el *sara-thakhi* (camino). El *muyu* o sistema de cargos rotativo o por turnos tiene una duración de uno a dos años, sirve para designar autoridades y pasantes de fiestas, y está íntimamente vinculado con la cosmovisión y la ritualidad, con institucionalidad propia que funciona como una *autonomía de facto* y que pervive como modelo político y económico (Poweska, 2014). En este sistema se “combina el acceso consecutivo de las personas adultas (*jaqi*, *Aym.*) a las obligaciones comunes, con la voluntad y calificación de cada una, para cargos de mayor responsabilidad” (Albó, 2012: 109). El cumplimiento de cargos mayores es una forma de legitimar el uso de tierras. Los cargos también se asumen mediante el *thakhi* o *sara-thakhi*, que significa camino, e implica la trayectoria de los individuos en la ocupación de puestos de autoridad (Ticona, *et al.*, 1995: 83, 85). En el *thakhi* (camino), *muyu* (la rotación), *sara* (ir derecho en el camino), entre otros, el *jaqi* o persona social está obligada a respetar la vida de los otros, ya que el camino es de todos y en él caben distintos e iguales. Este es un espacio de encuentro y de

equilibrio, que supone perder o dar un pedazo de lo que se tiene. El camino es la norma o la ley que rige a los *ayllus* y comunidades (Fernández, 2010: 26).

En el caso de las tierras bajas, el acceso a los cargos de autoridad no es rotativo, ni tampoco existe el carácter de obligatoriedad y se emplean otras formas de elección. Por otro lado, el sistema gubernativo presenta características menos afines a disposiciones colectivas. El caso más típico de este tipo de configuración es el guaraní. Por ejemplo en el Isoso el nombre de la autoridad era *iyambae*, que quiere decir “sin dueño”, y esta autoridad daba total libertad a los miembros de la capitanía (Zegada *et al.*, 2011: 173). Otro ejemplo es el de la organización social de los moxeños; al respecto, Zulema Lehm (1991) afirma que en esta cultura no había una autoridad étnica, es decir, válida para el conjunto de parcialidades, pero cada comunidad tenía su propio cacique. Si se teoriza sobre este antecedente, Lehm sostiene que en términos políticos cada pueblo era autónomo aún dentro de su propia parcialidad.

Actualmente, las autoridades guaraníes y chiquitanas llegan a sus cargos a partir de la votación de ternas o por consenso, cuando la persona elegida goza de gran popularidad. La votación puede ser hecha a viva voz o de forma secreta (Vargas y Álvarez, 2014). A diferencia de lo que sucede en las áreas andinas, es mucho más común que el poder esté en manos de una o dos personas. Al no regirse por un sistema rotativo, es posible la reelección de autoridades. Por ejemplo, según el estatuto de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), sus dirigentes pueden ser reelegidos hasta dos veces. La reelección se da cuando la autoridad ha demostrado responsabilidad y gran capacidad de acción en el ejercicio de su cargo. La reelección o no de una autoridad es definida en la asamblea comunal.

### 5) *Revocatoria de mandato*

En tierras altas y bajas, cuando las autoridades no cumplen con sus mandatos pueden ser revocadas de sus cargos mediante la asamblea o cabildo. En el caso de las tierras altas y el sistema de *ayllu*, es difícil que esto suceda debido a que si una autoridad es destituida de su cargo corre el riesgo de perder también las tierras que le fueron asignadas. En el caso de tierras bajas, la destitución también es poco usual y entre los motivos para que esto ocurra están: el abuso de autoridad, que no haya cumplido con la comunidad; la inasistencia a los talleres o reuniones, que se vea un incremento de problemas en la comunidad, que no controle el cumplimiento de sanciones o que se le haya demostrado mal comportamiento (Vargas y Álvarez, 2014). En ambos casos las autoridades pueden ser removidas y sustituidas inmediatamente.

### 6) *Control social, sistema de rendición de cuentas y fiscalización*

Generalmente, los mecanismos de control social se ejercen desde las mismas comunidades y las autoridades están sujetas a una constante evaluación y fiscalización. En tierras bajas, en las centrales se forman comités, como en el caso del CPEM-B, y en las organizaciones ligadas al Cabildo la Iglesia Católica asume un rol preponderante. Existen varias instancias de control social. Otro ejemplo es la Capitanía Kaami, que cuenta con un sistema de control social encargado de vigilar o hacer seguimiento al desempeño de las autoridades. Cuando se verifica que alguna autoridad no está cumpliendo de forma adecuada sus funciones se discute en la asamblea su destitución del cargo.

En el caso de la región andina el control social es ejercido por el consejo comunal. Ante el surgimiento de cuestionamientos a las autoridades también se llama a una asamblea, que si no aprueba el trabajo de los dirigentes puede decidir su suspensión y sustitución; si lo aprueba, puede ratificarlas. En algunos lugares, como *Qhara Qhara*, el control es ejercido por el Consejo de Gobierno, con participación de los *kurakas* de las *markas*.

### 7) *Prescendencia de los partidos políticos*

Lo expuesto hasta aquí nos muestra que la elección de autoridades a partir del ejercicio de la *democracia comunitaria* no requiere de la intermediación de partidos u organizaciones políticas. Exeni (2017) sostiene que las organizaciones políticas no tienen espacio en la práctica de la *democracia comunitaria* debido a que no existen postulaciones a las candidaturas, ni se compite en elecciones para acceder a los cargos. La elección se da a partir de sus normas y procedimientos propios, puede ser de forma directa, por consenso, por opciones en pugna, por rotación, obligación, trayectoria, o cualquier otro sistema. Lo importante es que se lo hace en función de lo que la colectividad decida y, por tanto, prescinde de mediaciones como la de los partidos políticos.

### 8) *Poder paritario (complementariedad, dualidad y equilibrio)*

La organización político-territorial andina está sujeta a gobiernos diárquicos, es decir, duales. Por ello se basa en el sistema político andino del *Chacha Warmi* o *Qhari Warmi* (hombre-mujer), regido bajo los principios de complementariedad de opuestos y equilibrio entre lo masculino y lo femenino. La complementariedad se refleja en la celebración ritual mediante un proceso pragmático (acción) de

integración simbólica: cielo y tierra, sol y luna, claro y oscuro, verdad y falsedad, día y noche, bien y mal, son complementos necesarios para la afirmación de una entidad superior e integral (Cahuasa, 2017). Entonces, el ejercicio político en cada nivel territorial de las comunidades, ya sea *ayllu*, *marka*, *suyu*, etc., se ejerce en pareja, cumpliendo de este modo el principio de dualidad paritaria, que no necesariamente es matrimonio.

Sin embargo, esta forma de sistema de gobierno se ve afectada por un entorno de machismo al cual no son ajenas las sociedades indígenas y muchas veces el rol de las mujeres como autoridades es menoscabado. Rivera (2015: 64-65) identifica los espacios donde se definen los temas de políticos:

El escenario de los *amarres* es el bar y es un mundo estrictamente masculino, en el que están dadas todas las condiciones para excluir o instrumentalizar a las mujeres. La mujer que resbala en eso va a perder totalmente su prestigio, va a entrar en un escenario masculino y alcohólico, va a ser sometida a acoso sexual o va a ser parte de los “*amarres*” de clientela. Y con ello, va a perder completamente legitimidad para la representación pública de las mujeres.

Por ello, para no exponerse a las críticas, las mujeres prefieren no ingresar en estos espacios donde se generan lazos o vínculos políticos, lo que las deja a un lado de la posibilidad de acción política y de acceder a más espacios de toma de decisión.

### 9) *Ejercicio de jurisdicción*

La *democracia comunitaria* desarrolla sus sistemas en el marco de su jurisdicción, con o sin autonomía indígena estatal, pues en sus espacios territoriales (urbanos con menos alcance) se plasman los mandatos expresados normalmente en normas y procedimientos orales y/o escritos, con mecanismos que pueden desarrollarse intercomunal o interfamiliarmente, y su escala aumenta a medida que las estructuras orgánicas se presentan (familiar, comunal, supracomunal). La jurisdicción se expresa en normas, reglas de convivencia que son asumidas y respetadas por sus miembros con base en la experiencia de vida y principios, mitos y/o cosmovisión (Terceros, 2008: 90).

## Experiencias relevantes

El reconocimiento de las AIOC en la CPE establece la forma más idónea de aceptación e inclusión de las otras formas de organización territorial, política, económica, cultural y de ejercicio del poder al mismo nivel que los otros espacios de

gestión pública, lo que conlleva un desafío relevante para el Estado boliviano; pero también constituye un hito en las luchas del movimiento indígena del Abya Yala en el largo proceso para generar condiciones donde el mundo liberal/repblicano debe compartir poder y visiones con el mundo indígena. Desde 2009 se inició el proceso de creación y consolidación de las AIOC, con tres gobiernos constituidos: Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya.

En las AIOC concretan el ejercicio de derechos políticos en la elección de autoridades y representantes, y en la organización de sus propias instituciones de autogobierno, así como las instancias de decisión, control social y fiscalización. En los tres casos constituidos, en sus Estatutos Autonómicos se cuenta con un capítulo de autogobierno que hace referencia a una composición, formatos y procedimientos que se sustentan principalmente en las estructuras y funcionalidad territorial de la organización social, expresadas normalmente en dos instancias: 1) colegiada, que es la asamblea, cabildo, consejo, capitanía, *ayllus*, etc.; y 2) la autoridad ejecutiva, que normalmente solo ejecuta cada una con sus normas y procedimientos propios, con matices e impurezas producto de múltiples hechos históricos.

Por ejemplo, en el caso de la AIOC de Raypampa en 2017, para la elección de autoridades del Consejo de Gestión Territorial, las subcentrales presentaron candidaturas ante la Asamblea General y las/os asistentes formaron una fila delante de la candidata o candidato de su preferencia. Para la elección del representante del *Lanqsñi Paqh ma eph* (Órgano Ejecutivo) en la AIOC Uru Chipaya, en 2017, también se realizó el procedimiento de las filas. En cambio, en el caso del representante territorial al *Laymis Parla* (Órgano Legislativo), el *ayllu* Wistrullani eligió a su autoridad mediante el sistema de aclamación. En el caso de Charagua, cada territorio o zona eligió a sus representantes de acuerdo a sistemas diversos que tienen, e incluso ya se dio el primer caso de revocatorio o retiro de mandato y sustitución de autoridad en asamblea.

La *democracia comunitaria* también se ejerce a partir de la forma en la que se toman decisiones. Por ejemplo, en el sistema *ayllu* la asamblea, denominada muchas veces *Tantachami*, es vista como el máximo espacio de toma de decisiones, donde se reflexiona y debate acerca de temas como por ejemplo: el dominio económico de los recursos comunales, las regulaciones sociales y políticas, la elección de autoridades, la administración de la justicia y las celebraciones rituales y religiosas. Su principal característica es la toma de decisiones a partir de la discusión colectiva, bajo la lógica prevalente (pero no única) del consenso.

## Avances, dificultades y desafíos

El reconocimiento explícito a la *democracia comunitaria*, expresada en marcos constitucionales e institucionalidad en la región latinoamericana, con importantes avances en Bolivia, Colombia y Ecuador, constituye uno de los avances contemporáneos más importantes por la proximidad del ejercicio del derecho a la libre determinación y al autogobierno, lo que permitiría impulsar un modelo de desarrollo de acuerdo a expectativas, necesidades y demandas de las naciones y pueblos indígenas. Insoslayablemente, se traduce en avances en la incorporación de la representación política dentro de la estructura estatal en el nivel nacional junto al nivel local.

En la materialización de la representación política y de las nuevas estructuras de gobierno existe una dificultad asociada a las capacidades de asumir las formas, procedimientos y concepciones del ejercicio de gestión política por parte de operadores políticos y estructuras institucionales de un Estado todavía liberal-colonial.

Esta nueva forma de redistribución del poder político con base territorial generó controversias y tensiones en la administración y en operadores políticos, una manifestación de ello es la oposición a la instauración de gobiernos y/o representación política indígena a través de sistemas propios por parte de alcaldes y/o representantes subnacionales que fueron elegidos mediante partidos políticos.

Si bien la *democracia comunitaria* o las formas de organización política de las naciones y pueblos indígenas son reconocidas formalmente por algunos Estados, el desafío principal es lograr la igualdad de condiciones y jerarquía con las otras formas de democracia. Esto permitirá que sea vista como una forma de democracia independiente, con sus propias características y condiciones. Para que esto suceda, las estructuras estatales deben modificarse y generar mecanismos jurisdiccionales para resolver las controversias o conflictos en su interior.

Otro reto que se debe superar es la intromisión de las organizaciones políticas en los espacios de ejercicio de poder de las naciones y pueblos indígenas. Para evitarlo es necesario que la *democracia comunitaria* tenga el mismo valor y reconocimiento que las otras formas de democracia, por ejemplo, a partir de que la deliberación y el sufragio individual y secreto adquieran la misma validez y peso. En el caso de Bolivia, es necesario que la *democracia comunitaria* sea entendida no solo como una forma de elección, designación y nominación de autoridades, como se establece en la CPE, sino que también se reconozca las formas y espacios de toma de decisión.

Otro elemento que se debe tomar en cuenta es que la *democracia comunitaria* se ve reducida en su práctica a los espacios locales, lo que hace muy difícil que pase al plano nacional y nos enfrentamos a falta de voluntad política para que esto se transforme. Se deben desarrollar mecanismos para que las naciones y pueblos indígenas puedan poner en prácticas sus normas y procedimientos, así como sus derechos políticos en todos los niveles del Estado.

Finalmente, un desafío más conceptual y epistemológico está relacionado con la eliminación de estereotipos sobre el mito de lo indígena originario campesino, y la necesidad de reconocer la vitalidad sistemas políticos indígenas con capacidades de sincretizarse, que no son monolíticas ni homogéneas.

## Vocablos de referencia

Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Autogobierno – Derechos colectivos – Plurinacionalidad

## Bibliografía

Albó, Xavier (2012). *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena. Jesús de Machaca, Chayanta, Tarabuco*. La Paz: CIPCA.

Cahuasa, Simón (2017). *Memoria andina. Saberes y conocimientos ancestrales de la identidad cultural*. El Alto: Producciones Gráficas Multigraf.

Chuquimia, Guery (2006). *Repensando la democracia desde el ayllu. De la condición democrática en crisis a la idea de comunidad en la política*. La Paz.

Consejo Nacional Electoral de Ecuador (2014). *Democracia Comunitaria*. En: Opinión Electoral. Gaceta de Análisis Electoral, N° 7, diciembre de 2014. Quito.

Exeni, José Luis (2017). “La larga marcha de las autonomías indígenas en Bolivia: Demodiversidad plurinacional en ejercicio”. En: Santos, Boaventura de Sousa; Mendes, José Manuel (Eds.) *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. España: AKAL, Inter Pares.

Fernández, Marcelo (2010). *Pluriversidad colonialidad de los usos y costumbres. Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos de tierras altas (La Paz-Oruro)*. La Paz: TSE, IDEA Internacional.

García, Pedro (2014). *Tierras, territorios y gobernanza de los pueblos indígenas en los países andinos: escenarios, coyunturas y regulación comparativa*. Perú: GIZ.

García, Fernando; García, Alberto (2004). *Las lecturas de la democracia en Bolivia*. En: Política, N° 42. Pp. 325-339. Universidad de Chile. Santiago.

Guzmán, Omar (2014). *Modelo político andino en Bolivia*. CIDES-UMSA. La Paz: Plural Editores.

Huanca, Elizabeth (2010). *Factores objetivos y subjetivos de la autonomía indígena. Caso: Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure*. Trabajo inédito. La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Hylton, Forrest; Thomson, Sinclair (2011). “Ya es otro tiempo el presente”. En: *Ya es otro tiempo el presente. Cuatro momentos de insurgencia indígena*. La Paz: Muela del Diablo.

Lehm, Zulema (1991). “La demanda territorial del pueblo sirionó”. En: *Amazonía Indígena*. Recuperado de: <http://www.bibvirtual.ucb.edu.bo/etnias/digital/106000642.pdf>.

Órgano Electoral Plurinacional (2017). “Los pueblos indígena originario campesinos y las organizaciones políticas en Bolivia. Miradas desde tierras altas y tierras bajas”. En: *Andamios, nueva época*, año 2, N° 4, julio 2017. La Paz.

——— (2018). *Anteproyecto de Ley de Organizaciones Políticas*. La Paz.

Osorio, Carlos (2016). “Democracia indígena: ¿otra democracia es posible? Indigenous democracy: another democracy is possible?”

Patzi, Félix (2004). *Sistema comunal. Una alternativa al sistema liberal*. La Paz: Comunidad de Estudios Alternativos.

——— (2016). *Estructura agraria boliviana y las formas de explotación capitalista*.

Piñeyro, Carlos (2015). *Autonomía, democracia y el gobierno de los comunes. El modelo neozapatista*. En: *Argumentos*, año 28, N° 77, enero-abril 2015. México: UNAM Xochimilco.

Poweska, Radoslaw (2014). “La cultura como factor democratizador: el *ayllu* boliviano”. En: *Pensamiento del CESLA. Estudio culturales latinoamericanos*. Varsovia: Centro de Estudios Latinoamericanos Universidad de Varsovia.

Quispe, Felipe (1990). *Tupak Katari vive y vuelve... carajo*. La Paz: Ofensiva Roja.

Rojas, Gonzalo (1994). *Democracia en Bolivia hoy y mañana*. La Paz: CIPCA.

Rivera, Silvia (2010). “Democracia liberal y democracia del *ayllu*: El caso del norte de Potosí, Bolivia”. En: *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje.

——— (2015). “Violencia e interculturalidad. Paradojas de la etnicidad en la Bolivia de hoy”. En: *Telar* N° 15.

Santos, Boaventura de Sousa (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Abya Yala. Friedrich Ebert Stiftung.

Tapia, Luis; Chávez, Patricia; Mokrani, Dunia (2013). *Democracia y cambio político en Bolivia*. La Paz: Autodeterminación.

Terceros, Elva (2008). “Sistema jurídico indígena Originario Campesino”. En: *Hitos y fundamentales de los pueblos indígena originario campesinos en el proceso constituyente boliviano*. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia ISBOL.

Ticona, Esteban; Rojas, Gonzalo; Albó, Xavier (1995). *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: Fundación Milenio, CIPCA.

Untoja, Fernando (1992). *El retorno al ayllu*. La Paz: Centro Andino de Desarrollo Agropecuario.

Vargas, Miguel; Álvarez, Johan (2014). *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz*. Santa Cruz: PIEB, CEDURE y Jatupeando.

Zegada, María Teresa *et al.* (2011). *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. Bolivia: Muela del Diablo Editores y CLACSO.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

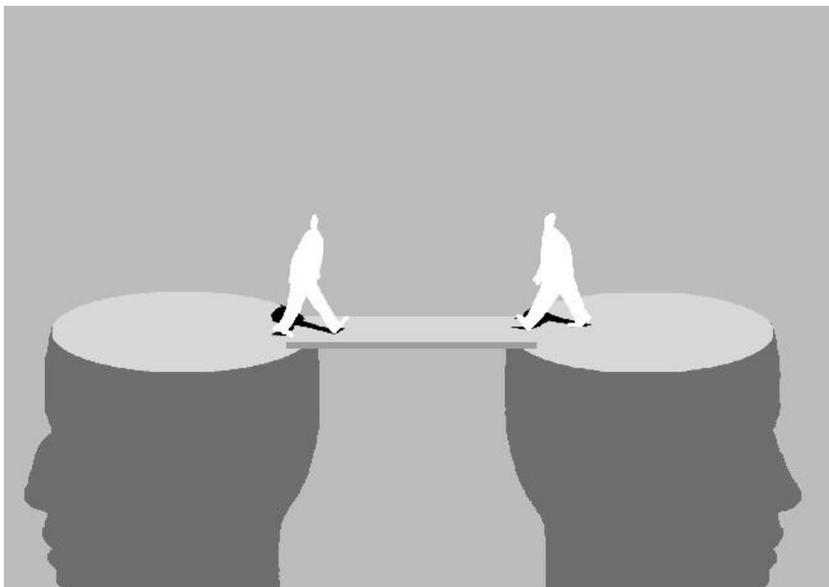
——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010c). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bónifaz”*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Democracia intercultural

Fernando García Yapur



## Conceptualización y/o caracterización

La *democracia intercultural* es una noción esquivada y de reciente incorporación al lenguaje político en Bolivia. No se encuentra de manera explícita en la Constitución Política del Estado (CPE, 2009), que reconoce tres formas de democracia, pero aparece en las disposiciones complementarias como son la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley N° 026 del Régimen Electoral. Según se sostiene (Exeni, 2013), es una invención normativa establecida desde “arriba hacia abajo” que busca operativizar al sistema de gobierno que establece la CPE, en el que conviven diversas formas de ejercicio y desarrollo de la democracia.

En referencia a las consideraciones de la teoría de la democracia, que comprende prestar atención a la dimensión prescriptiva e institucional de la misma, la *democracia intercultural* vendría a ser lo que debe ser la democracia y, a la vez, desde

la dimensión práctica, una estructura procedimental en construcción. En otras palabras, la *democracia intercultural* abre el horizonte normativo e institucional para lograr la concreción política e institucional de la forma de gobierno, acorde con las dimensiones históricas y contingentes de la realidad boliviana. Por tanto, establece un campo discursivo en el que aparecen diversas enunciaciones y posiciones que buscan significarla en función a matrices plurales de invención y reinención de ella. Explora de manera dinámica la dimensión normativa y simbólica y, a nivel práctico (procedimental), acontece el establecimiento de una nueva estructura institucional que busca combinar diversos formatos democráticos; o bien, equilibrar y/o compatibilizar la relación de estos.

En ese sentido, al no existir una definición unívoca o final, sucede una querella discursiva en torno a su conceptualización y registro, y ocurre un continuo balanceo que –desde un nodo u otro– buscan el establecimiento de una estructura institucional hegemónica. En suma, el relajamiento del registro normativo de la democracia y la disputa permanente por la concreción institucional permite sostener que la *democracia intercultural* facilita la convivencia e interacción conflictiva de las formas democráticas que, a través de la resignificación y experimentación política, posibilita la reinención democrática.

### ***La democracia intercultural como sistema de gobierno***

La (CPE, 2009) establece algunas novedades conceptuales que modifican sustancialmente las definiciones convencionales de la democracia.

#### Artículo 11.

- I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.
- II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:
  1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.
  2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

Lo primero que llama la atención es la noción de “sistema de gobierno”, que hace referencia ya no a una forma de gobierno, a una forma de democracia, sino a una suerte de articulación y acoplamiento de formas democráticas que siguiendo a una perspectiva teórica de conceptualización de la democracia (Rancière, 2006) expresa diversas formas de participación o incorporación del pueblo (*demos*) en el gobierno (*kratos*). Esta caracterización, de entrada, es conflictiva, pues se pone en vilo las definiciones convencionales de la democracia, o bien de aquellas que predominaron en el discurso y debates políticos<sup>1</sup>.

Hay toda una teoría de la democracia que describe el asentamiento a nivel global de la democracia representativa como “la” forma de gobierno. Según Norberto Bobbio (1989), entre otros, hay un tránsito evolutivo de la transformación de la democracia de los “antiguos” a la de los “modernos”; o bien, de la articulación histórica de las tradiciones contractuales del liberalismo y el republicanismo que –a través de hechos históricos como la Revolución Francesa– dio lugar a la configuración hegemónica de la democracia liberal-representativa. Al interior de estas perspectivas hay consenso que entre estos formatos no existe conflicto en cuanto a su vínculo, diálogo y/o complementación virtuosa. Todo lo contrario, el acoplamiento es deseable para la mejora de la calidad de la democracia, ya que la complementación entre la forma directa y participativa (de los “antiguos”) con la representativa (de los “modernos”), o bien entre la tradición liberal vinculada al “lenguaje de los derechos” con la republicana de raíz participativa y deliberativa, permitiría pensar la idea de ampliación y mejora de la democracia. Teóricos como Bobbio, Habermas, Rawls y otros se inclinan por esta complementación y/o acoplamiento que va en línea de establecer un sistema de gobierno (la *democracia intercultural*), antes que una forma de gobierno.

El problema surge cuando la CPE incorpora a la forma comunitaria al mencionado sistema, puesto que si bien la democracia comunitaria pudiera ser catalogada como una forma directa y participativa, empero no se delimita o encasilla en ella. El pluralismo o diversidad de formatos vinculados a la forma comunitaria subvierte

1 Todo ello, además, en el marco de un ideario radical de igualdad: “la equivalencia de condiciones de hombres y mujeres” como el referente del ejercicio y desarrollo de las formas democráticas.

las clasificaciones que buscan catalogarla. Al respecto, la CPE establece la siguiente definición:

Comunitaria por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley (Art. 11, II, 3).

Aquí, el concepto problemático que altera el esquema armónico o de articulación virtuosa es la definición de “normas y procedimientos propios” para el ejercicio y desarrollo de la forma comunitaria al interior del sistema de gobierno. Acontece con ello el relajamiento de los formatos que interactúan para dar lugar a un campo de disputa por la fijación del significado político y la concreción institucional de la *democracia intercultural*.

Por ello, resulta importante revisar el espectro de interpretaciones que desde distintas matrices explican la *democracia intercultural*, la querrela discursiva, ya que –como adelantamos– no existe una definición unívoca o final de ella. En todo caso, se puede decir que es un “operador lógico” de vinculación u articulación de formas democráticas que no necesariamente confluyen virtuosa y armónicamente.

### *Las posiciones interpretativas*

En el debate político e institucional del país existen posiciones discursivas que se disputan la hegemonía interpretativa de la *democracia intercultural*. Una posición es la detractora que, si bien no se opone abiertamente a su registro normativo e institucional, implícitamente la niega o bien la subestima. Al interior de esta perspectiva es posible identificar dos posiciones que puntualizan, por una parte, la importancia de comprender la democracia como una forma procedimental de elección y de toma de decisiones, o bien, por otra, como un modelo decisional o político más que un sistema o forma de gobierno en el que opera un recurso normativo.

En suma, ambas concepciones rechazan la idea de que la democracia, en tanto forma de gobierno y “bien normativo”, asuma algún adjetivo para caracterizarla o bien para definirla. En todo caso, la incorporación de un adjetivo como el de “intercultural” es enteramente contingente y artificial respecto a lo sustantivo, donde no importa el qué o cuál democracia, sino el cómo o la forma que en todos los casos implica su ejercicio y puesta en marcha. Tanto para el liberalismo decimonónico como para las concepciones vinculadas al realismo político predomina una concepción procedimental y pragmática de la democracia. Los primeros

la conceptualizan como gobierno representativo (Manin, 1999), en tanto que 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 una amplia participación social en los procesos deliberativos y decisorios. Antes que valor normativo y simbólico, la democracia deviene en una estructura de procedimientos institucionales, prácticos y políticos que normalmente preceden a las definiciones o nominaciones discursivas.

Podemos mencionar que estas dos concepciones, liberal y pragmática, son las que tuvieron mayor asidero en la cultura política del país, por su particular incidencia en la discursividad política. La conceptualización de la democracia como democracia representativa fue incorporada en la estructura normativa en función al dominio de la tradición liberal-republicana; por ello, desde la primera CPE a la última, antes de la aprobada en 2009, la democracia representativa aparece como “la” forma de gobierno. Asimismo, la instrumentación de nociones discursivas en sus diversos adjetivos (representativa, popular, participativa e intercultural) es constitutiva de la tradición política que abarca a diversos periodos históricos y posiciones de distinta raigambre: conservadores, liberales o nacionalistas, etc.; como a los distintos actores inmersos: izquierda, centro y derecha. Cada posición y/o actor utilizó e interpretó a la democracia en función a sus intereses estratégicos en litigio, estableciendo campos o estructuras de poder que a través de ello buscaban controlar.

Al respecto, a partir de mediados de los 90 y posterior a la aprobación de la CPE, se ha visibilizado un conjunto de posiciones de aceptación y postulación de la *democracia intercultural* en el devenir del sistema político. Estas posiciones tienen como registro el debate en torno al discurso multicultural en boga desde inicios de los 90 a la fecha (2018), donde la interculturalidad en paralelo al de la equidad expresa una vieja añoranza del discurso liberal por lograr una sociedad “bien organizada” (Rawls, 1995), cimentada sobre los principios de libertad e igualdad en derechos. Para el efecto, el multiculturalismo propone la introducción de políticas de “afirmación positiva” para atender la inequidad existente en las relaciones sociales, de género y, de “reconocimiento” para gestionar la asimetría en las diferencias étnico-culturales y el “resarcimiento” de daños históricos.

En este contexto, la noción de *democracia intercultural* fue y es un recurso normativo para el logro de una síntesis de cohesión social de las comunidades políticas, cuya matriz de confluencia es la primacía del 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 del sistema de gobierno con mayor legitimidad.

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 que fueron implementadas en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. En ese sentido, este recurso normativo permitiría abrir una política activa de igualación y reconocimiento de las identidades étnico-culturales, e inclusión social que operarían de manera generalizada como procesos de mestizaje y ciudadanización (Toranzo, 2012; Mesa, 2013), 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.

Existe una crítica central al discurso remozado del liberalismo, expresado en el proyecto del multiculturalismo: el imperialismo de la retórica del lenguaje de los derechos considerados como “universales” y “válidos” para todos los pueblos y todas las sociedades, pues se considera que es una estratagema 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). Otra crítica es que si bien el multiculturalismo expresa cierto “progresismo”, “flexibilización” y “adecuación” del discurso liberal, orientado a incorporar e incluir a las diferencias étnico-culturales en la estructura de organización de la sociedad, ha sido formulado para condiciones donde los pueblos y las comunidades indígenas son minorías culturales y/o poblacionales (Rivera, 2014). En ese sentido, el discurso del multiculturalismo y su noción de interculturalidad choca con el límite estructural donde los pueblos y las comunidades indígenas son conglomerados poblacionales mayoritarios (quechuas y aymaras) y, adicionalmente, cuenta con minorías desplegadas en una extensa base territorial.

En síntesis, la crítica afirma que la noción de *democracia intercultural* no pudiera ser tan solo un recurso de vinculación normativa del Estado con la diversidad social, ya que en ella estaría en juego no solo el asunto de la identidad o pertenencia de estos a la comunidad política, sino la convivencia y vinculación de estructuras políticas e institucionales diversas de autogobierno. 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, y que congrega a las posiciones consideradas de “comunitaristas”, “indianistas” o bien

“postcoloniales”. Las posiciones y lecturas en esta matriz de análisis y reflexión son a la vez múltiples, pues abarcan a las que proponen una lectura de división antitética de dos cosmovisiones: la occidental e indígena (Reinaga, 2001), a las que sustentan un nuevo concepto de mestizaje de base indígena: *ch'ixi*<sup>2</sup> (Rivera, 2011), en la que la noción de interculturalidad es sinónimo de descolonización y despatriarcalización.

Estas posiciones sostienen la necesidad de pensar a la democracia en el marco de la “política de la identidad” o de la “diferencia”, donde la *democracia intercultural* sería, al igual que en las corrientes del multiculturalismo, un recurso normativo y político ubicado en el otro extremo del espectro discursivo o bien en el reverso del liberalismo. Es decir, proponen organizar a la sociedad y al Estado desde los principios que sustentan la democracia comunitaria y/o de organización y funcionamiento del *ayllu*. El vuelco hacia la forma comunitaria se concibe como proceso de descolonización y/o de “reconstitución” de las estructuras de autogobierno indígena: el *Pachakuti* que anuncia el retorno al punto de ruptura del orden ancestral. Su horizonte es replantear el actual orden político y así proyectar un nuevo imaginario donde la interculturalidad supone el despliegue de la hegemonía indígena como movimiento y estructura civilizatoria que cubre al conjunto de la sociedad (Rivera, 1990; 2014); o bien, implica la autonomía soberana de las estructuras institucionales indígenas que, a la vez de vincularse de manera horizontal entre ellas, evita su contaminación o supeditación mutua (Fernández, 2010; Guzmán, 2014).

### *Democracia intercultural, operador lógico de las democracias*

Si se retoma la problemática de la edificación de la democracia en el proceso político, a lo largo de casi dos siglos se transitó de un modelo sustentado en los principios del liberalismo (el Estado-nación y la democracia representativa) a un modelo compuesto (el Estado Plurinacional y la *democracia intercultural*), en el que además de la continuidad de los dispositivos del liberalismo hubo incorporaciones normativas e institucionales que buscaron la ampliación y cualificación de la democracia. 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 90, y de las estructuras de participación y representación pluralista de la sociedad a través de la democracia comunitaria en el siglo XXI expresan el itinerario de acumulaciones y mutaciones históricas en el que operaron sujetos e imaginarios políticos.

2 Silvia Rivera (2011: 69) 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”.

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 en el que sea posible el acople e interacción de formas democráticas, la “demodiversidad” (Santos, 2010) y no tan solo el predominio de “una” forma. En su denodada lucha por ser parte de la nación buscó resignificar el orden político; primero, siendo parte de él a través de la lucha por el acceso y ejercicio de la ciudadanía y; segundo, mediante la incorporación de sus estructuras de autogobierno en la estructura estatal. A lo largo de los siglos XIX, XX y XXI demandaron que se posibilite tanto la expansión de la ciudadanía para garantizar su participación en la legitimación del orden político, del que se consideraban que deberían ser parte (Irurozqui, 2000), como en la búsqueda del reconocimiento de márgenes de autonomía estatal para el ejercicio y desarrollo de sus estructuras institucionales de autogobierno.

De esta manera, con la *democracia intercultural* se configura procesualmente el sistema que, al mismo tiempo que promueve el desarrollo de las estructuras de autogobierno de la sociedad, logra el “encuentro” con lo existente o sedimentado del Estado. Así, propone el desarrollo de sistemas de cogobierno y codecisión (Tapia *et al.*, 2013), que en sus efectos político-institucionales relajan las estructuras existentes o instituidas del Estado. En síntesis, la *democracia intercultural* es un sistema de gobierno que configura una nueva organización básica de la sociedad (descolonizadora, igualitaria y equitativa) y una nueva estructura institucional (pluralista) del Estado.

En ese sentido, la noción de *democracia intercultural* deviene en un recurso normativo, una especie de paraguas para encuadrar al conjunto de relaciones asincrónicas entre las formas democráticas y, asimismo, un dispositivo operativo 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 estaría supeditada al contexto en el que acontece la relación, a saber, a la correlación de fuerzas o campo de tensiones que signa su determinación factual en cada coyuntura. Asimismo, presupone la inexistencia de un horizonte o derrotero final o preestablecido; más bien y en contrarruta, la *democracia intercultural* expresa una apertura a una continua (re)invención y (re)ajuste político-institucional.

Ello explica el actual curso de las reformas institucionales y procesos políticos que acontecen en el país. Las formas democráticas operan de manera indistinta y, a veces, combinada en función a necesidades prácticas: la gestión de conflictos,

la configuración de estructuras de gobierno y toma de decisiones; también en función al desempeño de las estructuras institucionales existentes, sean estas “formales”, de “arriba hacia abajo”, o bien “informales”, de “abajo hacia arriba”. La institucionalidad o puesta en evidencia del ejercicio de la *democracia intercultural* es 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 de estas formas es contingente en su origen e impredecible en su resultado.

## Experiencias relevantes

En ese sentido, después de aprobadas la CPE, la Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley 026 del Régimen Electoral se han experimentado transformaciones institucionales dirigidas a desarrollar el ejercicio de la *democracia intercultural*<sup>3</sup>. Una de las primeras reformas innovadoras fue la incorporación de circunscripciones especiales de representación política para Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), considerados “minoritarios”, esto es, la asignación de siete escaños en la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, uno por departamento, a excepción de Potosí y Chuquisaca, y de manera proporcional en todas las asambleas legislativas departamentales, a excepción de Potosí<sup>4</sup>. Esta reforma, que puede considerarse de “afirmación positiva” hacia las naciones y pueblos indígenas “minoritarios”, ha permitido transitar del régimen electoral mixto (proporcional y mayoritario) a uno complejo que abre ventanas de “arriba hacia abajo” para la articulación y/o acoplamiento de la democracia comunitaria a la democracia representativa; puesto que, por ejemplo, la selección y elección de los representantes indígenas se posibilita a través de la combinación entre la forma representativa y la forma comunitaria.

Al respecto, en la circunscripción nacional las NPIOC son quienes, en uso de normas y procedimientos propios, designan y/o seleccionan a los candidatos especiales para habilitarlos –a través de su inscripción en organizaciones políticas de cobertura nacional– en la competencia electoral y, finalmente, elegirlos mediante

3 El desarrollo institucional de la *democracia intercultural* en el país tiene distintos antecedentes en torno a su progresividad histórica. El más relevante, acontecido antes de la aprobación de la nueva CPE, fue la incorporación de la democracia directa y participativa al armado institucional de ejercicio de la democracia. Fernando Mayorga (2011) ha registrado y rastreado las transformaciones institucionales de la democracia en el país.

4 El año 2010 se eligió en Santa Cruz a cinco representantes indígenas de 28 asambleístas, en La Paz a cinco de 45, en Cochabamba a dos de 34, en Beni a cuatro de 28, en Tarija a tres de 30, en Chuquisaca a dos de 21, en Oruro a uno de 33 y en Pando a uno de 16. Para el año 2015, Pando registró la modificación del número de representantes de 16 a 21 curules y para el caso de los representantes indígenas la cifra se incrementó de uno a tres asambleístas.

voto individual, libre y secreto en cada circunscripción territorial. Proceso complejo en el que ocurre la articulación de la democracia representativa y comunitaria, con predominio de la primera sobre la segunda. Es decir, el inicio y la selección acontecen bajo las normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria, y la salida o elección bajo los dispositivos de la forma representativa, ya que es similar a la de un diputado uninominal que sucede bajo el patrocinio partidario (militancia) y el mecanismo de elección por simple mayoría. Aquí, la articulación de los formatos (comunitario y representativo) configura nuevos dispositivos institucionales que se incorporan de manera suplementaria al desarrollo de la *democracia intercultural*; permite el acoplamiento de las normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria con los procedimientos de la democracia representativa para, en su efecto, ampliar y reforzar la legitimidad y validez de esta última.

En la circunscripción departamental, la apertura de la democracia representativa hacia la democracia comunitaria se ha profundizado aún más, ya que los mecanismos para la selección y elección de los representantes indígena originario campesinos a las asambleas departamentales acontece de manera directa por normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria, sin intermediación de otros dispositivos de la democracia representativa (organizaciones político-partidarias, elección individual, etc.). Como sostiene Fernando Mayorga (2014: 121), en este ámbito o nivel territorial acontece “una combinación de instituciones sin articulación de formas de democracia”. En el nivel municipal, el proceso de combinación y articulación aún se encuentra en curso; sin embargo, los avances significativos son el reconocimiento y conformación de distritos indígenas donde las designaciones de subalcaldes se realizan a través normas y procedimientos propios de las NPIOC, que son ratificadas, a veces de manera formal y en su mayoría informalmente, como vinculantes por las autoridades de los gobiernos municipales.

Ahora bien, la novedad en construcción de dispositivos institucionales de *democracia intercultural* de “abajo hacia arriba”, que remueve las estructuras y/o dispositivos existentes de la democracia representativa y/o pone a prueba la validez y/o legitimidad de estas, es la configuración y constitución de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Un primer dato es que en estos procesos acontece el ejercicio del derecho a la libre determinación, reconocida y garantizada por la CPE, que permite procesual e incrementalmente la concreción del autogobierno indígena originario campesino dentro del Estado Plurinacional, esto es, el establecimiento de entidades estatales autónomas bajo el predominio o empuje de la democracia comunitaria y, con ello, de formas de Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC) que en su estructura básica y funcionamiento

son diferentes a los formatos de la democracia representativa y, en parte, del ejercicio de la democracia participativa. En este ámbito se despliega el desarrollo de formatos comunitarios que además varían según la diversidad institucional de las estructuras de autogobierno de la nación y/o pueblo indígena<sup>5</sup>.

Los casos de los GAIOC de Raqaypampa, Uru Chipaya y Charagua Iyambae, AIOC que han logrado constituirse en Entidades Territoriales Autónomas (ETA), combinan los formatos democráticos (representativo y participativo) bajo el predominio de la democracia comunitaria, que permite la concreción de “otros” o “nuevos” dispositivos institucionales de *democracia intercultural*. Así, entre ellos presentan diversas modalidades de desarrollo institucional que, en todos los casos, refuerzan el ejercicio de la democracia comunitaria como forma primordial de gobierno.

En torno a lo común se identifica, por ejemplo, el ejercicio de la democracia directa y/o participativa bajo la modalidad comunitaria “de abajo hacia arriba”, ya que las decisiones vinculantes emergen y se aplican desde la base (comunidad, sindicato, ayllu, capitanía zonal, etc.) al nivel de decisión colectiva (Asamblea General, Asamblea de Comunidades, Asamblea Interzonal y/o Asamblea Grande), donde finalmente se toman las decisiones de mayor jerarquía y/o vinculación.

Con relación a la representación política, la conformación de los órganos del GAIOC asegura la equidad de representación territorial (Zonas, Subcentrales o Ayllus) antes que la equidad en función a la proporcionalidad o concentración poblacional. Respecto a la incorporación de la forma representativa, si bien en los tres casos se elimina la intermediación político-partidaria, la incorporación de otros dispositivos de este formato (regla de mayorías, voto individual y secreto) ha resultado ser suplementaria al ejercicio de la forma comunitaria. En todo caso, esta incorporación está dirigida a facilitar los procesos de decisión colectiva o bien a conferir mayor legitimidad de origen a la elección de las autoridades, etc. Al respecto, el caso de Charagua Iyambae es significativo porque la legitimidad de origen de las 46 autoridades electas que conforman el GAIOC es resultado de la combinación de las decisiones de las asambleas zonales comunales (en las cuatro zonas guaraníes) y del voto ciudadano (individual y secreto) en las dos zonas urbanas con población mayoritariamente intercultural<sup>6</sup>.

5 Los dispositivos y mecanismos institucionales de la democracia comunitaria son disímiles, según las particularidades de los formatos de autogobierno de las NPIOC. Sobre estos formatos de autogobierno indígena (toma de decisiones, estructuras institucionales y elección de las autoridades originarias), ver los trabajos de Silvia Rivera (1990) y Alberto García (2018).

6 Para un mayor detalle de la diversidad institucional de los GAIOC de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya, ver Alberto García (2018).

En ese sentido, con las AIOC y la concreción de la diversidad institucional sobre la base del desarrollo de la democracia comunitaria, la *democracia intercultural* es un recurso normativo e institucional que propone, de manera continua e incremental, atender desafíos de reinención político-institucional que posibiliten el diálogo, encuentro, balanceo y asentamiento de las formas democráticas (la demodiversidad) del sistema de gobierno del Estado Plurinacional.

## Avances, dificultades y desafíos

Según Boaventura de Sousa Santos (2010), la *democracia intercultural* en Bolivia enfrenta desafíos vinculados a la reinención de la democracia y a 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”, a saber, la relación horizontal entre las formas democráticas en la dinámica institucional del Estado. En este contexto, la *democracia intercultural* enfrenta el dilema de establecer los recursos normativos y dispositivos institucionales que en el curso de la gestión de conflictos de complementación y/o articulación se seguirían o bien se utilizarían. 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 las cosmovisiones político-culturales, sino más bien la autonomía, el desencuentro y/o dislocamiento entre estas, 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 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 o alcance, o bien por ser contingentes y particulares. Entonces, de acuerdo con Santos (2010), la edificación de los recursos y mecanismos institucionales vendría a ser el resultado de decisiones experimentales de apertura política e institucional a las dinámicas y pulsiones continuas y conflictivas de la sociedad y, con ello, al desarrollo de una nueva arquitectura institucional de la democracia y el Estado. En ese sentido, la edificación de la *democracia intercultural* deviene en un proceso continuo de apertura a la constitución instituyente de los pueblos (*demós*) en el establecimiento y definición de las estructuras de gobierno (*kratos*).

Un tercer desafío es la atención al acoplamiento o incorporación de la forma comunitaria al sistema de gobierno que desdibujan continuamente las fronteras de lo que, desde el ámbito jurídico e institucional, puede reconocerse como válido y/o

legítimo. Como mencionamos al incorporar la forma comunitaria, los formatos de participación, representación 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, ya que con la presencia de las formas comunitarias opera una suerte de acoso permanente de la sociedad al Estado que reiteradamente busca reinsertarse. En otras palabras, la democracia comunitaria (la multiplicidad de formatos que supone) es un boquete normativo que disloca lo instituido, pues no tiene una forma única o específica de registro y desarrollo (Guzmán, 2014).

Ahora bien, este proceso no es lineal ni mecánico, puesto que el desarrollo y ejercicio de la *democracia intercultural* es enteramente un proceso político o bien un resultado de este. La mayor dificultad para su adecuado ejercicio es el asentamiento o cierre de los procesos político-institucionales en uno de los formatos de democracia, buscando desincentivar, subsumir y/o neutralizar el desarrollo y ejercicio de los otros. Anular y/o reducir las posibilidades de uno de los formatos en beneficio o supremacía de otro reduciría las potencialidades normativas e institucionales de la *democracia intercultural* para la gestión de los conflictos democráticos, situación que podría acontecer a través del establecimiento de barreras normativas (legales) y/o políticas que delimiten adrede el despliegue de los mecanismos y/o dispositivos de las formas democráticas. Se entiende que la edificación de esta democracia es el resultado de la experimentación política que emerge de diversas disputas performativas que buscan, una y otra vez, redefinir y replantear los contornos del campo político para posibilitar un mayor flujo de decisiones colectivas, y una mejor gestión democrática de los conflictos.

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 y de estructuras institucionales de autogobierno. Apertura que pone en evidencia la asimetría de la condición social y, por ende, la ambición social de acceso irrestricto a la igualdad (Rancière, 2006) y reinención del orden establecido. De ahí la disputa en torno a su significado e interpretación, ya que la *democracia intercultural* busca remover las convenciones sobre la definición de la democracia para resignificarla. Así, se desata la querrela entre los detractores que se resisten a reconocerla y los acólitos que, reconociéndola, la limitan para inhibirla; por ello es una noción esquiva que juega a fijaciones normativas precarias y se desplaza hacia cambios e innovaciones político-institucionales.

De esta manera, la *democracia intercultural* tiene un registro “impuro” puesto que, retomando una imagen metafórica de un archipiélago, más que un puerto de encalle, expresa el fluir de ida y vuelta por cauces y espacios comunes que vinculan las diferencias. La *democracia intercultural* es el navegar continuo en los cursos de vinculación de las islas, sin carta prestablecida o bien sin encalladura definitiva. Expresa, en términos procedimentales, las rutas signadas y, paradójicamente, de disloque o huida. Además de paraguas normativo de un sistema de gobierno compuesto, es y deviene en un dispositivo operativo; permite designar lo que debe ser la democracia para facilitar la gestión pluralista de las interacciones políticas. En suma, es una noción esquivada pues se halla en incesante movimiento, cambio y desplazamiento.

## Vocablos de referencia

Interculturalidad - Órgano Electoral Plurinacional - SIFDE - Cultura democrática intercultural

## Bibliografía

Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. México: FCE.

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.

Fernández, Marcelo (2010). *Pluriversidad. Colonialidad de los usos y costumbres. Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos de tierras altas (La Paz-Oruro)*. La Paz: TSE/IDEA Internacional.

Exeni, José Luis (2013). “Democracia intercultural ese horizonte”. En: *Andamios* N° 7 y 8. La Paz: Proyecto de Fortalecimiento Democrático, PNUD/TSE, pp 140-146.

García, Alberto (2018). “Formas de (auto) gobiernos indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”. En: *Diversidad institucional autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. La Paz: TSE/VA/CONAIOC/PNUD.

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

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

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

Mesa, Carlos (2013). *La sirena y el charango. Ensayo sobre el mestizaje*. La Paz: Gisbert.

Mayorga, Fernando (2011). *Dilemas: ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: Plural Editores/CESU/UMSS.

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

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 Amáutica Fausto Reinaga.

Rivera, Silvia (1990). “Democracia liberal y democracia de ayllu: El caso del Norte Potosí, Bolivia”. En C. Toranzo (Ed.). *El difícil camino hacia la democracia*. La Paz: ILDIS.

——— (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.

——— (2014). *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS*. La Paz: Plural Editores.

Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: CESU/UMSS/Plural Editores.

Tapia, Luis *et al.* (2013). *Procesos y proyectos democráticos en Bolivia*, La Paz: Autodeterminación.

Toranzo, Carlos (2012). “Burguesía chola y neoliberalismo popular. Entrevista”. En: *Decursos Revista de Ciencias Sociales* N° 25. Cochabamba: CESU/UMSS.

Zizek, Slavoj (1998). “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”. En: Zizek, S.; Jameson, F. *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

## **Normativa**

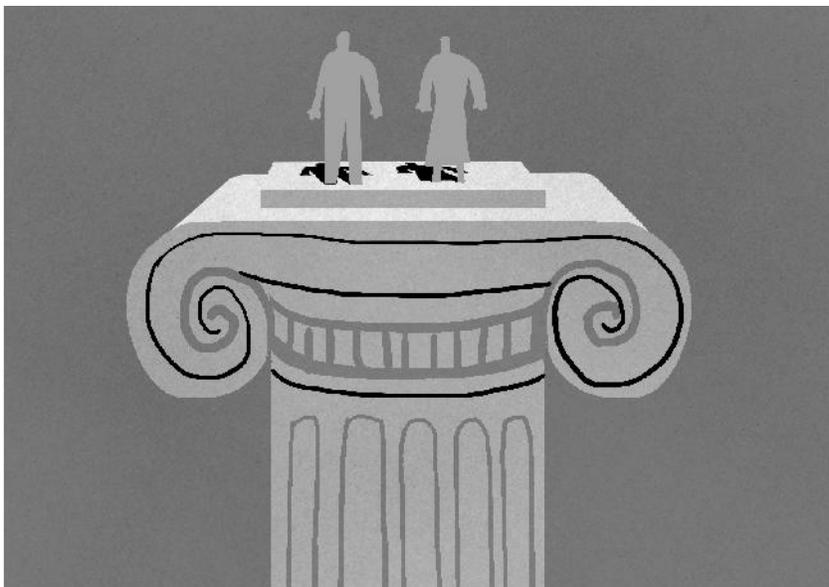
Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Democracia paritaria

Carmen Sánchez García



## Conceptualización y/o caracterización

La *democracia paritaria* es el modelo de democracia cuyo fundamento es la igualdad sustantiva en el ejercicio de la ciudadanía de mujeres y hombres, en todas las esferas de la vida pública y privada. Se inscribe en el ideal de la democracia como un sistema conformado a partir del reconocimiento igual e imparcial de los derechos de toda la ciudadanía, basada en la noción de una humanidad única en la que todos tienen el mismo valor.

Según la norma marco para consolidar la *democracia paritaria* (Parlatino y ONU Mujeres, 2014), se define como el modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo. Sus fines son los siguientes: a) el establecimiento de un nuevo contrato social y forma de

organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas; b) un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres, en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.

Como modelo de democracia implica una nueva forma despatriarcalizada de organización de la sociedad y del Estado, que garantice una igualdad sustantiva; la transformación de las relaciones de género, que implica las relaciones de poder en todas las dimensiones de la vida pública y privada, con igual valor y en igualdad de condiciones que los hombres; el posicionamiento de las mujeres como sujetas de derecho sin discriminación de ningún tipo en la participación política, en sus diferencias y en su diversidad cultural; en paridad en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones, con pleno ejercicio de la libertad conferida en un estado de derecho.

## Marco constitucional y normativo

La sociedad no ha logrado integrar a todos sus miembros como iguales, como es el caso de las mujeres, y la inclusión de ellas no ha significado el ejercicio real de derechos y obligaciones por y para todas y todos, realidad que ha conducido a plantear formas de democratización de la democracia con la *democracia paritaria*.

La *democracia paritaria* es un concepto en actual construcción. Al respecto, se presentan diferentes posturas, desde la perspectiva de feminismo de la igualdad y de la diferencia, y de la crítica a la universalidad abstracta moderna, monocultural y homogeneizante, que niega la diversidad cultural. El debate, todavía en curso, relocaliza la igualdad como elemento esencial de la democracia, en su carácter crítico a la universalidad abstracta, planteando una universalidad incluyente en su indisoluble relación con el pluralismo cultural (Young, 2000; Santos, 2005).

La noción de *democracia paritaria* se plantea por primera vez en la Declaración de Atenas<sup>1</sup>, que señala “que la igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones”, junto a otros postulados con el objetivo central conseguir un reparto equilibrado de los poderes públicos y privados entre mujeres y hombres.

Los instrumentos internacionales tuvieron un papel decisivo para que los Estados adopten medidas en pro de la igualdad, como la Convención sobre la Eliminación

1 En 1992 se reunieron ministras y exministras europeas en la Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones, realizada en Atenas, quienes emitieron la *Declaración de Atenas*.

de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>2</sup>, que se convirtió en la carta internacional de derechos de las mujeres en todas las áreas de vida, como en el campo político, para que se adopten medidas destinadas a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública de un país.

En el contexto latinoamericano, las conferencias regionales sobre la mujer en América Latina y el Caribe ratifican y amplían los alcances de los derechos de las mujeres, específicamente los referidos a los derechos políticos, como la igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. La X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe con el Consenso de Quito (2007) es la que expresa explícitamente las bases de la paridad:

La paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres (ONU, CEPAL, 2007).

Las posteriores conferencias regionales ratifican la consolidación de la *democracia paritaria*.

En 2014, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) discutió y aprobó la *Norma Marco para Consolidar la Democracia paritaria*, que establece el compromiso de los Estados con la igualdad sustantiva, la paridad y la *democracia paritaria* (26/11/2015). El objetivo es consolidar la *democracia paritaria* como meta de la región y establece que su aplicación:

- 1) Comprende a todos los poderes y/o órganos de la institucionalidad pública, según corresponda al ordenamiento constitucional de cada Estado; y
- 2) Será de aplicación en toda la estructura y organización territorial del Estado, incluyendo los niveles nacional y subnacionales, sin perjuicio del grado de descentralización de la organización político-administrativa de los Estados, constitucional y legalmente reconocidos.

A escala nacional, la trayectoria histórica de la legislación electoral muestra las dificultades reales, no solo para que se reconozcan efectivamente los derechos políticos de las mujeres, sino el tiempo transcurrido hasta lograr la paridad. Con la Constitución Política del Estado (CPE) se introduce uno de los cambios más

<sup>2</sup> La CEDAW fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas y puesta en vigor en 1981.

importantes en el sistema democrático boliviano, estableciendo la “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (Art. 11) en el ejercicio de las tres formas de democracia. Esta norma pretende revertir la exclusión de las mujeres del sistema político, y generar condiciones para reconstituir la democracia y el sistema político, planteando desafíos para su construcción en términos no solo de una equivalente representación política en la democracia representativa, sino de la paridad en la democracia directa y participativa, y comunitaria. La aplicación de la paridad y alternancia se prescribe con alcance a todos los órganos públicos.

Las leyes N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional y N° 026 del Régimen Electoral sentaron las bases para las reformas institucionales vinculadas a los mandatos para garantizar la democracia. Esta legislación incorpora la paridad y alternancia como norma electoral, define la composición y funcionamiento del OEP, así como sus obligaciones y atribuciones, entre las que se encuentran garantizar el ejercicio de los derechos políticos individuales y colectivos; verificar en todas las fases de los procesos electorales el estricto cumplimiento del principio de equivalencia, garantizando la paridad y alternancia entre varones y mujeres en la presentación, por parte de las organizaciones políticas, de candidaturas de alcance nacional y autonómico (Ley N° 018, Art. 23).

Uno de los avances en cuanto a la protección y garantía para el ejercicio de los derechos políticos es el reconocimiento como delitos electorales del acoso y la violencia política, en concordancia con la Ley N° 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia y la Ley N° 243 Contra el Acoso y la Violencia Política, que se promulga como instrumento jurídico con el objetivo de eliminar las formas que restringen el ejercicio de la función pública de todas las mujeres candidatas, electas, designadas o en el ejercicio de funciones político-públicas.

En la Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, promulgada el año 2018, se incluye el concepto de *democracia paritaria*, como el cumplimiento del enfoque y criterio de paridad en la vida orgánica de las organizaciones políticas y en la conformación de estructuras orgánicas, dirigencias y definición de candidaturas; como el ejercicio igualitario de los derechos políticos para la superación de las relaciones de poder, así como el ejercicio de las relaciones de complementariedad entre mujeres y hombres en las organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC).

Este cuerpo de leyes modifica las reglas de la democracia en Bolivia. El sistema político incluye a nuevos sujetos, como las mujeres, lo que da lugar a nuevas formas de representación y de toma de decisiones, que ha colocado al país en una posición

de avanzada en cuanto a la participación política de las mujeres en los poderes públicos desde la perspectiva formal.

## Experiencias relevantes

Los avances logrados en materia de derechos formales de las mujeres son evidentes, se encuentran constitucionalizados como derechos humanos, lo que representa un nuevo estatus de ciudadanía que se respalda formalmente con la conquista de la paridad que modificó el sistema de representación, no solo en cuanto a un esquema político de ampliación democrática, sino como una medida hacia la *democracia paritaria*. La paridad formal incidió en la ruptura de la exclusividad masculina en el ejercicio del poder público y produjo un proceso de democratización inédito con reformas legislativas e institucionales favorables a la igualdad política.

Se identifican tres campos de desarrollo relevante de la aplicación de la paridad como una estrategia para ampliar la libertad, la autonomía de las mujeres, en el marco de la igualdad sustantiva bajo el horizonte político de la *democracia paritaria*, que son: la paridad en los órganos de poder público, el progresivo empoderamiento político de las mujeres y la institucionalidad.

La paridad numérica en los órganos legislativos a escala nacional y subnacional, así como en el OEP, constituye el referente más relevante del proceso de democratización en el ejercicio de los poderes públicos. Esta paridad no tiene correspondencia con la participación en los órganos ejecutivos, que presenta una exclusiva participación masculina en los máximos cargos de autoridades electas a escala nacional y departamental. Solo en el caso de los órganos ejecutivos municipales en el año 2015 se registró un total de 29 alcaldesas, de 339 municipios (8,5 %).

Las Elecciones Nacionales de 2014 y las subnacionales de 2015 registraron datos inéditos en cuanto a la participación de las mujeres como candidatas y como electas. En la Asamblea Legislativa Plurinacional se registró el 50 % de participación de mujeres, por primera vez, en la Cámara de Diputados/as. En la Cámara de Senadores/as hubo un 44 %. A nivel departamental se registró una participación del 45 %, que corresponde a 123 mujeres de un total de 272 asambleístas departamentales. En el ámbito municipal hubo un 51 % de la composición de los concejos municipales, que equivale a 1.007 concejales.

Por su parte, su participación y representación política se convirtió en un proceso de ciudadanía y politización que fortaleció el empoderamiento político de las mujeres, que desafía la inclusión subordinada de las mujeres al campo político, a

pesar de que su inserción al Estado enfrenta múltiples formas de coacción para su exclusión, como es la discriminación y el acoso y violencia política.

Las trayectorias políticas de varias mujeres muestran que tienen un progresivo dominio de los asuntos políticos y públicos que configuran nuevas pautas y perfiles en su participación política, con proclividad a que su participación propositiva contribuya a reducir la brecha, promover la igualdad de género y participar en la toma de decisiones en asuntos que afectan al conjunto de la sociedad, aunque las estructuras de poder y la dinámica política frenan las posibilidades de adoptar una agenda de género y las colocan en posiciones marginales de los centros estratégicos de decisión política.

En cuanto a la institucionalidad, la CPE y la legislación electoral constituyeron el soporte para las reformas adoptadas en el ámbito electoral a través de mecanismos institucionales para el cumplimiento de la paridad y los derechos políticos de las mujeres, como la creación del mecanismo de género para garantizar la paridad y alternancia, y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en el marco de la democracia intercultural y paritaria.

## **Avances, dificultades y desafíos**

Con la paridad se inaugura un nuevo periodo en el marco de la democracia formal, con resultados de una presencia paritaria formal en la Asamblea Legislativa Plurinacional, en las asambleas legislativas departamentales y en los concejos municipales, que refleja la inserción de las mujeres en el Estado; el ejercicio de su derecho a ser elegidas, y la configuración del nuevo escenario público y político con la participación de las mujeres.

La paridad formal no se ha traducido en paridad real, se mantiene la brecha entre la ley y su aplicación. La paridad se inscribe en un modelo político que instala y naturaliza desigualdades, y este es el límite fundamental para su consolidación que muestra la fragilidad de los avances en una incipiente institucionalidad, que por su debilidad no garantiza su cumplimiento, no solo para que se reconozcan efectivamente los derechos políticos de las mujeres, sino para consolidarla en todos los órganos de poder estatal, desde la perspectiva de la aplicación del principio democrático fundamental de la igualdad.

El acceso de las mujeres al sistema político en un sistema patriarcal colonial capitalista determina las formas y las condiciones de esta inclusión, que de partida es subordinada al campo político. La inserción de las mujeres a la política no significa necesariamente el ejercicio del poder. Se obtienen poderes simbólicos y micro-poderes, pero en general su participación en las esferas de poder se da con un

carácter de marginalidad, sin haber accedido a participar en los núcleos de poder, que son los que deciden sobre la direccionalidad del Estado y de la sociedad.

La inserción de las mujeres en el espacio público y político enfrenta múltiples formas de coacción para su exclusión, siendo las más frecuentes: a) el acoso y la violencia política (AVP), que se produce con mayor recurrencia al interior de las organizaciones políticas, expresando no un déficit democrático, sino un régimen no democrático. El AVP no es visible como un hecho político, la institucionalidad en construcción no logra desplegar un sistema efectivo de protección; y b) el trabajo del cuidado es identificado como otra de las barreras estructurales que muestra los límites de la democratización, que es una de las presiones sociales más fuertes que media en las decisiones de las mujeres para ingresar o salir del espacio público.

En los municipios indígenas y en las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) se enfrentan restricciones al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y a su participación en paridad, por las tensiones y contradicciones existentes entre la norma general y los procedimientos propios, como es el caso de los arreglos locales como la gestión compartida; la exclusiva colocación de las mujeres en el ámbito doméstico y del cuidado; y el persistente tutelaje masculino justificado en la minoridad e inferioridad femenina.

En las organizaciones políticas y sociales se mantienen vigentes los rasgos de ejercicios pseudodemocráticos de base patriarcal, planteándose como desafío la democratización de las organizaciones políticas. En general, las organizaciones políticas tienen una organización jerárquica de género, expresan un reconocimiento discursivo de la equidad de género, pero en la realidad se imponen las restricciones internas a la concreción de la paridad sustantiva, al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, con expresiones recurrentes de discriminación, acoso y violencia política que se destacan por su regularidad, especialmente en los procesos electorales contra candidatas, y en la gestión pública de autoridades mujeres electas.

Actualmente se plantean como desafíos no solo los indispensables cambios institucionales que incidan en cambios culturales, sino las transformaciones en el conjunto de la sociedad, ya que la vía electoral no es la única hacia la *democracia paritaria*. Se plantea la necesidad de ampliar los esfuerzos para democratizar todos los ámbitos de la vida política, pero también de la vida cotidiana, del espacio privado, en la perspectiva de despatriarcalizar, descolonizar y desmercantilizar esos espacios (Santos, 2005). Los avances son importantes, pero insuficientes aún en el camino de la paridad hacia la *democracia paritaria*.

## Vocablos de referencia

Paridad y alternancia – Despatriarcalización – Complementariedad

## Bibliografía

Cobo, Rosa (1999). “Multiculturalismo, *democracia paritaria* y participación política”. En: *Política y Sociedad*, N° 32. Pp.53-65. Madrid. Universidad de la Coruña. Recuperado de: <http://www.cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0518/POSO9999330053A.pdf>.

——— (2000). “Política feminista y *democracia paritaria*”. En: *Revista Leviatán* N° 80. Pp.85-99.

Fraser, Nancy. *Repensando la esfera pública. Una contribución a la democracia realmente existente*. Recuperado de: [http://estudios.sernam.cl/img/upoloads/fraser\\_esfera\\_publica.pdf](http://estudios.sernam.cl/img/upoloads/fraser_esfera_publica.pdf).

Parlamento Latinoamericano, ONU Mujeres (2014). Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria. Recuperado de: [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf).

Santos, Boaventura de Sousa (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.

Young, Iris Marion (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra.

## Normativa

Cumbre de Mujeres en el Poder (1992). *Declaración de Atenas: Cumbre Europea “Mujeres en el poder”*. Atenas.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2012). *Ley N° 243 Contra el Acoso y la Violencia Política*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2013). *Ley N° 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2018). *Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas*. La Paz: Gaceta Oficial.

Organización de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra a Mujer (CEDAW)*.

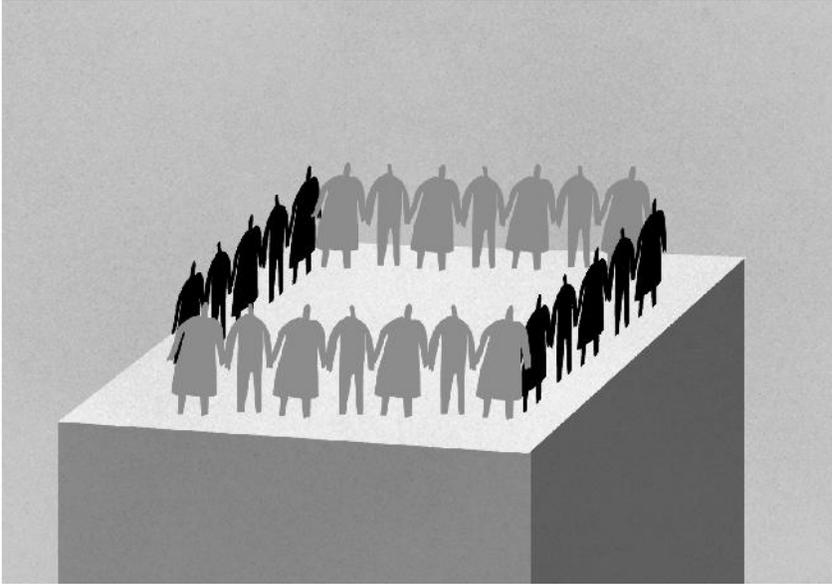
Organización de las Naciones Unidas; CEPAL (2007). *Consenso de Quito: Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Quito: ONU, CEPAL.

Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino); ONU Mujeres (2014). *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*. Parlatino, ONU Mujeres.



# Derechos colectivos

Vilma Romero Tapia



## Conceptualización y/o caracterización

La palabra derecho deriva del latín *directus*. En la definición presentada por la RAE, “es el conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva”. Para los propósitos presentes se utiliza la conceptualización que deviene de los derechos humanos, que “...son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna...” (Unión Interparlamentaria, 2016).

El carácter integral de los derechos humanos fue definido por la Conferencia Mundial de 1993, donde se afirmó:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993).

Los *derechos colectivos* forman parte sustancial de los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el derecho a la libre determinación de todos los pueblos –y que “(e)n virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”– está consagrado tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La idea ampliamente generalizada de considerar que un Estado era igual a un pueblo develó la persistencia de una antigua práctica de los Estados.

### *Los derechos colectivos*

En agosto de 1970, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU encargó un examen general sobre la situación de los pueblos indígenas al interior de los Estados (estudio realizado bajo la dirección del Relator José Martínez Cobo). Los resultados del estudio arrojaron datos irrefutables de que numerosos Estados, de forma activa, no solo pretendieron la asimilación a la “sociedad nacional” de los pueblos indígenas, sino que en esa su intención habían generalizado la discriminación hacia los mismos. En ese contexto, el campo del derecho internacional tuvo un importante desarrollo con la aprobación del Convenio 169 en 1989, por la Organización Internacional del Trabajo, donde se establece una definición de pueblos indígenas como parte del reconocimiento de derechos fundamentales en su condición colectiva.

En septiembre de 2007 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la decisión marcó un hito y tuvo como uno de sus efectos más importantes la comprensión de que los *derechos colectivos* no solo son atribuibles a los pueblos representados por Estados (Estado = Nación), lo es también a los pueblos diversos que conforman la sociedad nacional. La Declaración no solo plasma las legítimas aspiraciones de los pueblos indígenas, también abre un nuevo horizonte a la comprensión de los

*derechos colectivos* de los pueblos, que históricamente no fueron parte de la sociedad dominante en los Estados.

Con el nuevo contexto normativo, los *derechos colectivos* se presentan como parte de una respuesta a sus titulares, en un escenario donde aún persisten dudas sobre la posibilidad de que hacer efectivos los principios de igualdad y no discriminación sea suficiente para garantizar la existencia de pueblos diferenciados y al interior de las sociedades nacionales. En ese sentido, se podría exponer al menos dos grupos de *derechos colectivos* que deben ser respetados y protegidos por los Estados:

- 1) Derechos para permanecer en su condición de pueblos.
- 2) Derechos para ser parte efectiva de las decisiones nacionales.

El primer grupo de *derechos colectivos* se refiere principalmente a:

- i) La prohibición del crimen de genocidio (Naciones Unidas, 1948).
- ii) Mantener su propio sistema de autoridades y de toma de decisiones (Naciones Unidas, 1966a).
- iii) Ejercer su propio derecho (*Ibid.*).
- iv) Definir sus propias prioridades de desarrollo (Naciones Unidas, 1966b).
- v) Goce de sus tierras y territorios (*Ibid.*)
- vi) Conservar sus tradiciones, religiosidad e idioma (*Ibid.*).

El segundo grupo, en tanto, se refiere a los derechos a:

- i) La autonomía y autogobierno (Naciones Unidas, 1966a).
- ii) Representación en los ámbitos de toma de decisiones (*Ibid.*).
- iii) Ser consultados cuando se tomen medidas que pudiesen afectar su integridad (Naciones Unidas, 1965).
- iv) Participar en los beneficios de proyectos que se implementen en sus comunidades o territorios (Naciones Unidas, 1966b).

El derecho internacional de los derechos humanos también protege *derechos colectivos* de otros grupos que portan características diferenciadas, por ejemplo, por razones

de origen o de adscripción religiosa; estos son los casos de los afrodescendientes u otras colectividades. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (La Comisión y la Corte) otorga a estos grupos específicos derechos similares a los reconocidos a los pueblos indígenas.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado (CPE, 2009) contempla dos dimensiones de reconocimiento de los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas: la primera incluye como principio el carácter Plurinacional del Estado, en tanto que la segunda contempla un amplio catálogo de *derechos colectivos* de *nación y pueblo indígena originario campesino*, contenidos en el capítulo IV de la Ley Fundamental.

El Convenio 169 de la OIT contempla una definición de pueblos indígenas:

[Los que] en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En la CPE (Art. 30, I) se define en un sentido más específico a este sujeto colectivo:

Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

Con base en la organización señalada en dos grupos de *derechos colectivos*: 1) Derechos para permanecer en su condición de pueblo y, 2) Derechos para ser parte efectiva de las decisiones nacionales, esbozaremos un estado de situación del marco constitucional y normativo aplicable a los *derechos colectivos* en Bolivia. Cabe resaltar que el carácter plurinacional del Estado boliviano podría considerarse como una precondition para el respeto y protección de ambos grupos de *derechos colectivos*.

### *Derechos para permanecer en su condición de pueblo*

#### a) *Prohibición del crimen de genocidio*

La CPE (Art. 14, III) afirma: “El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta

Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”. En el artículo 30, II, 1 se consagra el derecho de los pueblos indígenas “a existir libremente”. Así también, el artículo 31, I estipula que “las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en sus formas de vida individual y colectiva”. Por su parte, la Ley N° 450 de Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en situación de Alta Vulnerabilidad (2013) establece como uno de sus principios:

Protección. Encaminado a la adopción de un marco específico de protección especial, en todos los niveles del Estado Plurinacional, para resguardar los sistemas de vida de las naciones y pueblos indígena originarios en situación de alta vulnerabilidad, cuya sobrevivencia física y cultural esté extremadamente amenazada.

*b) A mantener su propio sistema de autoridades y de toma de decisiones*

La CPE (Art. 30, II, 14) garantiza el derecho: “Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión”. Entre las definiciones contenidas en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Art. 6, III) se incluye:

Constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena.

Asimismo, la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (Art. 4, 1) establece entre sus principios la plurinacionalidad, por lo que el “Órgano Electoral Plurinacional asume y promueve la existencia plena de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y de las comunidades interculturales y afrobolivianas que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia”.

*c) A ejercer su propio derecho*

El artículo 190, I de la CPE establece que “Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y

procedimientos propios”. En consonancia, la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, en su artículo 12, define:

- I. Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son de cumplimiento obligatorio y serán acatadas por todas las personas y autoridades.
- II. Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son irrevisables por la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y las otras legalmente reconocidas.

A su vez, la Ley N° 025 del Órgano Judicial (Art. 159) estipula:

La vigencia y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y de competencia se ejercen a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

Se fundamenta en el carácter Plurinacional del Estado, en el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a su libre determinación, autonomía y autogobierno y en aquellos derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

*d) A definir sus propias prioridades de desarrollo*

El artículo 7 del Convenio 169 establece:

- 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural...

En consonancia y respecto a las funciones de la autonomía indígena, se debe “... impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio” (LMAD, Art. 8, 1).

*e) A gozar de sus tierras y territorios*

En el artículo 30 de la CPE se reconoce los derechos: “4. A la libre determinación y territorialidad... 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios”. El Convenio 169 de la OIT define la alta importancia de la tierra y el territorio para los pueblos indígenas, a través de siete artículos que estipulan los derechos a la propiedad y

tenencia a la tierra y el territorio, así como las medidas para proteger su integridad. El Convenio estipula:

Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

En concordancia, la CPE (Art. 394. III) establece:

El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria.

*f) A conservar sus tradiciones, religiosidad e idioma*

La CPE (Art. 30. II) afirma el derecho:

2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión (...).
9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados (...).
12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.

Al respecto, el Convenio 169 de la OIT (Art. 27. 1) estipula:

Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

La Ley N° 070 de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, en su artículo 3.8 (Bases de la Educación), establece que la educación:

Es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo. Desde el potenciamiento de los saberes, conocimientos e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas...

*Derechos para ser parte efectiva de las decisiones nacionales*

*a) A la autonomía y autogobierno*

La CPE (Art. 30. II. 4) reconoce el derecho “a la libre determinación y territorialidad.” Así también, esta norma fundamental define:

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 (Art. 289).

Por su parte, la LMAD establece:

El gobierno autónomo indígena originario campesino estará conformado 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 de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

*b) A representación en los ámbitos de toma de decisiones*

La CPE (Art. 30, II, 5) reconoce a los pueblos indígenas “que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado”. A su vez, la Ley del Régimen Electoral (Art. 50), respecto a las circunscripciones para la elección de representantes nacionales, asigna “...siete (7) circunscripciones especiales para Diputadas y Diputados indígena originario campesinos”. Para representantes departamentales “...se asignarán escaños para la elección de representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en el departamento”. Para las autonomías regionales y municipales se incluyen criterios de representación similares a los de las autonomías departamentales.

*c) A ser consultados cuando se tomen medidas que pudiesen afectar su integridad*

La CPE (Art. 30, II, 15) establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a:

...ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado,

de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

Expertos en normas de la OIT han establecido que la aplicación de la consulta es la piedra angular del Convenio 169. Al aplicarse las medidas para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, se requiere que se realice en consulta y participación de los mismos, como la garantía central para superar la usual práctica de funcionarios públicos que generalmente pretenden una asimilación de estos pueblos.

d) *A participar en los beneficios de proyectos que se implementen en sus comunidades o territorios*

Tanto la CPE (Art. 30, II, 16 y 17) como el Convenio 169 (Art. 15, 1) establecen que los pueblos indígenas gozan del derecho a participar de los beneficios que resultasen de proyectos diversos que se implementen en sus territorios. La CPE reconoce el derecho:

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

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio...

Finalmente, la CPE (Art. 32) estipula:

El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

## Experiencias relevantes

La CPE ha generado un nuevo contexto normativo que ha dado lugar a un amplio desarrollo de nuevas normas e interpretaciones constitucionales, dirigidas a respetar y proteger los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas. Aunque hay una percepción marcada que indica pocos avances con relación a los esperados, es incuestionable que los pueblos indígenas hoy cuentan con un marco normativo propicio para la realización de sus *derechos colectivos*.

Es indudable que los fundamentos y principios de la mayoría de las nuevas leyes ratifican el carácter plurinacional del Estado boliviano, lo que constituye la base

para los procesos de transformación de largo plazo. Sin embargo, muchas disposiciones contenidas en las normas no mantienen coherencia con esos fundamentos y principios, lo que refleja la necesidad de incrementar los esfuerzos para continuar haciendo realidad la plurinacionalidad.

Existen dos campos de los *derechos colectivos* que parecen transitar un rumbo esperanzador para los pueblos indígenas en Bolivia. El primero se refiere al establecimiento de *autonomías indígenas*; el segundo, al *ejercicio del derecho propio de los pueblos*.

En los últimos años, luego de un largo recorrido, se han constituido en el país tres gobiernos autonómicos indígenas con apego a sus estatutos aprobados en referendo. Dos de ellos (Charagua Iyambae y Uru Chipaya) han convertido en autogobierno indígena una modalidad de gobierno municipal previamente existente; y el tercero (Raqaypampa) resulta ser una entidad nueva, basada en la ocupación espacial ancestral.

El proceso de conversión de municipio en autonomía indígena ha tenido como detractores, entre otros, a los propios actores del gobierno municipal; por lo tanto, los gobiernos autonómicos indígenas agudizaron sus capacidades de diálogo intercultural, lo que posibilitó que los sectores antagónicos puedan sumarse al proceso o, al menos, no lo impidan. Una experiencia muy aleccionadora se vivió en el proceso de establecimiento de la Autonomía Indígena Guaraní Charagua Iyambae, donde el diálogo intercultural posibilitó el incremento de participación de las mujeres y los jóvenes. Y en general, dado que los Estatutos Autonómicos indígenas requieren un control de constitucionalidad, su contenido cumple con los estándares internacionales y constitucionales de derechos humanos, empezando por los *derechos colectivos*.

A su vez, el ejercicio del derecho propio es una de las reivindicaciones más anheladas de los pueblos indígenas, no solo porque buscan eliminar la criminalización al ejercicio de ese derecho por parte de operadores de la justicia ordinaria, sino porque al mismo tiempo los pueblos están fortaleciendo sus sistemas de administración de justicia a fin de sobrepasar su carácter oral para construir razonamientos que les permitan acudir al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) a defender el ejercicio de este derecho.

Dado que la Ley de Deslinde Jurisdiccional ha limitado la competencia material a las autoridades indígenas, varios pueblos lograron que el TCP ampare sus actuaciones sobre la base de los preceptos constitucionales. A su vez, el Tribunal cuenta con una dirección de descolonización que realiza estudios y peritajes que buscan

contextualizar y hacer comprensible, para el derecho positivo, los procedimientos y decisiones de la justicia indígena.

## Avances, dificultades y desafíos

El reconocimiento de los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas en Bolivia resulta paradigmático. La decisión de elevar a rango de ley la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas representa un importante nivel estructural de protección de los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas, ya consagrados desde 1991, cuando Bolivia ratificó el Convenio 169 de la OIT. Tanto la Declaración como el Convenio han sido incluidos en el catálogo de *derechos colectivos* de la CPE, vigente desde 2009. Veamos el balance según los dos grupos de *derechos colectivos* que orientaron la presente reflexión:

### *Derechos para permanecer en su condición de pueblo*

- a) *La prohibición del crimen de genocidio.* Si bien la CPE contempla disposiciones para los pueblos indígenas en situación de alta vulnerabilidad, la Ley N° 450 de Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad (2013) a la fecha no cuenta aún con un Reglamento que permita su implementación, lo que ha sido utilizado como argumento por funcionarios de algunas entidades públicas para explicar la falta de protocolos de protección de estos pueblos en sus actuaciones.
- b) *A ejercer su propio derecho.* La CPE reconoció el derecho de los pueblos indígenas a su propio derecho a través de sus normas y autoridades. Sin embargo, la Ley de Deslinde Jurisdiccional, si bien estipula la obligatoriedad en el cumplimiento de las decisiones de las autoridades indígenas, limita el ámbito de competencia material a casos denominados “menores”. El proyecto de ley fue ampliamente consultado por el Viceministerio de Justicia Indígena, sin embargo, los acuerdos de la consulta fueron ignorados, en gran medida, por la Asamblea Legislativa al momento de sancionar la norma.
- c) *A gozar de sus tierras y territorios.* Los derechos a las tierras y territorios de los pueblos indígenas se encuentran protegidos por la CPE y las normas internacionales en materia de derechos humanos, los que gozan de preeminencia en relación al derecho interno. Conforme a lo estipulado en la Carta Magna, las denominaciones de los territorios indígenas se modificaron de Tierras

Comunitarias de Origen (TCO) a Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC). Después de 2012, el proceso de saneamiento de territorios indígenas estuvo muy influenciado por la sobreposición de tierras, donde también se encuentran recursos de hidrocarburos o minerales, afectando los procesos de demanda de titulación de los territorios indígenas, entre ellos, la extensión de las demandas indígenas originales.

### *Derechos para ser parte efectiva de las decisiones nacionales*

- a) *A la autonomía y autogobierno.* La Constitución reconoce el derecho “a la libre determinación y territorialidad”; y la Ley de Autonomías estableció las características del *gobierno indígena originario campesino*. A más de ocho años de vigencia de la Ley Marco de Autonomías existen 19 procesos en curso de constitución de autonomías indígenas, tres de las cuales cuentan con gobiernos autónomos establecidos. Eso contrasta con una realidad de presencia muy extensa de los pueblos indígenas en todo el territorio nacional, que incluye 190 territorios indígenas con títulos de propiedad colectiva.
- b) Los requisitos de acceso a la autonomía indígena vía territorio incluyen etapas adicionales, como el requerimiento y obtención de certificados de “ancestralidad” y de “viabilidad gubernativa”. Estos requisitos son considerados obstáculos a la constitución de las autonomías indígenas y, eventualmente, podrían representar una violación al Convenio 169 de la OIT, que establece que el criterio fundamental es la autoidentificación. Se cuestiona también como barrera el “doble referendo”: uno para aprobar la conversión en autonomía indígena y otro para aprobar el estatuto autonómico.
- c) *A representación en los ámbitos de toma de decisiones.* La Ley de Régimen Electoral contempla siete circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígena originario campesinos, así como representación en los niveles departamental y municipal. El número de representantes indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional, que cuenta con 130 diputaciones, es desproporcionadamente pequeño con relación al número de pueblos. Es más preocupante aún que la representación indígena a nivel nacional no sea directa, como lo es a nivel departamental, y que los candidatos a las circunscripciones indígenas deban registrarse en la lista de los partidos nacionales y concurrir a elecciones por voto individual.

- d) *A ser consultados cuando se tomen medidas que pudiesen afectar su integridad.* Si bien la CPE establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a “...ser consultados... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”, este derecho solo se garantiza parcialmente a los pueblos indígenas de Bolivia. En hidrocarburos se han realizado reformas al reglamento limitando plazos a los procesos de consulta, reformas realizadas sin consulta a los interesados. En minería se aplica la consulta para la fase de explotación, pero no así para la de exploración. Proyectos de infraestructura en territorios indígenas, como construcción de carreteras o hidroeléctricas, no son consultados, aduciendo ausencia de una norma. Un proyecto de Ley de Consulta Previa se encuentra en el Órgano Legislativo desde hace cuatro años, sin que haya merecido tratamiento.

## Vocablos de referencia

Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Democracia comunitaria – Plurinacionalidad – Autogobierno – Libre determinación

## Bibliografía

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)

Naciones Unidas / Derechos Humanos (1948). *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx>

————— (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

————— (1966a). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

————— (1966b). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

————— (s/f). *Los instrumentos universales de los derechos humanos*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

————— (2013). “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Manual para las Instituciones Nacionales

de Derechos Humanos”. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_SP.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (2003). *Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Un manual*. Recuperado de: [http://pro169.org/res/materials/es/general\\_resources/Convenio%20num%20169%20-%20manual.pdf](http://pro169.org/res/materials/es/general_resources/Convenio%20num%20169%20-%20manual.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf>

Unión Interparlamentaria / Naciones Unidas (2016). *Derechos Humanos Manual para parlamentarios N° 26*. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf)

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Publicación de la Procuraduría General del Estado. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gob.bo/images/docs/marcolegal/cpe.pdf>

————— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. Recuperado de: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley\\_018.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_018.pdf)

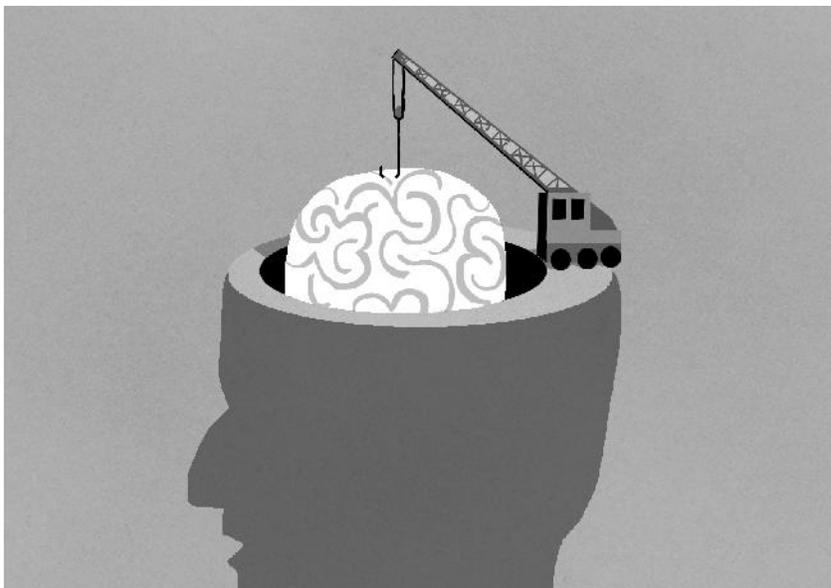
————— (2010b). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”*. Recuperado de: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/03/Ley\\_031.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/03/Ley_031.pdf)

————— (2010c). *Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional*. Recuperado de: <http://tsj.bo/wp-content/uploads/2014/03/ley-073-deslinde-jurisdiccional.pdf>

————— (2013). *Ley N° 450 de Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad*. Recuperado de: [https://www.paho.org/bol/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=publications&alias=39-ley-450-ley-de-proteccion-a-naciones-y-pueblos-indigena-originarios-en-situacion-de-alta-vulnerabilidad&Itemid=1094](https://www.paho.org/bol/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publications&alias=39-ley-450-ley-de-proteccion-a-naciones-y-pueblos-indigena-originarios-en-situacion-de-alta-vulnerabilidad&Itemid=1094)

# Descolonización

Luis Claros Terán



## Conceptualización y estado del arte

El término *descolonización*, al igual que muchos de los que forman parte de los lenguajes políticos, es esencialmente disputado, es decir, uno sobre el cual existen distintas conceptualizaciones en pugna y no puede precisarse un significado estable y plenamente consensual. Por otro lado, es un término cuya controversia se da en el nivel de las prácticas de los sujetos políticos, así como en el de las producciones analíticas de las ciencias sociales y humanas. Por tanto, realizar una entrada que describa el contenido del término *descolonización* implica mostrar los debates en torno a su conceptualización, los cuales, como dijimos, se dan en los espacios de la producción académica y de la práctica política, los que en sociedades como la boliviana tienen entre sí influencias recíprocas y superposicionamientos diversos.

Si bien el término *descolonización* está abierto a la disputa por su sentido, contiene un estrato elemental y evidente que es el punto de partida de cualquier debate: la *descolonización* describe un proceso de superación de la condición colonial, la cual basa la estratificación social en criterios culturales, étnicos o raciales. Por ello, describir las formas de conceptualizar la *descolonización* es al mismo tiempo analizar los modos en que se caracteriza la condición colonial. En esta entrada presentamos un breve recorrido analítico de los principales modos de pensar el problema colonial y su superación, desde las propuestas planteadas a mediados del siglo XX hasta los debates actuales, con un énfasis en las producciones locales.

### *Anticolonialismo y colonialismo interno*

Se dará inicio con las ya clásicas elaboraciones de Aime Cesaire y Frantz Fanon, quienes desde mediados del siglo XX, en el contexto del colonialismo francés, fueron parte del movimiento de la *négritude*, el cual consistía principalmente en una afirmación de la identidad negra ante las contradicciones entre el llamado a la asimilación por parte de la sociedad dominante y la práctica racista de exclusión de dicha sociedad.

En 1950, Cesaire publica *Discurso sobre el colonialismo*, texto donde señala que el fundamento de la acción colonial es el desprecio del hombre nativo, la reducción del colonizado a la condición de “bestia”, reducción en la cual el propio colonizador también se deshumaniza (2006: 19). La colonización se caracteriza como el establecimiento de una relación de dominación, sumisión y explotación que transforma profundamente a los sujetos implicados en la misma. La deshumanización del colonizado pasa, como dijimos, por su reducción a “bestia”, a instrumento de producción. De ahí que Cesaire afirme que la colonización es igual a cosificación. Esta cosificación opera también en el plano de las representaciones: se concibe a los colonizados como seres carentes y sin posibilidades de autodeterminación. En esta situación, la *descolonización* no puede ser otra cosa que una transformación radical que implica la conversión de los seres cosificados en hombres.

En esta línea de argumentación, Fanon enfatiza que en la medida en que la relación colonial se establece y reproduce mediante la violencia, la *descolonización* no puede ser más que un fenómeno violento (1977: 30). La situación colonial fragmenta e inferioriza al colonizado, en cambio la violencia unifica y constituye al pueblo como sujeto en el acto mismo de la guerra de liberación. El fin de la *descolonización* es la creación de un “hombre nuevo”. Cesaire y Fanon, al enfatizar que el colonialismo implica la deshumanización de los hombres, tanto del colonizado como

del colonizador, apuntan a un proceso de gestación de otro tipo de hombres, en ese sentido, la *descolonización* no puede ser la simple reivindicación de la cultura del colonizado, sino la creación de una nueva cultura producto de la violencia transformadora. En esta caracterización, el colonialismo es algo que degrada la condición global y profunda de los seres humanos, por tanto, la *descolonización* es planteada como transformación revolucionaria, total y sin transición.

La situación a la que se enfrentan Cesaire y Fanon es aquella en la cual el dominio y explotación no solo es ejercido por una población culturalmente diferente, sino que tiene su centro de administración política y económica en un territorio separado, en las metrópolis. Esta es la situación que se caracteriza convencionalmente como colonialismo. Por ello, la *descolonización* en tales planteamientos es equivalente a la guerra de liberación nacional. La situación latinoamericana difería en la medida en que en el siglo XIX se habían obtenido las independencias nacionales y se habían constituido nuevos Estados, por tanto, la situación colonial en su sentido formal jurídico-político había sido superada. De ahí que una nueva caracterización sea empleada: la de colonialismo interno.

Será en el ámbito de la sociología latinoamericana de la década de 1960 que se desarrollará el concepto de colonialismo interno. Dicho termino designa “una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos” (González Casanova, 2006: 197). La especificidad de este concepto radica en que la estructura de relaciones sociales se reproduce al interior de los nuevos Estados nacionales, mediante formas de discriminación racial, lingüística y política. Lo propio de esta segunda forma de colonialismo es que son los nuevos Estados los que extienden el control territorial sobre las comunidades indígenas en función de una expansión y articulación de relaciones capitalistas. Una característica del colonialismo interno –en esta etapa del pensamiento latinoamericano– es su relación conflictiva con la noción de clase: “El carácter colonial de las relaciones interétnicas imprime a las relaciones de clases características particulares y tiende a frenar su desarrollo” (Stavenhagen: 260). La condición colonial se definiría por la existencia de una estratificación rígida que funciona en diversos ámbitos de la vida social y que está basada en criterios étnicos; el pleno desarrollo de la sociedad de clases conduciría a la eliminación de esta forma de estratificación y la correspondiente supresión de la condición de colonialismo interno. Sin embargo, esta posición que revela cierto etapismo será complejizada y cuestionada al interior de las propias teorías del colonialismo interno, enfatizando cada vez más la articulación entre relaciones capitalistas y coloniales; por tanto, problematizando la idea de que la proletarianización tiende a eliminar el colonialismo interno.

En general, desde esta perspectiva, la *descolonización* es la supresión de las contradicciones inherentes a la relación colonial, lo cual puede ocurrir a través de medidas de integración nacional que, sin suprimir al indígena, eliminen su condición de ser colonizado. La forma estatal de este tipo de integración sería la de un Estado multinacional, el cual plantea como uno de sus objetivos el desarrollo de las culturas indígenas (*Ibíd.*: 264) y la ampliación de su participación política. En este sentido, la *descolonización* implica ampliación democrática en el marco de la integración nacional con reconocimiento de la diversidad cultural.

### *Katarismo, indianismo y el movimiento indígena de tierras bajas*

En Bolivia, en la década de los 60 se gesta un movimiento que enfatizará la continuidad de la condición colonial en la conformación contemporánea del Estado boliviano. De igual forma que las teorías del colonialismo interno, este movimiento indígena y campesino mostrará que las estratificaciones de la sociedad contemporánea se levantan sobre distinciones culturales y que el racismo sigue actuando como forma de discriminación y exclusión en los diversos ámbitos de la sociedad. La producción simbólica de este movimiento, en sí mismo diverso, articulará las luchas anticoloniales del siglo XVIII posicionando a Túpac Katari como ícono de identificación. En el marco de estos procesos de reorganización y movilización, identificamos dos formas fundamentales de diagnosticar la condición colonial contemporánea que, pese a sus similitudes, configuran distintas maneras de pensar la *descolonización*. Para mostrar estos horizontes nos remitiremos a algunos documentos fundamentales que forman parte de la historia del movimiento katarista y el indianismo.

El Manifiesto de Tiwanaku de 1973 describe la historia de Bolivia como una continuación de políticas de desconocimiento de las formas culturales de los pueblos indios, las cuales tendrían como forma fundamental el carácter comunitario. El indio queda reducido a elemento pasivo siendo solo objeto de las políticas estatales. Ante ello, el proceso de *descolonización* conlleva la existencia de organizaciones políticas creadas, dirigidas y sustentadas por los propios indios, para que respondan a los valores culturales e intereses propios, superando la acción paternalista del Estado.

Los intereses propios tienen que ver con la mejora de las condiciones de producción y la superación de la desigualdad en el intercambio de los productos campesinos, con la creación de un partido político propio que permita superar la desigualdad en la representación política, con la consecución de la autonomía sindical y con la creación de un sistema escolar arraigado en la historia, lengua y valores culturales propios. Estos tres ejes: mejora de las condiciones económicas, autorrepresentación

tación política y mejora de las condiciones de educación arraigada en la propia cultura, serán una constante en otros documentos como el Segundo Manifiesto de Tiwanaku de 1977 o las Tesis del Campesinado Boliviano de 1978 y 1979. Lo que caracteriza a estos documentos, que se explicita en la Tesis Política de la CSTUCB de 1983, es el rechazo del reduccionismo clasista y etnicista. El primero implicaría, entre otras cosas, la priorización de la denominación de “campesinos”, invisibilizando el contenido cultural de lo indígena y cediendo lugar a lecturas que sitúan al proletariado como vanguardia, y a lo indígena y campesino como actor pasivo o conservador. El segundo convertiría la lucha en una confrontación de “indios” contra “blancos”. Ante estos reduccionismos, el horizonte planteado es el de “un Estado Plurinacional que desarrolla nuestras culturas y auténticas formas de gobierno propio” (CSUTCB, 2003: 196). Esto implica la reconstitución de las formas colectivas de organización y control territorial, el respeto a la diversidad cultural del país, la participación en condiciones de igualdad en los distintos ámbitos del Estado y la sociedad, y el respeto de las formas democráticas de autogobierno. El horizonte final es la superación de toda forma de opresión colonial y explotación capitalista, lo que reafirma el rechazo al reduccionismo clasista y etnicista, reafirmando las complejas articulaciones entre ambas formas de constitución de sujetos y sus horizontes de emancipación.

A partir de estas formas de pensar la condición colonial y su superación, Silvia Rivera retoma el concepto de colonialismo interno para designar “un modo de dominación sustentado en un horizonte colonial de larga duración, al cual se han articulado, pero sin superarlo ni modificarlo completamente, los ciclos más recientes del liberalismo y el populismo” (2010: 37). Rivera muestra que tanto el ciclo liberal de fines del siglo XIX como el populista de mediados del siglo XX constituyen renovadas estrategias de liquidación de las identidades comunales y étnicas. La expansión de un modelo ciudadano o políticas de desarrollo económico promovían como universales formas culturales occidentales, atentando contra los modos propios de organización política y económica. Ante esto, la *descolonización* es pensada como el reconocimiento de la autonomía y formas de control del espacio social, cultural y político, lo cual conlleva la reorganización de las normas de convivencia en función de la coexistencia multiétnica (*Ibid.*: 62). En la medida en que la dominación colonial implica la reproducción de procesos de atomización de la identidad colectiva de los colonizados, la *descolonización* es pensada como reconstitución y reconocimiento en condiciones de igualdad de dicha identidad y sus formas organizativas.

En el *katarismo* encontramos formas de lucha y horizontes emancipatorios que articulan clase y etnicidad, sindicato y comunidad, y promueven la idea de la construcción de un Estado integral de tipo plurinacional. En el caso de la perspectiva del indianismo, nos encontramos ante un alejamiento explícito de la interrelación de clase. Fausto Reinaga (2001: 55) señala que el indio tiene como objetivo la liberación en tanto raza y no como clase campesina; con esta mirada, la *descolonización* sería equivalente a la revolución india. Dicha revolución no implica la eliminación de Bolivia, sino de las “dos Bolivias”, es decir, de la partición colonial entre la nación mestiza y la india. La revolución india es la toma del poder por parte de los indios, los cuales, al ser absoluta mayoría, reconfigurarían la unidad nacional: se pasaría de la nación aparente donde una minoría es dominante a una nación real, donde la mayoría india posee el poder (*Ibid.*: 373). El fin último de la revolución india es el establecimiento de una sociedad socialista, la cual se proyecta como rearticulación del modo incaico de organización social y la tecnología moderna. La *descolonización*, como constitución de una sociedad socialista, también está presente en la “Tesis política” del MITKA de 1978; con la expresión “socialismo comunitario” se designa una forma organizativa que sería ancestral, por tanto, la *descolonización* es equivalente a reconstitución del autogobierno indígena y su organización económica.

Geográficamente, el katarismo y el indianismo se asientan en tierras altas. En el caso de tierras bajas, el movimiento indígena se articula a principios de la década de los 80 en torno a la Central de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que luego se convierte en Confederación. Los objetivos de lucha son, además del mejoramiento de las condiciones económicas, de salud y educación, el reconocimiento legal de los territorios indígenas, de las organizaciones y autoridades tradicionales y el respeto y recuperación de las culturas propias (Lehm, 1999: 102). La demanda por el territorio respondía principalmente al avance de actividades ganaderas y madereras; la solicitud de reconocimiento legal para organizaciones y autoridades propias se enfrentaba a la legislación que solo reconocía a los sindicatos campesinos y no a los pueblos indígenas del oriente, a los que se consideraba salvajes y colocaba bajo tutela del Estado. La Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 buscaba el reconocimiento de los indígenas como ciudadanos, pero no bajo una ciudadanía homogeneizadora, sino con el reconocimiento de la diferencia cultural, de los territorios propios y de una legislación particular que regule sus derechos respetando sus diferencias organizativas (*Ibid.*: 127). La *descolonización* asume la forma principal de recuperación del control territorial y la autonomía organizativa y cultural, ello en el marco del reconocimiento estatal, lo cual implica reformar el Estado: una Asamblea

Constituyente que dé lugar a un Estado donde se reconozca la diversidad cultural, en tanto formas de autoorganización social y política.

### *Debates poscoloniales y giro decolonial*

Antes de retomar los modos de pensar la *descolonización* en Bolivia, haremos un breve recorrido por los llamados estudios poscoloniales y el giro decolonial, que han tenido cierta influencia en el debate en Bolivia de principios del siglo XXI.

Los estudios poscoloniales representaron un giro en el estudio del colonialismo. Sin abandonar la crítica de la ocupación territorial, el dominio político y la explotación económica, los estudios poscoloniales centraron su análisis en los modos de representación, en el discurso colonial en tanto estrategia de dominación y violencia epistémica. La publicación en 1978 de *Orientalismo*, de Edward Said, marca un punto de inicio de tales perspectivas. Said analiza el discurso colonial como una estructura durable de representación y constitución del otro como inferior y retrasado; el discurso colonial *esencializa* y simplifica al otro, le quita agencia histórica y complejidad interna. Dichas representaciones no son solo ideas, sino tienen efectos materiales en su articulación con instituciones políticas y económicas de la dominación colonialista. De ello se deriva que la *descolonización* no solo es una lucha por el control territorial sino, al mismo tiempo, por el significado histórico y cultural.

En una exploración de estas relaciones entre representaciones, verdad y poder, los *Subaltern Studies*, un grupo de historiadores de la India, articulan desde la década de los 80 un trabajo diverso de crítica a las interpretaciones colonialistas, nacionalistas y marxistas de la historia de la India, y las insurgencias de los subalternos. Los trabajos de este grupo muestran cómo la representación histórica termina elidiendo la conciencia política de los subalternos y sitúa siempre como sujeto histórico un ideal externo: la insurgencia queda reducida a un dato, subsumida a la gran narrativa de la nación o la emancipación universal. El desarrollo de los *Subaltern Studies* llegó a problematizar a tal punto la posibilidad de superar el carácter colonial de las representaciones históricas, que la única forma de trascender dicho carácter conllevaría “una desviación radical del modelo que ha predominado en la literatura histórica en los últimos trescientos años” (Guha, 2002: 31). Como puede verse, los debates poscoloniales se centraron en una crítica sistemática de los modos de construcción de los conocimientos y representaciones dominantes; en cierto momento se llegó a afirmar que la *descolonización* implicaba una tarea extendida de deconstrucción.

Este énfasis en la dimensión epistémica caracteriza en cierta medida al llamado giro decolonial, propuesta de un grupo multidisciplinario de académicos latinoamericanos que se gesta a fines de la década de los 90. La decolonialidad sería una segunda *descolonización*. La primera correspondería a las independencias nacionales, la segunda es pensada como una tarea por realizar y que tendría que superar tres dimensiones articuladas de la colonialidad: del poder (dimensiones políticas y económicas), del saber (dimensión epistémica) y del ser (dimensión de la subjetividad y la sexualidad). Esta perspectiva enfatiza el hecho de que la colonialidad es constitutiva de la modernidad, por tanto, la decolonialidad es ir más allá de ella. La modernidad se caracterizaría por establecer formas específicas de control en diversos ámbitos de la existencia social: la empresa capitalista como forma de control del trabajo, la familia burguesa como control del sexo, el Estado-nación como control de la autoridad, la razón instrumental de la naturaleza y el eurocentrismo de la subjetividad. La segunda *descolonización*, es decir, la decolonialidad, implica incorporar la diversidad de conocimientos subalternos para habilitar otras formas de relacionamiento en los distintos ámbitos de existencia.

### *Ejes del debate contemporáneo en Bolivia, siglo XXI*

Los debates sobre la *descolonización* en Bolivia se ampliaron en el marco de la producción de la nueva Constitución Política del Estado (2009) y las normativas subsecuentes. En este debate reaparecieron varios tópicos mencionados anteriormente. Vimos que la construcción de un Estado Plurinacional, como modo de pensar la *descolonización*, es perfilada en los debates latinoamericanos de la década de los 60 y planteada en las propuestas del katarismo y el movimiento indígena de tierras bajas. Los diseños institucionales tendrán como eje de sus discusiones la representación política indígena, el reconocimiento territorial y las autonomías, la reforma de la educación, la economía plural, la democracia intercultural, la lucha contra el racismo. Estos son temas presentes en los distintos documentos del movimiento indígena desde la década de los 70 y marcan el horizonte de la *descolonización*. A ello se suman expresiones como socialismo comunitario –que ya estaba presente en el indianismo–, despatriarcalización y vivir bien, entre otras, que muestran el modo en que se amplía o resignifica parcialmente el concepto de *descolonización* en un contexto donde su uso se ha extendido y diversificado. Dada la amplia extensión del uso del término *descolonización*, aquí nos limitamos a mostrar algunas de las principales líneas de la discusión actual.

Los debates contemporáneos se han centrado sobre todo en analizar los límites de la efectiva constitución del Estado Plurinacional, en función del horizonte desco-

lonizador. La actual CPE incorpora en la letra varios de los temas que se asocian a la *descolonización*. El artículo 2 reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. Esto se plasmará en gran medida en el desarrollo de las autonomías indígenas. Más allá de las críticas a las dificultades procedimentales, el debate sobre la *descolonización* reaparece con fuerza cuando, por ejemplo, se señala que este tipo de diseños está pensado para minorías, lo cual impediría la proyección hegemónica de lo indígena. Una de las tendencias señala que la *descolonización* no puede consistir en la simple preservación de formas de institucionalidad indígena, restringida para ciertos grupos, sino en su desarrollo y proyección universalizante, es decir, en pensar la transformación de los distintos niveles de la sociedad con base en modelos organizativos provenientes de otras culturas. Luis Tapia (2006) planteó una política de composición de principios organizativos en el núcleo de los procesos de gobierno, y no restringido a la periferia o territorios circunscritos. Desde esta perspectiva, la *descolonización* es definida como el descentramiento del conjunto de instituciones que organizan y reproducen la condición dominante de una de las culturas, donde descentramiento no es equivalente a eliminación, sino a desplazamiento y recomposición articulada con las formas organizativas de las otras culturas.

Lo mencionado en el anterior párrafo describe, de forma general, uno de los ámbitos del debate contemporáneo sobre la *descolonización*, el cual se refiere al análisis de los alcances y límites de la construcción del Estado Plurinacional. Otro campo sigue líneas más generales y procura ir más allá del debate en torno a los diseños institucionales. Podemos distinguir tres variantes: el énfasis en la autodeterminación y la reconstitución, la producción de un nuevo paradigma civilizatorio, y el logro de la movilidad social y la lucha contra el racismo y la discriminación. Estas variantes no son mutuamente excluyentes y cada una contiene posiciones diversas. Aquí las diferenciamos con fines expositivos.

El énfasis en la autodeterminación y la reconstitución tiene su antecedente inmediato en el indianismo; se piensa la *descolonización* como la reconstitución del Qollasuyo trascendiendo los límites del Estado nacional y plurinacional. Otra forma de pensar la *descolonización* asume que se está generando una nueva hegemonía indígena, que tiende a copar espacios económicos, políticos, académicos, etc. Bajo esta comprensión estaría operando una *descolonización* de facto que, alejándose de la reivindicación de un indígena originario y culturalmente diferenciado, produciría el resquebrajamiento de las distintas estratificaciones *racializadas*. Esta concepción se aproxima a aquellas que piensan la *descolonización* como la erradicación del racismo y toda forma de

discriminación en función de habilitar una plena movilidad social, donde la diferencia cultural no sea *esencializada* y no funcione como elemento de exclusión. En el otro extremo del espectro se piensa la *descolonización* como el establecimiento de nuevos paradigmas civilizatorios, que tendrían su matriz en los pueblos indígenas originarios y que serían totalmente distintos a los occidentales; tienen como uno de sus temas principales la crítica a las concepciones de progreso y desarrollo, y plantea formas alternativas de producción de la vida, la sociedad y la relación con la naturaleza.

De retorno a los debates sobre el diseño y accionar del Estado, se han producido planteamientos que redefinen el colonialismo interno con el objetivo de visibilizar procesos de reconstitución colonial en el marco del actual Estado Plurinacional. A las características con las que se ha pensado tradicionalmente el colonialismo interno, se suma un componente al que se le otorga centralidad: “la implantación y reproducción de un patrón extractivista en la producción, lo cual implica una transformación de las sociedades conquistadas y subalternizadas” (Tapia, 2014: 48-49). Se señala que desde el Estado y otros sujetos sociales se produce un proceso de expansión a territorios indígenas de tierras bajas, lo cual atentaría contra sus formas de organización. Por tanto, en esta perspectiva, la *descolonización* en tanto reconocimiento del control territorial y autogobierno indígena tendría como condición la superación del patrón extractivista como principal modo de generación de riquezas.

Puede apreciarse que las distintas formas de conceptualizar la *descolonización* son en algunos casos complementarias y en otros mutuamente excluyentes. Mientras la diferencia cultural opere como factor de la constitución de jerarquías y estratificaciones de diverso tipo, se seguirá discutiendo sobre la *descolonización* en tanto tarea. Sin embargo, el debate siempre se mantendrá abierto, no solo por el tipo de estratificación que se señale como fundamental o el modo específico de superarla, sino porque términos como cultura y diferencia cultural son, también, conceptos esencialmente disputados.

Pese a las diferentes conceptualizaciones se puede apreciar que existe una especie de horizonte común que puede ser descrito como horizonte democratizador. Si, en términos generales, entendemos la democratización como la extensión del principio de igualdad, entonces, de una u otra forma, la *descolonización* forma parte de los procesos de democratización. En los casos en que se hace énfasis en la superación de formas de discriminación y exclusión basadas en diferenciaciones étnicas y culturales, el horizonte es permitir la movilidad social. Lo que se busca en este sentido es que la heteroidentificación cultural no sea fundamento de ninguna práctica social generadora de desigualdad. Entonces, en su sentido más amplio, esto tiene como

fin la construcción de una sociedad más democrática que no ponga barreras a la participación de los distintos sujetos en los diversos ámbitos de la vida social.

En el otro caso, aquel donde se pone énfasis en los sujetos colectivos, las identidades culturales y las prácticas organizativas, la extensión del principio de igualdad propia de la democratización se aproxima a la adquisición de derechos colectivos. La afirmación de la identidad cultural pasa a reivindicarse como un derecho que conlleva una serie de otros derechos ligados no solo a la preservación, sino al fortalecimiento de la identidad en sus distintas dimensiones. La diferencia cultural es reivindicada en el marco de la igualdad, es decir, del reconocimiento recíproco de los diferentes en tanto iguales, en tanto sujetos de autodeterminación. La extensión de la participación política y la autorrepresentación es parte de distintas posturas descolonizadoras, lo cual es una clara expresión de esta articulación entre democratización y *descolonización*. De manera aún más profunda, la búsqueda de autodeterminación, ligada a la posibilidad de deliberar y participar activamente en la toma de decisiones, es parte del horizonte descolonizador en varias de sus vetas y, de manera aún más clara, es parte del horizonte democratizador. Esta forma de pensar la autodeterminación implica a su vez la preservación y fortalecimiento de distintas formas institucionalizadas de la toma de decisiones, por tanto, conlleva la democratización de la democracia, esto es, asumir la diversidad de formas de ejercicio democrático y su reconocimiento en igualdad de condiciones.

## Marco constitucional y normativo

Como hemos mostrado, la *descolonización* funciona como horizonte social articulado desde los sujetos políticos y movilizados, y como objeto de reflexión y discusión. Esto conduce a que la *descolonización* se convierta en una pauta al momento de introducir transformaciones institucionales. Por ello, resulta importante mostrar como el mencionado horizonte se ha canalizado y materializado en el diseño normativo. Sin duda, ello resulta complejo ya que se podría decir que todo aquello que implica la construcción formal, legal del Estado Plurinacional es parte del horizonte de la *descolonización*. Aquí nos centraremos en algunas medidas en específico, cuya relación con lo que expusimos líneas arriba resulta más clara y directa. No es el objetivo analizar y evaluar tales medidas, lo cual requeriría otro tipo de presentación, sino mencionar el marco constitucional y normativo donde mejor se evidencian los intentos de concreción institucional del horizonte descolonizador.

La CPE, desde sus primeros artículos, afirma el horizonte descolonizador, no solo en la definición del Estado como plurinacional e intercultural, con pluralismo cultural

y lingüístico, sino de manera más específica en el artículo 2, donde a las naciones y pueblo originarios se les garantiza la libre determinación, el derecho a la autonomía, al autogobierno y a la consolidación de sus entidades territoriales. Los artículos 4 y 5 tienen como objetivo descentrar el privilegio de formas religiosas y lingüísticas, en el primer caso garantizando la libertad de creencias espirituales y en el segundo reconociendo como idiomas oficiales del Estado, junto al castellano, los de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC). El artículo 9 plantea como fin del Estado constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la *descolonización*, sin discriminación y explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales. En este sentido de reconocimiento de la diversidad en condiciones de igualdad, el artículo 11, numeral 3, afirma que el Estado, junto a otras formas de ejercicio democrático, adopta las normas y procedimientos propios de las NPIOC para la elección, designación o nominación de autoridades y representantes.

El capítulo cuarto, compuesto por los artículos 30, 31 y 32, se refiere a los derechos de las NPIOC. En dicho capítulo se refuerza el tema del derecho a la identidad cultural, a la libre determinación, al ejercicio de sistemas políticos, jurídicos y económicos propios, a la valoración y promoción de saberes y conocimientos tradicionales, a la salud y educación en condiciones del respeto de la diversidad cultural, a la gestión territorial autónoma. Estos derechos se complementan y especifican en pasajes posteriores, por ejemplo, en los artículos 35 y 42 donde se indica que la medicina tradicional es parte del sistema de salud y el Estado se responsabiliza por promover su práctica, o en los artículos 78, 79 y 80 donde se define a la educación como descolonizadora e intercultural y se le asigna el rol de contribuir al fortalecimiento de la identidad de las NPIOC, lo cual se extiende al ámbito de la educación superior en los artículos 93 y 95.

Otro punto importante y que ha sido bastante debatido es el referido a la jurisdicción indígena originaria campesina. El artículo 179 indica que la jurisdicción ordinaria y la indígena originaria campesina gozan de la misma jerarquía. Se establece que las NPIOC ejercen sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, aplicando sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios. El debate surgió a partir de la promulgación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que tiene por objeto regular los ámbitos de vigencia de la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente. Dicha norma, en su artículo 10, limita el ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originario campesina en varios puntos, lo cual afectaría la igual jerarquía de jurisdicciones.

Dos temas recurrentes en las formas de pensar la *descolonización* fueron los de la representación política y la gestión territorial. La CPE (Art. 211) indica que las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos de acuerdo a sus formas propias de elección. Con relación a la gestión territorial, el Capítulo Séptimo titulado Autonomía Indígena Originaria Campesina constitucionaliza el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios. En el ámbito económico, los artículos 306 y 307 establecen que el modelo económico boliviano es plural y que el Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria; ello se complementa con los artículos 319 y 334 referentes a las políticas económicas y sectoriales. Como puede apreciarse, la CPE incorpora en varios niveles y dimensiones derechos, reconocimientos y obligaciones que son parte de los modos en que se piensa la *descolonización*. Esto obedece a que, como dijimos, la construcción del Estado Plurinacional es en sí misma parte del horizonte de la *descolonización*. Estas disposiciones se complementan con distintas leyes y normativas, las cuales aquí nos limitamos en mencionar.

Una de las leyes directamente relacionada a los temas tratados en esta entrada es la Ley N° 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, la cual, entre otras cosas, establece mecanismos de prevención y sanción para evitar que se menoscabe el ejercicio de derechos individuales y colectivos por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, ascendencia, pertenencia a naciones y pueblos indígena originario campesinos o el pueblo afroboliviano. La Ley N° 070 de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” es la base para reformar la educación en función del horizonte descolonizador, por ello, tiene como ejes transversales: la intraculturalidad entendida como recuperación y fortalecimiento de las NPIOC, comunidades interculturales y afrobolivianas, para lo cual se incorpora en el currículo del Sistema Educativo Plurinacional sus saberes, conocimientos y cosmovisiones; y la interculturalidad, la cual promueve la interacción entre culturas en condiciones de igualdad. En el artículo 60, dicha norma establece el reconocimiento de las universidades indígenas, las cuales se articulan a la territorialidad y organización de las NPIOC. El artículo 80, numeral 3, otorga a las Autonomías Indígena Originario Campesinas la competencia, entre otras, de formular, aprobar y ejecutar planes de educación para el ámbito de su jurisdicción territorial. El establecimiento de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios para la formulación de políticas y gestión educativa es otro importante punto de la Ley N° 070, ello en el marco de la democratización de la toma de decisiones, ampliando los ámbitos de participación.

Otra ley de suma importancia para concretar disposiciones constitucionales es la Ley N° 031 Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibáñez”, la cual tiene por objeto regular el régimen de autonomías, dentro la cual está comprendida la Autonomía Indígena Originario Campesina.

Entre las diferentes leyes que de una u otra manera asumen la *descolonización* como principio mencionamos: la Ley N° 269 General de Derechos y Políticas Lingüísticas, que tiene como principio desmontar las estructuras mentales de dominación producto del colonialismo lingüístico y cultural, la Ley N° 3760 que eleva a rango de ley los artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley N° 1257, que en 1991 hace lo propio con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. También es importante destacar la creación de instituciones dentro el Estado, que tienen como principal finalidad desmontar las estructuras del colonialismo interno. El Decreto Supremo N° 29894 establece la creación del Viceministerio de Descolonización y específica, en su artículo 116, como parte de sus competencias fomentar la participación de las NPIOC, implementar políticas y acciones de revalorización de los conocimientos y saberes ancestrales, incentivar la eliminación de prácticas basadas en el señorialismo, patrimonialismo, patriarcalismo, racismo y burocratismo, desarrollar políticas para la prevención y erradicación del racismo y la intolerancia cultural, promover la interculturalidad como instrumento de desarrollo que genere expresiones culturales compartidas, adquiridas sobre la base del respeto mutuo y de la convivencia social armónica. Estas son algunas de las formas concretas de producción de institucionalidad en función de la *descolonización*.

## Avances, dificultades y desafíos

Los modos de pensar los avances, dificultades y desafíos del proceso de *descolonización* dependen de la manera en que se otorgue sentido al término *descolonización*, el cual como hemos visto es un concepto esencialmente disputado. Lo que bajo ciertas formas de concebir la *descolonización* puede ser visto como un avance, bajo otras será pensado como un retroceso o algo sin mayor incidencia. Por ejemplo, bajo perspectivas que asumen la *descolonización* como la reconfiguración territorial más allá de los marcos del estado-nación, los reconocimientos dados en la cpe pueden ser evaluados como limitaciones; bajo perspectivas que asumen que la *descolonización* es la eliminación de las diferenciaciones culturales, el énfasis en la identidad indígena como base para el establecimiento de derechos será visto como algo conflictivo, ya que implicaría la afirmación de identidades producidas por la

dominación colonial. En otras perspectivas, que parecen predominar en el debate y practica de los sujetos movilizados, dicho reconocimiento de la diferencia es fundamental para impulsar procesos de *descolonización*. En general, lo que queremos recalcar es que cuando nos encontramos ante términos como el que aquí tratamos, no se puede plantear de manera inequívoca avances, dificultades y desafíos sin tomar partido en el debate. Sin embargo, podemos esbozar algunos lineamientos generales en base al suelo común que de una u otra manera forma parte de los distintos modos de proyectar la *descolonización*.

Como hemos visto, la CPE incorpora una serie de artículos cuyo fin es garantizar los derechos de las NPIOC, ampliando los espacios de participación y autodeterminación. Estas disposiciones hallan dificultades al momento de concretarlos. Hemos mencionado algunas controversias que surgen cuando el tema del pluralismo jurídico es reglamento en la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que parece limitar el alcance de dicho pluralismo. Algo similar ocurre con el reconocimiento de las autonomías indígenas, las cuales tropiezan con dificultades en su operativización. Más allá de las disposiciones complementarias y los procedimientos concretos que en algunos casos dificultan la puesta en práctica de lo dispuesto en la CPE, un tema que puede ser visto como límite y desafío del actual proceso de *descolonización* es el del alcance. Pese al amplio reconocimiento de formas plurales de ejercicio político y económico, en ambas dimensiones existen limitaciones. En la dimensión política se puede ver que el reconocimiento de la pluralidad no llega a transformar el espacio del Órgano Ejecutivo, el cual sigue organizándose como un régimen presidencialista. También puede mencionarse que a escala nacional existe un predominio de la forma partido como modo de organización de la representación política. Ambas situaciones son un ejemplo de que, en espacios importantes, el descentramiento del modo de organización del Estado es aún limitado y poco permeable a la incorporación sustantiva de la diversidad cultural. En la dimensión económica, el privilegio casi absoluto otorgado a los indicadores de crecimiento económico propuestos en el marco de la economía convencional ha conllevado reducciones de las competencias y espacios de decisión de las NPIOC, esto con el fin de salvaguardar la potestad del Estado en la administración de recursos considerados estratégicos. Parte de las críticas contemporáneas que hemos expuesto anteriormente señala que el modelo desarrollista y extractivista es parte de una reactivación y extensión del colonialismo interno en la medida en que afecta y transforma a pueblos indígenas en función de facilitar el acceso a la explotación de recursos naturales, considerada prioritaria para el Estado. Superar las tensiones entre las necesidades

del desarrollo económico y el respeto al territorio y las decisiones de los pueblos indígena originario campesinos es uno de los desafíos que enfrenta el proceso de *descolonización*. Algo similar puede decirse en relación a la dimensión política: afrontar la tensión que existe entre la tendencia a centralizar la toma de decisiones en el Estado y el reconocimiento de la autonomía de las diferentes formas de organización colectiva de la sociedad.

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad – Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Derechos colectivos – Despatriarcalización

## Bibliografía

Castro-Gómez, Santiago; Grosfoguel, Ramón (Edit.) (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Cesaire, Aime (2006) [1950]. *Discurso sobre el colonialismo*. Madrid: Akal.

CCTK (2016) [1977]. “Segundo Manifiesto de Tiwanaku”. En: Javier Hurtado. *El katarismo*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia. 333-339.

CNTCB (2016) [1978]. “Tesis del campesinado boliviano”. En: Javier Hurtado. *El katarismo*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia. 351-364.

CSUTCB (2016) [1979]. “Tesis del campesinado boliviano”. En: Javier Hurtado. *El katarismo*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia. 364-373.

——— (2003) [1983]. “Tesis política”. En: Silvia Rivera. *“Oprimidos pero no vencidos”. Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980*. La Paz: Aruwiwiri. 193-209.

Fanon, Frantz (1977) [1961]. *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.

González, Pablo (2006) [1969]. *Sociología de la explotación*. Buenos Aires: CLACSO.

Guha, Ranahit (2002). *Las voces de la historia y otros estudios subalternos*. Barcelona: Crítica.

Lehm, Zulema (1999). *Milenarismo y movimientos sociales en la amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*. Santa Cruz: de la Sierra: APCOB/CIDDEBENI/OXFAM.

MINKA, CCTK, AECB y ANPC (2016) [1973]. “Primer Manifiesto de Tiwanaku”. En: Javier Hurtado. *El katarismo*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia. 327-333.

MITKA (2018) [1978]. “Tesis política”. En: Felipe Quispe. *Mi militancia*. Qullasuyu: Pachakuti/AWQA. 190-199.

Stavenhagen, Rodolfo (1984) [1969]. *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. México: Silgo XXI.

Reinaga, Fausto (2001) [1970]. *La revolución india*. El Alto: Fundación Amáutica “Fausto Reinaga”.

Rivera, Silvia (2010) [1993]. “Violencias encubiertas en Bolivia”. En: Silvia Rivera. *Violencias (re)encubiertas en Bolivia*. La Paz: La mirada salvaje. 33-114.

Said, Edward (2010) [1978]. *Orientalismo*. Barcelona: DeBolsillo.

Tapia, Luis (2006). *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*. La Paz: Autodeterminación/Muela de diablo.

——— (2014). *Dialéctica del colonialismo interno*. La Paz: Autodeterminación.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2009). Decreto Supremo N° 29894.

——— (2010a). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010c). *Ley N° 070 de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010d). *Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2012). *Ley N° 269 General de Derechos y Políticas Lingüísticas*. La Paz: Gaceta Oficial.

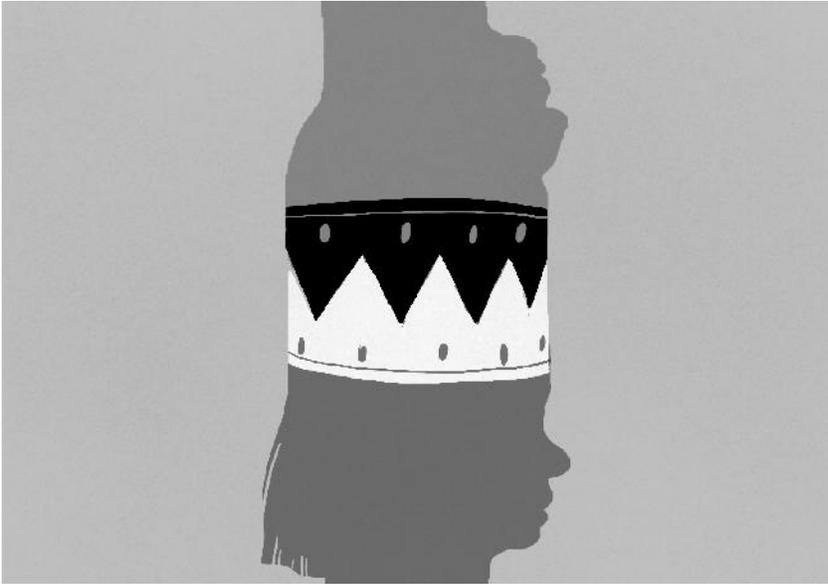
República de Bolivia (1991). *Ley N° 1257*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2007). *Ley N° 3760*. La Paz: Gaceta Oficial.



# Despatriarcalización

Pilar Uriona Crespo



## Definición y estado del arte

Desde la conceptualización realizada por el pensamiento crítico feminista que analiza el poder, el patriarcado es una estructura o un sistema opresivo y subordinante, cuya meta es convertir la diferencia en desigualdad, adaptándose a distintos contextos y a las condiciones sociopolíticas que se expresan dentro de ellos.

Para tornarse permanente y validar sus valores y sentidos excluyentes y jerárquicos, el patriarcado recurre al empleo de la fuerza o violencia, o a la alianza y complicidad con otras formas de dominación como el capitalismo, el racismo o el clasismo, donde las experiencias y propuestas de transformación de las mujeres u otros grupos sociales marginalizados no se registran, rememoran o interpretan (Lerner, 1989) ni se visibiliza y valora su capacidad de acción y voz propias.

De acuerdo con lo anterior, las mujeres no son vistas como sujetas políticas y se las representa a partir de la socialización de imaginarios y prácticas definidas desde una visión masculina hegemónica, la heterosexualidad obligatoria y el derecho como elemento que disciplina y define lo que es socialmente aceptable y políticamente relevante, y lo que no lo es (Bosch, Ferrer y Algarrobo, 2006).

Si el poder como dominio es, a fin de cuentas, el principio imperante en el patriarcado, el objetivo de la *despatriarcalización* es examinar cómo dicho poder se manifiesta y ejerce en distintos escenarios históricos, resaltar qué visiones y demandas se priorizan, qué saberes y concepciones se validan, por qué y frente a qué referentes, así como qué comportamientos que irradian del sistema político reproducen jerarquías dejando sin cuestionar una matriz de dominación compleja, difusa, que no posee un solo centro.

En esa línea, la *despatriarcalización* puede definirse como: a) una estrategia emancipatoria, de denuncia de la desigualdad y discriminación en todas sus formas cuyo punto de llegada debe ser la transformación de un modelo o un sistema socioeconómico-político injusto (Galindo, 2013); y b) un ejercicio de reorganización horizontal de los pactos relacionales y de desarticulación del poder en tanto esquema opresivo basado en la desvalorización de las diferencias y en el tratamiento estratificado, jerárquico e injusto de las mismas, que en lo macro se expresa a través de la desigualdad económica, el nivel de posesión de recursos y la explotación del trabajo familiar, y en lo micro se valida con discursos, imposición de estereotipos, modelos culturales y explotación emocional, como formas de regular la actuación y el pensamiento imperceptiblemente.

### *Debates en torno a la despatriarcalización*

Cuando desde 2006 se establece como premisa gubernamental la idea de transformar el Estado colonial, republicano y neoliberal desde su propio interior, para dar cabida al Estado Plurinacional, cimentado desde un primer momento en el paradigma de la descolonización, quedaron sin explorarse en profundidad desde los ámbitos de donde irradia la discursividad oficial dos temas fundamentales vinculados con los horizontes de lucha del feminismo: uno, el que insta a rastrear el origen simbólico que prefigura el carácter patriarcal no solo del Estado, sino que se filtra a su vez en el campo de los imaginarios de una sociedad dentro de la cual se intenta caracterizar “lo femenino” y a “la mujer” en singular como expresiones de una identidad unificada, homogénea, con demandas despolitizadas, políticamente irrelevantes y cooptables. Dos, el que invita a pensar el colonialismo y

el patriarcalismo como procesos, más que como meros conceptos y que, en cuanto tales, se imbrican e interconectan para sustentar un esquema de dominación mucho más amplio y resistente que es el capitalismo. El mismo, en tanto ha demarcado la diferencia como elemento o signo sobre el cual construir las desigualdades bajo una lógica de desvalorización, ha transformado al cuerpo, lugar material donde claramente se palpa y evidencia la diversidad, en el principal terreno de explotación.

Es así que, al analizar las posibilidades de cambio barajadas en esa etapa desde las reflexiones históricas, sociológicas y antropológicas suscitadas en los campos intelectual y académico, o desde los discursos acuñados por las organizaciones sociales indígenas y populares que se erigieron como los nuevos sujetos políticos protagónicos, fue quedando claro que la transformación que se planteaba, y que desde lo discursivo señalaba que daría cabida a todas las reivindicaciones sociales a partir del reconocimiento de derechos, no llegaba a abrir un espacio a la reflexión y a una propuesta propiamente feministas desde las cuales se llegara a plantear que una lucha antisistémica solo es tal en la medida que devela que, además de capitalista y racista, el tipo de Estado al que hay que desmontar es, como señala María Galindo (2013), estructuralmente patriarcal.

Si bien puede argumentarse que en la Asamblea Constituyente (2006-2007) fue altamente ventajoso para los movimientos de mujeres que se haya priorizado un enfoque de derechos que podía permitir un avance sustantivo en términos de exigibilidad de la igualdad, la cuestión se tornaba difusa cuando la acción de “democratizar” se vinculaba con la urgencia de reconfigurar la estructura estatal como condición previa para formular nuevos modos de relacionamiento entre sociedad política, sociedad civil y movimientos sociales.

Sin embargo, para guiar la acción social e impugnar la correlación de fuerzas existente en esa reconfiguración se priorizó el planteamiento de la descolonización, dando mayor peso a una forma de dominación concreta, la que se refiere a la raza, y presentando la misma como si fuera neutral a aquella que se vincula con la diferencia sexual. Por tanto, quedó al margen del debate la cuestión referida a cómo las lógicas coloniales se entretujieron con las lógicas patriarcales, de forma tal que ambas terminaron arraigándose en lo estatal para mantener un sistema de poder opresivo.

Con la anterior consideración, la creación de un Estado Plurinacional no incluyó entre sus metas la interpelación y transformación de un tipo de ejercicio político institucional y organizacional tradicionalmente masculino. De hecho, el artículo

primero de la Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en 2009, al referirse al modelo de Estado, lo define como unitario, social, de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Sin embargo, entre ese conjunto de adjetivos seleccionados para darle al nuevo modelo de Estado un contenido plural, no figura ninguno vinculado a los conceptos y planteamientos propios de un horizonte feminista transformador, y que no aspira a la inclusión de las mujeres como una identidad homogénea dentro de ningún proyecto hegemónico, sino a un cambio de sistema en el que prime la justicia social.

Haber circunscrito la reconfiguración de lo público al cuestionamiento de una maquinaria estatal a la que se criticaba sobre todo por privilegiar relaciones de dominio vertical fundadas en la clase y la procedencia étnica, condujo a que en la reconstrucción de los pactos sociales se dejen de lado las propuestas y problemáticas de otros horizontes, como el feminista, para los que la justicia social solo puede concretarse en la medida en que la descolonización se plantee, por ejemplo, como un proceso paralelo a otra práctica emancipatoria como la *despatriarcalización*, elemento que tampoco se menciona en el propio Preámbulo del texto constitucional, donde se bosqueja el horizonte de transformación social al que se apunta.

De ahí la importancia, que en el debate público no estatal, el feminismo de Mujeres Creando haya cuestionado la priorización del modelo descolonizador, difundiendo estratégicamente la frase cuestionadora: “No hay descolonización sin *despatriarcalización*”, instando a examinar por qué no se visibiliza a las mujeres como sujeto político de transformación, que puede construir una propuesta de país desde una visión feminista (Galindo, 2013) y apelando a que la noción de *despatriarcalización* no se despolítice ni se vuelva una especie de lugar común que se menciona como eslogan incesantemente, sin reflexionar con profundidad lo que despatriarcalizar supone para las reivindicaciones feministas como proyecto colectivo y por qué no basta subsumirlas a una visión indigenista.

## Marco normativo e institucional

El concepto de *despatriarcalización* no fue incluido en la CPE, sin embargo, desde el trabajo de incidencia para la transversalización de un enfoque de género en la norma máxima, los movimientos de mujeres lograron incluir como uno de los valores del Estado la equidad de género en la participación (Art. 8), así como la equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres en la constitución del gobierno bajo la forma democrática, participativa, representativa y comunal (Art. 11).

Los anteriores avances discursivos contribuyeron posteriormente a que dichos movimientos, junto con las organizaciones sociales de mujeres, establezcan como norte que la ampliación, profundización y ejercicio efectivo de la democracia requería de una inclusión numérica o descriptiva de las mujeres, en primer lugar (que se tradujo en la idea de paridad para el ejercicio de la función pública en todos sus niveles); y de una inclusión sustantiva, posteriormente, que involucraba la elaboración colectiva de una Agenda Política desde las Mujeres (Coordinadora de la Mujer, 2014), que se concibió asimismo como una “agenda para despatriarcalizar” centrada en cinco ejes: la democratización del poder y la participación política de las mujeres; el desmontaje cultural, simbólico y material del patriarcado y de la nueva institucionalidad; las garantías y condiciones para vivir una vida libre de violencias; la autonomía y autodeterminación de los cuerpos de las mujeres; y su autonomía económica.

Además de lo anterior, en la reformulación de la normativa secundaria para aplicar los derechos reconocidos en la Ley fundamental, se siguió trabajando la noción de paridad como un eje clave para la democratización del poder y, por tanto, se buscó incluir la noción de equidad de género en las cinco leyes orgánicas de reconfiguración estatal (Ley de Autonomías y Descentralización, Ley del Órgano Electoral, Ley del Régimen Electoral, Ley del Órgano Judicial y Ley del Tribunal Constitucional), aprobadas en 2010. Posteriormente, el término *despatriarcalización* fue explícitamente incorporado en la Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, como un elemento clave de transformación social. También se trabajó un anteproyecto de Ley de Despatriarcalización del Servicio Público, que no se ha presentado ni tratado aún en el ámbito del debate legislativo.

A nivel de política pública, en 2010 se creó al interior del Viceministerio de Descolonización una Unidad de Despatriarcalización. Este intento de institucionalizar la temática, definiéndola como una tarea política que debía cumplir una Unidad llevó a impulsar una agenda programática basada en cuatro pilares:

1. La elaboración de una ley de equivalencia constitucional.
2. La transversalización de la idea de *despatriarcalización* en el Plan de Lucha Contra la Discriminación y el Racismo.
3. La visibilización en el Censo Nacional de Población del aporte del trabajo doméstico.
4. La realización de un programa de matrimonios colectivos con identidad.

Sin embargo, en esa agenda no existe una propuesta para desnudar secuencial y sucesivamente los mecanismos por los cuales la dominación y la opresión basadas en la desigualdad sexual se erigen como problemáticas políticas profundamente arraigadas, al punto de hacerlas invisibles, y como categorías precisas de represión y limitación a la autodeterminación de las mujeres, habiéndose dejado sin tocar en el marco de una democracia deliberativa cuestiones referidas a la economía del cuidado, el derecho a decidir o la sostenibilidad de la vida, que el feminismo desde sus distintas líneas conceptuales y discursivas ha posicionado como elementos políticos.

## Avances, dificultades y desafíos

Haber incluido la *despatriarcalización* en la estructura institucional sin encarar previamente un debate crítico desde las premisas del feminismo, que es su marco referencial clave, no ha contribuido a destacar que erradicar el patriarcalismo y el sexismo como modalidades de ejercicio de poder naturalizadas requiere debatir la idea de en qué medida es posible despatriarcalizar desde el interior del propio Estado patriarcal, como se ha propuesto desde las instancias gubernamentales.

Si bien cada uno de los ejes de abordaje que integran la política pública de la Unidad de Despatriarcalización pueden generar adhesiones o rechazos cuando se los analiza, o a partir de la perspectiva de género o desde la crítica feminista, hay que resaltar que los mismos sin duda terminan marcando un parámetro de ordenamiento político que no hay que pasar por alto, ya que da cuenta de que, en términos de reproducción de relaciones de poder, el Estado no asume una actitud neutral. Así, entre los aspectos que quedan a un lado no puede dejar de advertirse que desde la perspectiva oficial, que articula descolonización con *despatriarcalización*, no se estudian ambos procesos a la luz del impacto del capitalismo y de la forma en que se configuran las relaciones de clase. De igual modo, otro vacío importante tiene que ver con el hecho de que los discursos estatales sobre la *despatriarcalización* no abordan la dominación patriarcal, comprendiéndola como un producto histórico modelado por simbologías que han coadyuvado a formar cosmovisiones, expectativas sociales, patrones de prescripción de conducta y representaciones disciplinarias para definir unidireccionalmente qué caracteriza a “lo femenino”.

De ahí que un desafío urgente sea plantear qué implicaciones trae para la vida de las mujeres la pervivencia de un Estado patriarcal y colonial. Como bien apunta Catharine MacKinnon (1995), la estructura estatal nunca será una estructura vacía para ninguna lucha, pues en su interior es donde se gestan las relaciones de poder.

Así pues, el patriarcado como sistema de opresiones está en todo y su desmontaje, por tanto, no puede ser una discusión periférica o compartimentada ni mucho menos desvinculada del debate feminista.

Tomar el concepto de la *despatriarcalización* sin comprender lo que es el feminismo es tan solo una subversión ficticia pues, como ya se ha señalado, sin un proyecto político-ideológico feminista que respalde el término se hace imposible desmontar las bases de un Estado patriarcal y, por tanto, también imposible imaginar rearticulaciones creativas más allá del orden que se apunta a conservar y que busca, por todos los medios, preservar las relaciones de poder opresivas que lo sustentan.

En esa línea, los movimientos de mujeres que se han articulado para insertar en lo público institucional una agenda de *despatriarcalización*, tienen dos retos importantes:

1. Seguir dando un significado a lo que entienden y posicionan como “democracia paritaria”, a partir del planteamiento de cómo es que la inclusión numérica y sustantiva de las mujeres está logrando transformar los espacios de poder institucional y sus lógicas.
2. Explorar el modo en que esa participación paritaria se ejerce en las instancias representativas y comunales, con el fin de socializar la existencia de prácticas en las que las distintas mujeres involucradas en el campo político sí están logrando cambios concretos para efectivizar esa participación y discutir en sus organizaciones, dentro de sus comunidades y en los movimientos sociales que integran los ejes de la agenda compartida.

## Vocablos de referencia

Democracia paritaria - Paridad y alternancia - Descolonización - Democracia intercultural

## Bibliografía

Bosch, E.; Ferrer, V.; Algarrobo, A. (2006). *El laberinto patriarcal: Reflexiones teórico prácticas sobre la violencia contra las mujeres*. Barcelona: Antrophos.

Coordinadora de la Mujer (2014). *Agenda política desde las mujeres. Una agenda para despatriarcalizar*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.

Galindo, María (2013). *No se puede descolonizar sin despatriarcalizar. Teoría y propuesta de la despatriarcalización*. La Paz: Mujeres Creando.

Lerner, G.H. (1989). “Notes on overlap management in conversation: The case of delayed completion”. En: *Western Journal of Speech Communication*. UC Santa Bárbara.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 025 del Órgano Judicial*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

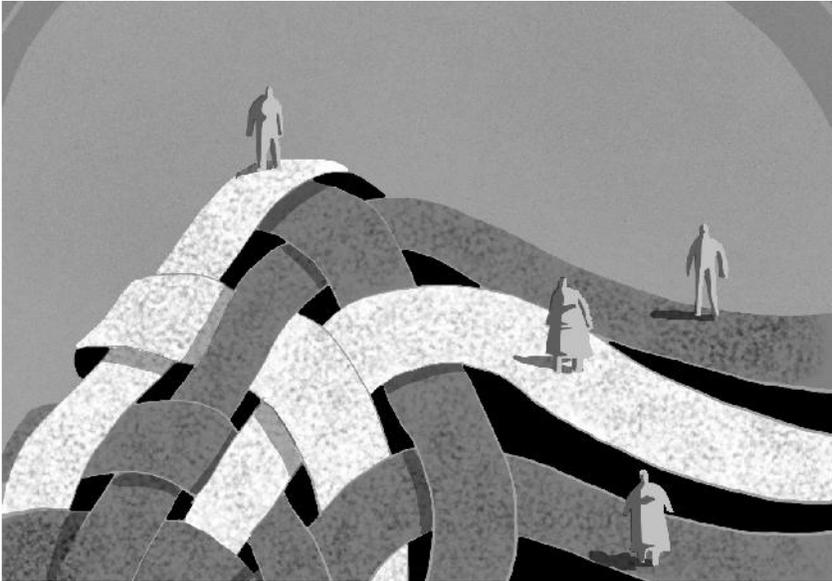
——— (2010). *Ley N° 070 de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez*. La Paz: Gaceta Oficial.

**I**



# Interculturalidad

Jorge Viaña Uzieda



## Conceptualización y estado del arte

En esta entrada propondremos cuatro definiciones en función del grado de profundidad del análisis de la realidad, que están fundamentadas desde el estado del arte que será expuesto más adelante.

### *Interculturalidad funcional y multiculturalismo*

Primera conceptualización: en su forma más general, la *interculturalidad* significa el contacto, intercambio o relación entre culturas. Del latín *inter* = entre.

Segunda conceptualización: la *interculturalidad* como el reconocimiento de la diversidad, valorada como una virtud y como una potencialidad.

Tercera conceptualización: la *interculturalidad* entendida como intercambio o relación entre culturas, para dialogar con la finalidad de construir condiciones de igualdad.

Las tres definiciones precedentes estarían en el rango del multiculturalismo y de la *interculturalidad* funcional (Tubino, 2005), porque se limitan a una “política del reconocimiento”, y por lo mismo, no implican ningún tipo de cambios estructurales (en el Estado, en la sociedad, en la economía, etc.). Además, las relaciones de poder y estructuras de dominación no existen o son algo secundario. Así pues, estas definiciones son conservadoras y funcionales a las formas de dominación porque los supuestos de los que parten y finalidades que buscan las hacen inofensivas (hasta aceptables y promocionables) para las estructuras racistas, clasistas, machistas y homofóbicas, por lo tanto, imposibilitan pensar las formas concretas de igualdad real de las sociedades modernas con otras matrices civilizatorias, culturas o grupos. Plantean una relación abstracta de culturas y grupos abstractos en un mundo también abstracto.

La lógica que siguen es la siguiente:

1. Constatamos la diversidad como una virtud de culturas que “se relacionan”.
2. Se parte del supuesto *a priori* de que estos diversos “dialogan” para “respetarse”.
3. La finalidad es que vivamos en armonía.

Todo pensado desde la jerarquía de poder de que “se tolera” al otro no todavía incluido y “se coexiste” porque básicamente está en falta o es subdesarrollado respecto al único referente verdaderamente legítimo y universal. En espera y promoción de su asimilación y alineamiento.

### ***Interculturalidad crítica***

La *interculturalidad* crítica observa los supuestos equivocados de los que parten las definiciones mencionadas (en especial el supuesto implícito de que toda matriz civilizatoria puede “ver” al otro y puede “dialogar” a priori con “el otro”) y cuestiona sus fines como ingenuos y funcionales a la mantención de las dominaciones y las desigualdades que dicen tratar de atenuar.

“Los diversos dialogan en respeto para vivir en armonía”. Es meramente una exhortación a la buena voluntad sin cambiar estructuralmente nada. Como si no existieran relaciones de poder y estructuras de dominación, o fueran algo secundario y fácilmente superable. Las culturas que han construido relaciones de dominio frente a otras “tienden a ejercer labor civilizatoria”, a ser no-dialógicas por esencia.

Despliegan, más allá de la buena o mala voluntad, por lo general un reconocimiento distorsionado y una inclusión subordinada porque tienen el poder y ejercen la dominación. Por eso no se trata de que la matriz civilizatoria dominante “incluya” y “reconozca” al otro; se trata de destruir esa relación, estructuras e instituciones de dominio jerárquico que impiden precisamente un “diálogo”.

Cuarta conceptualización: la *interculturalidad* crítica es práctica política y contrarrespuesta a la geopolítica hegemónica monocultural del capitalismo multicultural actual; hace énfasis en la denuncia de las desigualdades reales existentes, y las formas de dominación y relaciones de poder que sostienen estas desigualdades y formas de explotación y dominación, que a la vez son las que impiden un diálogo real en paridad de condiciones. Son formas de dominio con fronteras difusas entre sí, que se trenzan y potencian mutuamente:

1. La colonial racista
2. La patriarcal machista
3. La del capital y explotación clasista
4. La violencia y discriminación generacional
5. La intolerancia frente a las diversidades sexuales.

Parecido al concepto de interseccionalidad que maneja hoy el feminismo afro, hace énfasis en los procesos de igualación real, fracturando, desmontando y destruyendo estas cinco formas de dominación que impiden construir “diálogo en paridad”. Se enfoca en la posibilidad de construir nuevas bases políticas, económicas, institucionales, epistemológicas y culturales sobre las cuales existan las condiciones y posibilidades de “diálogo” entre diversos. Parte de la constatación de que a un nivel social general la *interculturalidad* aún no existe (Walsh, 2009).

La *interculturalidad* crítica no parte de la pregunta por el diálogo entre diversos, como en el caso de la *interculturalidad* funcional, sino de la pregunta acerca de las condiciones y factores que habiliten un diálogo real en paridad de condiciones (Fornet, 2003). Por eso, el foco de la *interculturalidad* crítica no son solamente los indígenas, sino sobre todo los castellanohablantes urbanos y las instituciones y relaciones hegemónicas. Finalmente, por todo lo dicho, esta propuesta de *interculturalidad* es un proyecto político y de sociedad dirigido a la transformación estructural y emancipadora de esta última.

### *Interculturalidad*

En lo que sigue vamos a describir las características más importantes de los conceptos de multiculturalidad, *interculturalidad* funcional e *interculturalidad* crítica. La multi, pluri e *interculturalidad* se refieren a la diversidad cultural; pero apuntan a diferentes objetivos y finalidades. Veamos:

#### *Multiculturalidad*

Es un término principalmente descriptivo de la multiplicidad de culturas y grupos existentes en un espacio o país, sin que necesariamente mantengan una relación entre sí. Es un relativismo cultural en el sentido de que hace énfasis en una separación o segregación entre culturas o grupos demarcados, aislados y cerrados sobre sí mismos, sin profundizar el aspecto relacional, a no ser desde el *statu quo* y la asimilación de las minorías en la cultura dominante, en sus estructuras e instituciones.

Esta noción asegura que “cada uno quede en su lugar”. Fomenta un cambio solo al nivel de las actitudes y está rígidamente anclado en un Estadocentrismo liberal para la defensa del orden actual y sus estructuras. Existen dos grandes versiones de la multiculturalidad:

1. La de un liberalismo basado solo en derechos individuales y un Estado rigurosamente neutral (como si esto pudiera existir) ante concepciones plurales (étnicas, religiosas, regionales).
2. La que promueve Taylor, de defensa de la nación, del Estado, etcétera; incluso de manera más explícita, siempre que se proteja desde el Estado los derechos de las minorías.

Sin embargo, hay muchas posiciones más conservadoras y retrógradas con las que se enfrenta el multiculturalismo y liberalismo en los centros capitalistas mundiales. Charles Taylor (1992), uno de sus mayores exponentes, denuncia que Kimball afirma que la opción a la que se enfrentan los países centrales hoy no es entre “una cultura occidental represiva” y “un paraíso multicultural”, sino entre “cultura y barbarie”. “La civilización no es un don, es un logro: un logro frágil que necesita ser constantemente expurgado y defendido de sus atacantes de dentro y de fuera” (Kimball en Taylor, 1992: 105). Es decir, la única cultura viable y civilizada es la de occidente, basada en el liberalismo, el Estado-nación y el desarrollo del capitalismo; lo demás es barbarie y hay que expurgarlo de quienes lo atacan, incluidos los multiculturalistas, por “tolerantes”, frente a estas amenazas a la civilización.

Sin ser tan conservadoras, las diferentes vertientes del multiculturalismo siguen la misma lógica: “la tolerancia al otro”, desde arriba y desde el poder, y la legitimidad universalizante para que el Estado y la nación funcionen sin mayores conflictos. Theodoro Adorno (1999), un filósofo judío marxista, llamaría a esto “tolerancia unitarista”, que va de un solo lado: “Son tolerantes mientras te amoldes a ellos y a sus necesidades supuestamente ‘universales’”.

Zizek y Panikkar hacen los siguientes planteamientos:

El multiculturalismo es un racismo que vacía su posición de todo contenido positivo (el multiculturalismo no es directamente racista, no opone al otro los valores particulares de su propia cultura), pero igualmente mantiene esta posición como un privilegiado punto vacío de universalidad, desde el cual uno puede apreciar (y despreciar) adecuadamente las otras culturas particulares: el respeto multiculturalista por la especificidad del otro es precisamente la forma de reafirmar la propia superioridad (Zizek, 1998: 172).

El multiculturalismo exhibe todavía el síndrome colonialista que consiste en creer que existe una supra cultura superior a todas las demás, capaz de ofrecerles una hospitalidad benigna y condescendiente (Panikkar, 2002: 30).

El “respeto” multicultural por la especificidad de “los otros” es la forma de reafirmar su propia superioridad y, por lo tanto, mantiene una base colonialista. Es la nueva lógica multicultural del capitalismo multinacional que se la “vende” como progresista.

### *Interculturalidad funcional*

En lo fundamental, la *interculturalidad* funcional –los enfoques “pluri-multi”– mantiene la misma lógica que el multiculturalismo tipo Taylor o, en el mejor de los casos, Kymlicka. A veces ni eso, como se verá.

La sociedad de acogida dominante –que es la misma en el centro o en la periferia, liberal mercantil basada en el Estado-nación monocultural (de forma diferente en los centros capitalistas que en la periferia del capitalismo colonial del sur)– es hegemónica y tiende poderosamente a establecer jerarquías sociales, legales e institucionales que colocan a los otros grupos en inferioridad de condiciones y de explotación, lo que lleva al conflicto, al menosprecio, a la creación de estereotipos, siempre en detrimento de los grupos y clases subalternas. Promueve la tolerancia y el diálogo sin tocar las causas de las asimetrías sociales y políticas. El avance es retórico, legalista, formal. Se plantea la construcción de una “comunidad de ciudadanos”, “una comunidad de iguales”; pero se niegan a plantearse todos los

cambios estructurales radicales que se necesitan para lograr ese objetivo de iguales. En el fondo, no se aspira a que los explotados y despreciados sean iguales a los dominantes y explotadores, ni siquiera desean acercarse a un mínimo de igualdad real (económica, política, etc.) por sus compromisos clasistas, señoriales y patriarcales, los cuales no quieren ni pueden deshacerse se conforman con artilugios legales de un primer nivel de “derechos comunes” a minorías y mayorías, y un segundo nivel de “derechos diferenciados” de ciudadanía diferenciada.

En un sentido de “igualdad compleja”, tipo M. Walzer (2000), se inventan “diferentes reglas de igualdad para diferentes esferas de distribución de bienes y derechos”. La solución sería construir esas reglas de igualdad compleja entre mayorías y minorías. Como es obvio, el ámbito normativo en el que se agotan estas elucubraciones pluri-multi no responde en absoluto a cómo construir una “comunidad de iguales”. Se debería redistribuir la propiedad y el poder, lo que implica cambios estructurales radicales, reinventar instituciones, empezando por el Estado, y recién plantearse estos paliativos normativos formales. Se empieza donde se debería acabar y lo fundamental queda convenientemente sepultado.

En Bolivia son exponentes de esta concepción Toranzo, López y Albó. La *interculturalidad* para estos autores se limita a “actitudes y relaciones de una cultura con referencia a otra cultura”. Veamos:

La interculturalidad se refiere sobre todo a las actitudes y relaciones de las personas o grupos humanos de una cultura con referencia a otro grupo cultural, a sus miembros o a sus rasgos y productos culturales (Albó, 1999: 84).

Por eso solo quieren educación bilingüe o este tipo de cambios de maquillaje y secundarios –que no cuestionen casi nada a los dominadores–, pero ni siquiera eso se consigue realmente. Insisten en que se respete la particularidad cultural o lingüística y, al mismo tiempo –muchas veces de forma implícita–, se enfatiza en la cultura liberal, moderna, mercantil basada en el Estado-nación como la cultura “universal”. Una particularidad hegemónica de la modernidad convertida en universal.

### *Interculturalidad crítica*

La *interculturalidad* crítica pone en el centro de su reflexión las asimetrías sociales, económicas y políticas, y muestra que las relaciones de poder y las estructuras de dominación sostienen y profundizan estas asimetrías. Toda otra concepción que no pone como centro estos aspectos, sin dejar de ser los únicos, es superficial y generalmente cae en un culturalismo que no tiene una visión global de cambios

estructurales. Por ello expone claramente que la falta de armonía en la sociedad y la violencia son resultado directo de esas asimetrías, que se refuerzan por las estructuras racistas, clasistas, machistas y homofóbicas. Así, la *interculturalidad* como fenómeno social general aún no existe (Walsh, 2009), es en el sentido profundo un proyecto político y de construcción de sociedad, es una disputa de proyectos sociales.

El concepto de interseccionalidad, que viene del feminismo más lúcido y consecuente, es útil para explicar este entrecruzamiento en el que están inmersos los sectores oprimidos (mujeres, indígenas, obreros, jóvenes, diversidades sexuales). El reto es cruzar las dimensiones de clase, género, raza o procedencia étnica para entender realmente las formas de la explotación y discriminación. Solo así se puede luchar de forma inteligente contra la discriminación y la explotación racista, clasista y de género. La *interculturalidad* crítica muestra que las matrices civilizatorias y culturas que han construido dominación sobre otras tienden a ser antidialógicas (Freire), no ven al otro como un otro legítimo, tienden a no escucharle porque su tendencia natural es a ejercer labor civilizatoria, por lo tanto, tienden a no respetar. Por eso la *interculturalidad* no empieza por la pregunta por el diálogo en respeto para construir armonía, sino por la pregunta sobre las condiciones del diálogo (Fornet, 2003).

El monólogo multicultural o pluri-multi se presenta como “diálogo” intercultural. En este sentido, es útil el mencionado concepto de Adorno (1999) de una “tolerancia unitarista”, esto es, unidireccional. En nombre del diálogo en realidad se produce una imposición, solo que aparece naturalizada y como si fuera un diálogo, se invisibiliza la imposición que es resultado natural del peso de las estructuras de dominación; en tanto habitamos en esas relaciones de poder y formas de dominación “nos parecen normales”. Incluso cuando se dan procesos de desestructuración del colonialismo interno y racista, del patriarcado machista, estos tienden a reconstruirse, a deformar y reducir al mínimo estos logros. Como en el caso actual de las autonomías indígenas, la autorrepresentación indígena o la participación de mujeres en los espacios de poder, esto pasa por la tendencia unidireccional mencionada. Por eso es importante este enfoque crítico. Cuando se pone formalmente al mismo nivel lo dominante y lo dominado, en verdad lo dominado y no reconocido está en condiciones de adversidad real y vivimos de la ficción de que están en paridad. En ese sentido, es un posicionamiento más amplio y abarcador, pues implica un análisis del conjunto de las condiciones sociales y políticas.

La *interculturalidad* entonces no es un asunto de los indígenas, sino también de los sectores dominantes en los aspectos cultural, político y económico; tiene una visión holista y crítica. Implica aspectos sociales, estatales, políticos y epistemológicos. Va más allá de un reduccionismo culturalista o lingüístico de petición al Estado. Por lo mismo, las respuestas son de igual forma grandes cambios estructurales de la sociedad y del Estado: redistribución de las riquezas, la propiedad y el territorio, transformación estatal, transformación estructural de las relaciones sociales a todo nivel. De lo contrario, es imposible (o demagógico) hablar de un mínimo de igualdad o paridad de condiciones entre unos y otros.

## Marco constitucional y normativo

Más allá de las concepciones pluri-multiculturales o funcionales de la *interculturalidad*, el marco constitucional en Bolivia permite tener un encuadre avanzado para empezar a construir la *interculturalidad*, ya que básicamente constitucionaliza la aspiración de cambios estructurales de todo tipo: económicos, políticos, institucionales; esta es la esencia del Estado Plurinacional.

Los capítulos 1 y 2 de la Constitución Política del Estado (CPE, 2009) esbozan estos elementos, así como el artículo 5 apartado III, que plantea la aspiración de construir un “gobierno plurinacional”. Con menciones insistentes a las naciones y pueblos originarios, y la promoción estatal de la *interculturalidad* (Art. 10, I).

En el capítulo tercero (Art. 11) se concretan estas aspiraciones planteando que el sistema de gobierno incorpore “la democracia comunitaria con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. Y en el apartado II de este capítulo plantea que se reconoce la democracia directa y la democracia comunitaria, además del reconocimiento obvio de la democracia representativa, en la que se basa el sistema liberal a partir del Estado-nación y el desarrollo de las sociedades mercantiles.

En ese sentido, en el texto constitucional se reconocen derechos fundamentales que apuntan a cambios estructurales. En el artículo 15, sobre derechos fundamentales, se plantea prevenir, sancionar y eliminar la violencia de género y generacional. Así como el derecho a tener una educación intercultural sin discriminación.

En cuanto a los derechos civiles, se establece el derecho a la autoidentificación cultural (Art. 21, 1). Respecto a los derechos políticos (Art. 26) se garantiza el derecho a la participación equitativa entre hombres y mujeres, así como asegurar

el derecho a ejercer la democracia comunitaria, la elección de las naciones y pueblos indígenas de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (Cap. III, Sec. II, Art. 26).

Existe todo un capítulo que hace referencia a los derechos de los pueblos indígenas (Cap. IV, Art. 30, 31, 32), un núcleo fundamental de la constitucionalización de un avance real de una *interculturalidad*, que implique cambios estructurales y sistémicos, y no solo de maquillaje y superficiales.

En el nivel económico se incluye la promoción de las formas comunitarias de producción (Art. 47), pero sobre todo los artículos 306 y 307, que reconocen y promocionan la economía comunitaria y en su aspecto de género asegurar el trato igualitario a nivel económico entre hombres y mujeres, y la protección de las mujeres frente a la discriminación de género (Art. 48). En cuanto a la educación, se insiste en una educación comunitaria intercultural y descolonizadora (Art. 78, 79), incluso se constitucionaliza una educación superior intercultural (Art. 91).

En los artículos 146 y 147 de la CPE se asegura la autorrepresentación indígena bajo la forma de circunscripciones especiales indígenas, con condiciones específicas. Así como en el artículo 147 se asegura la igual participación de hombres y mujeres. La jurisdicción indígena originaria campesina se constitucionaliza en el capítulo cuarto (Art. 190, 191, 192).

En el título IV, referido al Órgano Electoral, en el artículo 209 plantea que las organizaciones de los pueblos indígenas pueden postular directamente a candidatas y candidatos a cargos públicos, con excepción del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional. En los artículos 210 y 211 se asegura a los pueblos indígenas la posibilidad de elegir a sus candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria, y se deja solo la supervisión de este derecho constitucional al Tribunal Constitucional (Art. 211).

En cuanto a cuestiones de organización territorial en el artículo 270 se constitucionaliza el principio de los pueblos indígenas respecto al manejo de las formas de organización territorial. En ese sentido, se incorpora el capítulo séptimo sobre autonomías indígenas –Art. 289 al 296 y Art. 304 (competencias exclusivas de las autonomías indígenas)– con criterios muy avanzados de formas de autogobierno, formas de gestión territorial y legislación propia local en algunos aspectos. Incluso en cuanto a las rentas del Estado se constitucionalizan las de los indígenas: “La ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos” (Art. 340, II).

Respecto a los recursos forestales: “Las comunidades indígena originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión” (Art. 388). Y finalmente, en cuanto a tierra y territorio, el Estado reconoce y protege la propiedad comunitaria de los indígenas (Art. 394, 403, 406).

Es así que vemos claramente que la *interculturalidad*, al menos como aspiración constitucional, está vista como una herramienta que permite hacer transformaciones estructurales en el ámbito de las instituciones del Estado, de la política, de la economía y de todos los aspectos de la vida social, y no es solamente una especie de complemento “cultural” de las lógicas hegemónicas, como la concibe la *interculturalidad* funcional. Algunas leyes posteriores a la aprobación de este marco constitucional viabilizaron esta aspiración, pero la gran mayoría la frenó o minimizó, lo que condujo a un *impasse* histórico en la construcción del Estado Plurinacional. Muchas de ellas las analizamos en el presente documento.

## Experiencias relevantes

Las experiencias de representación indígena y de paridad en el espacio político entre hombres y mujeres son interesantes de analizar como experiencias relevantes de construcción de *interculturalidad* en Bolivia. Tanto los siete escaños de representación indígena en la Asamblea Legislativa Plurinacional, como las formas departamentales de representación indígena directa son importantes y costó mucho conseguirlas. Así también es relevante la experiencia de las autonomías indígenas, en especial la de Charagua Iyambae en el Chaco.

La representación indígena en las asambleas departamentales, que es de designación directa, requiere un análisis especial. Es indudable que se lograron mayores grados de participación en la toma de decisiones, sin embargo, es evidente que este proceso está en retroceso hoy.

En cuanto a las experiencias de las autonomías indígenas, es necesario resaltar que se están intentando formas de gestión inéditas de combinación, a veces compatibles y a veces incompatibles, con las lógicas liberales representativas que son dominantes. Entre las más importantes están la supresión de los partidos políticos, la fusión de Ejecutivo y Legislativo como órgano de gobierno de la autonomía indígena, tener capacidad legislativa local, control territorial que no tenían las autonomías con la lógica de las Tierras Comunitarias de Origen, y manejo de

recursos en igual o mayor magnitud que con la participación popular de la lógica municipalista. La pregunta es si este proceso podrá seguir avanzando en cantidad y en capacidad de sostenimiento de estas lógicas.

### *Participación de las mujeres a escala nacional*

La participación política de las mujeres, legalmente establecida en el Estado boliviano, data de la Ley N° 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral (1997), norma que incorpora a las mujeres con cuotas: en 25 % (Senado) y 30 % (Diputados) (Coordinadora de la Mujer, 2015), aunque nunca se llegó a alcanzar el mínimo de 30 % (*Ibid.*). Sin embargo, esta fue la primera de varias leyes que incluían la participación de la mujer, es el caso de la Ley N° 1983 de Partidos Políticos promulgada en 1999, la cual regulaba la organización, formas y funcionamiento de los mismos, estableciendo el deber de cada partido de rechazo a la discriminación por género, generacional o étnico-cultural, así como garantías para la participación y militancia de las mujeres, y el ejercicio de las mismas con una cuota no menor al 30 % en todas las direcciones y candidaturas para la representación. Posteriormente, la Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) estableció la protección y promoción de los derechos de las mujeres, así la como la cuota no menor de 50 % para las mujeres en todas las candidaturas y representaciones.

Esta representación política por cuotas permitió el paso a la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente del 2006, con lo que se alcanzó la participación del 34 % de mujeres en la Asamblea. La participación de las mujeres en la Asamblea Constituyente logró incluir dentro de la nueva Constitución los derechos fundamentales de igualdad de oportunidad, vivir una vida sin violencia, equidad entre hombres y mujeres, así como la paridad y alternancia en todos los ámbitos de la sociedad.

Este proceso permitió que dentro de la configuración al Estado Plurinacional se incluya en la legislación la participación de la mujer en el ámbito político y social de forma más profunda, es así que en abril de 2009 se aprobó la Ley del Régimen Electoral Transitorio, en la que se establecieron las bases para la conformación de los nuevos órganos estatales, adoptando el principio de igualdad de oportunidades y de alternancia en las listas de candidatos. De igual manera, las normas procedentes como la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (2010), la Ley N° 026 del Régimen Electoral (2010) posibilitaron entre sus competencias la paridad y alternancia con el 50 % de participación.

En cuanto a la actual participación de mujeres en el Estado, podemos decir que a partir de las disposiciones legales la participación masiva de las mujeres se registra en las elecciones de 2014, con el 50,7 % de mujeres en la Cámara de Diputados (66 mujeres, de 130 miembros) y el 44,4 % (16 de 36 miembros) en la Cámara de Senadores (*Ibid.*).

### *Participación de las mujeres en las asambleas departamentales*

La elección de asambleístas en 2010 fue el primer proceso de sufragio para los gobiernos departamentales autónomos, que si bien acentuó la elección de mujeres, solo se eligió un 28 % de mujeres titulares a escala nacional mientras que el 72 % de hombres lideraba las asambleas departamentales. Sin embargo, en algunos departamentos la presencia de mujeres obtuvo un mayor porcentaje que el total nacional, por ejemplo, Tarija (48 %) y Beni (38 %) (Coordinadora de la Mujer, 2015). La titularidad de los asambleístas departamentales a escala nacional todavía se encontraba en manos de hombres; en cambio, las suplencias conllevaban el 80 % de participación de mujeres en varios departamentos (*Ibid.*), es el caso de Pando, Cochabamba y Oruro con el 82 %, que resultaron los departamentos con menor porcentaje de asambleístas mujeres titulares.

Para las elecciones de 2015, el porcentaje se incrementó con relación al 2010: del 28 % sube a 45 % de participación de las mujeres titulares en las asambleas departamentales, tal es el caso de Chuquisaca, donde la participación se duplicó de 22 % en 2010 a 57 % en 2015, en Pando de 23 % a 52 %, en Cochabamba de 18 % a 50 %, en Santa Cruz de 20 % a 43 %, que constituyen los casos de mayor participación en todo el país (*Ibid.*).

Sin embargo, pese a los avances porcentuales en tanto la titularidad de las mujeres en las asambleas departamentales, su participación no llega a un estatus de autoridad, puesto que aún no es parte de la lógica en las estructuras políticas vigente que las mujeres sean elegidas como gobernadoras, máximas autoridades ejecutivas o legislativas.

Solo dos de las nueve asambleas departamentales eligieron como Presidenta a una mujer, es el caso de Cochabamba y Santa Cruz. En la primera, se trataba de una dirigente del partido de gobierno (MAS), quien fue Senadora suplente de dicho partido; mientras que la segunda era candidata por el partido Movimiento Demócrata Social (MDS) (Brockmann, 2016).

### *Alternancia de género en el espacio municipal*

La participación de las mujeres en el ámbito municipal desde 1999 contó con una representación de 23 alcaldesas de 327 gobiernos municipales, en 2004 hubo 15 alcaldesas, en 2010 subió a 22 alcaldesas de 337 y en 2015 a 29 alcaldesas de 339 Gobiernos Autónomos Municipales (Coordinadora de la Mujer, 2015).

Estos datos reflejan la escasa participación como candidatas a alcaldesas, pese a lo establecido en la Ley del Régimen Electoral, que incluye la paridad y alternancia. Sin embargo, se observa que la participación de mujeres es desde las concejalías, en 2010 hubo un 43 % de concejalas titulares y en 2015 el incremento llegó al 51 % de participación política de las mujeres.

De alguna manera se repiten ciertas tendencias observadas en las asambleas departamentales, ya que si bien hay una proporción importante de concejalas, aunque decrece de 51 % a 49 %, no hay una importancia fundamental de alcaldesas.

### **Avances, dificultades y desafíos**

Es posible asumir la representación indígena, las autonomías indígenas y la representación paritaria de mujeres y hombres como importantes experiencias en un horizonte de *interculturalidad*. Veamos, los siete representantes nacionales indígenas que llegaron a la Asamblea Legislativa en “circunscripciones especiales” fueron elegidos en dos momentos: en una primera instancia, desde las bases y comunidades como candidatos mediante métodos comunitarios (como la aclamación, el consenso, la rotación, y otras normas y procedimientos propios, cuya tipología y análisis son fundamentales). Sin embargo, en segunda instancia, cuando ya eran candidatos de alguno de los pueblos indígenas, la elección se llevó adelante bajo la forma de la democracia liberal representativa, mediada por una organización política y por el voto individual.

En cuanto a la representación indígena directa en las asambleas departamentales, tuvo dos experiencias en el marco de los comicios subnacionales de los años 2010 y 2015, y aumentó el 2015 de 21 a 25 escaños especiales entre todos los departamentos, lo que muestra que si bien existen avances, todavía se observa un enorme déficit de representación y de participación real en la toma de decisiones.

El departamento del Beni pasó de dos a cuatro escaños para los 19 pueblos indígenas, dejando la titularidad a dos hombres y dos mujeres. En Pando, con su estatuto autonómico departamental se amplió la participación de uno a tres

escaños para cinco pueblos, de lo que resulta la titularidad para dos hombres y una mujer (Diez Astete, 2012). Se trata de dos ejemplos fundamentales de que si bien aún existen grandes déficits de representación, al menos parcialmente se pudo avanzar en el logro de más escaños de autorrepresentación indígena, que se espera no solo crezcan cuantitativamente, sino que además tengan importancia y peso cualitativamente en las estructuras de poder y de decisión a escala departamental.

Respecto a las autonomías indígenas, de los 19 procesos de conversión a autonomía indígena en curso desde el año 2009, solamente tres cumplieron todos los requisitos y ya conformaron su autogobierno: Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa. Sin embargo, transcurrida casi una década desde que se inició este proceso, se comprueba cómo se ha complicado y hecho dificultoso el avance de las autonomías indígenas.

En cuanto a la actual participación de mujeres en los órganos del poder público, se puede decir que a partir de disposiciones legales que posibilitan la participación de mujeres, su mayor presencia se produjo en las Elecciones Generales de 2014, con la elección del 50,7 % de mujeres en la Cámara de Diputados y 44,4 % en la Cámara de Senadores. Mientras que la participación femenina en el espacio municipal es desigual, según se trate de la Alcaldía o del Concejo Municipal. Desde 1999 se contó con una representación de 23 alcaldesas en los 327 gobiernos municipales; en 2004 la representación de mujeres bajó a 15 alcaldesas, se incrementó en 2010 con 22 alcaldesas en 337 municipios y en 2015 se eligió a 29 alcaldesas de 339 gobiernos autónomos municipales (Coordinadora de la Mujer, 2015).

Estos datos reflejan la escasa participación de las mujeres como candidatas a alcaldesas, pese a que la Ley del Régimen Electoral incluye como principios la paridad, alternancia y la democracia intercultural. Sin embargo, donde se observa una amplia participación de mujeres es en los concejos municipales: en 2010 con el salto de participación de un 43 % de concejalas titulares, y en 2015 el incremento llegó al 51 % de participación política de las mujeres.

En cuanto a la paridad en los gobiernos departamentales, la elección de asambleístas en 2010 fue el primer proceso de sufragio para los gobiernos departamentales autónomos, que si bien amplió la elección de mujeres, solo se llegó al 28 % de mujeres asambleístas titulares a escala nacional, de modo que todavía hubo un elevado porcentaje (72 %) de hombres ocupando y liderando las asambleas departamentales. Para las elecciones de 2015, el porcentaje de mujeres tuvo un aumento con relación al 2010, del 28 % se da un importante avance al 45 % de participación de las mujeres titulares en las asambleas

departamentales. Con algunos casos relevantes como Chuquisaca, donde se duplica la participación de 22 % en 2010 a 57 % en 2015; en Pando, de 23 % se duplica a 52 %; en Cochabamba, de 18 % a 50 %; y en Santa Cruz se incrementó del 20 % al 43 %, siendo los casos de mayor participación de asambleístas mujeres titulares electas en todo el país (*Ibid.*).

Pero más allá de los datos, que son importantes, es imprescindible analizar cómo las formas liberales, que gozan de legitimidad universal, han erosionado el avance de las autonomías indígenas. De igual manera, ver de qué modo las prácticas machistas patriarcales erosionan y contaminan también la importante participación de las mujeres en el Estado por la necesidad de reconstrucción de las estructuras estatales desde el año 2011, que refuerzan y potencian tendencias conservadoras, coloniales y patriarcales cada vez más fuertes.

### ***Balance general de la interculturalidad en Bolivia***

La amplia incorporación de elementos de democracia intercultural, que tiene la CPE como aspiración y proyecto, se refleja parcialmente en su complementación y ampliación en algunas de las leyes que se han descrito. Sin embargo, por lo general en la mayoría de las leyes, y en especial de las experiencias que analizamos gradualmente (desde 2010), se ha dado un proceso normal de involución o retroceso de estas aspiraciones constitucionales; pero no por eso deseable o merecedor de justificación.

El fenómeno es complejo y va más allá de la buena o mala voluntad de los funcionarios del Estado, tiene que ver con la forma en la que después de un ascenso de luchas por derechos (2000 al 2003), de institucionalización estatal parcial de esos derechos (2005 al 2010), se inició la fase conservadora de “construcción estatal” que hace rebrotar las tendencias más conservadoras (machistas, coloniales, etc), que es en la que se encuentra Bolivia en 2018.

No es suficiente la paridad formal y la participación de mujeres en las estructuras del Estado, el siguiente paso es siempre muy importante y se descuidó a nombre de lo formal y legal, y consiste en ver cómo se avanza para desestructurar aún más las estructuras patriarcales y racistas del Estado, más allá de lo cuantitativo, legal y formal. Las democracias en ejercicio se han visto limitadas por las dinámicas conservadoras de construcción o reconstrucción de las estructuras *cósmicas* e institucionales del Estado, y también por las decisiones políticas que se tomaron en función de la forma de construcción del Estado Plurinacional.

La democracia, en términos sustantivos, es la creciente desmonopolización de la política y las decisiones, superando las visiones procedimentales y formales de las concepciones liberales de la democracia, por lo tanto, el adjetivo intercultural apunta a ese norte que, tras avanzar un paso, se debe profundizar y planificar el siguiente, no la involución hacia formas de democracia liberal *pelada* que en Bolivia y en casi toda Latinoamérica está bañada profundamente de colonialidad y formas patriarcales muy arraigadas todavía.

El reto fundamental que se constata es que por la inercia de las formas de comprender y practicar la democracia a secas, como delegación a los “representantes”, por lo general tanto la autorrepresentación indígena como la participación en paridad de mujeres en el ejercicio del poder quedan atrapadas en una compleja maraña de redes de coacción cruzadas (de las traducciones estatales, institucionales y también de prácticas sociales) que las minimizan, erosionan o directamente suprimen, dejando la “democracia intercultural” solo en una simulación formal y legalista, sin demasiada sustancia intercultural ni de paridad de género.

Por eso insistimos en que no es suficiente la noción de complementariedad de las tres democracias, aunque sería lo deseable: la representativa, la participativa y la comunitaria. El hábito inercial hace que por lo general la democracia comunitaria tenga que ajustarse o adecuarse a las formas representativas liberales y, por lo tanto, perder una buena parte de sus dinámicas, lógicas y finalidades que provoca su minimización o pérdida de sentido sustancial. Como ya se dijo, no siempre son complementarias, muchas veces una se impone a costa de la otra y la que tiene más legitimidad y está más arraigada en las prácticas estatales e institucionales lleva las de ganar. Se debe trabajar en el potenciamiento de las que llevan desventaja (la democracia comunitaria y parcialmente también la participativa) de forma mucho más creativa, profunda, sistemática y de largo aliento, en estrecha coordinación con los sujetos políticos colectivos que expresan estas formas de construcción de democracia (indígenas y mujeres), si se las quiere tener a un nivel de paridad para que puedan complementarse. Son procesos que, para seguir avanzando, requieren más trabajo en cuanto a descolonización y despatriarcalización del propio Estado Plurinacional.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural – Cultura democrática intercultural – Educación democrática intercultural – Comunicación intercultural – SIFDE

## Bibliografía

### *Multiculturalidad*

Kymlicka, Will (1998). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

Taylor, Charles (1992). *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.

Walzer, Michael (2000). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

### *Crítica fundamental al multiculturalismo*

Adorno, Theodor (1999). *Mínima Moralía: Reflexiones desde la vida dañada*. España: Taurus.

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

Zizek, Slavos. (1998). "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En: *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. México: Paidós.

### *Interculturalidad funcional*

Albó, Xavier (1999). *Iguales aunque diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. La Paz: CIPCA.

Toranzo, Carlos *et al.* (1993). *Lo pluri-multi o el reino de la diversidad*. La Paz: ILDIS.

### *Interculturalidad crítica*

Fornet-Betancourt, Raúl (2003). *Interculturalidad y globalización*. San José: DEI.

Panikkar, Raimon (2002). "La interpelación intercultural". En: Graciano Gonzales. *El discurso intercultural*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Tubino, Fidel (2005). "La interculturalidad crítica como proyecto ético político". En: *Encuentro continental de educadores*. Recuperado de: <http://oala.villnova.edu/congresos/educación/lima-ponen-02.html>.

Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad, Estado y sociedad*. Quito: Abya-Yala.

*Interculturalidad crítica en Bolivia*

Garcés, Fernando (2011). “De la interculturalidad como armónica relación de diversos a una interculturalidad politizada”. En: Viaña, J. *et al. Interculturalidad crítica y descolonización*. La Paz: CAB.

Viaña, Jorge (2011). *La interculturalidad como herramienta de emancipación*. La Paz: CAB.

Viaña, Jorge; Tapia, Luis; Walsh, Catherine (2010). *Construyendo interculturalidad crítica*. La Paz: CAB.

*Bibliografía experiencias*

Brockmann, Erika (2016). *Configuración de la representación política y participación paritaria de las mujeres en los nueve gobiernos departamentales autónomos de Bolivia*. La Paz: ONU Mujeres.

Coordinadora de la Mujer (2015). *Participación política de las mujeres en el Estado*. La Paz: IDEA.

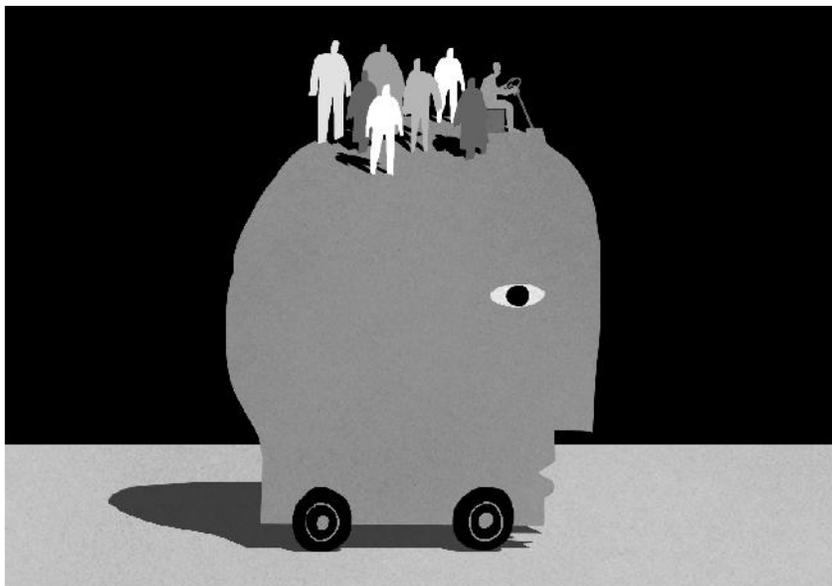
Diez Astete, Álvaro (2012). *Estudio sobre democracia comunitaria y elección por usos y costumbres en las tierras bajas de Bolivia: Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. La Paz: TSE/IDEA, Serie: Construyendo la Democracia Intercultural.

**L**



# Libre determinación

Carlos Mamani Condori



## Conceptualización y/o caracterización

Luego del pacto expresado en la Asamblea Constituyente (2006-2007), precedida por las movilizaciones populares de los años 2000 y 2003, Bolivia adoptó en referendo la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional (2009), resultado de varios años de debate. El *Preámbulo* del nuevo texto constitucional marcó un nuevo horizonte al tomar como referencia histórica a los *tiempos inmemoriales*, cuando se *erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos*; y se formaron las regiones de la amazonia, el Chaco, llanos, altiplano y valles. “Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos...”. Bajo ese marco de pluralidad fue inscrita la existencia pre-colonial de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), el reconocimiento de su dominio ancestral sobre sus territorios, y su *libre determinación*

en el marco de la unidad del Estado (Art. 2). Son principios de trascendencia para un país que hasta las vísperas había insistido en el proyecto de construcción del Estado-nación.

En ese marco se sitúa el reconocimiento constitucional del derecho a la *libre determinación*, por su carácter de *jus cogens*, una norma imperativa sustentada en las más de 110 ratificaciones de los Estados, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en su común artículo 1 dejan establecido como un derecho humano fundamental, expresado con anterioridad (26 de junio de 1945) en los artículos 1, 2 y 55 de la Carta de Naciones Unidas<sup>1</sup>. La *libre determinación* de los pueblos indígenas en Bolivia se sostiene tanto en la doctrina de los derechos humanos como en el derecho internacional a decidir libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural, teniendo en cuenta las injusticias históricas, resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les impidió ejercer su derecho al desarrollo conforme sus propias necesidades e intereses<sup>2</sup>.

### *El proceso de luchas de las naciones indias de las Américas y su reconocimiento por las Naciones Unidas*

La inclusión del derecho a la *libre determinación* de las NPIOC fue un acto de decisión política solo comprensible por la composición de la Asamblea Constituyente (AC), así como por la fuerza política de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas aglutinadas en el Pacto de Unidad. La difusión del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 27 de junio de 1989) y la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, 13 de septiembre 2007), cuando aún sesionaba la AC, influyeron de manera determinante. Sin embargo, la puesta en agenda de conceptos como descolonización<sup>3</sup> y *libre determinación* forma parte del legado de las luchas indias de

1 El artículo 1, 2 de la Carta de Naciones Unidas expresa: "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal", y el artículo 55: "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos...". Recuperado de: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

2 Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York-Ginebra, 2008.

3 El capítulo Principios, Valores y Fines del Estado de la CPE, en su artículo 9, establece el mandato de "constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales".

los decenios de 1970 y 1980. Uno de los más significativos resultados de dichos esfuerzos fue el estudio del Relator Especial José Martínez Cobo (1986) en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (NNUU). Culminación de un proceso de movilización de los pueblos indios de las Américas para su reconocimiento en el ámbito internacional, en particular de NNUU, donde a la par del combate al racismo y la discriminación, la descolonización era una de sus tareas más importantes.

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (ONU, doc. Núm. E/CN.4/Sub.2/1986/87).

La suscripción de instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración (UNDRIP), así como el reconocimiento en el texto de la Constitución Política tuvieron como base al citado estudio de Martínez Cobo, que definió el concepto de pueblos indígenas.

El tratamiento de las cuestiones de pueblos y naciones indias de las Américas por las NNUU, a través de la Comisión de Derechos Humanos, fue resultado del esfuerzo coordinado por organizaciones como el International Indian Treaty Council (IITC), el American Indian Movement (AIM), el North American Indian Brotherhood (NAIB) y las organizaciones bolivianas Centro de Coordinación y Promoción Campesina Mink’a y Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA), entre otras de la región. Los delegados indios, en su peregrinación por los pasillos de la sede de NNUU en Ginebra, se contactaron con líderes de la descolonización africana como Amílcar Cabral, del Partido Africano por la Independencia de Guinea y Cabo Verde (PAIGG), de Guinea Bissau, líderes del Congreso Nacional Africano (ANC), Southwest Peoples Liberation Organization (SWAPO) y frentes políticos de Angola, Mozambique y Simbabwe. La comunidad académica internacional prestó fundamental apoyo al organizar reuniones como el simposio *Fricción interétnica en América del Sur No-Andina* (25 al 30 de enero de 1971, Bridgetown, Barbados) conocido como Barbados I, organizado por la Universidad de Berna

(Suiza) y auspiciado por el Programa de Lucha contra el Racismo del Consejo Mundial de Iglesias<sup>4</sup>. El resultado fue la “Declaración de Barbados I” y un informe sobre la “Situación de los indios de América del Sur”. *Hubo dos reuniones subsiguientes: Barbados II (1977), que contó con 18 delegados indios; y Barbados III, que se reunió en Río de Janeiro (1993)*<sup>5</sup>. En cuanto a la reunión Barbados II, la declaración fue acompañada por un documento titulado “No a la invasión racista”, que denunciaba los planes de reasentamiento de colonias rodesianas provenientes de África Austral: Zimbawe, Tanzania y Azania (*África del Sur*) en el oriente de Bolivia, en escape del empuje descolonizador que se desarrollaba en África (Tumiri, 1978; Dunkerley, 1987).

El estudio de Martínez Cobo fue sin duda uno de los más importantes resultados de aquel dinámico proceso de luchas indias, hermanadas con los movimientos de liberación de África, cuyos manifiestos orientaron la suscripción de documentos de estudio y sirvieron de marco de referencia para el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de NNUU en su proceso de redacción de un texto de declaración de derechos de los pueblos indígenas y la reforma del Convenio 107 por la OIT.

## Marco constitucional y normativo

En el desarrollo constitucional y normativo respecto de los pueblos indígenas es importante considerar la adopción por el gobierno de Bolivia, mediante Ley 1257 de julio de 1991, del Convenio 169 de la OIT, que aportó los conceptos de pueblo, territorio y autonomía a las luchas indígenas, y trascendió al debate entre Estado y pueblos indígenas. El artículo 171 de la CPE, reformada el 12 de agosto de 1994, recogió en buena medida los progresos señalados líneas arriba, en particular en el Convenio 169 de la OIT:

1. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.
2. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas, y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

4 El compromiso del Consejo Mundial de Iglesias provenía de su IV Asamblea Mundial de Upsala, en 1968, que había establecido el apoyo de las iglesias a la lucha contra el racismo, por lo que fue creado el Programa de Combate contra el Racismo.

5 La cursiva es del autor.

3. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.

Dicha reforma constitucional de 1994 introdujo avances de fundamental importancia como el reconocimiento de los territorios, bajo denominación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), la personalidad jurídica, y la administración y aplicación de normas propias. Fue un primer paso en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos territoriales con capacidades de administración propia o, en otras palabras, con capacidades de autogobierno.

Para comprender el alcance del reconocimiento de la categoría pueblo y, consecuente con ello, del derecho a la *libre determinación*, es importante la definición de ambos conceptos a la luz del derecho internacional. Al momento de ocurrir la invasión europea al continente conocido consecutivamente como Indias y luego América, el desarrollo político de los pueblos estaba reflejado tanto en la riqueza acumulada como en la justicia social. Ocurrida la invasión europea, el colonialismo fundado en ideas de supremacía racial, con Ginés de Sepúlveda, consideraba que los indios eran bárbaros por naturaleza y, por lo tanto, estaban también destinados por naturaleza a ser esclavos (Beuchot, 1992: 51). En tanto que Francisco de Vitoria, en el tratado *De los títulos no legítimos de la conquista*, demostró la ilegitimidad de la ocupación española de Las Indias y que, más bien, habiendo ya ocurrido, era de carácter temporal. La monarquía española tenía la obligación, porque lo impone el derecho natural, de preparar a los países ocupados para una pronta emancipación política (*Ibíd.*: 38). Ocurrida la ocupación del Qullasuyu-Tawantinsuyu, los pueblos, llamados indios desde entonces por la administración colonial, buscaron acabar con el régimen colonial, siendo los más importantes movimientos los liderados por Túpac Katari (1780-1781), Zárate Willka (1899-1900), Santos Marca Tola y Eduardo Nina Quispe durante el siglo XX.

El año 1916, Vladimir Ilich Lenin publicó *La revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación*, donde expresó el derecho que tenían las naciones a la autodeterminación, que significaba “exclusivamente su derecho a la independencia en el sentido político, el derecho a la libre separación política respecto de la nación que la oprime” (Lenin, 1973: 51). Unos meses después, el presidente de los Estados Unidos de América, Thomas Woodrow Wilson, afirmaba que cada pueblo tiene

el derecho de escoger la soberanía bajo la cual ha de vivir: “Nosotros creemos en estas cosas fundamentales: primero, que cada pueblo tiene el derecho de escoger la soberanía bajo la cual ha de vivir”<sup>6</sup>.

Fue a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial que el principio de *libre determinación* tuvo un desarrollo dinámico. El artículo 1.2 de la Carta de Naciones Unidas expresaba entre sus propósitos el de fomentar “entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la *libre determinación* de los pueblos”. Fue con la Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960, conocida también como *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, que tuvo la más clara significación:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

En el párrafo antecedente, la resolución expresaba que la sujeción de los pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una negación de los derechos humanos fundamentales, por tanto, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales. La *libre determinación* se convirtió desde 1960 en un principio fundamental de necesaria aplicación universal, en un derecho de todos los pueblos y en un criterio imperativo de derecho internacional para dar fin al colonialismo. Desde esa fecha, en la doctrina del derecho internacional se asume que la *libre determinación* de los pueblos es un principio de derecho internacional, un derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera, y una condición o prerequisite necesario para la existencia y el goce de todos los derechos y libertades de la persona humana (Gross, 1974: 52-54).

En cuanto a los ciudadanos de los pueblos coloniales o sometidos a dominación, la efectividad del derecho a la *libre determinación* de un pueblo “es condición o prerequisite ineludible para que puedan existir realmente los otros derechos y libertades del hombre. Un pueblo solamente puede adoptar las medidas necesarias para consagrar la dignidad humana, el pleno goce de todos los derechos y el progreso político, económico, social y cultural de todos los seres humanos” (*Ibid.*: 55).

<sup>6</sup> Discurso del presidente Wilson ante la primera Asamblea Anual de la Liga para fomentar la Paz, Washington, D. C., 27 de mayo de 1916.

Sin embargo, es importante retroceder en el tiempo al momento de aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948. Se trata del primer instrumento jurídico internacional de derechos humanos que la organización internacional de carácter universal proclamó “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. Es importante la referencia a los pueblos y naciones como actores de la promoción de derechos y libertades, que corresponde tanto a “entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.

Esta última noción es el presagio del proceso de descolonización. Empero, la Declaración requería que los derechos y libertades contenidos en su texto adquirieran un valor jurídico plenamente vinculante, para lo que correspondió a la Comisión de Derechos Humanos la tarea de su redacción, que debido a la Guerra Fría resultó muy complicada por la confrontación que sobre este tema existía entre los países del bloque capitalista con los del bloque comunista, con visiones muy diferentes sobre el significado de los derechos humanos. Fue por eso que en 1966 aprobaron dos pactos diferentes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Sin embargo, ambos pactos comparten un preámbulo y un artículo 1 comunes. Reza el artículo 1: “Todos los pueblos tienen el derecho de *libre determinación*. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Un texto casi similar a la Resolución 1514.

Con el antecedente de tales avances, el texto constitucional aprobado por referendo del 25 de enero de 2009 en Bolivia, consignó el derecho a la *libre determinación* en dos artículos:

Art. 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.

Art. 30: Las naciones y pueblos indígena originario campesinas gozan de los siguientes derechos:

IV: A la libre determinación y territorialidad.

Estos artículos condensan los avances en el derecho internacional, referido a pueblos indígenas expresados en la definición del estudio de Martínez Cobo; del Convenio 169 de la OIT que en su preámbulo expresa: “Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo” y en el artículo 1, b. que pone de manifiesto su existencia precolonial; de la Declaración de las Naciones Unidas que en su artículo 3 asume el derecho a la *libre determinación* en acuerdo con el texto de los dos pactos internacionales sobre los derechos civiles y políticos, y los económicos y culturales (PIDCP y PIDESC).

El derecho a la autonomía como realización del derecho a la *libre determinación* de los pueblos indígenas en países independientes, como reza el artículo 1, b. del Convenio 169 de la OIT, es alternativa, una autodeterminación interna, referida a la forma de organización política y económica interna de un pueblo, sin afectar las relaciones externas ya establecidas por los Estados. Así fue formulado en el artículo 7 de dicho Convenio como “el derecho de decidir sus prioridades”, que en el artículo 4 de la Declaración tiene una fundamentación más clara:

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer medios para financiar sus funciones autónomas.

Inspirado en dicho texto, la autonomía indígena originaria campesina fue establecida en el Art. 289 de la CPE, como:

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.

Es la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010), que para la puesta en práctica de la libre determinación interna de los pueblos indígenas, en su artículo 5 establece como principios (numerales 6 y 7) el autogobierno y la preexistencia de los pueblos indígenas:

- En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado.

- 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.

El Decreto Supremo N° 231, de 2 de agosto de 2009, en los requisitos que establece para la realización del referendo de consulta, ofrece en detalle el camino para que la ancestralidad precolonial se exprese en decisión política de autodeterminación:

- a. Que la jurisdicción actual del municipio corresponda históricamente a la territorialidad ancestral del (los) pueblo(s) indígena originario campesino(s) que actualmente lo habitan.
- b. Que la existencia de estos pueblos indígena originario campesinos sea precolonial.
- c. Que la población indígena originaria campesina del municipio comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (Art. 5, 1).

Desde el decenio de 1990 los pueblos indígenas en su conjunto, tanto en la arena internacional como interna, protagonizan importantes y dinámicos procesos de reconstitución de sus identidades y jurisdicciones territoriales. La legislación nacional ha tenido la virtud de apreciar dichos procesos estableciendo las vías de negociación de los procesos de autogobierno.

## Experiencias relevantes

Aprobada la CPE, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez” delineó el carácter, la naturaleza y el espacio de realización del derecho a la *libre determinación* de los pueblos indígenas como *autonomía indígena* en los artículos 42 al 48, que habilita un dinámico proceso de constitución de AIOC, un camino en cuatro etapas: consulta, según normas y procedimientos propios o referendo; conformación de un órgano deliberante; aprobación de sus estatutos; y, finalmente, constitución de su gobierno autónomico. En la apuesta por la autonomía indígena, tres naciones y pueblos lograron completar con éxito las cuatro etapas: la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, la Autonomía Originaria

de la Nación Uru Chipaya y la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa.

Veamos dos casos como ejemplo. En el *Preámbulo* de su Estatuto Autonómico, la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae suscribe la manifestación preambular de la CPE: “En tiempos ancestrales, desde la creación de la tierra se formaron nuestras imponentes serranías... nuestros ríos... y el inmenso Chaco que hoy nos cobija... Esta tierra bendita fue poblada por nuestros ancestros...”. En la misma perspectiva constitucional, el artículo 1 expresa que “la entidad territorial asume la identidad de Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, con gobierno propio, ejerciendo su *libre determinación* en el marco de la unidad del Estado Plurinacional”.

En sus estatutos, la nación Uru Chipaya suscribe el concepto de preexistencia en clave de ancestralidad, con el añadido de que ésta es también en relación a los aymaras y quechuas. Así pues, la *libre determinación* “consiste en el autogobierno, el desarrollo de sus instituciones, normas y procedimientos propios, la democracia y la participación comunitaria, el ejercicio de sus facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas”. En tanto que el artículo 2 da fe de su sujeción a la Constitución y a la unidad nacional. Es útil hacer notar que en el caso del pueblo uru, su territorio ancestral, al contorno del *eje acuático*, se extendía desde el río Azángaro en el norte, y en el sur hasta los Lípez y la costa del Pacífico, donde eran nombrados como “changos” (Wachtel, 2001: 336-350). En el actual territorio boliviano persisten aún importantes comunidades uru en la región del lago Titicaca, el río desaguadero, los lagos Poopó y Uru Uru.

Si se toma en cuenta los procesos de desestructuración colonial, ocurridos durante la administración española como republicana, el ejercicio de la *libre determinación* expresado en el autogobierno confluye con un proceso interno de comunidades y pueblos indígenas, como es la *reconstitución*. En la visión que adoptan en el estatuto (Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, Art. 6) el autogobierno es identificado como la correspondencia entre ejercicio de la *libre determinación*, con el ideal de su reconstitución territorial.

La reconstitución para el caso de Totora, según su texto estatutario, toma una perspectiva mayor. La marka es instancia inicial de un proceso que lleva a identidades más globales y genéricas, así expresa el artículo 1,1:

Totora Marka de la Nación Originaria Suyu Jach’a Karangas, en su condición de Qullana Wiñaya Aymara Marka por voluntad de sus habitantes expresada en el Referéndum del 6 de diciembre de 2009 y su dominio ancestral en el

territorio que habita, decide conformar la Autonomía Originaria en el marco de su derecho al autogobierno y ejercicio de su libre determinación en el marco de la Constitución Política del Estado Boliviano.

La *libre determinación*, así como las facultades gubernativas de los pueblos indígenas, está firmemente anclada en la memoria histórica, en la continuidad de tradiciones organizativas y ante todo en la posesión de territorios, refrendados en muchos casos por antiquísimos títulos otorgados por la Corona española, que a su vez hacen referencia a tiempos inmemoriales.

## Avances, dificultades y desafíos

A pesar de las dificultades del tránsito por las cuatro etapas que conducen a la autonomía indígena, la realización del derecho a la *libre determinación* vía autonomía indígena es un hecho concreto, representado por los tres casos de AIOC mencionados que conformaron su autogobierno con arreglo a sus estatutos autonómicos. En perspectiva de larga duración, el autogobierno se cimienta en la memoria histórica, representada por los precoloniales *ceques* en Chipaya (Wachtel, 2001: 44-50), en los pueblos de indios como Turco Marka, Corque Marka, Chayanta, Jesús de Macacha que mediante procesos internos de reconstitución apuntan a identidades regionales como Carangas, Charkas y Pacajes.

El derecho a la *libre determinación* como derecho humano está muy relacionado con el derecho a decidir, en el caso de los pueblos indígenas, sobre sus territorios y recursos. Fue en esa perspectiva que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya (2013), expresó:

La consulta y el consentimiento funcionan para asegurar e implementar el derecho de participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen, de manera coherente con su derecho a la libre determinación y el ejercicio del conjunto de derechos aplicables.

Así, al final del estudio Anaya identifica una vertiente de pensamiento que reconoce y valora a los pueblos indígenas, una perspectiva de reto al legado de la historia de opresión colonial que caracterizó las relaciones con el Estado. Avizora en las relaciones actuales de pueblos indígenas y Estado un modelo plurinacional y pluricultural, una oportunidad para que los pueblos indígenas puedan “determinar sus propios destinos en pie de igualdad con los demás, participar en la toma de las decisiones que les afectan, y estar seguros en sus derechos individuales y colectivos”.

Es esa la virtud del proceso de autonomía indígenas, el camino, a pesar de escabroso y difícil<sup>7</sup>, para llegar al Estado Plurinacional está trazado; el reto es avanzar y completarlo, como expresaron los ayllus de Totora Marka en su Estatuto Autonómico.

## Vocablos de referencia

Autogobierno – Plurinacionalidad – Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Derechos colectivos

## Bibliografía

Anaya, James (2013). “El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional”, ponencia presentada en la conferencia El Rol de los Ombudsmen en América Latina: el Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Lima, 25 de abril de 2013. Recuperado de: <http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-dentro-del-derecho-internacional>.

Beuchot, Mauricio (1992). *La querrela de la conquista. Una polémica del siglo XVI*. México: Siglo XXI.

Dunkerley, James (1987). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia, 1952-1982*. La Paz: Ed. Quipus. Pp. 183.

Gros, Héctor (1976). “En torno al derecho a la libre determinación de los pueblos”. En: *Anuario español de derecho internacional*. Vol. 3, Universidad de Navarra. Pp. 49-74.

Lenin, Vladimir Ilich (1973). *La revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación*. Obras completas, T. V (1913-1916). Moscú: Ediciones Progreso.

Martínez Cobo, José (1986). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Ginebra: Comisión de Derechos Humanos.

Tumiri, Julio (Ed.) (1978). *The Indian Liberation and Social Rights Movement in Kollasnyu (Bolivia)*. Copenhagen: IWGIA.

Wachtel, Nathan (2001). *El regreso de los antepasados. Los indios urus de Bolivia, del siglo XX al XVI. Ensayo de historia regresiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

---

<sup>7</sup> Cfr. Reglamento de supervisión del acceso a las autonomías indígena originario campesinas, Órgano Electoral Plurinacional.

## Documentos e informes

Carta Internacional de Derechos Humanos. Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2002). *Recopilación de instrumentos internacionales. Volumen I (Primera parte) Instrumentos de carácter Universal*. NNUU: Ginebra.

————— (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. NNUU: Ginebra.

————— (2012). *El sistema de tratados de derechos humanos*. NNUU: Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo (2014). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Lima: Oficina Regional para América Latina y El Caribe.

## Normativa

Autonomía Guaraní Charagua Iyambae (2015). *Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*.

Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya (2016). *Estatuto de la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya*.

Autonomía Originaria de Totora Marka (2013). *Proyecto de Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka*.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2009). Decreto Supremo N° 231. La Paz: Gaceta Oficial.



**M**



# Movimientos sociales

George Komadina Rimassa



## Definiciones y estado del arte

La enorme variedad de *movimientos sociales* empíricos hace compleja la tarea de conceptualizarlos. A pesar de ello, los *movimientos sociales* pueden definirse como sistemas de acción colectiva que surgen con el propósito de realizar o impedir un cambio político o social. Surgen en situaciones de crisis social y se desarrollan cuando las élites o los gobiernos se encuentran en situación de vulnerabilidad y contradicción interna.

La acción colectiva tiene unidad y continuidad, es sostenida a lo largo del tiempo y generalmente se despliega a gran escala, es decir, no puede homologarse con episodios aislados y cortos de conflicto. Asimismo, los *movimientos sociales* no son sinónimos de organizaciones sociales, aunque un movimiento puede incluir una diversidad de estructura y variados repertorios de movilización, en todo

caso, incluyen personas con objetivos comunes. De acuerdo con el modelo analítico propuesto por Alberto Melucci (2002), los *movimientos sociales* tienen tres dimensiones fundamentales:

1. La acción colectiva está basada en la “solidaridad”, entendida como la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como miembros de un espacio común de relaciones sociales.
2. La acción colectiva implica siempre un conflicto social, es decir, escenarios políticos donde dos o más adversarios se encuentran en oposición sobre objetos comunes (bienes públicos, leyes, reconocimiento, etc.).
3. Los *movimientos sociales* cuestionan las reglas del orden social y actúan en los límites entre las estructuras institucionales y la esfera de la sociedad, traspasando las fronteras de lo establecido.

### *Teorías sobre movimientos sociales*

Los diferentes enfoques que se presentan a continuación enfatizan algunos aspectos empíricos de los fenómenos colectivos –el contexto, la organización, la comunicación o la identidad– para enriquecer y también complicar la definición propuesta líneas arriba.

#### *Estructura de oportunidades*

Este enfoque ha sido desarrollado sobre todo por Sidney Tarrow, uno de los pensadores más influyentes en este campo de estudios: las “estructuras de oportunidad”, dice este autor, son “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales– del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (1996: 49). El concepto acentúa los recursos “exteriores” al grupo y que pueden ser aprovechados para instalar una demanda social, incluso por movimientos débiles o sin recursos. De hecho, los *movimientos sociales* se expanden y logran sus objetivos cuando los actores concernidos aprovechan la debilidad de los gobiernos y grupos de poder, y también cuando forman alianzas con otros grupos sociales con los cuales tienen intereses comunes. En suma, estas estructuras remiten a la configuración de un campo político, es decir, a las relaciones de fuerza entre el Estado, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, en la cual se inserta la acción colectiva.

### *Estructuras de movilización*

Su principal exponente es Charles Tilly (2010), sociólogo e historiador norteamericano. Esta teoría enfatiza las dimensiones y elementos organizativos que permiten que la gente se movilice. Si bien la existencia de intereses comunes es una condición para la movilización, la organización es también imprescindible para generar acción colectiva; de acuerdo con Tilly, ella es la “continuidad en el tiempo de la acción colectiva”; sin embargo, en algunos casos, las movilizaciones también pueden tener impactos en la estructura de las organizaciones, modificándolas. Las dimensiones organizativas de la acción incluyen repertorios de protesta y redes de sociabilidad. Los primeros son los métodos y formas de lucha de colectivos contenciosos, tienen un anclaje histórico y un alcance territorial variable; pueden ser reactivos cuando asumen tácticas de resistencia al cambio (los *movimientos sociales* se gestan también a partir de un rechazo al cambio). Los segundos, en tanto, se activan en momentos de iniciativa política para demandar la cristalización institucional de un derecho o para impulsar reformas políticas de envergadura. Asimismo, estos repertorios pueden ser institucionales o no institucionales, e incluso ambas formas pueden combinarse. Como segunda dimensión, las redes de sociabilidad involucran formas moleculares de organización, a saber: un conjunto de relaciones sociales locales y cotidianas que cohesionan la acción de un grupo y fortalecen las redes de solidaridad; así, los *movimientos sociales* pueden ser definidos como conjuntos de interacción informal entre individuos y organizaciones.

### *Los nuevos movimientos sociales*

En la década de los 70, en Europa y Estados Unidos se desarrolló la teoría sociológica de los “nuevos movimientos sociales” que, entre otros investigadores, incluyó a Alain Touraine, Jean Cohen y Alberto Melucci. Este enfoque aspira a separarse radicalmente de los “viejos” *movimientos sociales* y particularmente del movimiento obrero revolucionario, cuya narrativa giraba en torno a las nociones marxistas de lucha de clases y toma del poder. En cambio, en esas décadas, de acuerdo a esta lectura, se estructuró otro tipo de movimientos que no aspiraba al control del Estado: entre ellos, los feminismos, las luchas contra la guerra y contra el uso de la energía nuclear, la defensa del medio ambiente, la lucha por derechos ciudadanos. El acento se desplazó a la construcción y legitimación de una identidad colectiva que constituye el elemento más importante para desarrollar acciones y movilizaciones. Así, para Touraine (1978) el movimiento social es una acción colectiva

organizada por un actor para disputar a un adversario el sentido de la “historicidad en una sociedad concreta”; por tanto, es una lucha por las orientaciones culturales que se producen y circulan en una sociedad.

Los teóricos de los nuevos *movimientos sociales* destacan que la acción colectiva no puede ser aprehendida sin tomar en cuenta las luchas por la significación y, por ello, los *movimientos sociales* involucran acciones “intensamente expresivas”. Melucci (2002) hablará de ellos como “sistema de signos” y por ello su modelo se centra en la creación de identidades colectivas, relativizando (no desconociendo) el peso de las explicaciones estructurales y contextuales. La identidad colectiva es una construcción social de sentidos de diferencia y semejanza, predispone y acompaña la acción colectiva, implica una narrativa a través de discursos y símbolos; finalmente, la identidad es contextual porque surge en contextos de crisis política y social, pero se disuelve cuando se han alcanzado los objetivos.

#### *Procesos enmarcadores (Frame Analysis)*

La noción de procesos enmarcadores ha sido propuesta por la etnometodología norteamericana y sobre todo por Irving Goffman (1977); diversos autores han aplicado esta noción al estudio de los *movimientos sociales*. De acuerdo con Goffman, para que un grupo de personas con intereses comunes pueda actuar y comunicar debe “enmarcar” sus ideas y experiencias. Compartir esos significados permite no solo la cohesión del grupo, sino su institución en sentido estricto. La construcción de un marco cognitivo común a los miembros de un colectivo permite el intercambio de mensajes entre las personas que forman parte del grupo. Pero también trazan una frontera simbólica y cognitiva respecto a los otros grupos. Fuera de ese marco no es posible una comunicación sin distorsiones. Es al interior de este marco (*frame*, en inglés) que se interpretan de manera compartida los significados vinculados con nociones de justicia/injusticia, derechos, dignidad y autonomía. La elección de un marco de significaciones determina las interpretaciones de la acción colectiva; en suma, la cohesión que necesita un grupo para movilizarse solo es posible si se comparte una narrativa sobre sí mismos y sobre los potenciales adversarios.

**Marco constitucional y normativo** En sentido estricto, los *movimientos sociales* no pueden ser regulados jurídicamente porque sus acciones, en momentos de crisis, se realizan en los límites de un sistema institucional y, en general, tienden a suplir con las movilizaciones los déficits y fisuras de

las instancias oficiales de representación y decisión política. La acción colectiva genuina es autónoma con relación al Estado y al sistema político. No obstante, la experiencia demuestra que los *movimientos sociales* también actúan en escenarios institucionales y por ello es importante mencionar algunos de ellos.

En su artículo 11, la Constitución Política del Estado (CPE, 2009) reconoce a la asamblea y al cabildo como espacios legítimos de deliberación democrática; asimismo, reconoce derechos a las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) para nominar o designar a sus autoridades mediante normas y procedimientos propios. En concordancia con esta disposición, la reciente Ley de Organizaciones Políticas reconoce como sujetos electorales a las organizaciones de las NPIOC (Art. 5, inciso C).

La CPE y la Ley del Régimen Electoral instituyen las circunscripciones especiales indígena originario campesinas para facilitar la participación directa de los NPIOC, que son minorías en cada departamento, tanto en la Asamblea Legislativa Plurinacional como en las asambleas legislativas departamentales. Por otra parte, los artículos 136 y 137 de la Carta Magna consagran la figura de la Acción Popular y la definen como un recurso que se interpone, sin necesidad de agotar medios legales o administrativos, para hacer prevalecer derechos de las personas frente a actos de omisión de autoridades o de personas individuales que vulneren esos derechos.

Finalmente, en el marco de la democracia intercultural y sobre todo como dispositivo de la democracia participativa y directa, la Constitución reconoce derechos de participación y control social a las organizaciones de la sociedad civil. Así, en el Art. 241 se establece que “el pueblo soberano por medio de la sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas”. Un poco más abajo, en el párrafo V, se determina que la sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social. La Ley de Participación y Control Social, promulgada en 2013, regula tanto los ámbitos de su aplicación como los sujetos y mecanismos de ejercicio de estos derechos. Básicamente, todos los órganos, instancias y niveles del Estado están obligados por ley a crear espacios institucionales para que las distintas organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer iniciativas destinadas a promover políticas sociales, exigir rendición de cuentas, solicitar información pública y denunciar actos irregulares; sin embargo, de acuerdo al Art. 11 de esta norma, estos mecanismos son esencialmente consultivos, de vigilancia y de denuncia, es decir, carecen de poder de decisión.

## Experiencias relevantes

A grandes trazos, es posible distinguir tres modalidades históricas de acción colectiva en Bolivia:

1. El movimiento obrero boliviano fue el referente de acción colectiva más importante a lo largo de casi todo el siglo XX, sobre todo después de la Guerra del Chaco, cuando se formaron las principales organizaciones sindicales de artesanos, fabriles y mineros. El momento más alto de su historia fue la fundación de la Central Obrera Boliviana (COB), al calor de la victoriosa insurrección de abril de 1952. Durante los primeros años de la Revolución, la COB cogobernó en los hechos con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); a principios de los 70 organizó la Asamblea del Pueblo, una suerte de poder paralelo al gobierno militar de Juan José Torres. Las organizaciones obreras, y particularmente los sindicatos mineros, columna vertebral de la COB, construyeron una potente narrativa social y política anclada en un horizonte socialista y que combinaba demandas laborales con un programa nacional basado en el control del Estado de los recursos naturales estratégicos. Sus recursos de movilización fueron la huelga general, el bloqueo de caminos, la toma de ciudades y la movilización armada, es decir, formas de acción directa, insurreccional. Su capital organizativo más importante fue contar con una organización centralizada que también incluyó a sectores no obreros (magisterio, estudiantes universitarios, empleados públicos e incluso organizaciones campesinas, entre otros) que actuaron bajo la hegemonía obrera; asimismo, la COB contó con filiales en todas las ciudades capitales del país. El movimiento obrero tuvo una marcada impronta política y jugó un rol decisivo en las luchas contra las dictaduras militares y en la recuperación de la democracia. Como consecuencia de las políticas de privatización neoliberal (que desmantelaron el aparato productivo estatal creado por la Revolución de 1952) y de la crisis de la izquierda boliviana (su referente ideológico), el movimiento obrero perdió capacidad de representación y convocatoria, y su actuación perdió la centralidad que tuvo a lo largo del ciclo nacionalista (1938-1982); pero también su autonomía política y su cohesión interna.
2. Con el declive del movimiento obrero, las organizaciones campesinas e indígenas adquirieron un rol protagónico en el campo político y se

convirtieron en genuinos *movimientos sociales*. En 1979, la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) cerró el vergonzoso ciclo del Pacto Militar-Campesino (años 60, gobierno de facto de René Barrientos), que subordinó las organizaciones campesinas a los gobiernos de turno y logró constituirse en sujeto político autónomo. Su primera acción de envergadura fue el bloqueo de caminos, que impidió la consolidación del golpe militar de Alberto Natusch Busch (1979).

En el año 2000, en un contexto de crecientes movilizaciones contra el régimen neoliberal, el líder aymara Felipe Quispe dirigió un bloqueo de caminos en el altiplano, logrando que el gobierno reconozca la legitimidad del sujeto político campesino-indígena. Por otra parte, durante el llamado “ciclo rebelde” (2000-2005), las movilizaciones de los campesinos productores de coca fueron decisivas para precipitar la salida del poder de Gonzalo Sánchez de Lozada. El movimiento campesino se nutrió del pensamiento indianista y katarista para denunciar la racialización de las relaciones sociales y plantear la refundación de Bolivia, sobre la base del reconocimiento de los pueblos y naciones indígenas; de hecho, la CSUTCB planteó la creación del Estado Plurinacional en la década de los años 80.

Después de las jornadas de octubre de 2003, las movilizaciones campesinas, articuladas con otras organizaciones, impulsaron la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a la Asamblea Constituyente. El repertorio de movilizaciones de las organizaciones campesinas fue diverso, pero todas ellas giraban en torno al control de territorio a través del bloqueo de caminos. El sindicato-comunidad fue la forma molecular de la red organizativa campesina sobre la cual se estructuraron las centrales y subcentrales, que confluyeron en una confederación nacional, que incluyó federaciones especiales como las federaciones campesinas del trópico de Cochabamba.

Fuertemente conectado con el movimiento campesino, surgió el movimiento indígena en la década de los 80, aunque se hizo plenamente visible en los años 90. La acción indígena y campesina formó un *continuum*. La Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) se fundó en 1982, su primera acción de envergadura fue la “Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad”, realizada en 1990, que logró posicionar en la agenda política y la opinión pública la demanda de territorio e

identidad cultural. Las tierras bajas fueron el epicentro de las movilizaciones indígenas que articularon comunidades de todos los pueblos, pero también en esos años se fundó una organización indígena en las tierras altas, la CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu). La narrativa indígena originaria incorporó dimensiones novedosas y radicales porque demandaba derechos colectivos sobre el territorio, el reconocimiento de su identidad cultural, derecho al autogobierno y la transformación de la estructura del Estado.

Asimismo, durante el ciclo del Estado neoliberal surgió en Bolivia una nueva modalidad de acción colectiva: el movimiento político, encarnado en el Movimiento Al Socialismo (MAS), que actúa en las fronteras entre la sociedad civil y el campo político, en una doble dirección codifica y proyecta las movilizaciones y las representaciones de diversas organizaciones sociales hacia el sistema político; y a través de la participación electoral logra ser gobierno con el programa de los *movimientos sociales* para realizar una profunda reforma del Estado.

3. Después de la aprobación de la nueva CPE, que facilita la participación de obreros, campesinos e indígenas en el Estado, han surgido *movimientos sociales* de nuevo cuño; pero que carecen de la centralidad y la unidad de los *movimientos sociales* históricos. Dos de ellos ameritan una mención especial. Por una parte, han surgido movimientos feministas que han trascendido la demanda de participación política y han instalado una nueva plataforma política que incluye demandas estructurales como la despatriarcalización, el derecho a la diferencia sexual, la lucha contra la violencia y el derecho al aborto. Este movimiento se sostiene en una diversidad de organizaciones que acusan diversas influencias; algunas son marcadamente contestatarias y otras emplean la incidencia política para lograr avances normativos parciales. Por otra parte, se ha formado un movimiento medioambientalista que, a pesar de su discontinuidad y fragmentación, ha logrado posicionar un discurso sobre el cambio climático y la defensa del medio ambiente, sobre todo en las ciudades capitales de Bolivia.

Es importante mencionar, para cerrar este acápite, que el uso de Internet y en particular de las redes sociales se ha convertido en el nuevo espacio de las luchas políticas y los conflictos sociales. El 67,5 % de la población boliviana hace uso de Internet, actualmente funcionan más de seis millones de conexiones a la red.

Bolivia es un país de creciente conectividad. La toma de la palabra en una sociedad democrática por medio de las redes sociales se ha convertido en un componente estratégico de los procesos políticos, pero además tiene efectos sociales dado que cohesionan a un grupo y lo diferencia de otros. Las redes conectan a las personas entre sí, facilitan nuevos contactos y acciones generadas por otros grupos e individuos de manera independiente, es decir, sin intermediación de partidos políticos y organizaciones sociales. Aún más: el Internet no solo es un medio de comunicación política, complementaria a la acción partidaria y a la acción de los *movimientos sociales*, que permite ampliar contactos, transmitir sus demandas y su visión del país; es también un campo “real” de la política, desde el cual se producen acontecimientos políticos y se modifican efectivamente las opiniones electorales y las relaciones de poder.

## Avances, dificultades y desafíos

La historia de Bolivia demuestra de manera inequívoca que los *movimientos sociales* han producido cambios sociales y reformas institucionales trascendentales. La Revolución de 1952, la instalación de la democracia y la institución del Estado Plurinacional no habrían sido posibles sin acciones colectivas sostenidas en el tiempo, generadas por potentes narrativas de cambio social. En los últimos años, los *movimientos sociales* que protagonizaron el ciclo rebelde (2000-2005) parecen haberse extinguido debido a la pérdida de autonomía política y por un efecto de fragmentación, pues las demandas particulares parecen imponerse sobre el bien común. Este proceso, sin embargo, ha facilitado la emergencia de otros *movimientos sociales*.

En ese marco, los desafíos y las perspectivas de las organizaciones sociales que pueden generar movimientos pueden decantarse en tres planos:

1. Para constituirse como tal, los movimientos deben representar los problemas y las demandas de la sociedad tanto en los espacios institucionales, previstos por la normativa, como en los informales, a través de la acción directa.
2. La condición de la acción colectiva es la autonomía de los poderes, es decir, la capacidad de crítica; pero también de proposición.
3. Un movimiento social, en general, incluye a varias organizaciones sociales y esta articulación es la garantía que permite evitar una fragmentación, tanto organizativa como discursiva.

Los *movimientos sociales* son “profetas del presente”, a través de sus acciones y narrativas producen signos que permiten que la sociedad civil se represente y anticipe la historia.

## Vocablos de referencia

Participación y control social – Organizaciones políticas – Deliberación pública

## Bibliografía

García, Álvaro (Coord.); Chávez, Marxa; Costas, Patricia (2005). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Diakonía/Oxfam.

Goffman, Irving (1977). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrotu.

Mac Adams, Doug (Comp.) (1999). *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.

Melucci, Alberto (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F.: Colegio de México.

Tarrow, Sidney (1996). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Tilly, Charles (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Editorial Crítica:

Touraine, Alain (1978). *Production de la société*. París: Seuil.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2013). *Ley N° 341 de Participación y Control Social*. La Paz: Gaceta Oficial.

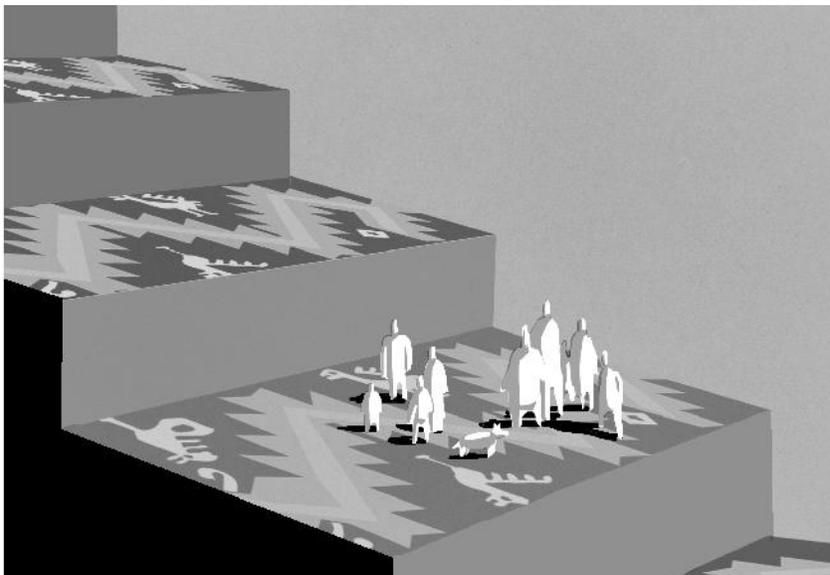
————— (2018). *Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas*. La Paz: Gaceta Oficial.

**N**



# Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos

Paulino Guarachi Huanca



## Conceptualización y/o caracterización

Como resultado de los procesos de luchas históricas, las naciones originarias de tierras altas, los pueblos indígenas de tierras bajas y el movimiento campesino<sup>1</sup> se constituyeron en sujetos colectivos que han configurado un constitucionalismo desde abajo en Bolivia. Así, articulados en el “pacto de unidad”, elaboran, presentan y defienden en la Asamblea Constituyente una propuesta plurinacional

<sup>1</sup> Expresados en sus organizaciones naturales como la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), CONAMAQ (Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu), CIDOB (Confederación Indígena del Oriente Boliviano), CNMCB-BS (Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa) y la CSCB (Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, actualmente denominados “comunidades interculturales”). Estas organizaciones protagonizaron el constitucionalismo transformador en Bolivia (Santos, 2010).

de contenidos para la Constitución Política del Estado (CPE), con el objetivo de alcanzar una institucionalidad plurinacional, una territorialidad con autogobierno, una legalidad de pluralismo jurídico, un régimen político de democracia intercultural y nuevas subjetividades individuales y colectivas como Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) y las comunidades interculturales y afrobolivianas, en procura de eliminar las desigualdades, la discriminación y el colonialismo. La propuesta del Estado Plurinacional<sup>2</sup> fue asumida para superar las reformas constitucionales de la década de los 90, consideradas como multiculturalismo de Estado, entendido como el reconocimiento de la diferencia cultural que no altera en nada la subordinación de los pueblos culturalmente diferentes.

En tierras altas (región andina), se autoidentifican como naciones originarias, donde la familia (*jaki*)<sup>3</sup> es considerada como núcleo de la comunidad originaria, dos o más comunidades conforman el *ayllu*, dos o más *ayllus* conforman la *marka* y las *markas* conforman los *suñus* o la *nación*, por eso se tiene más de 15 naciones, entre ellas: Pacajakis, Karangas, Sora, Quillacas, Chipaya, Kallahuaya, Qaraqara, Yampara, entre otras. Mientras que en tierras bajas (regiones oriente, Chaco y Amazonia), organizados en comunidades indígenas, corregimientos, capitanías o cabildos, se autoidentifican como *pueblos indígenas*.

Estas *naciones originarias* y *pueblos indígenas* comparten identidad cultural, idioma, territorio, historia, modos de vida, cosmovisión, religiosidad, organizaciones o instituciones, y autoridades, cuya existencia debe ser anterior a la invasión colonial y a la institucionalidad del Estado. Además, cabe remarcar que estas NPIOC reconocen la institucionalidad del Estado, a pesar de que se han constituido desconociendo sus existencias, por eso, en las marchas se escucharon voces que decían “nosotros también somos bolivianos/as”. Tomando en cuenta estas características, para el caso boliviano, la diferencia entre *pueblo* y *nación* es irrelevante como lo definen desde las ciencias sociales<sup>4</sup>.

La autoidentificación es la base de pertenencia del indígena originario campesino, donde la base material es el “territorio ancestral”, es allí donde se desarrollan la

2 El origen de la propuesta de “Estado Plurinacional” corresponde a la tesis política del movimiento katarista de 1983: “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” (Schavelzon, 2013).

3 En el mundo andino, la familia se considera *jaki* o persona que es tomada en cuenta en la lista de los comunarios, tiene derecho al uso de las tierras comunales y a participar en las asambleas; cuando es *jaki* tiene derechos y obligaciones. Mientras el soltero no es considerado *jaki* y cuando el joven contrae matrimonio le dicen *jakichasjina*, también consideran como *jakichasitana*.

4 Desde las ciencias sociales observan que los pueblos no han logrado constituirse en nación o que la nación es igual al Estado, otros dicen que hay Estados sin la existencia de las naciones y las naciones existen sin la necesidad del Estado.

identidad cultural, idioma, historia, cosmovisión, modos y medios de vida. En el caso boliviano, los indígenas de tierras bajas son parte de la estructura organizacional de la CIDOB, los originarios de tierras altas se encuentran afiliados al CONAMAQ, y los campesinos a la CSUTCB<sup>5</sup>.

## Marco constitucional y normativo

La llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia (2006) con el MAS-IPSP (Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) fue un hecho político importante que posibilitó la convocatoria y desarrollo de la Asamblea Constituyente (2006-2007), así como la aprobación en referendo de la CPE (2009), que puso en vigencia el nuevo modelo de Estado Plurinacional. Estos hechos políticos de alta intensidad son parte de procesos históricos de las naciones originarias de tierras altas, pueblos indígenas de tierras bajas y el movimiento campesino, quienes asumieron identidades culturales otorgadas en distintos momentos de su historia: durante la colonia española fueron denominados “pueblos indios”; en la independencia de Bolivia (1825) se los identificó como “indios”, negándose a reconocer sus colectividades y territorios; y con la Reforma Agraria de 1953 los denominaron “campesinos”, en sustitución de indio y también se instituyó lo “indígena” con el Instituto Indigenista, presente en casi todos los países de América Latina.

Desde la llegada de los españoles hasta hoy vivimos el proceso colonial (interno y externo). Durante este tiempo hubo levantamientos de indios y voces que cuestionaron al Estado-nación colonial excluyente, racista y discriminador. Además, la nación boliviana se debate en medio de la crisis de identidad. A pesar de una identidad simbólica común, “continúan existiendo identidades culturales diferenciadas, especialmente de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos” (Albó y Galindo, 2012).

Como resultado de la Revolución Nacional de 1952 se implementaron políticas orientadas a poblar el oriente boliviano, con la idea de que estas tierras se encontraban deshabitadas. Desde estas tierras bajas, décadas después, estallaron voces de los pueblos indígenas con el grito de “territorio y dignidad”, en la primera marcha encabezada por la CIDOB (1990): son pueblos indígenas con dignidad y exigían respeto a sus territorios. Antes de eso, durante la década de los 70 se escucharon voces de indianistas y kataristas. Los indianistas reivindicaban la reconstitución del Estado Inka del Tawantinsuyo, en tanto que los kataristas se presentaban como

5 Se observa que algunas marcas y *suyus* se encuentran afiliados tanto al CONAMAQ y a la CSUTCB, como estrategia frente a la división existente y poder acceder a programas de desarrollo.

articuladores de la nación aymara, la nación quechua, la nación tupiguaraní. Con la reivindicación de las luchas de Túpac Katari contra la explotación y el colonialismo (articulando así clase y nación), demostraron las relaciones coloniales del Estado y fueron protagonistas de la conformación de la CSUTCB (1979), así como de la propuesta de constituir el Estado Plurinacional, inscrita en la tesis política de 1983 (Albó y Galindo, 2012; Tapia, 2010 y Silvia Rivera, citada por Schavelzon 2010).

La aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), ratificada por la Ley N° 1257, de 11 de junio de 1991, (norma internacional que reconoce derechos para los pueblos indígenas y tribales) generó debates acalorados en las organizaciones afiliadas a la CSUTCB, con mayor intensidad en el occidente boliviano, sobre aceptar o no la denominación de “pueblos indígenas”. Durante las jornadas de debate, se escuchó que era la continuidad de “indio”, que era una forma de relacionar con “indigente” (pobre, miserable) o con “indigno”; por eso se asumió la autoidentificación de “naciones originarias”, *markas*, *ayllus* y comunidades originarias, con sus autoridades originarias<sup>6</sup>; mientras que en tierras bajas aceptaron y asumieron la autoidentificación de “pueblos indígenas”, conscientes de que a nivel global es aceptada la denominación de pueblos indígenas (plural) para las naciones y pueblos nativos o aborígenes.

Durante el proceso de la Asamblea Constituyente se retomó el debate sobre el sujeto político del Estado Plurinacional y se reafirmó la existencia de naciones originarias de tierras altas expresadas por el CONAMAQ, pueblos indígenas de tierras bajas organizados en la CIDOB y el movimiento campesino representado por la CSUTCB, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa (CNMCB-BS) y la Confederación de Comunidades Interculturales de Bolivia (CCIB). Las cinco organizaciones se articularon en el “pacto de unidad”, que se constituyó en el espacio para la generación de propuestas de contenidos para la nueva CPE, incorporando centralmente la construcción del Estado Plurinacional, basado en el pluralismo jurídico, el ejercicio pleno de la democracia comunitaria y el autogobierno en sus territorios ancestrales.

La noción de *Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC)* aparece en varios artículos de la CPE (69 veces), como una unidad (unido); solamente al final de las tres palabras está en plural (campesinos), lo que resalta la unidad de estas

6 Este debate se desarrolló entre los años 1990 a 1993, como parte del proceso de la Asamblea de Nacionalidades y la conmemoración de los 500 años de resistencia a la humillación, discriminación y opresión de las naciones originarias y pueblos indígenas (1992). Entre otras discusiones, estuvo presente en los debates la posibilidad de cambiar el nombre de la CSUTCB por CONAMAQ.

tres palabras, respetando así la autoidentificación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos.

El uso conjunto de esa retahíla de términos, ensartados, como un “anticucho” o pacumutu”, se comprende mejor por el diverso origen popular de muchos constituyentes que estaban habituados a usar uno u otro para referirse, en el fondo, a una misma realidad humana subyacente (Albó y Romero, 2009).

Estos sujetos colectivos con identidad étnica (indígena originario campesinos), “dada su existencia precolonial y su dominio ancestral sobre sus territorios” (cuya existencia debe ser anterior a la Colonia y del Estado boliviano), son reconocidos en la CPE, que “garantiza su libre determinación en el marco de la unidad de 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” (Art. 2).

Una vez que se aprobó en referendo y se promulgó la CPE, los pueblos indígenas de tierras bajas no aceptaron el uso de las tres palabras (indígena originario campesinos), entendidas como unidad, a pesar de sus diferencias sociales, culturales, lingüísticas y cosmovisiones. Lo primero que sintieron los pueblos indígenas fue que sus territorios podían ser objeto de avasallamientos por parte de originarios y campesinos<sup>7</sup>, por lo cual no hicieron ningún trámite administrativo para cambiar de TCO (Tierras Comunitarias de Origen) a TIOC (Territorio Indígena Originario Campesino). De igual forma, no estuvieron de acuerdo en el término único para la constitución de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), como cualidad gubernativa. Por ello, antes de la aprobación de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, realizaron una marcha desde la ciudad de Trinidad a Santa Cruz, y a medio camino se produjo el diálogo con autoridades del Gobierno, cuyo resultado fue un acuerdo para revisar algunos articulados del proyecto de ley. Por eso el artículo 43 afirma:

...lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia...; y así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecida en la Constitución.

7 El reconocimiento de territorios indígenas definidos como TCO fue una conquista de la primera marcha, aceptada en la reforma constitucional y en la Ley N° 1715, de octubre de 1996. De acuerdo a la nueva CPE, la propiedad colectiva se denomina Territorios Indígena Originario Campesinos (Art. 394. II) y, conforme lo establecido en la disposición séptima, los títulos obtenidos como TCO se sujetarán a un trámite administrativo de conversión a TIOC. Esto debió ocurrir a partir de 2010, no lo hicieron hasta el presente.

Al respecto, en tierras altas los procesos autonómicos se identifican en sus estatutos como Autonomía Originaria de Totora Marka (nombre propio y conocido del lugar), de igual forma se tiene la Autonomía Originaria de la Nación Uru Chipaya; mientras que en tierras bajas prefieren denominarse solo como “autonomía indígena”, seguido por el nombre del pueblo indígena y lugar. Otro dato interesante en Chuquisaca es la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Mojocoya, a pesar de la fuerte presencia campesina en la población. El uso de las tres palabras juntas, si bien conserva la idea de unidad, genera susceptibilidades porque es parte de las subjetividades individuales y colectivas. Una cosa son reivindicaciones de derecho y otra muy diferente es su implementación para el ejercicio de estos derechos. Fue oportuna la flexibilidad que se dio en la Ley N° 031 y debería darse para las propiedades colectivas de las TCO como “territorios indígenas” sin forzar la inclusión de “originario campesino”.

Los representantes de las organizaciones del “pacto de unidad” y asesores tuvieron varias reuniones para definir la categoría de “pueblo” como sujeto constituyente, quedando establecido que serían las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrodescendientes (que no se consideraban indígenas ni originarios), con lo que se superaba el concepto social difuso como la suma de identidades diversas. Con estas premisas, “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 su conjunto constituyen el pueblo boliviano” (CPE, Art. 3).

Otro tema controversial en el proceso constituyente fue la definición y el significado del Estado Plurinacional, entendido como la articulación de clase y nación (étnico), como el encuentro entre indígena originario campesino y la clase trabajadora, que busca superar dos modelos estatales referidos a la cuestión étnica: 1) el monoculturalismo de la asimilación e integración indígena a la vida nacional y 2) el multiculturalismo asociado a las reformas constitucionales de Bolivia y otros países de Latinoamérica, entendido como el reconocimiento de las diferentes culturas sin alterar en nada la subordinación de los pueblos culturalmente diferentes, tanto en el control territorial como en el poder político de la libre determinación (Schalvelzon, 2013: 38).

La finalidad del Estado Plurinacional es el medio para la descolonización, el reconocimiento de los diferentes sistemas jurídicos e instituciones políticas de las naciones originarias de tierras altas, pueblos indígenas de tierras bajas y campesinos que cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 2, 30, 289 de la CPE,

concordante con el artículo 1 del Convenio 169 OIT, “como el hecho de descender de poblaciones que habitaban en una región (territorio) antes de la constitución del país o la colonización”. Asimismo, la plurinacionalidad conlleva el reconocimiento y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las *NPIOC*, significa otro proyecto de país y otro tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad porque se trata de un nuevo contrato social (Santos, 2010). Es también la ruptura del Estado basado en el monismo jurídico, es reconocimiento de diferentes sistemas jurídicos como base para la construcción del Estado de derecho plural y respeto a los principios de paridad, alternancia, *muyu, sara thaki* y rotación durante la función social en las organizaciones y en especial en la función de autoridades públicas electivas.

Otra característica del Estado Plurinacional es el ejercicio de la democracia intercultural y paritaria, con equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres, y equidad de género (*chacha-warmi*). Se establece también la elección, designación o nominación directa de autoridades y representantes públicos mediante normas y procedimientos propios (conocidos como usos y costumbres) de la democracia comunitaria, propia de las *NPIOC*. Entre otras, podemos señalar que la “democracia intercultural” es un acto político consensuado entre naciones y pueblos, es una oportunidad para el ejercicio de las democracias, amplía espacios de deliberación pública y el ejercicio de los derechos colectivos, es condición efectiva para el ejercicio de derechos individuales (*Ibid.*).

Por su parte, Albó (2012) señala:

La interculturalidad es tan compleja como precisar conceptualmente la cultura, porque se trata de relaciones entre culturas diferentes, entre grupos sociales y culturales; más que grupos, se trata de las relaciones de personas y grupos de personas que han vivido en otras culturas.

Desde esta perspectiva, la interculturalidad es en gran medida el intercambio entre personas con diferentes identidades y, en segundo lugar, entre culturas diferentes como colectividades. Por tanto, la democracia intercultural es el diálogo y relaciones entre personas individuales y personas colectivas como naciones y pueblos que tienen identidades diferentes. Asimismo, se identifican relaciones interculturales positivas y negativas. La interculturalidad positiva pasa desde la simple tolerancia hasta un permanente aprendizaje y enriquecimiento mutuo, que no desemboca necesariamente en fusión cultural. La interculturalidad negativa se basa en la relación entre grupos, uno de los cuales se impone sobre los otros, conllevando subordinación, desaparición o simplemente su eliminación por el grupo dominante. Estos

hechos ocurren en guerras, invasiones, conquistas o migraciones, y por lo general son imposiciones autoritarias.

## Experiencias relevantes

Históricamente, los aymaras y quechuas expresaron sus molestias contra la explotación y la opresión colonial, y sus luchas estaban orientadas al derecho de autogobernarse o conquistar el poder político. Entre los más conocidos levantamientos de los “indios” se puede citar a Túpac Katari, Zárate Willka, Laureano Machaca (1956) y muchos otros. Estas luchas inspiraron el surgimiento de los movimientos “indianistas” con la consigna de que “fuimos sometidos con el nombre de indios y vamos a liberarnos con el nombre de indios”, reconstituyendo el gobierno Inka.

Los kataristas, por su parte, reivindicaron las proclamas y el liderazgo de Túpac Katari, rechazaron el Pacto Militar-Campesino y plantearon la independencia sindical campesina; se hicieron visibles durante la dictadura de Banzer. Así se llegó al primer congreso de unidad del movimiento campesino (junio de 1979), convocado por la COB, donde eligieron y posesionaron a Genaro Flores como Secretario Ejecutivo de la nueva organización CSUTCB<sup>8</sup>. Después de tantos años, ahora, en el imaginario colectivo de indígenas, originarios, campesinos y mestizos se tiene a un presidente indígena, Evo Morales, quien se autoidentifica como campesino y algo de aymara.

La construcción del Estado Plurinacional requiere de un proceso de transición para el diseño de la nueva institucionalidad, a partir de la reconstitución de territorios y autogobiernos de las NPIOC. En la autonomía indígena, como esencia del Estado Plurinacional, se debe tomar en cuenta la existencia de “naciones”. Aquí vale la pena preguntarnos, entre otras cuestiones: ¿cuántas naciones existen de manera formal o informal en Bolivia?, ¿los pueblos indígenas de tierras bajas se consideran naciones?

Al presente, solo se han conformado, luego de la aprobación y puesta en vigencia de sus estatutos, tres autogobiernos: el indígena guaraní de Charagua Iyambae, de la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya y la autonomía quechua de Raqaypampa. En perspectiva, la región del chaco boliviano es auspiciosa para recrear la “autonomía de la nación Guaraní”, tomando en cuenta que Charagua Iyambae se encuentra en proceso de implementación y consolidación de la auto-

8 El movimiento katarista y su relación con la CSUTCB se encuentra ampliamente descrito y analizado en *El Katarismo*, de Javier Hurtado (1986); *Oprimidos pero no vencidos, luchas del campesinado aymara y quechua en Bolivia*, de Silvia Rivera (1996); *La cara india y campesina de nuestra historia*, de Xavier Albó y Josep M. Barnadas (1990).

nomía indígena, mientras que Lagunillas y Gutierrez se encuentran en proceso de elaboración y aprobación de sus estatutos autonómicos. Asimismo, en el chaco chuquisaqueño, Machareti se encuentra en proceso de elaboración de su estatuto autonómico y a Huacaya le falta la aprobación de este documento.

Otro proceso de reconstitución territorial y autogobierno son la nación Kallawaya, donde Charazani se encuentra en proceso de la elaboración de su Estatuto Autonómico y Curva gestiona el acceso a la AIOC vía territorio; las autoridades originarias de la Nación Jacha Karangas aprobaron la reconstitución de territorios a nivel de *markas* (municipios) y transitar hacia la AIOC, a partir de los pasos que dieron Totorá Marka y Corque Marka. Así, se pueden citar varios otros procesos como el de la Nación Yampara, Qaraqara Suyu, entre otras. El problema es que los procesos autonómicos no están avanzando adecuadamente por varios factores, empezando por la excesiva burocratización, cuestiones políticas de control de estas entidades territoriales y falta de voluntad política del Gobierno.

## Avances, dificultades y desafíos

Las luchas reivindicativas y propuestas generadas desde los pueblos indígenas, naciones originarias y movimientos campesinos se han materializado en la CPE (2009). Para la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia con autonomías se reconocen derechos y garantías a las NPIOC, sustentados en el pluralismo jurídico, economía plural, educación y salud interculturales, además del ejercicio de la democracia intercultural paritaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres (*chacha-warmi*), así como garantizar el equilibrio ecológico y desarrollo sustentables.

Después de aprobada la CPE se observa que hay avances significativos en materia legislativa<sup>9</sup>, la dificultad se encuentra en la implementación de estas normas por instituciones públicas del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional, debido al burocratismo y la compleja construcción de las instituciones acorde con el Estado Plurinacional.

Uno de los avances significativos es la participación política de las NPIOC, que se expresa en la elección directa de sus autoridades públicas mediante normas y

<sup>9</sup> Entre las leyes que tienen relación con las NPIOC se pueden citar: Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria; Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra; Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien; Ley N° 775 de Promoción de Alimentos Saludables; Ley N° 338 de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias y de Organizaciones Económicas Comunitarias para la integración de la agricultura familiar sustentable y soberanía alimentaria; Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”; Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, entre otras.

procedimientos propios de la democracia comunitaria, especialmente en las AIOC, distritos IOC en los municipios (conforme lo establecido en Cartas Orgánicas Municipales), asimismo en asambleas departamentales (conforme lo establecido en Estatutos Autonómicos).

La base material de las *NPIOC* es el “territorio ancestral” y las familias que habitan en ellas tienen el reto de definir su propio desarrollo, traducido en el Plan de Gestión Territorial Comunitario para vivir bien en AIOC y deben participar activamente durante la elaboración del Plan Territorial de Desarrollo Integral en los municipios y departamentos, conforme se establece en la Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (2016).

Autoridades y dirigentes de las diferentes organizaciones indígenas originarias campesinas conocen y resuelven problemas y conflictos, en el marco de sus normas y procedimientos propios, conforme lo establecido en la CPE y generan propuestas de modificación y complementación de la Ley N° 073 Ley de Deslinde Jurisdiccional, porque esta norma limita y minimiza la jurisdicción IOC frente a la jurisdicción ordinaria.

La consolidación del Estado Plurinacional requiere participación activa y calificada de hombres y mujeres de las *NPIOC* para la generación e implementación de propuestas en procura de consolidar el Estado Plurinacional.

## Vocablos de referencia

Plurinacionalidad – Autogobierno – Democracia comunitaria – Libre determinación – Derechos colectivos

## Bibliografía

Albó, Xavier; Galindo, J. Fernando (2012). *Interculturalidad en el desarrollo rural. Caso boliviano, pistas conceptuales y metodológicas*. La Paz: CIPCA, cuaderno de investigación N° 75.

Albó, Xavier; Romero, Carlos (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional/GIZ/IDEA Internacional.

Dargatz, Agna; Zuazo, Moira (2012). *Democracias en transformación ¿Qué hay de nuevo en los Estados andinos?*. La Paz: FES.

Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural Editores.

Schavelzon, Salvador (2013). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia, versión para el debate de la democracia intercultural*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia; Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (2010). *Descolonización, Estado Plurinacional, economía comunitaria y socialismo comunitario*. La Paz: s.l. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010a). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010b). *Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional*. La Paz: Gaceta Oficial.

OIT (1991). *Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Ley N° 1257

ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Ley N° 3760.



[0]



# Observación, acompañamiento y supervisión

Víctor Villalta Hinojosa



## Conceptualización y/o caracterización

La *observación, acompañamiento y supervisión* son los mecanismos establecidos en las normas electorales, mediante los cuales el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) tiene competencias para verificar el ejercicio de las democracias: las normas y procedimientos propios en los procesos de conformación de Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), la consulta previa, asambleas y cabildos, el cumplimiento de la normativa interna de las cooperativas en la elección de autoridades de las cooperativas de servicios públicos.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado (2009), en el artículo 11, reconoce tres formas de democracia:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

Este reconocimiento, en general, amplía su horizonte de abordaje con la aprobación de la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (2010a) y la Ley N° 026 del Régimen Electoral (2010b), las cuales establecen los mecanismos para garantizar el ejercicio de la “democracia intercultural”, instituida como paraguas que abarca la diversidad democrática en Bolivia; así, en la Ley N° 026 la democracia intercultural es entendida como “el ejercicio complementario de las democracias representativa, directa-participativa y comunitaria” (Art. 7). Con referencia a estas, la misma norma establece:

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

La democracia representativa se ejerce mediante la elección de autoridades y representantes, en los diferentes niveles del Estado Plurinacional, según los principios del sufragio universal... (Art. 9).

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).

Por otra parte, la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional establece como competencias electorales:

...la supervisión de los procesos de consulta previa; la observación y acompañamiento de las asambleas y cabildos; la supervisión del cumplimiento

de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección, designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidaturas, en las instancias que corresponda; la supervisión del cumplimiento de las normas estatutarias de las cooperativas de servicios públicos para la elección de autoridades de administración y vigilancia... (Art. 6).

En lo específico, los procesos de observación, acompañamiento y supervisión se establecen en los siguientes casos.

### *Observación y acompañamiento a procesos de consulta previa*

La Ley N° 026, en sus artículos 39 al 41, define que la consulta previa es un mecanismo constitucional de la democracia directa y participativa, esta consulta previa debe ser convocada por el Estado de manera obligatoria, con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales; la misma debe ser observada por el OEP a través del Sifde.

En el presente caso hay tres características que define la naturaleza de la consulta previa:

1. La observación y acompañamiento a procesos de consulta previa se activa a convocatoria del Estado cuando se trata de la explotación de recursos naturales.
2. Cuando se trata de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos se debe realizar en el marco del respeto de las normas y procedimientos propios.
3. Los resultados de la consulta previa no tienen carácter vinculante.

Por otra parte, la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia establece que en el marco de la Constitución Política del Estado “...se garantiza el derecho de consulta previa, libre e informada realizada por el Estado a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, como derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio...” (Art. 207). Así, la consulta previa es un “...proceso de diálogo intracultural e intercultural, concertado, de buena fe, libre e informado...” (Art. 208, I).

La consulta previa es operada desde el Tribunal Supremo Electoral (TSE), a través del *Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa*, aprobado por Resolución TSE-RSP-N° 118/2015, de fecha 26 de octubre de 2015; y desde el Ministerio de Minería y Metalurgia, a través del *Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros*, aprobado por Resolución Ministerial N° 023/2015, de 30 de enero de 2015.

### *Conformación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC)*

Desde la década de los 80, las organizaciones de las NPIOC incorporan en sus demandas la recuperación de la tierra y el territorio. De esta forma, en 1990 se realizó la Marcha por el Territorio y la Dignidad, a raíz de la cual el Estado boliviano aprobó la Ley N° 1257 en 1991, que ratifica el Convenio 169 de la OIT.

En febrero de 2009 entró en vigencia la nueva Constitución Política del Estado (CPE), en cuya parte central se define el modelo de estatal como plurinacional con descentralización y autonomías, que reconoce la existencia precolonial de las NPIOC y garantiza su libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno y sus instituciones.

La Ley N° 026 en su artículo 74 establece que para la conformación de las autonomías indígena originario campesinas “se aplicará lo establecido en los artículos 2, 30 y 289 al 296 de la Constitución Política del Estado”.

La Ley N° 031 de Autonomías y Descentralización (2010c), artículos 42 al 48, establece el marco legal definido en las normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT y a Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el reconocimiento de las normas y procedimientos propios, así:

El gobierno autónomo indígena originario campesino estará conformado 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 de acuerdo a la Constitución Política del Estado (Art. 45).

En el mismo marco legal, en los artículos 51 y 53 dispone que el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) supervise los procesos de acceso a la autonomía, en el caso de que éste se realice con base territorial, así como la conformación de un órgano deliberativo mediante normas y procedimientos propios y la

aprobación del estatuto autonómico mediante normas y procedimientos propios, antes de ser sometidos a consulta a la población mediante referendo. Finalmente, la conformación del autogobierno se la realiza también con la supervisión del Sifde.

Desde el OEP, la supervisión a la conformación de las AIOC se realiza en el marco del Reglamento para la Supervisión al Proceso de Autonomías Indígena Originario Campesinas, modificado mediante Resolución TSE-RSP-299/2016, del 27 de julio de 2016, que establece cuatro momentos para la supervisión:

- a) La consulta de acceso a la AIOC cuando es vía TIOC
- b) La conformación del órgano deliberativo o su equivalente
- c) La aprobación del estatuto por los miembros del órgano deliberativo mediante normas y procedimientos propios
- d) La conformación del gobierno de la AIOC.

### *Elección de autoridades de las cooperativas de servicios públicos*

La Ley N° 026, entre sus artículos 85 al 88, define que el OEP a través de los TED y en coordinación con el Sifde, podrá organizar, supervisar o administrar la elección de autoridades de administración y vigilancia de cooperativas encargadas de brindar servicios públicos, como agua, alcantarillado, telefonía y energía eléctrica. Dicha norma establece los mecanismos de la solicitud, los requisitos y el financiamiento; además los artículos 89 y 90 describen el alcance y el procedimiento a seguir en la supervisión.

A su vez, la Ley N° 356 General de Cooperativas (abril de 2013), en su Art. 56 dispone que “...la elección de los Consejos de Administración y Vigilancia se realizará de acuerdo al estatuto orgánico y reglamento interno...”.

Para efectos de la administración o supervisión de la elección de autoridades de las cooperativas de servicios públicos se ha aprobado el Reglamento de la Ley N° 356 General de Cooperativas -mediante Decreto Supremo N° 1995, de 13 de mayo de 2014-, que en su artículo 37 establece que para la “...elección de los Consejos de Administración y Vigilancia éstas podrán contar con un Sistema Electoral establecido en su Reglamento de Régimen Electoral aprobado por su Asamblea General Extraordinaria...”.

A su vez, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) aprobó el Reglamento de Supervisión en la Elección de Autoridades de Administración y Vigilancia de las Cooperativas de Servicios Públicos, mediante resolución TSE-RSP-N° 310/2016, del 3 de agosto de 2016.

### *Observación y acompañamiento a procesos de asambleas y cabildos*

Las asambleas y los cabildos son formas directas y participativas de ejercer la democracia en el Estado, son de carácter público e independiente, y tienen el propósito de deliberar, consultar, pronunciarse y asumir decisiones sobre políticas y asuntos de interés colectivo para ponerlas a consideración de las autoridades y representantes de los niveles correspondientes.

La Ley N° 026, en su artículo 35, describe a las asambleas y cabildos como “mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo”. Asimismo, entre los artículos 36 y 38 define que las asambleas y cabildos deben ser observados y acompañados por el Sifde, concluyendo con un informe a ser difundido en el portal web del TSE.

Para efectos operativos, el TSE ha establecido un protocolo para la observación y acompañamiento a asambleas y cabildos, mediante el cual se establece los requisitos y la metodología.

## **Experiencias relevantes**

En el marco constitucional, normativo y reglamentario vigente para la observación, acompañamiento y supervisión, desde el Sifde se ha avanzado en un conjunto de experiencias relevantes.

### *Consulta previa en minería*

La observación y acompañamiento a la consulta previa en minería comenzó en octubre de 2015, bajo la nueva configuración institucional del OEP. Según el Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa, el OEP, a través del Sifde, es la autoridad competente para realizar la observación y el acompañamiento de los procesos de consulta previa (Art. 8).

Cada proceso es desarrollado en atención a la solicitud de la autoridad competente, con una anticipación de al menos 30 días calendario. En este marco, en materia mi-

nera, las solicitudes fueron enviadas por la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, que presentó la siguiente documentación al TSE:

- Cronograma que establece las etapas y los plazos contemplados para la realización de la consulta previa.
- El procedimiento de consulta previa, que es la norma, reglamento, protocolo o directrices de la entidad convocante que guían el proceso la consulta previa.
- La información que refleje el área de afectación por la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales.
- La información descriptiva y detallada sobre los sujetos de la consulta previa.
- El informe sobre los impactos que causará la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales (si corresponde).

El TSE, en cumplimiento de los plazos y requisitos establecidos, admite los procesos de consulta previa; posteriormente, mediante Presidencia, remite toda la documentación del proceso, a la Presidencia del TED correspondiente.

Para la observación y acompañamiento, el equipo –designado por Sala Plena del TSE o TED– elabora y presenta un Plan de Observación y Acompañamiento al Proceso de Consulta Previa, a partir del cual se constituye en el lugar de la reunión deliberativa para supervisar que ésta se desarrolle con criterios o estándares establecidos en la normativa nacional e internacional, entre los que se encuentran que la buena fe, la concertación, de manera libre e informada, con respeto a las normas y procedimientos propios. Además, el equipo se encarga de verificar, registrar y sistematizar la siguiente información: datos de las y los representantes de la autoridad convocante, y las y los sujetos de consulta presentes en el acto; datos personales e institucionales de quienes presiden el diálogo, así como el lugar, la fecha y la hora de instalación; cumplimiento de las normas y procedimientos propios del sujeto de la consulta, así como los idiomas y la metodología de la misma.

La documentación en conjunto se almacena en el expediente correspondiente; posteriormente, las servidoras y servidores públicos del Sifde departamental envían el expediente a su Sala Plena para la consideración y aprobación del informe mediante una resolución, luego el TED envía el expediente al TSE para revisión, notificación y publicación en el portal web del OEP.

El TSE, a través del Sifde, revisa los informes y valora el cumplimiento de los criterios de la observación y el acompañamiento; si cumplen los criterios mínimos y están completos, es decir, todos los instrumentos cuentan con información completa y firma, éstos se fotocopian en cuatro ejemplares y se notifica al Ministerio de Minería y Metalurgia, la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

En cuanto al estado de situación, desde octubre de 2015 al 18 de octubre de 2018 el TSE admitió y procesó un total de 839 procesos de consulta previa en los nueve departamentos. Los TED que mayores procesos de consulta previa han observado y acompañado son La Paz (327), Potosí (271), Santa Cruz (74) y Cochabamba (62), que equivale a un total aproximado de 87 % con relación al total de consultas (tabla 1).

**Tabla 1**  
**Procesos de consulta previa a nivel nacional atendidos por el OEP**

No.	DEPARTAMENTO	2015	2016	2017	2018	TOTAL
1	Chuquisaca	-	7	10	7	24
2	La Paz	7	75	139	106	327
3	Cochabamba	-	20	25	17	62
4	Oruro	1	16	9	2	28
5	Potosí	-	54	106	111	271
6	Tarija	-	2	19	7	28
7	Santa Cruz	-	28	32	14	74
8	Beni	-	-	4	2	6
9	Pando	-	-	7	-	7
10	TSE	1	2	6	3	12
<b>TOTAL</b>		<b>9</b>	<b>204</b>	<b>357</b>	<b>269</b>	<b>839</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Sifde-TSE.

*Supervisión a la conformación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas*

Conforme el marco normativo, se accede a las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) vía conversión municipal y vía territorio indígena originario campesino. De acuerdo con la normativa en vigencia, el proceso de conformación de las AIOC se realiza en las siguientes etapas:

**Tabla 2**  
**Etapas para el acceso a las AIOC**

Etapas	Vía de acceso	
	Vía conversión de municipio a AIOC	Vía territorio indígena originario campesino
Acceso a la AIOC	Referendo	Normas y procedimientos propios
Conformación del Órgano Deliberativo (OD) o su equivalente	Normas y procedimientos propios	Normas y procedimientos propios
Aprobación del proyecto de estatuto por los miembros del órgano deliberativo	Normas y procedimientos propios	Normas y procedimientos propios
Aprobación del Proyecto de Estatuto Autónomo	Referendo	Referendo
Conformación del gobierno de la AIOC	De acuerdo al estatuto y normas y procedimientos propios	De acuerdo al Estatuto y normas y procedimientos propios

Fuente: elaboración propia con datos del Sifde-TSE.

En cumplimiento de la normativa electoral, el OEP por intermedio del Sifde realiza las acciones de acompañamiento y supervisión. En el primer caso, el Sifde coopera, colabora y presta asistencia técnica al proceso de consolidación de la autonomía indígena originaria campesina; en el segundo caso, verifica el cumplimiento del ejercicio de las normas y los procedimientos propios de las NPIOC en la consulta de acceso a la AIOC, la conformación de un órgano deliberativo o su equivalente, la aprobación de un Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina por normas y procedimientos propios, y la conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino.

Desde el año 2009, cuando se inició el proceso de la conformación de las AIOC, el OEP ha conocido 23 procesos, de los cuales siete construyen su autonomía por vía territorio y 16 por vía de conversión.

Después de nueve años, de los 23 procesos en curso de las AIOC, solo tres lograron constituir su autogobierno, ellos son: Autonomía Guaraní Charagua Iyamabe, Autonomía de la Nación Originaria Uru Chipaya y Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa, que a la fecha ejercen su gestión autonómica en el marco de sus normas y procedimientos propios.

### *Supervisión a la elección en cooperativas de servicios públicos*

En Bolivia, las cooperativas de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones y otras formas asociativas emergentes de las necesidades sociales y el interés colectivo conforman sus instancias de dirección y representación, en el marco de su normativa interna electoral, instrumentos que establecen la forma de elección, periodo fijo de elecciones, procedimientos e instancias responsables o que coadyuvan al desarrollo de la elección de sus autoridades.

El OEP, de acuerdo a la normativa electoral nacional, desarrolla las acciones de administración o supervisión del proceso electoral para la elección de las autoridades de administración y vigilancia en cooperativas, que se distinguen por los sistemas democráticos y la base societaria.

La administración implica la organización, dirección y ejecución del proceso electoral a cargo del OEP, en el marco del convenio interinstitucional, donde el TED, a través del Sifde de su jurisdicción, ejerce competencia en el desarrollo integral de la elección para garantizar la participación de las y los asociados a partir del padrón electoral y la acreditación de las autoridades electas. El sistema democrático aplicado por una amplia base societaria se caracteriza por el ejercicio del voto unitario, secreto y directo.

La función de supervisión conlleva el control al cumplimiento de la normativa electoral a cargo y bajo la responsabilidad de una junta electoral, comité electoral o la instancia reconocida por la cooperativa que garantiza la aplicación del sistema electoral y las formas de voto señaladas en el Estatuto Orgánico y la Reglamentación Electoral de la cooperativa de servicios públicos. De acuerdo a los registros de supervisión, el sistema de participación democrática se caracteriza por la realización de asambleas colectivas o comunitarias, constituidas por un considerable o reducido número de asociados que eligen a sus autoridades de acuerdo a las normas internas.

Según la información de la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP), hasta el año 2016 se registraron 318 cooperativas de servicios públicos. Durante el periodo 2016 a 2018 se verificó la solicitud de 110 procesos de

supervisión. En lo concerniente a procesos de administración, las cooperativas que brindan el servicio en telecomunicaciones (COMTECO, COTEL y COTEOR) solicitaron al TSE su servicio en el periodo 2013 a 2017.

El OEP, como órgano contralor de la participación en procesos electorales al interior de las cooperativas de servicios públicos, verificó la limitada asistencia de la base societaria, aspecto ligado a la falta de información o promoción de la elección, la cuestionada administración de las autoridades cesantes o la inhabilitación por el pago regular del servicio, la titularidad de la acción por personas de la tercera edad o la omisión de transferir el título de la acción.

### *Asambleas y cabildos*

Los sujetos colectivos que realizan asambleas y/o cabildos, según la CPE, son las ciudadanas y los ciudadanos que representan a organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de las NPIOC. En el caso de la sociedad civil, es cualquier agrupación legal y legítimamente reconocida por el Estado Plurinacional y se la reconoce bajo la figura de comunidad, asociación, sindicato, consejo, federación, confederación, movimiento social, entre otras figuras.

El proceso de observación y acompañamiento se inicia con la presentación de la solicitud que acompaña la convocatoria indicando participantes, lugar, fecha y hora de realización de la actividad; previo análisis de la misma, la Sala Plena del TED procede a la aceptación y la conformación de un equipo técnico, conformado por servidoras y servidores públicos; dicha comisión se pone en contacto con los solicitantes para la realización de una reunión de coordinación en la misma se informa de los alcances del técnico legales de la observación y, por su parte, los promotores explican sobre el procedimiento de debate y aprobación de los acuerdos o resoluciones.

La labor de la comisión es la verificación del cumplimiento de la agenda. Luego de la conclusión de la asamblea o cabildo, la comisión técnica elabora un informe dirigido a las autoridades del OEP, para su posterior difusión en el portal web institucional.

Durante las gestiones 2015 y 2018, el OEP ha recibido varias solicitudes de observación y acompañamiento a procesos de asambleas y cabildos, entre las más relevantes se pueden señalar:

1. El primero en Potosí el 11 de septiembre de 2015, cuyo eje central fue la reivindicación de los recursos naturales para el beneficio integral del departamento.

2. El segundo, el 14 de enero de 2017, convocado por la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia (CONALJUVE - Bolivia), con el propósito de impulsar la iniciativa popular orientada a plantear una reforma parcial de la CPE, que permita la participación del actual presidente Evo Morales como candidato en las elecciones generales del año 2019.
3. El tercero, el que fue convocado por movimientos ciudadanos denominados plataformas ciudadanas y la Coordinadora de Defensa de la Democracia, en ambos casos reivindicando el referendo constitucional realizado en fecha 21 de febrero de 2016 y el rechazo a la repostulación de Evo Morales.

De los tres procesos observados, dos han sido desarrollados con normalidad y cuentan con el informe respectivo, así como establece la ley. Sin embargo, en el cabildo realizado en Potosí, el 11 de septiembre de 2015, las y los representantes del Sifde no han alcanzado a cumplir con el desarrollo de sus actividades debido a agresiones sufridas durante el desarrollo del evento.

## **Avances, dificultades y desafíos**

En el marco del ejercicio de la democracia intercultural, en aplicación de las competencias del OEP, se puede afirmar que:

- Hay un importante avance en cuanto al ejercicio de las diferentes formas de democracia. Lo cual se puede ejemplificar con el desarrollo de las normas y procedimientos propios observados, acompañados y supervisados por el OEP, en diferentes procesos democráticos.
- El OEP ha fortalecido su capacidad institucional, lo cual se traduce en la asignación de mayores recursos económicos, la cualificación y especialización del equipo técnico para cumplir estas funciones.
- El OEP ha desarrollado e implementado indicadores diferenciados (género, generacional, interculturalidad, plurinacionalidad y discapacidad) en procesos electorales, como política pública.
- A nivel del Estado Plurinacional de Bolivia, se evidencia la valorización de las normas y procedimientos propios como mecanismo democrático para la toma de decisiones de los pueblos indígena originario campesinos, en el marco del ejercicio de los derechos colectivos establecidos en la normativa referida a los PIOC.

- La conformación de los autogobiernos, en el marco de las normas y procedimientos propios, marca un hito en el desarrollo de formas propias para el ejercicio del poder local. Sin embargo, se evidencia debilidad en el reconocimiento de la gestión pública propia, lo que repercute en que las autonomías indígenas se encuentren subordinadas a las directrices emanadas desde el gobierno central.
- Un déficit evidenciado en los procesos democráticos es todavía la participación política efectiva de las mujeres indígenas. Su participación se muestra disminuida en los espacios de poder y las mujeres que han accedido a estos son las más proclives a ser discriminadas.
- Durante las reuniones deliberativas, en los procesos de consulta previa se observa de manera objetiva el ejercicio pleno de la democracia directa y participativa. Porque la población ejerce su derecho a conocer toda la información clara precisa sobre las actividades que se desarrollaran en su territorio.

## Vocablos de referencia

Órgano Electoral Plurinacional – SIFDE – Democracia comunitaria – Asambleas y cabildos – Autonomías

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010c). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2013). *Ley N° 356 General de Cooperativas*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2014). *Ley N° 535 de Minería y Metalurgia*. La Paz: Gaceta Oficial.

<sup>1</sup> El Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) opera con cuatro secciones organizacionales, una de ellas es Observación, Acompañamiento y Supervisión (OAS).



# Organizaciones políticas

José Luis Exeni Rodríguez



## Conceptualización y/o caracterización

Las *organizaciones políticas* en la democracia intercultural y paritaria boliviana son entidades de derecho público, constituidas libremente para concurrir a la formación y ejercicio del poder público por delegación de la soberanía popular. Para su participación en la democracia representativa, las *organizaciones políticas* deben contar con personalidad jurídica otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Además del derecho a postular candidaturas en procesos electorales, las *organizaciones políticas* acompañan el ejercicio de mecanismos de la democracia directa y participativa en la toma de decisiones colectivas y la deliberación pública. La Constitución Política del Estado (CPE) y la norma reconocen tres tipos de *organizaciones políticas* con diferente alcance y naturaleza: a) partidos políticos, b) agrupaciones ciudadanas y c) organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena

Originario Campesinos (NPIOC). El conjunto de *organizaciones políticas* reconocidas por el OEP conforma el sistema de *organizaciones políticas* en Bolivia.

## Marco constitucional y normativo

### *Lo que establece la Constitución Política del Estado*

La actual CPE (2009), asumiendo la pluralidad y el pluralismo (político, económico, jurídico, cultural y lingüístico) como base del Estado Plurinacional con autonomías en Bolivia (Art. 1), establece que la soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible, y se ejerce de forma directa y delegada (Art. 7). En ese marco, en las previsiones sobre derechos políticos reconoce “la organización con fines de participación política” como parte de los derechos políticos (Art. 26) y señala que la ciudadanía, entre otras cosas, consiste en la posibilidad de “concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público” (Art. 144).

Estos preceptos constitucionales sobre pluralismo, soberanía popular, participación política y ciudadanía se expresan en términos de representación política en la definición de que las candidaturas a los cargos públicos electos deben ser postuladas a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las NPIOC (Art. 209). Es decir, la representación política en la conformación de los poderes públicos y la expresión de la voluntad popular es intermediada por estas tres formas de organización, “en igualdad de condiciones”. La normativa en Bolivia no reconoce candidaturas independientes, excepto en el caso de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Este mecanismo de mediación, propio de la democracia representativa –centrada en elecciones y sufragio universal–, es parte del reconocimiento constitucional de diferentes formas de democracia, incluyendo la directa y participativa, y la democracia comunitaria. Se adscribe además al principio de “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (Art. 11), que en la legislación de desarrollo se aplica en los criterios de paridad y alternancia en las listas de candidaturas.

El actual marco constitucional respecto a las *organizaciones políticas*, ya reconocido parcialmente en la reforma constitucional de 2004, es sustantivamente diferente al tenor de las constituciones precedentes, que solo reconocían el gobierno representativo (no otras formas de democracia), el ejercicio delegado de la soberanía (no su ejercicio también directo) y el monopolio de la representación política a cargo

de los partidos (no otras formas de organización). Desde la CPE de 2009 hay una nueva comprensión de las democracias y de la representación política en Bolivia.

### *Lo que establece la legislación*

El campo de las *organizaciones políticas* estaba regulado hasta hace poco por dos normas anacrónicas, desfasadas del marco constitucional expuesto en el anterior apartado y del actual escenario de diversidad democrática en Bolivia. Nos referimos a la Ley N° 1983 de Partidos Políticos (1999) y la Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004). Ambas fueron abrogadas por mandato de la reciente Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, promulgada el 1 de septiembre de 2018. Esta nueva legislación, que constituye un salto cualitativo en la materia, fue resultado de un amplio y participativo proceso de construcción deliberativa impulsado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Bolivia, y se aprobó con algunos ajustes en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

A diferencia de la anterior normativa, la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) regula la constitución, funcionamiento y democracia interna de las *organizaciones políticas* en el marco de la democracia intercultural y paritaria, esto es, más allá de la democracia liberal-representativa. Este cambio es sustantivo ya que implica situar a las *organizaciones políticas*, por un lado, en el ámbito de las democracias en plural; y, por otro, ante el reto de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Supone también articular el pluralismo político con la diversidad, y asumir la ciudadanía en términos del ejercicio de derechos tanto individuales como colectivos. Ello se expresa en la definición de los principios de la LOP (Art. 3).

En su título inicial (Disposiciones Generales), luego de plantear una conceptualización de organización política (Art. 4) –expuesta en el anterior apartado– y de diferenciar los tipos de *organizaciones políticas* (Art. 5) –como veremos más adelante–, la nueva legislación traza la “acción diferenciada” de las *organizaciones políticas* con relación a las distintas formas de democracia (Art. 8 al 11). Sobre esa base, en su segundo título (Régimen de Democracia Interna), el más robusto, contempla una serie de disposiciones para impulsar la democratización de las *organizaciones políticas*. Ello tiene que ver con los requisitos para su constitución y, en especial, con mecanismos para la elección interna de sus dirigencias, candidaturas y representaciones, así como para la deliberación y la toma de decisiones.

Una disposición innovadora, aunque polémica por la inmediatez de su aplicación, tiene que ver con las elecciones primarias de candidaturas del binomio presidencial (Art. 29). Con relación a la elección de dirigencias y candidaturas en los partidos

políticos y agrupaciones ciudadanas, y de la nominación de candidaturas en las organizaciones de las NPIOC, la ley otorga mandato al OEP para labores de supervisión y acompañamiento, a fin de verificar el cumplimiento de la normativa, estatutos orgánicos y, en su caso, normas y procedimientos propios (Art. 30). Es relevante y ha sido destacado en la LOP el conjunto de reglas orientadas a promover la participación igualitaria de las mujeres dentro de las *organizaciones políticas*, así como las normas preventivas y sancionatorias en casos de violencia y acoso político contra las mujeres.

En cuanto a la estructura interna, la LOP contempla un catálogo de derechos y deberes tanto de las organizaciones como de sus militantes o miembros, incluyendo la figura del “transfugio político” (Art. 38), sancionada con la pérdida del escaño en el caso de representantes electos en un órgano deliberativo. Asimismo, la norma regula con precisión el alcance y requisitos para la fusión, integración y conversión de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, así como de las alianzas entre las *organizaciones políticas* (Art. 40 al 55). Y establece las causales para la extinción y cancelación de la personalidad jurídica de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, además de la suspensión de registro de las organizaciones indígenas (Art. 56 al 66).

En sus dos títulos siguientes (Patrimonio y Fortalecimiento Público, y Fiscalización y Rendición de Cuentas), la LOP instituye un novedoso “modelo mixto” que combina financiamiento privado con restricciones y la figura del fortalecimiento público. Tras una década de haberse eliminado el financiamiento público directo a los partidos políticos, que estuvo vigente entre 1997 y 2008 (Exeni, 2018), la LOP establece un mecanismo indirecto de financiamiento (bajo la denominación de “fortalecimiento público”) con dos componentes:

- a) En *elecciones generales*, la distribución de franjas para propaganda electoral en los medios de comunicación.
- b) En *años no electorales*, la provisión de presupuesto público para el acceso de las *organizaciones políticas* a programas de formación y capacitación, así como a espacios de deliberación e investigación.

En ambos casos, los recursos económicos son administrados directamente por el organismo electoral, y se distribuyen según criterios de igualdad y de proporcionalidad. La norma no prevé ningún tipo de financiamiento directo, restringe el fortalecimiento público a las elecciones de alcance nacional, y establece límites a los aportes individuales y a los gastos con recursos privados de los partidos políticos o alianzas para la contratación de propaganda electoral en medios de

comunicación. Este modelo mixto está acompañado de rigurosos mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas a cargo del TSE.

En su último título (Infracciones y Sanciones), la LOP regula los procedimientos para la presentación de denuncias y recursos por parte de dirigentes y militantes de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. En ese marco, define con precisión tres tipos de infracciones: leves, graves y muy graves, para las cuales se contemplan las sanciones correspondientes, diferenciadas en proporción a la gravedad de la falta.

## Tipos de organizaciones políticas

En las previsiones sobre representación política (Art. 209), como ya se dijo, la CPE (2009) establece que la postulación de candidaturas a cargos públicos electos se realiza a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las NPIOC. En ese marco, la Ley del Régimen Electoral (2010) define que todos los partidos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones indígena originario campesinas, con personalidad jurídica otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional, son *organizaciones políticas* con vigencia para intermediar la representación política (Art. 48).

La reciente Ley de Organizaciones Políticas (2018) precisa y al mismo tiempo amplía las disposiciones normativas en este campo y por primera vez establece la existencia de *tipos de organizaciones políticas*, con el siguiente desarrollo (Art. 5):

- a) *Partidos políticos*: son *organizaciones políticas* de alcance nacional, con estructura y carácter permanente, conformadas voluntariamente por militantes con base en tres documentos constitutivos: Estatuto Orgánico, Declaración de Principios y Plataforma Programática.
- b) *Agrupaciones ciudadanas*: son *organizaciones políticas* de alcance departamental, regional o municipal, con estructura y carácter permanente, conformadas voluntariamente por militantes con base en tres documentos constitutivos: Estatuto Orgánico, Declaración de Principios y Plataforma Programática.
- c) *Organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*: son organizaciones ya existentes y reconocidas, con estructura y funcionamiento según normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria, que por voluntad de sus miembros pueden participar en elecciones subnacionales.

Como puede verse, según esta caracterización existen algunas variables que marcan diferencias entre los tres tipos de *organizaciones políticas*. La primera variable es

de alcance; la segunda, de naturaleza. En ese marco, hay distinción también en los requisitos para conformar una determinada organización política y, en su caso, para habilitarse ante el OEP, a fin de postular candidaturas.

Por su *alcance*, las *organizaciones políticas* se dividen en dos grupos: alcance nacional, exclusivamente reservado para los partidos políticos; y alcance subnacional, asignado a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de las NPIOC. La consecuencia de esta diferencia es que únicamente los partidos pueden postular candidaturas para Presidente y Vicepresidente del Estado Plurinacional, además de todas las candidaturas a nivel departamental, regional y local. Las agrupaciones y las organizaciones indígenas, en tanto, solo podrán participar en la elección de gobernadores y alcaldes, además de asambleístas departamentales y concejales municipales.

Por su *naturaleza*, las *organizaciones políticas* se dividen también en dos grupos: *organizaciones políticas* propiamente dichas, como los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas; y organizaciones naturales, como las organizaciones de las NPIOC. En el primer caso, se trata de organizaciones conformadas expresamente para intermediar la voluntad popular y participar en elecciones; en el segundo caso, son organizaciones preexistentes, cuya vida orgánica va más allá de los procesos electorales y que deciden postular candidaturas. Estos dos grupos se distinguen también por su estructura: los partidos y las agrupaciones con arreglo a un Estatuto Orgánico; las organizaciones indígenas, conforme a normas y procedimientos propios. Y se diferencian por último en razón de su composición: los primeros tienen militantes que deciden voluntariamente afiliarse a la organización política; las segundas están compuestas por miembros según filiación étnico-cultural.

Estas diferencias de alcance y naturaleza entre las *organizaciones políticas* implican, según la LOP, distintos requisitos para su constitución y reconocimiento (Art. 13) o, en su caso, para su registro a fin de participar en elecciones (Art 15):

- En cuanto a los requisitos de *identidad*, tanto los partidos políticos como las agrupaciones ciudadanas deben adoptar un nombre, sigla, símbolo, y colores específicos y únicos que los identifiquen y distingan de otras organizaciones políticas. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en tanto, mantienen la identidad con la que fueron constituidas originalmente según normas y procedimientos propios.
- Respecto a los requisitos de *constitución*, los partidos y las agrupaciones deben aprobar sus correspondientes Estatuto Orgánico, Declaración de

Principios y Plataforma Programática, con apego a los contenidos mínimos establecidos en la nueva legislación, incluyendo un régimen interno de despatriarcalización. Deben certificar también aspectos formales sobre su fundación, directiva y patrimonio. Las organizaciones indígenas, en tanto, solamente tienen que acreditar su personalidad jurídica, estatuto orgánico o acta constitutiva como organización y un acta con la decisión orgánica de participar en elecciones. Al momento de postular candidaturas, todas las organizaciones políticas deben presentar un programa de gobierno de acuerdo a su alcance.

- En cuanto a los requisitos de *militancia*, la normativa establece que los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas deben acreditar una cantidad mínima de militantes inscritos, con diferentes porcentajes según el alcance: 1,5 % del padrón electoral biométrico a nivel nacional para los partidos políticos; 1,5 % del padrón electoral departamental para las agrupaciones ciudadanas; y diferentes porcentajes para organizaciones de alcance local conforme a la población del municipio correspondiente.

## El sistema de partidos en Bolivia

Desde la victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005, con inédita mayoría absoluta de votos, se ha instalado en Bolivia un sistema de partido predominante: el MAS-IPSP (Movimiento Al Socialismo-Instrumento Por la Soberanía de los Pueblos), que ganó elecciones sucesivas y gobierna en solitario desde entonces. El sistema de partido predominante se caracteriza, en la pauta de sistemas pluralistas, por la fuerza dominante de un partido (en este caso el MAS) que “deja atrás a todos los demás... y es considerablemente más fuerte que los otros” (Sartori, 1992: 245). En este tipo de sistema hay más de un partido y se produce competencia electoral, pero el partido predominante “se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una mayoría absoluta de los escaños” (*Ibid.*: 249). Podemos asumir entonces que en el periodo 2005-2018 el sistema de partidos en Bolivia es predominante. No siempre fue así.

Luego del intenso y difícil proceso de transición a la democracia en el país (1978-1985), caracterizado por elecciones generales, golpes de Estado, interinatos presidenciales, primer gobierno democrático (UDP, del presidente Siles Zuazo), crisis de hiperinflación y sobredosis de conflicto social e inestabilidad política –que abonaron la noción de “trauma de ingobernabilidad”–, se avanzó en “un esfuerzo por construir un sistema partidario institucionalizado”, competitivo, pluralista,

con procesos electorales periódicos y gobiernos de coalición (Romero, 2016: 327). Este modelo multipartidista y de pluralismo moderado estuvo en la base de la llamada “democracia pactada”, asentada en coaliciones políticas entre partidos minoritarios (Exeni, 2016). Este sistema de partidos, inaugurado en 1985 con el gobierno de Paz Estenssoro (MNR, aliado con ADN de Banzer), entró en crisis y se derrumbó en octubre de 2003 con la “guerra del gas”, que provocó la caída del segundo gobierno de Sánchez de Lozada (MNR, coaligado con el MIR de Paz Zamora y NFR de Reyes Villa).

Más allá del número de partidos “que cuentan” y de la mayor o menor polarización ideológica entre ellos, lo evidente es que durante el periodo de democratización en Bolivia (1982 al presente) hubo sistemas de partidos pluralistas y competitivos, diferentes al sistema de partido hegemónico (MNR) resultante de la Revolución Nacional de 1952, que se quebró con el golpe de Estado de 1964 (Romero, 2016); y distintos también al esquema de elevada fragmentación que caracterizó la fase de transición a la democracia. En ese marco, es importante destacar al menos tres cuestiones respecto al sistema de partidos políticos en el país.

- La primera es que desde el año 2004, con la reforma constitucional y, en especial, la aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley N° 2771, de julio de 2004), la representación política dejó de ser privilegio exclusivo de los partidos y se amplió también, sobre todo a nivel subnacional, a las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Este efecto de “desmonopolización” puede ser visto, en principio, como inclusivo por el reconocimiento de otras organizaciones no partidarias, aunque en el balance habrá que considerar también las condiciones de creación y fragilidad de estos actores políticos que, habilitados para postular candidaturas en procesos electorales, mantienen la “forma partido” en su estructura, con todos sus vicios, limitándose a cambiar de escala.
- La segunda cuestión relevante tiene que ver con el modo en que los partidos políticos, que en diferentes momentos acusan crisis de legitimidad y de confianza ciudadana, comparten y en su caso disputan funciones de representación de intereses y de mediación con otras formas organizativas en la sociedad como sindicatos, comités cívicos, movimientos sociales, operadores mediáticos y, de manera más reciente, colectivos ciudadanos. Es decir, la forma organización política debe interactuar con otros sujetos relevantes en el espacio público-político.

- Y la tercera cuestión a considerar respecto al sistema de partidos políticos en Bolivia es que, en el marco del actual proceso político, la reestructuración e institucionalización del sistema de partidos en general y de las *organizaciones políticas* en particular sigue siendo una asignatura pendiente. Lo es también la necesaria democratización interna de los partidos políticos, que puertas adentro mantienen estructuras y prácticas más bien verticales, poco democráticas y con escasa renovación de liderazgos. La nueva LOP puede contribuir de manera decisiva, en el mediano plazo, a superar este desafío.

Por último, es necesario señalar que sin bien el actual sistema de partido predominante mantiene el pluralismo y preserva la competencia electoral, debe conciliarse necesariamente, en el horizonte de la calidad de la democracia, con la vigencia del Estado de Derecho. Y será necesario considerar también lo que significaría, en futuros procesos electorales, la posibilidad de resultados en escaños que impliquen nuevos pactos políticos (o “pactos de nuevo tipo”) entre los actores relevantes (Exeni, 2016).

## Avances, dificultades y desafíos

Más allá de su uso para fines electorales en la actual coyuntura y del debate político exclusivamente centrado en las elecciones primarias para el binomio presidencial, la Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas plantea diferentes avances y, en especial, importantes desafíos para la calidad de la representación política en el país. Sin duda, el aspecto más relevante de esta normativa, como sustancia, es situar a las *organizaciones políticas* en el horizonte de la democracia intercultural y paritaria; esto es, ante los retos de la diversidad democrática, por un lado, y de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, por otro. Estamos entonces ante un cambio cualitativo en sentido de que las *organizaciones políticas* no se conciben únicamente como instrumentos para postular candidaturas y competir en procesos electorales para el acceso a cargos, sino que deben ser parte de las democracias en ejercicio (en plural), con paridad de género.

Otra cuestión central se vincula con el reto de avanzar en la constitución de un sistema de *organizaciones políticas* que articule, más allá de su distinción de alcance, a los tres tipos de organizaciones reconocidas por mandato constitucional: los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de las NPIOC. Ello implica gestionar no solo varias escalas, sino en especial diferencias de naturaleza. Así, los partidos políticos seguirán siendo protagónicos en la elección de autoridades y representantes a nivel nacional, empezando por el binomio presidencial.

Y se espera que se consoliden como entidades de derecho público con carácter permanente, por tanto, con personalidad jurídica reconocida por el organismo electoral. Las agrupaciones ciudadanas, en tanto, plantean el reto de expresar la representación política a nivel departamental, regional y municipal, lo que tiene importancia estratégica en el marco del proceso autonómico. Y las organizaciones indígena originario campesinas interpelan el sistema político no solo con base en el reconocimiento de normas y procedimientos propios, sino en particular desde el ejercicio de derechos colectivos y la demanda de representación directa en todos los niveles del Estado Plurinacional. Así, el nuevo sistema de *organizaciones políticas*, en construcción, debe buscar la complementariedad entre representación política, participación ciudadana, deliberación pública, diversidad territorial autónoma, representación directa y autogobierno. Nada menos.

Un desafío concreto, que está en el corazón de la nueva normativa, tiene que ver con la mencionada asignatura pendiente de democratización interna de las *organizaciones políticas*, en especial de los partidos. Ello implica garantizar el “ejercicio democrático y orgánico en todo proceso de toma de decisiones en la estructura y vida orgánica de las *organizaciones políticas*, así como en la conformación de sus dirigencias y la selección de candidaturas en todos los niveles, de acuerdo a sus estatutos orgánicos” (LOP, Art. 22). Ante la prolongada inercia de una tradición constitutiva y de desempeño poco democrática, la LOP pone en el centro de la agenda de las *organizaciones políticas* el imperativo de su democracia interna.

Más allá de la normativa, aunque bien nutrido por la LOP, está el reto de que las estructuras políticas, en especial los partidos, asuman a plenitud la necesidad de impulsar la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones y oportunidades, tanto dentro de las propias *organizaciones políticas* como en el espacio público. Se trata de tomar en serio el hecho de que la democracia en Bolivia, además de intercultural, es también (o debe serlo) una democracia paritaria. Ello implica importantes desafíos en la representación, que ha registrado importantes avances de paridad de género en los órganos legislativos; en los mecanismos de participación, que en general subordinan o invisibilizan la presencia de las mujeres; y en el ejercicio de las normas y procedimientos propios de las NPIOC, que no necesariamente están en línea con la despatriarcalización.

Por último, en cuanto al señalamiento de avances y desafíos, sin duda el modelo mixto de financiamiento adoptado en la LOP, aunque todavía limitado, abre una importante senda de trabajo en este campo. El estreno del “fortalecimiento público” en las próximas Elecciones Generales en Bolivia (octubre de 2019)

pondrá a prueba el modelo, a fin de afinarlo y consolidarlo; pero también con el propósito de ampliar su alcance a los comicios subnacionales con el principio de que el fortalecimiento debe llegar también a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones indígenas. Claro que en este campo el reto institucional apunta a la necesaria fortaleza del organismo electoral para asumir y cumplir el mandato de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural – Movimientos sociales – Participación y control social

## Bibliografía

Exeni, Jacqueline (2018). *Propuesta de normativa de financiamiento a partidos políticos para el proyecto de Ley de Organizaciones Políticas del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Instituto de Investigaciones en Ciencia Política – UMSA.

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

Romero, Salvador (2016). “El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante”. En: Freidenberg, Flavia (Ed.): *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Cono Sur y Países Andinos*, Tomo 2. Ciudad de México: UNAM e INE. Pp. 271-338.

Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Zovatto, Daniel (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Tirant lo blanch.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2018). *Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas*. La Paz: Gaceta Oficial.

República de Bolivia (1967). *Constitución Política de la República de Bolivia* (reformada parcialmente en 1994 y 2004). La Paz: Gaceta Oficial.

————— (1999). *Ley N° 1983 de Partidos Políticos*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2004). *Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Órgano Electoral Plurinacional

José Antonio Calasich Pacheco



## Conceptualización y/o caracterización

El *Órgano Electoral Plurinacional* (OEP) es un órgano del poder público en el Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional que los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El OEP concentra en una sola entidad las atribuciones de: a) administración de procesos democráticos, b) gestión del registro civil y padrón electoral, c) justicia electoral y d) fortalecimiento de la cultura democrática. Por mandato constitucional, el OEP está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), como máxima instancia con jurisdicción nacional, y nueve Tribunales Electorales Departamentales (TED). En elecciones y referendos incluye también, como autoridades electorales, a juzgados, notarías y ciudadanos elegidos por sorteo como juradas y jurados electorales. Su nueva estructura data del año 2010 cuando, con arreglo a la Ley N° 018 del Órgano

Electoral Plurinacional, reemplazó a la Corte Nacional Electoral (CNE). A diferencia de la institucionalidad anterior, el mandato principal del OEP no es la sola organización de procesos electorales, sino garantizar el ejercicio de la democracia intercultural en Bolivia.

## **Marco constitucional y normativo**

### *Lo que establece la Constitución Política del Estado*

La Constitución Política del Estado (2009), a diferencia de todas las leyes fundamentales anteriores, otorga una cualidad distinta al denominado OEP. En comparación con la extinta CNE, ello implica dos cambios sustantivos. El primero es su condición de órgano del poder público, como parte de la nueva organización y estructura del Estado Plurinacional (Art. 12). Así, el OEP tiene igual jerarquía que los tradicionales tres poderes (hoy órganos) del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y se vincula con ellos sobre la base de la independencia, separación, coordinación y cooperación entre órganos. El tránsito de “Corte” (institución) a “Órgano” (a modo de cuarto poder el Estado), pues, es fundamental.

El segundo cambio tiene que ver con su condición de órgano “plurinacional”, distinto a la antigua Corte “nacional”. Este cambio de cualidad se expresa de dos maneras: a) por su composición –como veremos más adelante–, ya que tanto en el TSE como en los nueve tribunales departamentales deben incluirse vocales indígena originario campesinos; y b) por su orientación, toda vez que en su labor de supervisión, observación y acompañamiento, el OEP asume como principio la plurinacionalidad, expresada en el ejercicio de la democracia comunitaria, así como en el proceso de autonomías indígena originario campesinas.

Respecto a la composición del OEP, la Constitución Política del Estado (CPE, Art. 205) identifica cinco instancias: el TSE, los TED, los Juzgados Electorales, los Jurados de las mesas de sufragio y los Notarios Electorales. En rigor, la estructura permanente del OEP está compuesta por el TSE y los nueve TED. Las otras tres instancias, consideradas también autoridades electorales en el ámbito de sus labores, se activan únicamente cuando ha sido convocado un proceso de votación.

¿Cómo se eligen a las autoridades del OEP a nivel nacional y departamental? La CPE (Art. 206), manteniendo la denominación de “vocales”, establece que su elección se realiza por convocatoria pública y calificación de capacidad y méritos a través de concurso, pues deben tener formación académica. Los procedimientos definidos son los siguientes:

- El TSE, como máximo nivel, con jurisdicción nacional, está compuesto por siete vocales. Seis de ellos, como resultado del concurso de méritos, son elegidos por dos tercios de miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. El séptimo vocal es designado directamente por el Presidente del Estado. De los siete vocales del TSE, al menos dos son de origen indígena originario campesino.
- Cada TED está compuesto por cinco vocales. Cuatro de ellos son elegidos por dos tercios de miembros presentes de la Cámara de Diputados, de ternas seleccionadas por dos tercios de miembros presentes de la Asamblea Legislativa Departamental luego de la convocatoria pública y calificación correspondiente. El quinto vocal de cada TED es designado por el Presidente del Estado. De los cinco vocales, al menos uno es de origen indígena originario campesino.

Por último, en cuanto a las competencias y responsabilidades del TSE, la Ley Fundamental (Art. 208) le otorga dos: a) organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados; y b) organizar y administrar el Registro Civil y el Padrón Electoral. La CPE no hace referencia alguna a la competencia jurisdiccional del OEP, ni tampoco al mandato de promoción e impulso de la cultura democrática.

### *Lo que establece la legislación*

Como parte de la legislación de desarrollo, por mandato de la disposición transitoria segunda de la CPE, la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionó en junio de 2010, entre otras, las leyes del Órgano Electoral Plurinacional (Ley N° 018) y del Régimen Electoral (Ley N° 026). Ambas normativas, en el espíritu de la Ley Fundamental, plantean importantes principios e innovaciones tanto respecto a los procesos democráticos como a la institucionalidad electoral en Bolivia. Con referencia a la democracia, sin duda el salto cualitativo mayor es la definición del horizonte de una “democracia intercultural”, como resultado del ejercicio complementario de las tres formas de democracia reconocidas en la CPE: directa y participativa, representativa y comunitaria.

En cuanto a la institucionalidad electoral, además de establecer un conjunto de principios que rigen la naturaleza, organización y funcionamiento del OEP, la Ley N° 018 define el alcance de la Función Electoral (Art. 5), así como las competencias del organismo electoral (Art. 6). Respecto a la composición de los tribunales electorales, bajo el principio de “equivalencia”, establece que al menos tres vocales del TSE y al menos dos vocales de cada TED deben ser mujeres. La norma precisa también el régimen de designación, funcionamiento, suplencia y obligaciones de

los tribunales electorales, y define y amplía sus atribuciones, como veremos en el siguiente apartado. Por último, la legislación que rige al OEP desarrolla (Título IV) el régimen de los juzgados electorales, de los jurados de las mesas de sufragio y de las notarías electorales.

También son fundamentales, en la estructura y mandatos del OEP, la creación por ley (Título V) de dos servicios y una unidad técnica, bajo dependencia del TSE.

- El Sereci (Servicio de Registro Cívico): encargado de organizar y administrar el registro civil, que ya era competencia de la ex CNE, y el registro electoral, como base para la conformación del Padrón Electoral Biométrico. La norma establece las funciones y obligaciones del Servicio, así como las bases para la gestión y actualización del padrón electoral. En relación al registro civil, es fundamental el hecho de que varios trámites son derivados a la vía administrativa y deben ser resueltos por el Sereci de forma gratuita.
- El Sifde (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático): encargado de promover la democracia intercultural en Bolivia. Para el efecto, la norma establece con precisión sus funciones. Este Servicio es fundamental porque da cuenta de un tercer cambio sustantivo –además de su esencia de “órgano” y su cualidad “plurinacional”– en comparación con la institucionalidad electoral anterior: hoy el OEP no solo se limita a la administración de procesos de la democracia liberal-representativa (con centro en elecciones, partidos políticos y voto individual), sino que tiene la misión de promover y garantizar el ejercicio complementario, con igual jerarquía, de las tres formas de democracia reconocidas en la CPE.
- La UTF (Unidad Técnica de Fiscalización): encargada de la regulación y de la fiscalización del patrimonio, recursos económicos y financiamiento de las organizaciones políticas que participen en procesos electorales y referendos. Su propósito, con información pública, es velar por la transparencia y la rendición de cuentas documentada.

Finalmente, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional establece el Régimen de Responsabilidades (Título VI) de los vocales electorales, con base en la identificación de faltas (leves, graves y muy graves), así como de las sanciones correspondientes.

## **Atribuciones del TSE**

Si bien la CPE, como fue mencionado, hace referencia a las atribuciones electorales, por un lado, y registrales, por otro, del TSE, la Ley N° 018 las amplía de manera

sustantiva y desarrolla su alcance. Así, se establecen seis cuerpos de atribuciones del TSE que, por delegación y bajo sus directrices, pueden ser asumidas en su jurisdicción por los tribunales electorales departamentales. Estas atribuciones son las siguientes:

- i) *Electorales* (Art. 24): consisten en organizar y administrar todos los procesos electorales de autoridades y representantes en los diferentes niveles, los referendos y las revocatorias de mandato, asumiendo las competencias necesarias en cuestiones, entre otras, como la reglamentación; las candidaturas y, en su caso, opciones; la delimitación de circunscripciones y el establecimiento de asientos, recintos y mesas electorales; la regulación y fiscalización de la campaña y propaganda electoral; el cómputo y declaración de resultados; la observación electoral. Entre sus atribuciones electorales está también la administración y/o supervisión de elecciones en las cooperativas de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas o privadas.
- ii) *Registrales* (Art. 25): consisten en organizar y administrar, a través del Sereci, el sistema de registro civil, en todos sus componentes; así como el sistema de padrón electoral, sobre la base del registro biométrico de las personas. Es competencia del TSE.
- iii) *Jurisdiccionales* (Art. 26): consisten en conocer y decidir, en última instancia, los recursos de apelación y/o nulidad, así como los recursos extraordinarios de revisión, así como otras demandas y controversias en materia electoral, de organizaciones políticas y de supervisión de otros procesos democráticos. Tiene que ver, en síntesis, con la administración de justicia electoral.
- iv) *Para el fortalecimiento democrático* (Art. 27): consisten en definir y ejecutar, a través del Sifde, diferentes planes y acciones orientados a la promoción de la democracia intercultural en el país. Estas atribuciones tienen con ver con educación ciudadana, capacitación electoral, comunicación e información, análisis e investigación, publicaciones y documentación; así como el monitoreo de información, propaganda electoral y encuestas. Se refiere además a labores de observación, acompañamiento y supervisión, en especial en procesos de autonomía indígena, asambleas y cabildos, consulta previa, y elección directa de asambleístas indígenas.

Es competencia del TSE en coordinación con los TED.

- v) *Vinculadas a la legislación* (Art. 28): consiste en presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional proyectos de ley en materia electoral, de organizaciones políticas, de derechos políticos y de registros civil y electoral. Incluye también la atribución de presentar proyectos de normas departamentales y municipales en materia del régimen electoral. Y responder consultas sobre iniciativas legislativas.
- vi) *Sobre las organizaciones políticas* (Art 29): consiste en la gestión de la personalidad jurídica de las organizaciones políticas y sus padrones de militantes, así como la supervisión de la elección de sus dirigencias y candidaturas, el cumplimiento de la normativa vigente y de sus estatutos orgánicos, y la fiscalización de su patrimonio y recursos económicos.

La legislación (Art. 30) menciona y desarrolla también las atribuciones administrativas del TSE respecto a su estructura interna, funcionamiento, recursos humanos, bienes y servicios, y cuestiones presupuestarias y de relacionamiento interinstitucional.

## La institucionalidad electoral en Bolivia

Hasta aquí hemos hecho referencia al OEP, reconocido como órgano del poder público por la CPE (2009) y conformado institucionalmente en agosto de 2010 con arreglo a la nueva legislación vigente en la materia. Señalamos también que reemplaza la institucionalidad electoral previamente instituida por la CNE, al ritmo de los avatares del proceso político y de la construcción democrática en Bolivia, que durante más de cinco décadas tuvo diferentes etapas y naturaleza. Así pues, el OEP, como un nuevo órgano en el marco del actual proceso de refundación estatal en el país, expresa un largo camino de transformaciones y de diseño institucional.

Tras medio siglo de existencia del organismo electoral en Bolivia, Romero (2009) identifica tres etapas de la CNE desde su origen en 1956, cuando fue creada por Decreto durante la Revolución Nacional y administró la primera elección con sufragio universal de la historia boliviana. Esta primera etapa estuvo caracterizada, en sus orígenes, por “una institución sin existencia permanente, con responsabilidades limitadas, al servicio del oficialismo, participe activa o pasiva del fraude a favor de los candidatos gubernamentales” (Romero, 2009: 78). La CNE estaba compuesta por partidarios con estrecha cercanía al poder político y se concentró en admi-

nistrar elecciones, las más relevantes de ellas las de la transición, especialmente la de 1980. Es la etapa más prolongada y se extendió hasta el año 1985, luego de los gobiernos del partido hegemónico de entonces (Movimiento Nacionalista Revolucionario - MNR), el periodo de dictaduras militares y la difícil transición a la democracia. Podemos hablar, pues, de una CNE episódica e instrumental a los designios del régimen político de turno, de esencia no democrática.

La segunda etapa de la CNE, según la citada periodización de Romero, es de corta duración (1985-1991); pero implica cambios importantes en la institucionalidad electoral en el país. El más importante es su carácter permanente, aunque no deja de estar controlada directamente por los partidos políticos con representación mayoritaria en el entonces Congreso Nacional. En esta etapa, la CNE tuvo a su cargo la administración de las elecciones municipales de 1987 y los comicios generales de 1989, estas últimas signadas por la manipulación selectiva del resultado, lo que abonó la denominación de “banda de los cuatro”, en referencia a los cuatro vocales que alteraron en el cómputo de mesas la voluntad expresada en las urnas. Fue una CNE centrada en los partidos.

La tercera etapa, que Romero (2009: 8-13) denomina la “vía boliviana de institucionalización del organismo electoral”, se sitúa en el periodo 1991-2007 (aunque en rigor llega hasta el año 2010). En su origen, tras la debacle del “modelo” de composición asentada en la filiación político-partidaria, la nueva institucionalidad electoral constituida por ley desde principios de la década de los 90 apuesta por su carácter técnico, los principios de imparcialidad e independencia, y la ampliación de funciones. Con estas premisas, como resultado de una valiosa cumbre de jefes de partidos, se eligió a vocales con arreglo a sus méritos y sin vinculación directa con organizaciones políticas. Ello implicó “una fuerte legitimidad de origen de las autoridades elegidas” y se expresó en altos niveles de confianza ciudadana. Esta etapa, previa a la conformación del actual OEP, puede dividirse a su vez en dos subfases<sup>1</sup>: la primera entre 1991 y 2007, con una CNE acorde al modelo de “democracia pactada” de aquel periodo, es decir, apropiada para administrar elecciones sin ganadores absolutos que derivaban en la conformación de coaliciones multipartidistas parlamentarias y de gobierno. Así, la CNE administró sucesivas elecciones generales y municipales en este periodo, así como los primeros referendos de nuestra historia democrática (2004 sobre la política energética y 2006 sobre autonomías departamentales), además de la elección de constituyentes (2006). La otra subfase, entre 2007-2010, es de transición y tensión en el marco de la recomposición del sistema de representación política con partido predominante (el gobernante MAS-IPSP). Aquí, la CNE tuvo que

---

1 Esta parte del texto se hizo en diálogo con el ex vicepresidente del TSE, José Luis Exeni Rodríguez.

administrar procesos complejos como la primera revocatoria de mandato (2008), el referendo constituyente (2009) y las primeras elecciones generales (2009) y subnacionales (2010), con arreglo a la nueva CPE.

Con la conformación del OEP estaríamos entonces, desde agosto de 2010 al presente, en la cuarta etapa de la institucionalidad electoral en Bolivia, con la esencia y cualidades señaladas en un horizonte de diversidad e interculturalidad democrática. En este nuevo periodo de construcción institucional, resultante de la nueva CPE, el OEP, además de administrar elecciones en diferentes niveles y para distintas autoridades y representantes, organizó varios referendos (en especial autonómicos y aprobatorios de estatutos autonómicos y cartas orgánicas), supervisó y administró elecciones en cooperativas de servicio público, observó más de 300 consultas previas (en materia minera), acompañó todo el proceso de autonomías indígena originario campesinas, acompañó asambleas y cabildos, y supervisó la elección directa de asambleístas departamentales indígenas. De la CNE para una democracia electoral se va transitando, pues, a un OEP para la democracia intercultural.

## **Avances, dificultades y desafíos**

En su actual proceso de consolidación y fortalecimiento, y luego de la robusta tercera fase de institucionalización en el ámbito de la CNE, el actual OEP se inscribe en las principales tendencias en la región que apuestan por organismos electorales estatales con al menos cinco características (Jaramillo, 2007): i) son centralizados, ii) son especializados, iii) tienen estructura y funcionamiento permanente, iv) adquieren atribuciones ampliadas (más allá de la administración de elecciones) y v) asumen la autonomía e independencia como principios constitutivos. Esta construcción institucional forma parte del camino de reforma política que acompañó el proceso de democratización en nuestros países y, en el caso de Bolivia, tiene expresión y reconocimiento en la nueva CPE (2009), así como en legislación especial de desarrollo (2010).

Ahora bien, ¿por qué es necesario tener un organismo electoral con las características señaladas? La premisa es que la existencia de autoridades electorales confiables, imparciales y con probada competencia técnica es una condición necesaria para garantizar la credibilidad en los procesos electorales, y de este modo preservar la fuente de legitimidad (la voluntad popular expresada en las urnas) de las autoridades y representantes electos en los diferentes niveles del Estado. En otras palabras, “la labor de los organismos electorales es decisiva para el afianzamiento del acuerdo alrededor del sistema democrático” (Jaramillo, 2007: 453). Tal el tamaño de la res-

ponsabilidad del organismo electoral y del reto de profesionalización de la función electoral (Merino y Baños, 2007). En todo ello se han registrado importantes avances en el actual OEP, con asignaturas pendientes.

Transcurridos ocho años desde la conformación del OEP, su nueva naturaleza y cualidades, establecidas en la CPE, son todavía un reto en construcción. En ese marco, el OEP tiene dos desafíos mayores. El primero es superar en esencia la huella institucional de la antigua CNE, a fin de constituirse en un órgano del poder público fuerte, autónomo e independiente. El segundo desafío es que su estructura, planificación estratégica y funcionamiento superen visiones centradas en procesos electorales, para proyectarse en el horizonte asumido de una democracia intercultural con paridad de género. El imperativo es consolidar un órgano especializado del Estado Plurinacional para impulsar las democracias en ejercicio.

En cuanto a su estructura y atribuciones, es necesario sintonizar aquella con estas. Si bien el TSE, por mandato de la Ley N° 018, contempla en su estructura dos servicios especializados para el ejercicio de sus atribuciones registrales (Sereci) y sus atribuciones para el fortalecimiento democrático (Sifde), no tiene todavía formal y normativamente servicios equivalentes para sus atribuciones electorales y sus atribuciones jurisdiccionales. Esta falencia se está subsanando en el marco del actual proceso de reestructuración institucional emprendido por el TSE, que contempla, entre otras innovaciones, la creación del Servicio de Procesos Electorales (Sepre) y del Servicio de Asuntos Jurídicos (Saju). Está prevista también, para el desarrollo de sus atribuciones sobre las organizaciones políticas, la conformación de una Unidad de Organizaciones Políticas, que subsuma en su estructura a la actual Unidad Técnica de Fiscalización. Esta reestructuración está vinculada a otro reto asumido por las autoridades del TSE, que es la obtención, en el mediano plazo, del ISO Electoral como certificación internacional, externa e independiente sobre la calidad de todos sus procesos y procedimientos<sup>2</sup>.

Pero quizás una de las tareas más urgentes tiene que ver con el factor confianza, que no necesaria ni directamente depende del trabajo y señales del organismo electoral y de sus máximas autoridades, sino que está condicionado por el contexto electoral y la lucha política entre actores relevantes. Si bien en ello hay importantes acciones de certidumbre, por parte del organismo electoral, como la reciente auditoría integral al Padrón Electoral Biométrico realizada por la Organización de

---

2 Esta parte del texto se basa en información proporcionada por la Dirección Nacional de Planificación del TSE.

Estados Americanos (OEA), o la activa difusión de publicaciones propias y generación de espacios de deliberación pública; tales acciones parecen insuficientes para lograr la necesaria confianza y credibilidad de la ciudadanía y de los sujetos políticos e institucionales respecto a la agenda de procesos electorales y democráticos prevista para los siguientes años. Es fundamental, pues, contar con una bien diseñada estrategia de comunicación que contribuya al “blindaje” institucional en el ejercicio venidero de sus diferentes atribuciones, asumiendo como premisa y principio que, más allá de la coyuntura y sus disputas, el horizonte del OEP en Bolivia se llama democracia intercultural y paritaria.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural – SIFDE – Observación, acompañamiento y supervisión

## Bibliografía

Jaramillo, Juan (2007). “Los órganos electorales supremos”. En: Nohlen, Dieter *et al.*, (Comp.): *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Merino, Marco; Baños, Marco Antonio (2007). “El servicio electoral profesional”. En: Nohlen, Dieter *et al.*, (Comp.): *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Romero, Salvador (2009). “Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia”. En: *América Latina Hoy*. N° 51. Ediciones Universidad de Salamanca.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

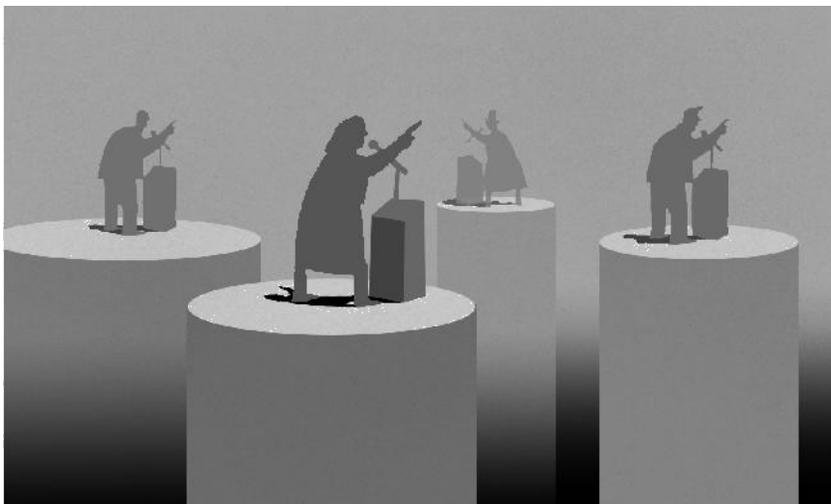
República de Bolivia (1967). *Constitución Política de la República de Bolivia* (reformada parcialmente en 1994 y 2004). La Paz: Gaceta Oficial.

**[P]**



# Paridad y alternancia

Mónica Novillo González y Bernarda Sanabria Tovar



## Conceptualización y/o caracterización

La paridad política es un principio que se presenta como una condición insoslayable, a fin de avanzar hacia la democracia paritaria y como un objetivo para alcanzar la igualdad de género. Ha recibido gran atención en los debates sobre democracia, porque cuestiona la subrepresentación de las mujeres en espacios de decisión y supone un avance con relación a los límites en la aplicación de medidas afirmativas como las cuotas.

A diferencia de las acciones afirmativas, la paridad “es una medida definitiva, que reformula la concepción del poder político, redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres, y por ello incide en el resultado desde su propia concepción y no solo en la oferta electoral, como ocurre con las cuotas” (Llanos, 2013: 23). Por su carácter definitivo, la paridad es un acelerador de la igualdad de facto porque implica generar condiciones para la distribución más equitativa y justa del poder, y la representación política en una sociedad.

La paridad de género es un principio que se materializa en la integración igualitaria entre mujeres y hombres en espacios pares. En cuanto a espacios impares, la diferencia no debe ser superior a uno. Su implementación se da a través del mecanismo de alternancia. Se expresa en disposiciones legales y regulatorias de regímenes y sistemas electorales que incorporan en las listas oficializadas el 50% de candidaturas para cada sexo, tanto en cargos titulares como suplentes.

En 1992, la Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones estableció que la paridad en la representación y administración de las naciones constituye una condición fundamental para avanzar hacia la democracia paritaria, con el objetivo de revertir el “grave déficit del sistema democrático”, como propuesta para lograr transformaciones reales, más allá del reconocimiento formal de derechos, en torno a la construcción de un mundo más justo y equilibrado tanto para mujeres como para los hombres. Más tarde, el término fue recogido en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), y plasmado en el Consenso de Quito (2007), ratificado como principio en el Consenso de Brasilia (2010). Posteriormente, en la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016). Fue asumido como criterio cuantitativo y cualitativo, y se convirtió en un pilar central para generar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres.

La eficacia de la paridad radica en que anula la posibilidad que las listas tengan porcentajes menores a 50 % de mujeres y hombres, y elimina la discrecionalidad en la disposición de las listas de candidaturas, al combinarse con el mecanismo de alternancia. Se entiende el mecanismo de alternancia como la “(...) variable histórica o de rotación para el encabezamiento de las listas plurinominales y uninominales. Se trata de la alternancia inmediata de géneros entre un período electoral y otro” (Parlatino, 2014), logrando así la obligatoriedad de las candidaturas de mujeres, estableciendo sanciones en caso de incumplimiento y al mismo tiempo aumentando la posibilidad de elección de dichas candidaturas.

La paridad puede ser vertical u horizontal. La aplicación de la paridad vertical plantea la confección de listas, de manera que la composición paritaria debe ser alternada entre hombres y mujeres, y de forma continua a lo largo de la lista. La paridad horizontal se refiere a las candidaturas únicas y plantea que del total de candidaturas presentadas, al menos la mitad debe ser encabezada por mujeres. Para que la paridad se exprese en un acceso real deben considerarse también una serie de factores ins-

titucionales, el sistema electoral, las prácticas, cultura y los valores patriarcales en el ejercicio de la política como el acoso y la violencia política en razón de género.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE, 2009) ha sido reconocida como una de las más progresistas de la región, porque reconoce los derechos específicos de las mujeres y de los pueblos indígenas originarios campesinos, sectores de la población que habían sido históricamente excluidos de los procesos de toma de decisión. Más de 32 artículos hacen mención a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género, varios de ellos vinculados a la participación política en *paridad y alternancia*. Reconoce como principios (entre otros) la igualdad, inclusión, complementariedad, equidad social y de género en la participación, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien; además, determina que la forma democrática del país debe ser contemplada “con *equivalencia de condiciones* entre hombres y mujeres” (Art. 11).

Dicha forma democrática se materializa a través del reconocimiento de la *paridad y la alternancia* de género como criterios generales en la normativa electoral, inicialmente en la Ley del Régimen Electoral Transitorio (2009), que reguló el desarrollo de las elecciones generales ese mismo año y posteriormente las elecciones subnacionales de gobiernos departamentales y municipales (2010), y que marcó el cambio en el orden normativo estatal con relación a la presencia y participación política de las mujeres en el ámbito electoral.

Con el objetivo de consolidar el ejercicio de las democracias, se promulgó la Ley del Régimen Electoral en Bolivia (2010), que garantiza la *paridad y alternancia* de género en las listas de candidatas y candidatos de autoridades electivas.

Esta norma ratifica el principio constitucional de equivalencia para la democracia intercultural y consolida la aplicación de la paridad, equidad de género e igualdad de oportunidades estableciendo que:

Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la *paridad y alternancia* de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva (Art. 11, inciso a).

Incluye un avance concreto al proponer paridad horizontal, estableciendo que “en los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, *paridad y alternancia* de género se expresara en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres” (Artículo 11, inciso b). De igual manera, contempla la aplicación de la paridad en las listas de candidaturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

Adicionalmente, el TSE emitió una circular con fecha 14 de junio de 2014, que garantiza la *paridad y alternancia* en el marco de la CPE, las leyes 018, 026 y la Ley Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales 2015 determinan que en el caso de candidatos (as) a asambleístas departamentales por población, por territorio o uninominales, por territorio y población, y asambleístas regionales, donde el número de escaños es impar, las listas deberán ser encabezadas por mujeres. En el caso de candidatas (os) a concejalía, si dentro de un departamento una organización política va a participar en un solo municipio, la primera candidatura debe ser mujer, respetando la alternancia y paridad entre titulares y suplentes.

De igual manera, el principio de paridad ha sido incluido en otras normas referidas a la elección de altas magistraturas y autoridades, como es el caso de la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, todas ellas del año 2010, cuya aplicación se ha establecido en las fases de preselección, con lo que se logró incrementar la presencia de las mujeres en esas instancias. El TSE y los Tribunales Electorales Departamentales (TED), en el marco de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, tienen la responsabilidad de implementar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa, y la responsabilidad de diseñar e implementar políticas de educación democrática con equidad de género.

La promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas N° 1096 (2018) complementa la normativa electoral y constituye un nuevo avance hacia la consolidación de la democracia paritaria. En esta norma se recogieron las propuestas de diversas organizaciones de mujeres, a través de medidas para asegurar la paridad en las estructuras partidarias, en la definición de delegaciones y candidaturas, así como en las medidas de redistribución de sus bienes y recursos. Esta Ley establece la obligatoriedad de las organizaciones políticas de incluir un régimen de género/despatriarcalización en sus documentos constitutivos y en sus propuestas programáticas, además de desarrollar mecanismos para atender y sancionar el acoso y la violencia política. Por último, en este marco, determina

sanciones para las organizaciones políticas que de manera recurrente omitan denuncias de este tipo o incumplan el mandato de la paridad.

El efecto en la implementación de la *paridad y alternancia* a través de la normativa ha logrado la presencia de las mujeres en términos aritméticos, pues las acciones afirmativas lograron el 50-50 entre hombres y mujeres. Así, Bolivia ocupa el primer lugar en la región en el mayor porcentaje de mujeres en posiciones de decisión. Sin embargo, aún falta que la paridad se instale en todos los órganos, como el Ejecutivo y el Judicial, así como en los ámbitos territoriales.

## **Breve reseña y contexto regional**

Bolivia ha sido el primer país de América Latina y el Caribe que ha alcanzado la paridad política en los órganos legislativos. Desde 2009, la mayoría de los países de la región ha incluido en sus legislaciones la paridad política, pues existe evidencia sólida para reconocer que las cuotas o medidas afirmativas fueron importantes para incrementar la presencia de las mujeres; pero no suficientes para revertir el déficit de representación de las mujeres en espacios de decisión.

El logro de la paridad en Bolivia es resultado de un acumulado histórico de las luchas de las mujeres y sus propuestas, que fueron recogidas en diversas normas con relación a participación política y que han permitido transitar del reconocimiento de su ciudadanía formal hacia las acciones afirmativas como las cuotas, utilizando la alternancia como mecanismo, hasta finalmente haber logrado la paridad política.

### ***Reconocimiento de ciudadanía y derechos políticos***

La presencia de las mujeres en los procesos anticoloniales en Bolivia ha sido escasamente reflejada en los libros de historia. Figuras como Gregoria Apaza y Bartolina Sisa, y su participación en las rebeliones indígenas; más tarde, Juana Azurduy comandando el ejército de liberación y las denominadas “heroínas de la Coronilla”, y en el periodo republicano Adela Zamudio, como exponente del movimiento sufragista, ilustran los reducidos episodios que la historia registra y que reconoce la participación de las mujeres en asuntos públicos.

Desde la fundación de la República, la política se ha categorizado como una esfera de privilegios donde el sujeto beneficiado era masculino. De ahí la importancia de repasar, a través de una línea del tiempo, los cambios establecidos en la norma para garantizar la presencia y participación de las mujeres en la política.

Para 1861, las modificaciones en la CPE avanzan conceptualmente en el establecimiento del Principio de la Igualdad (Art. 14) que, sin embargo, queda como una reforma ambigua frente a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aunque se presume como precedente –o un cabo suelto para muchos que intentaban mantener el *statu quo*– para perseguir la equidad. En la Convención Nacional de 1938 se discutió por primera vez en el país la ciudadanía y participación política de las mujeres, y se puso en tela de juicio las barreras entre lo público y lo privado; como resultado de ello, se planteó que el rol de las mujeres en la política debía ser moralizar y humanizar la política (Novillo, 2011).

Para la aprobación de la decimotercera Constitución, en 1945, se organizaron movimientos sociales en torno a la exigencia de ser incorporados a la vida política, escenario que posibilitó el debate en torno a la participación política de las mujeres, el cual concluyó con la puesta en marcha de una prueba piloto en el que las mujeres (casadas, letradas, mayores de edad y con una profesión o trabajo que asegure un salario) tendrían el derecho al ejercicio ciudadano parcial en niveles locales (Art. 46). Ese fue el primer avance en la construcción jurídica política hacia la paridad, que más tarde maduró en el “voto universal, obligatorio, directo, igual y secreto”, reconocido legalmente en la CPE de 1967.

Con la Revolución Nacional (1952) se instituyó el voto universal, que inauguró el derecho al sufragio de todas las mujeres. En décadas posteriores se produjo un incremento en la participación de las mujeres en espacios sindicales como los Comités de Amas de Casa Mineras: Domitila Chungara, Aurora de Lora, Nelly de Paniagua, Angélica Flores y Luzmila Pimentel, que se convirtieron en protagonistas de la histórica huelga de hambre contra la dictadura de Banzer (1977), que daría lugar a la recuperación de la democracia en el país.

La suscripción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que se constituyó en el ámbito de la política como un medio de presión para poner sobre la mesa la temática de igualdad de género, y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, en la década de los 90 dieron el impulso necesario para promover medidas que estimularan mayor presencia de mujeres en espacios de decisión.

A escala nacional se produjo el intento de profundización democrática mediante la apertura e institucionalización de nuevos espacios de participación, negociación y concertación en el ámbito local/municipal, que dio lugar a la Ley de Participación

Popular (1994), y a la Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, más conocida en el ámbito del movimiento de mujeres y feminista como la “Ley de Cuotas” (1997), que manda la inclusión de un porcentaje de al menos el 30 % de mujeres en las listas de candidaturas de diputadas y diputados plurinominales, y senadoras y senadores.

La dificultad para implementar la cuota radica en sus límites en el sistema mixto de representación proporcional, vigente en el país, por lo que su aplicación se tradujo en que las mujeres ocuparán de forma matemática los puestos múltiples de tres en las listas de candidaturas plurinominales y que sus posibilidades de ser electas se vieran reducidas. En el caso de las listas de senadores, compuestas por cuatro candidatos (dos titulares y dos suplentes) solo una debía ser mujer, por lo que únicamente se llegaba al 25 %. Tampoco se contemplaba sanciones al incumplimiento de la cuota.

En 1999, con el afán de modernizar el Régimen Electoral, se promulgó la Ley de Partidos Políticos, que en su artículo 19 establecía que los partidos políticos tenían la obligación de:

Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; con el fin de reducir las desigualdades de hecho, los partidos políticos establecerán una cuota no menor del treinta por ciento para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana.

Además, en el nivel local se promulgó la Ley de Municipalidades (1999), que establece como competencia municipal la promoción del desarrollo humano, fomentando la equidad de género y la participación de las mujeres en procesos de planificación de programas, políticas y proyectos. Ambas leyes reforzaron la inserción de la perspectiva de género en la gestión pública y se abrió la posibilidad de participación de mujeres en el nivel nacional y municipal, aunque los esfuerzos normativos no establecen infracciones en la no aplicación de los mandatos.

Entrado el siglo XXI, se reconoció el agotamiento de los partidos políticos como únicas instancias de representación y mediación entre el Estado y la sociedad civil, motivo por el cual en 2004 se aprobaron modificaciones al Código Electoral (norma que regulaba el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control electoral para la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, gobiernos municipales y referendos). Es así que se introdujo la cuota del 30 % en las listas de candidatas/os a concejalas/es municipales, por medio del criterio de *alternancia* entre titulares

y suplentes. Además, se promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004), en la que se amplió el derecho a la representación política, reconociendo nuevos actores y se aplicó como medida de acción positiva la *paridad*, incrementando la cuota de participación para las mujeres en las listas de candidaturas para cargos de representación a 50 %, tanto en agrupaciones ciudadanas como en pueblos indígenas. A pesar del avance, ninguna de las normas consideraba la creación de mecanismos de control y seguimiento a la cuota prescrita, ni sanciones a su incumplimiento.

### *Avances transitorios hacia la paridad*

El anuncio de que se llevaría adelante un proceso constituyente generó las condiciones necesarias para instalar el debate público sobre la paridad política, con amplio respaldo de organizaciones de mujeres en todo el país. En ese marco, en 2006, a través de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC), se convocó a la Asamblea Constituyente, que fue conformada por 255 representantes iguales en jerarquía, derechos y obligaciones, cuyas candidaturas podían ser postuladas por los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. Cuarenta y cinco constituyentes serían elegidos como representantes por departamento (cinco asambleístas por departamento) y las listas a presentarse en las circunscripciones departamentales debían tener al menos dos mujeres, presentadas en *alternancia* (hombre-mujer, mujer-hombre). Doscientos diez representantes serían elegidos en 70 circunscripciones uninominales, tres por departamento, para cuya elección cada partido u organización política debía presentar una lista de binomio: hombre-mujer, mujer-hombre. El binomio ganador de la circunscripción uninominal ingresaría a la Asamblea y la tercera o tercer asambleísta sería de la segunda fuerza política.

La inclusión de esta novedosa modalidad aseguró que la incorporación de los principios de paridad en la conformación de los binomios y la *alternancia* en las listas plurinominales y uninominales incidiera en los resultados, con lo que se logró la elección de 88 mujeres asambleístas de un total de 255 representantes, que constituye el porcentaje más alto hasta entonces de representación de mujeres en espacios de decisión en la historia boliviana: 33,7 %.

Posteriormente, una vez aprobada la CPE se promulgó la Ley del Régimen Electoral Transitorio, que regularía el proceso electoral para conformar la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta norma, en su artículo 9, hacía referencia a “la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres”, desde donde instituyó

que las listas de candidatas/os a senadoras/es, diputadas/os titulares y suplentes, asambleístas departamentales, consejeras/os departamentales, concejales/es municipales y autoridades en los municipios debían respetar la *paridad y alternancia* entre hombres y mujeres, además determinaba que la composición de las listas de candidaturas para las elecciones de los órganos legislativos departamentales debía establecer criterios de paridad en las listas electorales.

### *Consolidación de la paridad*

Finalmente, la Ley del Régimen Electoral (2010) –considerada como una de las leyes de vanguardia en la región respecto a la igualdad de género y a la inclusión de las diferentes formas de ejercicio democrático– posicionó al país como el segundo en el mundo y el primero en la región en asumir normativamente la *paridad y alternancia*. Esta norma es la primera en establecer como obligaciones y atribuciones del OEP la verificación, en todas las fases de los procesos electorales, del cumplimiento del principio de equivalencia, la garantía de la *paridad y alternancia* entre hombres y mujeres, e incluye como falta muy grave el incumplimiento de esta obligación.

## **Avances en la región**

En América Latina y el Caribe hubo países que aplicaron la paridad política, como en los casos de Costa Rica (2014), Ecuador (2008), México (2015) y Argentina (2017), aunque no lograron aún el acceso paritario en los resultados.

En 2008, Costa Rica atravesó un proceso de reforma constitucional en el que se reconoció la paridad en “cargos de nominación y función pública, así como en los partidos y movimientos políticos”. El mismo año, a través de la modificación de su Código Electoral, adoptó la paridad en las listas de delegaciones, nóminas y órganos, donde la diferencia de género no debe ser superior a uno, y reforzó dicha medida con la obligatoriedad de alternancia de género en las nominaciones. En Ecuador, el año 2008 se aprobó a nivel constitucional la igualdad como principio normativo y la paridad de género como un derecho (Art. 61), y se reconoció en *representación política* la paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres para las elecciones pluripersonales, condición ratificada por el Código de la Democracia (2009). Las elecciones pluripersonales hacen referencia a las listas de candidaturas de diputación y concejalías, los pluripersonales a las prefecturas y alcaldías (Goyes, 2012).

México, a través de su Constitución Política, reconoce el principio de paridad de género, que se desarrolla en listas alternas de género. En 2008, el Código Federal

de Instituciones y Procedimientos Electorales insertó el término “paridad de género” y determinó que se procure que al menos el 40 % deba ser ocupado por mujeres, excepto en casos de mayoría relativa; en cambio, las listas de representación proporcional deben conformarse de forma alternada entre los géneros. Posteriormente, en la reforma electoral de 2013-2014 se estableció que el principio de paridad es exigible en los partidos políticos y que los mismos deberán hacer públicos los criterios usados para garantizar la paridad de género. Asimismo, la Resolución SUP-REC-81/2015 establecía que la postulación de una mujer en primera posición de las listas de corregidores por partido político y registrar a ocho mujeres y siete hombres en los distritos uninominales correspondientes a diputados, esto con la finalidad de asegurar el equilibrio (Llanos, 2013).

En 2017, Argentina aprobó la norma paritaria que fija la obligatoriedad de intercalar candidatas y candidatos de ambos géneros en las listas de legisladores nacionales. La aprobación de esta norma tiene por antecedente la Ley Nacional de 1991, que imponía un mínimo de 30 % de mujeres en las listas de legisladores, consagrando al país como pionero en la región en la instalación de cuotas de género. Con la instalación de la Ley de Paridad de Género se busca democratizar la representación política y establecer la igualdad de género a nivel partidario; sin embargo, no se cuenta con acciones afirmativas que les obliguen a cumplir con 50 % de participación de mujeres, pues la normativa abarca directamente la conformación de las listas de candidatas y candidatos.

## **Avances, dificultades y desafíos**

La paridad es una conquista de los movimientos de mujeres diversas, un avance legislativo fundamental pues, combinada con la alternancia, ha demostrado ser más eficaz que las cuotas para revertir el déficit de representación de las mujeres; pero también constituye una condición ineludible para avanzar hacia la democracia intercultural y paritaria. Si bien la aplicación de la paridad ha permitido producir cambios importantes en el sistema de representación política, como el impacto simbólico en los imaginarios colectivos de las sociedades, donde la presencia de las mujeres en el espacio público empieza a normalizarse, no puede desconocerse el conjunto de desafíos de carácter estructural que debe enfrentar su aplicación para asegurar la presencia paritaria de las mujeres en los espacios de decisión.

La *paridad y alternancia*, en el marco de la democracia intercultural y paritaria, cuestiona las múltiples formas de exclusión de diversos actores sociales en los procesos de toma de decisión; empero, su aplicación se enmarca en un contexto patriarcal,

cuyas expresiones se encuentran en el sistema de representación, sus instituciones y normas. En este entendido, puede hacerse referencia a la persistencia de la violencia política hacia las mujeres como una práctica cotidiana que, a pesar de los avances normativos (Ley Contra el Acoso y la Violencia Política - 2012, y Reglamento para el Trámite de Recepción de Renuncias y Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Pública - 2017), no ha sido cambiada. Existen vacíos normativos que permiten que las situaciones de violencia y acoso político permanezcan en la impunidad y pocos son los casos de acoso político en los que se ha sancionado al agresor. Muchas instituciones públicas y organizaciones políticas no cuentan con mecanismos ni procedimientos internos para tomar conocimiento de estos comportamientos, referirlos o sancionar cuando corresponda.

Pese a la progresiva inclusión de las mujeres en estos espacios, los núcleos de poder aún son predominantemente masculinos. Los partidos políticos en general no han logrado acompañar las reformas legislativas con procesos de reformas de sus estructuras y formas de funcionamiento para superar prácticas machistas y excluyentes de las mujeres. La implementación de la reciente Ley de Organizaciones Políticas (2018) será una gran contribución para continuar avanzando en términos de paridad política, pues las organizaciones políticas deberán revisar, actualizar y adecuar sus estatutos a la normativa, incluyendo la perspectiva de igualdad de género, paridad y democracia paritaria.

Adicionalmente, deberán considerar la paridad en la conformación de sus estructuras y promover los liderazgos de las mujeres para asumir candidaturas. También se prevé la presentación de sus propuestas programáticas, que incluyan la igualdad de género y las propuestas para democratizar internamente sus estructuras.

Por último, es necesario señalar que se han generado erróneas interpretaciones de la *alternancia* entre mujeres y hombres, que promueven nuevas expresiones de violencia y acoso político contra las mujeres, bajo la idea de que la gestión debe ser alternada o “compartida” entre titular y suplente a media gestión. “Detrás de esta presencia numéricamente paritaria se expresan realidades, representaciones, posiciones y prácticas que tienen y enfrentan las mujeres por su condición de género” (Sánchez, 2015). Por ello se requiere enfrentar transformaciones culturales y simbólicas para acelerar el tránsito de la paridad cuantitativa hacia la democracia paritaria. El desafío es lograr el reconocimiento de la paridad como un derecho que no puede ser instrumentalizado, sino que cuestiona la distribución del poder; pero cuestiona al mismo tiempo los sistemas que generan dominación, desigualdad y exclusión.

Las mujeres que han accedido a espacios de decisión deben impulsar la discusión sobre las agendas políticas de las mujeres, que plantean la transformación de las estructuras sociales que sostienen y reproducen los sistemas de dominación patriarcal, colonial y capitalista.

## Vocablos de referencia

Democracia paritaria - Despatriarcalización - Democracia intercultural - Interculturalidad

## Bibliografía

Albaine, Laura (2018). “Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción”. En: *La Ventana* N° 48. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Archenti, Nélica (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010). *Consenso de Brasilia*. Recuperado de: [https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)

Goyes, Solanda (2012). “La igualdad real como principio normativo y la paridad como derecho: el caso de Ecuador”. En: I.-A.C. Women, *La democracia de ciudadanía: Visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas*. OEA y CIM.

Llanos, Beatriz (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Lima: Comisión Interamericana de Mujeres.

Llanos, Beatriz; Martínez, Marta; Peña, Blanca y Samqui, Eva (2016). *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de los Estados Americanos.

ONU Mujeres (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia de la Mujer - Beijing* Recuperado de: [https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Guidance\\_note\\_Spanish.pdf](https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Guidance_note_Spanish.pdf)

Organización de las Naciones Unidas; CEPAL (2007). *Consenso de Quito: Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Quito: ONU, CEPAL.

————— (2017). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf)

Novillo, Mónica (2011). *Paso a paso así lo hicimos*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.

Parlatino (2014). *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*. Quito: ONU Mujeres.

Sánchez, María del Carmen (2015). *Detrás de los números: las trayectorias de la paridad y la igualdad en un contexto patriarcal*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.

UNFPA; UNICEF. *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](https://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf)

Uriona, Pilar (2010). *En los caminos de la Paridad: mujeres y ciudadanía en el proceso postconstituyente*. La Paz: Coordinadora de la Mujer. IDEA Internacional.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2006). *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2009). *Ley del Régimen Electoral Transitorio*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2010). *Ley del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

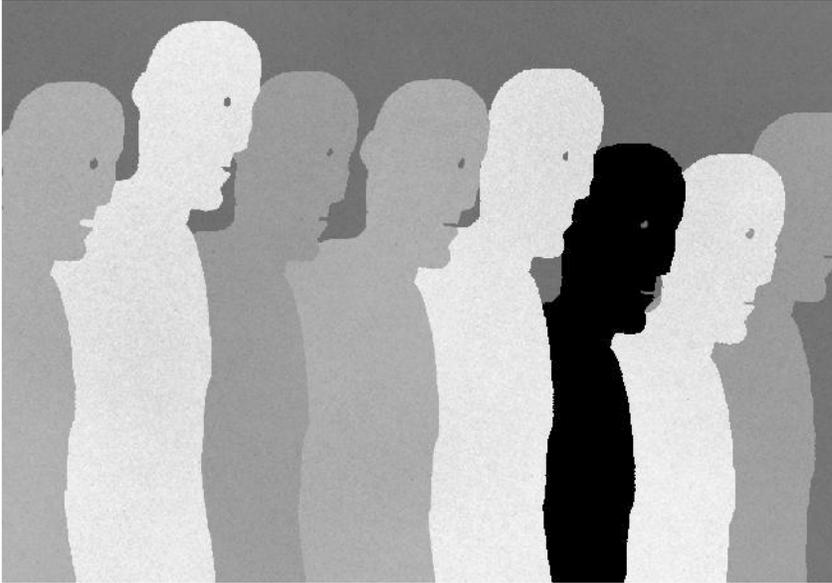
————— (2012). *Ley Contra el Acoso y la Violencia Política*. La Paz: Gaceta Oficial.

————— (2018). *Ley de Organizaciones Políticas*. La Paz: Gaceta Oficial.



# Pluralismo y pluralidad

Salvador Romero Ballivián



## Conceptualización y/o caracterización

La palabra *pluralismo* es de uso frecuente tanto en la filosofía y la sociología política, como en el lenguaje habitual de los actores sociopolíticos. Puede entenderse “como un principio de organización de un régimen político democrático definido por la competencia entre los grupos por el poder, la diversidad de centros de poder y un sistema de contrapesos” (Palma, 2016: 846). Por tanto, el *pluralismo* es un concepto eminentemente político y, en su sentido más valorado, se vincula con la democracia (Bobbio, 1987: 171).

Mientras que la expresión *pluralidad* no posee un consenso de definición ni constituye un término con una trayectoria consolidada. Para el propósito de este *Diccionario*, se lo asume como un concepto que remite a la diversidad de una sociedad. En un sentido estricto, toda sociedad es plural y ninguna homogénea. Sin embargo, los

grados de heterogeneidad varían, las percepciones y valoraciones sobre esas diferencias producen efectos sociales y políticos de magnitud, y en muchas oportunidades constituyen un factor de clasificación, incluso de estratificación de los individuos, así como de adquisición de derechos u obligaciones colectivos en el espacio público.

## Marco constitucional y normativo

La Constitución Política del Estado (CPE), aprobada mediante referendo en 2009, incorporó ambos conceptos como una piedra angular al figurar en el artículo primero, donde se definen las características del Estado. Señala que Bolivia se “funda en la *pluralidad* y el *pluralismo* político, económico, jurídico, cultural y lingüístico dentro del proceso integrador del país”. Asimismo, proclama a Bolivia como un “Estado Plurinacional”.

En concordancia con esa relevancia, la legislación derivada del marco constitucional busca plasmarlas en los diferentes campos de la vida colectiva. En ese sentido, la Ley del Régimen Electoral (2010) consagra al *pluralismo* como uno de los principios rectores de la democracia, retomando la acepción habitual del término, y enfatiza en la democracia intercultural haciendo eco de los alcances de la *pluralidad*. La Ley de Organizaciones Políticas (2018) retoma una arquitectura similar.

### *De la fundación de la República a 1952*

El *pluralismo* es indisociable de un régimen de libertades, de la democracia y las elecciones. Por ese motivo, en Bolivia y en América Latina su evolución es tan turbulenta, con claroscuros, avances y retrocesos que escapan a una historia lineal. La instauración de las repúblicas proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder, convirtió a las elecciones en el instrumento de asignación del gobierno y acogió la división de poderes. Sin embargo, la región fue infiel a su propio ideario. Alimentó su historia con golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones, elecciones de candidatura única, fraudes que provocaron violencia, resentimiento o escepticismo, subordinación de todos los poderes e instituciones al mando férreo de presidentes autoritarios.

En otros términos, mientras los principios constitucionales definieron progresivamente un régimen representativo sustentado en el voto directo de la ciudadanía –aunque reservado a una minoría, figura usual entre fines del siglo XIX y comienzos del XX–, y en el balance de los poderes, el espacio efectivo del *pluralismo* fue acotado. Las limitaciones se dieron en los procesos electorales, en los cuales se vetaba la perspectiva misma de la alternancia. En la fase conservadora

(1880-1899), los liberales carecieron de oportunidad real de contender por la presidencia. La situación se mantuvo idéntica, aunque con actores invertidos, en el período liberal (1899-1920). La llegada al gobierno de los republicanos, escindidos del Partido Liberal, mantuvo las pautas (1920-1935). En ese esquema, la única opción de relevo gubernamental –tal como ocurrió– suponía una acción de fuerza y mecanismos ajenos al ordenamiento constitucional.

Las restricciones alcanzaban todas las esferas políticas. Los medios de comunicación se hallaban amenazados por la censura y la clausura si expresaban ideas opositoras. Los adversarios eran sometidos a la coerción cuando asumían posiciones aguerridas: amedrentamiento, detención, confinamiento en lugares periféricos, exilio, incluso asesinato. La represión alcanzaba grados peores cuando el cuestionamiento al gobierno o al Estado provenía de sectores populares, en nombre de reivindicaciones o nuevos planteamientos socioeconómicos, políticos o culturales. Masacres de indígenas y mineros marcaron hitos trágicos.

### ***De la Revolución de 1952 a la transición a la democracia***

La Revolución de 1952 marcó el principal cambio de la historia republicana. Conducida por la generación forjada en la Guerra del Chaco (1932-1935) y reagrupada en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), sentó las bases de un país distinto. Constituyó un proceso democratizador e inclusivo. Entre otras medidas, otorgó el sufragio universal a los mayores de 21 años, redistribuyó la tierra y rompió mecanismos arcaicos de sojuzgamiento de campesinos e indígenas, extendió derechos laborales y sociales, promovió la sindicalización y amplió la cobertura educativa.

Al mismo tiempo, fue poco pluralista. El MNR se inscribió en el modelo nacional popular que dominó América Latina durante gran parte del siglo XX, con porosas fronteras entre el Estado, el gobierno, el partido y sus múltiples satélites–como los sindicatos–, la sociedad, bajo el mando partidario (Touraine, 1988). Actuó como un “partido hegemónico pragmático”, vale decir que organiza elecciones de competitividad limitada, en las cuales “tiene que ganar de todas formas” (Sartori, 2005: 288), por el estricto control institucional y su simbiosis con el Estado. En ese sentido, recordó al régimen revolucionario mexicano, autoritario; pero política y socialmente flexible e incluyente (Gómez Tagle, 2007). Aunque los opositores inscribían fórmulas en las elecciones y eventualmente ganaban curules, se encontraron maniatados, con sus derechos políticos y humanos vulnerados a menudo, con libertad de acción en pocas áreas.

En ese sentido, el MNR prolongó las prácticas previas. Puso el aparato estatal y los recursos públicos en favor de sus candidatos y manipuló el voto, preocupándose poco

por respetar la exacta voluntad de los electores. Hay un doble consenso: el MNR alteró datos de los comicios sin necesitarlo por el apoyo abrumador de los ciudadanos beneficiados con el reciente derecho al voto (Mesa; Gisbert; Mesa, 1997: 615-616).

El MNR también definió un proyecto de nación que privilegió la homogeneización. La concibió como una nación de mestizos en la cual se relegaron las diferencias de origen, cultura o etnia, para trascender la *pluralidad* de la sociedad, no por desconocimiento, sino por voluntad de superar lo que se consideraban debilidades: un país mal integrado entre sus regiones, fragmentado lingüísticamente, con múltiples particularismos de organización, economía y cultura. Se concibió también contra sus rivales, identificados como la “antinación”, por lo tanto, deslegitimados para actuar en el espacio público.

El derrocamiento del MNR en 1964 abrió la ruta al poder militar. Las Fuerzas Armadas procuraron conservar el estilo y la retórica del movimientismo, aunque desprovistos del componente de integración popular. Incluso organizaron las elecciones presidenciales de 1966, ganadas por el general René Barrientos. Pese a su baja competitividad, ese intervalo legó la Constitución de 1967, que enmarcó el retorno a la democracia y, con reformas, permaneció vigente hasta 2009.

Esa fase, como las anteriores, no fue la negación completa del *pluralismo*, más bien se acomodó al “*pluralismo* limitado”, característico de los autoritarismos y reflejo de varias caras del Estado (Linz, 1990). Represiva con los sindicatos, en especial obrero y minero, y la izquierda, aceptó a sectores como el empresariado, la jerarquía de la Iglesia, e incluso algunos partidos –el MNR y FSB en el periodo 1971-1974 del gobierno de Hugo Banzer–, lo que les dio ciertos márgenes de acción. Esas concesiones se distinguían por su discrecionalidad, por lo que los incluidos o excluidos variaban según las coyunturas.

### ***Las primeras décadas de la democracia***

El retorno a la democracia se extendió de 1978 a 1982, en un proceso largo y cruento, con un cruce de elecciones y golpes de Estado. Sin embargo, los comicios de 1979 y 1980 inauguraron una época. Por primera vez en un siglo no había un esquema bipartidista, gobierno de un partido hegemónico, patronazgo, recursos o aparato estatal a favor de un partido; fuerzas restringidas en sus derechos; medios amenazados y los resultados no estaban fijados de antemano (Romero Ballivián, 2016: 284-286).

Los cambios se sucedieron vertiginosos. El fracaso socioeconómico del primer gobierno democrático, de la Unidad Democrática y Popular (UDP, 1982-1985), dio la victoria a sus adversarios y produjo el primer traspaso del gobierno a la

oposición de forma pacífica, como consecuencia de una elección. En 1985, en su cuarto y último mandato, Víctor Paz, líder histórico del MNR, aplicó un severo plan de control de la inflación que además, y sobre todo, sirvió de andamio para un rediseño del Estado. Como en América Latina y Europa del Este, llegaron simultáneamente las reformas políticas y económicas. Esos lineamientos rompieron con el predominio ideológico del nacionalismo revolucionario, notorio aún en la transición (Zavaleta, 1979). Perfilaron un consenso alrededor de la democracia representativa con un lugar decisivo para partidos e instituciones, la economía de mercado, la descentralización del Estado y el multiculturalismo moderado.

En política, se abandonó la visión cultivada por la Revolución de 1952, que condensaba el poder en un centro único y definía la democracia por la orientación de las políticas públicas: cuánto más favorables se las consideraba para los sectores populares o el fortalecimiento del Estado, más democrático se juzgaba al gobierno, con prescindencia de criterios ligados al *pluralismo*, el disenso, el equilibrio de poderes, el respeto del voto. Al finalizar el siglo XX, la democracia se concibió como un conjunto de reglas para la alternancia regulada en la Presidencia, el Legislativo y en los municipios, la protección de derechos individuales, la separación de los poderes, la autonomía de las instituciones. El régimen se entendió, sobre todo, en términos electorales pues las elecciones regulares y transparentes debían reflejar las otras condiciones indispensables, como la libertad de asociación, de expresión, la inclusión de todos los adultos y la separación de poderes (Dahl, 1998).

Durante aproximadamente dos décadas, el sistema partidario tuvo características singulares. Nunca por un tiempo tan prolongado el país conoció un régimen multipartidario abierto a nuevos actores, competitivo, centripeto y de voto fragmentado, que fue a la vez producto y generador de un espacio pluralista sin precedentes. Hubo un esfuerzo por institucionalizar el sistema partidario en un empeño próximo al de otras democracias latinoamericanas y con herramientas similares: ley de partidos, financiamiento estatal, reformas políticas y electorales. La dispersión del sufragio y la atenuación de la polarización fueron el sustrato para la “democracia pactada” de los gobiernos de coalición e inhabituales en la historia.

El oficialismo y la oposición definieron conjuntamente reglas equitativas (Mayorga, 1993). Construyeron en la Corte Nacional Electoral un árbitro independiente para la competencia, reputado “prestigioso, eficiente e imparcial” (Organización de los Estados Americanos, 2006: 35), garante de resultados legítimos. Las elecciones se amoldaron al principio de la certeza de las reglas y la incertidumbre de los resultados (Przeworski, 1991).

Por último, en una convergencia de impulso desde la base de la sociedad y nuevas sensibilidades internacionales, que cristalizaron alrededor de la conmemoración del V Centenario de la llegada de Colón a América (1992), se reevaluó la *pluralidad*. En una significativa reorientación se abandonó el ideal de la nación homogénea de mestizos de 1952 y se proclamó la multiculturalidad del país que valoró la diversidad cultural, postuló el rescate y la preservación de las tradiciones, abrió el modelo educativo a lenguas y saberes indígenas, reconoció territorios indígenas de manera colectiva. Empero, estas políticas no cruzaron el umbral de la plurinacionalidad.

### ***Pluralismo y pluralidad en el periodo del Movimiento Al Socialismo (MAS): los desafíos de principios del siglo XXI***

La elección de 2005 marcó una ruptura con los consensos precedentes. En unos comicios precedidos por una crisis del Estado y una alta movilización social (García Linera *et al.*, 2001; Lazarte, 2008), se desplomaron los partidos hasta entonces gobernantes. La amplia victoria del MAS ofreció a la gestión de Evo Morales la fuerza para plantear un modelo distinto, en una ola general de avance de la izquierda en la región y con puntos comunes con los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador.

Se reactualizó el dilema boliviano entre visiones contrapuestas de la democracia. Por un lado, la institucional, basada en procedimientos electorales para la alternancia; equilibrios, contrapesos y separación de poderes; *pluralismo*. Por otro lado, la de movilización popular y concentración del poder en el Estado central para imponer un proyecto colectivo, aun a costa del disenso y de la legalidad, secundarios frente a la legitimidad del ideal. Como el MNR revolucionario, el MAS se alineó en la segunda tendencia y concibió al Estado “como la institución que encarna simbólicamente a la Nación” (Komadina, 2008: 183-196).

Preponderante por su talla electoral, el comportamiento del MAS exhibió rasgos de partido hegemónico que limó los bordes de la competitividad del sistema político, partidario y electoral. La calidad de la democracia, en particular en su componente institucional, decayó y retrocedieron las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos para actores contrarios o autónomos del gobierno (véase, entre otras, las mediciones internacionales de: [www.freedom.com](http://www.freedom.com) o [www.v-dem](http://www.v-dem)). La libertad de prensa se achicó, entre intimidaciones a los medios y la autocensura de los propietarios y de los periodistas (Molina 2015). Retornaron problemas bajo un nuevo cariz, con la instrumentalización del aparato judicial para acosar adversarios o inclinar la balanza hacia el interés oficialista. Tras décadas, reapareció la figura

de bolivianos acogidos en otros países con el estatus de asilados políticos. Si bien no existe un vínculo automático entre la disminución del pluralismo y el aumento de la polarización, ciertamente ambos movimientos se alimentan recíprocamente. Sin los grados tan dramáticos de los tiempos revolucionarios, estas variables se reprodujeron en el periodo.

Los árbitros de la vida política e institucional, como el Tribunal Constitucional o el organismo electoral, se debilitaron, vieron erosionada su credibilidad o su independencia frente al gobierno. Los comicios quedaron progresivamente bajo un manto de sospecha. Se deterioraron las condiciones de votación en zonas rurales (Organización de los Estados Americanos, 2009: 18). Las ventajas de campaña para el oficialismo, frecuente en la reelección presidencial inmediata, se acrecentaron. El deterioro hizo crisis en los comicios de 2019: la convulsionada fase postelectoral derivó en la renuncia presidencial de Morales y la anulación de la elección, por primera vez en América Latina en el siglo XXI desde la presidencial peruana de 2000.

Al mismo tiempo, la fase del MAS correspondió a un relevante reconocimiento de la *pluralidad*, que vino de su empalme con los movimientos sociales (Monasterios, Stefanoni, do Alto, 2007). Se superó el enfoque multicultural precedente, a través de dos vías.

Por un lado, marcó la nítida presencia indígena en los espacios de poder, en términos simbólicos y reales. La presidencia de Morales constituyó el emblema. Además, se añadió un notable incremento de la proporción de parlamentarios de zonas rurales o vinculados a organizaciones con raigambre indígena, como sindicatos, cooperativas, comunidades, asociaciones de la periferia urbana (González, 2013; Romero Ballivián, 2018). También en el ámbito legislativo, la aplicación de la paridad y alternancia de género colocó a Bolivia entre los países con más alto porcentaje de parlamentarias del mundo (Choque, 2013: 121-178; [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)). Esas evoluciones se sumaron a la ya consolidada preeminencia indígena en el ámbito municipal rural (Albó, 1999).

Por otro lado, la nueva Constitución Política del Estado, tensa y laboriosamente elaborada (Gamboa, 2009), definió a Bolivia como un “Estado Plurinacional” de 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos, en paralelo a una exaltación y acentuación de la politización de las identidades étnicas (Loayza, 2011: 97-162). Fue un cambio conceptual de calado porque redefinía el sentido de la nacionalidad boliviana, las reivindicaciones no apuntaban a la creación de Estados separados, sino a dotar de nuevos contenidos a la nación ya existente (Cruz, 2012: 245-271).

En cierto sentido, se reconocieron realidades que ya llenaban los “huecos” históricos, tanto geográficos como funcionales, del Estado boliviano (Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo, 2007: 99-100). El nuevo texto aceptó asimismo la coexistencia de tres modalidades de democracia: representativa, directa y participativa, comunitaria (para valoraciones distintas: García Linera, 2014; Lazarte 2011: 193-231).

Esta concepción produjo un vasto reordenamiento en el cual la pluralidad regional, étnica, cultural y social pasó a expresarse políticamente en los distintos niveles.

Para la *pluralidad* étnica, en el plano nacional, se crearon siete circunscripciones especiales indígenas en la Asamblea Legislativa, distribuidas en igual número de departamentos. Sirven para representar a grupos étnicos minoritarios en distritos que no requieren continuidad territorial ni ajustarse al promedio demográfico departamental. En 2020, por vía resolutive, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) abrió esos distritos a la postulación directa de candidatos por parte de los pueblos indígenas. Por su parte, la Ley de Organizaciones Políticas, que reemplaza la Ley de Partidos y la de Agrupaciones Ciudadanas y de Pueblos Indígenas, reglamenta y precisa la participación política y electoral a través de pueblos indígenas.

Se consolidaron los departamentos como el nivel intermedio de gobierno, dotados de autonomía, con gobernadores y asambleístas elegidos por voto popular. Ese nivel ofrece un alto potencial para el *pluralismo*, al igual que la democracia municipal. Para ese ámbito, la Ley del Régimen Electoral y los estatutos departamentales también establecieron la figura de asambleístas de representación directa que expresan específicamente la diversidad étnica. Sin embargo, como en otros países, fue en el campo municipal donde se dieron los pasos más audaces. Se autorizó que un municipio se convierta, a través de un referendo, en un gobierno indígena de normas y procedimientos propios, con prescindencia del voto individual para elegir autoridades. El autogobierno indígena se impuso en varios municipios tanto de tierras altas como bajas (cf. Guarachi, 2017: 15-22; Peña, 2017: 9-14).

El énfasis constitucional y legal en la *pluralidad* no está exento de una paradoja. En 1952 se proclamó un ideal de nación que se hallaba lejos de representar la realidad por la profunda heterogeneidad y las amplias brechas que separaban a los grupos sociales, étnicos y a las regiones. Por el contrario, la Constitución de 2009 catalogó a Bolivia como un Estado Plurinacional, postuló la fuerza y la permanencia de la pluralidad, sobre todo de rasgos étnicos cuando dos procesos sociológicos de largo alcance le plantean un desafío: los indicadores objetivos de la heterogeneidad y la pluralidad se hallan en sus mínimos históricos, en tanto que los elementos de homogeneización, que nunca son completos, se consolidan sin perspectiva clara de reversión. Baste el ejemplo de que la mayoría de la población se ha convertido

en monolingüe castellana y la proporción crece a medida que desaparecen los bolsones monolingües de otras lenguas e incluso retrocede el bilingüismo.

En síntesis, el periodo del MAS ha constituido una ruptura que ha reorientado aspectos significativos de la historia nacional. Sin embargo, es aún prematuro anticipar cuáles serán los rasgos más perdurables. El espacio del pluralismo es objeto de marcadas controversias y tensiones, en tanto que detrás de la aceptación amplia del principio de la *pluralidad* subyacen matices distintos, incluso visiones contrapuestas, que auguran un debate aún prolongado entre actores políticos y sociales.

## Vocablos de referencia

Multiculturalidad - Plurinacionalidad - Organizaciones Políticas - Movimientos sociales.

## Bibliografía

Albó, Xavier (1999). *Ojotas en el poder local*. La Paz: CIPCA.

Bobbio, Norberto (1987). *Estado, gobierno, sociedad*. Barcelona: Plaza y Janes.

Choque, Marlene (2013). “Paridad y alternancia en Bolivia”. En: IDEA; Organización de los Estados Americanos. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Lima: IDEA, Organización de los Estados Americanos.

Cruz, Edwin (2012). *Movimientos indígenas, identidad y nación en Bolivia y Ecuador*. Quito: AbyaYala.

Dahl, Robert (1998). *La democracia*. Madrid: Taurus.

Komadina, Jorge (2008). *La estrategia simbólica del Movimiento Al Socialismo*. En: *Tinkazos*, 23-24, pp. 183-196.

García Linera, Álvaro (2014). *Identidad boliviana*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Gamboa, Franco (2009). *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

García Linera, Álvaro; Gutiérrez, Raquel; Prada, Omar; Quispe, Felipe; Tapia, Luis (2001). *Tiempos de rebelión*. La Paz: Muela del diablo.

Gómez Tagle, Silvia (2007). “Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo mexicano”. En: Cheresky, Isidoro (editor). *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.

González, Inés (2013)(Comp.). *Biografías: historias de vida en la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz: Friederich Ebert, IDEA, Gente Común.

Guarachi, Paulino (2017). “La nación Uru Chipaya consolida su autonomía originaria”. En: *Andamios*, 2, (3), pp. 15-22.

Lazarte, Jorge (2008). Derrumbe de la “res - pública”. La Paz: Plural editores.

——— (2011). “El debate sobre el plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia”. En: Fundación Konrad Adenauer. *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, pp. 191-231.

Linz, Juan (1990). *El quiebre de la democracia*. Madrid: Alianza.

Loayza, Rafael (2011). *Eje del MAS: ideología, representación social y mediación de Evo Morales Ayma*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Mayorga, René Antonio (1993). “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”. En: Murillo, Gabriel (Ed.). *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes, (pp. 15-79).

Mesa, José; Gisbert, Teresa; Mesa, Carlos (1997). *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.

Molina, Fernando (2015). “Las relaciones entre los medios y el gobierno de Evo Morales”. En: *Journal de Comunicación social*, 2, pp. 49-80.

Monasterios, Karin; Stefanoni, Pablo; do Alto, Hervé (2007) (Ed.). *Reinventado la nación en Bolivia*.

*Organización de los Estados Americanos (2006). Informe de la observación electoral de la elección de la Asamblea Constituyente y referéndum nacional vinculante 2006*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2009). *Informe de misión de observación electoral del referéndum dirimidor y de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Palma, Esperanza (2016). “Pluralismo”. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 845-849.

Peña, Claudia (2017). “Charagua Iyambae, una realidad concreta y sus desafíos”. En: *Andamios*, 2, (3), pp. 9-14.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Informe nacional sobre desarrollo humano, 2007*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge U.P.

Romero Ballivián, Salvador (2016). “El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante”. En: Flavia Freidenberg (Ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. México: UNAM - INE, pp. 271-339.

——— (2018). *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2019*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, FUNDAPPAC.

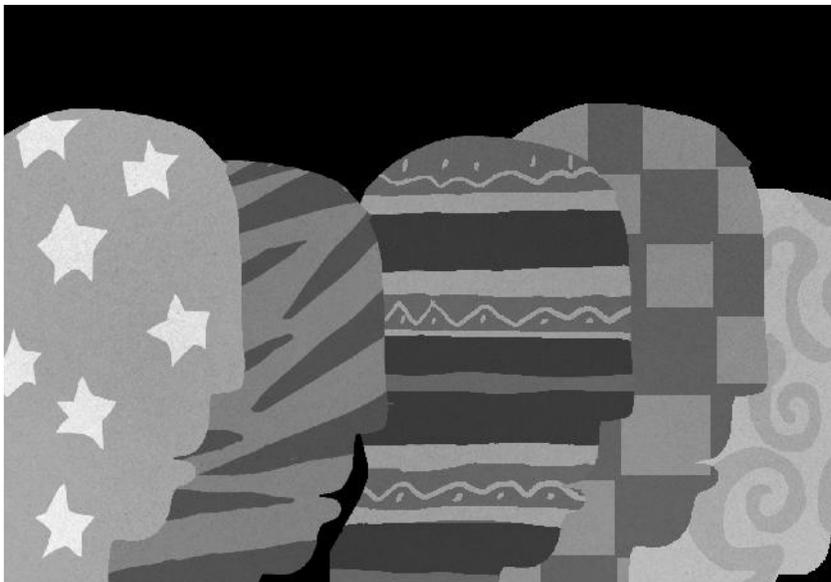
Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Zavaleta, René (1983). “Las masas en noviembre”. En: Zavaleta, René (Comp.). *Bolivia hoy*. México: Siglo XXI, pp. 11-59.



# Plurinacionalidad

Salvador Schavelzon



## Conceptualización y/o caracterización

La *plurinacionalidad* es un concepto que se refiere a la conformación múltiple de una unidad política poblacional. En América Latina, esta multiplicidad suele expresarse en términos de coexistencia de naciones o nacionalidades históricamente constituidas, de civilizaciones sin recorte territorial o sistema de organización política de tipo moderno, comunidades de autoadscripción cultural y política autónoma; y pueblos indígenas, tradicionales o campesinos adaptados o no a las modalidades mencionadas anteriormente.

Como forma de Estado, la *plurinacionalidad* se refiere a una situación de coexistencia de culturas, lenguas o comunidades políticas que pueden tener extensión nacional, subnacional o supranacional, y que se expresan sin necesariamente reivindicar soberanía y administración de competencias autonómicas; pero pudiendo también hacer de las mismas su reivindicación y bandera.

## Plurinacionalidad indígena y estatal

En su forma constitucional, la *plurinacionalidad* fue adoptada por los Estados de Ecuador y Bolivia en sus constituciones de 2008 y 2009, respectivamente, lo que dio lugar a una reivindicación nacida décadas atrás en el ámbito de las organizaciones indígenas y campesinas. Como innovación constitucionalista, la *plurinacionalidad* es una de las piezas centrales de la corriente identificada en la academia como Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano.

En el campo del constitucionalismo, la *plurinacionalidad* desarrolla herramientas surgidas del ámbito jurídico internacional y de las naciones latinoamericanas, con relación a los derechos indígenas. Estas herramientas nacen de discusiones expresadas en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y en la adopción de políticas multiculturales y de reconocimiento del carácter pluriétnico en las constituciones y políticas públicas de buena parte de los países de la región, durante la década de los 90.

La *plurinacionalidad* se alimenta de estos debates del ámbito internacional y jurídico, pero también se plantea como superación del marco multicultural del que surge, entendido como reconocimiento apenas formal y limitado a las formas indígenas que buscarían un avance respecto al control territorial y la autonomía. De esta forma, la *plurinacionalidad* se plantea como una respuesta constitucionalista desde el sur y con perspectiva poscolonial y antiliberal.

La *plurinacionalidad* se sitúa en un ámbito de imaginación política en un lugar equidistante del marco multicultural de tradición liberal, de la visión socialista de Estado y también del nacionalismo. En un primer momento, es un concepto afín a búsquedas comunitarias y de reconocimiento de alteridad radical, asociado a movimientos sociales con demandas de descolonización y participación política, sea a través de las instituciones del Estado, o desde el territorio y con autonomía. Posteriormente, en el marco de su adecuación al contexto estatal, el concepto obtendría una forma flexible, sin contradicción directa con la realidad liberal de las instituciones, e incluso combinable en el discurso político con miradas nacionalistas y socialistas.

En su forma andina, que coincide con movilización política y llegada de nuevos gobiernos que se presentan contrarios al neoliberalismo, la *plurinacionalidad* también se relaciona con la tradición latinoamericana de constitucionalismo social y progresista más que liberal, como había sido el caso de la entrada de derechos

indígenas y políticas para el sector en la década anterior. La incorporación de la *plurinacionalidad* a las constituciones de Bolivia y Ecuador, se da en el marco de la llegada de gobiernos progresistas al poder en la mayoría de los países sudamericanos en la primera década del siglo XXI y sería a partir de entonces asociada a los mismos, además de las movilizaciones indígenas que lo sumaron a sus luchas con anterioridad.

La alianza de nuevas fuerzas políticas con las organizaciones históricas de pueblos indígenas permitiría la introducción de la *plurinacionalidad* en el cuerpo jurídico estatal, pero se rompería poco después, en el momento de consolidación política de los gobiernos progresistas, cuando la búsqueda de control político y la aceptación de los mandatos del poder económico en los territorios abriría una fase de conflicto y visiones enfrentadas entre estas dos fuentes asociadas a la *plurinacionalidad*. Tensiones y distanciamientos permiten demarcar, en la relación entre ambas fuentes, una distancia entre la *plurinacionalidad* de los pueblos indígenas y de matriz política estatal progresista, identificada como bolivarianista o nacional y popular. Una vez en el gobierno, sectores políticos que transitaban junto a los pueblos indígenas la movilización antineoliberal se volverían para estos expresiones de centralismo político, hiperpresidencialismo y modelo económico desarrollista, adoptado en la región por todos sus gobiernos frente a la oposición y enfrentamiento de numerosos pueblos y organizaciones indígenas.

Sobre los antecedentes de la *plurinacionalidad* (Schavelzon 2012, 2015), en toda la región andina hay registros de talleres de organizaciones campesinas con lingüistas, antropólogos y militantes del Partido Comunista que, en algunos casos, buscaban pensar la sociedad de muchas nacionalidades indígenas y, en algunos casos, lo hacían a partir del modelo soviético. Sin embargo, el concepto actual deriva del uso adoptado desde la década de los 90 por las organizaciones indígenas. En Bolivia, la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), creada a fines de la década de los 70 por el indianismo katarista, menciona la propuesta plurinacional en su tesis política de 1983, aunque ya en documentos anteriores se hace mención a que la lucha por un país donde sus mayorías no se sintieran extranjeras debía conectarse con las luchas de pueblos étnicos demográficamente minoritarios.

En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), formada por organizaciones indígenas de la sierra, la amazonía y la costa; con su brazo político organizado como Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), llevarían el concepto hasta el Estado. Representaban las

múltiples nacionalidades que una propuesta de *plurinacionalidad* necesariamente debía dar lugar. Los pueblos indígenas de las tierras bajas y la selva de Bolivia se agruparon mayoritariamente en la Confederación Indígena de Bolivia (CIDOB), y también dieron impulso a la discusión sobre un Estado en el que estén incluidos, con marchas históricas que desde 1990 demandaron tierra, territorio y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Junto a la CSUTCB, en las tierras altas de Bolivia, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) también se movilizó en favor de la plurinacionalidad, articulando este concepto a las experiencias de consolidación territorial de territorios ancestrales, en los que se adoptó una institucionalidad política comunitaria, con autoridades y formas de gobierno propias.

Como concepto jurídico, la *plurinacionalidad* es una herramienta para el diseño constitucional de estructuras estatales en países donde se busca dar lugar a la coexistencia de sistemas socioculturales diferentes. En este sentido, la *plurinacionalidad* se asocia a procesos de descentralización, federalización de competencias, reconocimiento de regiones, en una relación necesaria con las reivindicaciones ligadas a los pueblos indígenas y adquiriendo un sentido técnico-administrativo. Como solución estatal a la convivencia de nacionalidades en un mismo país, la *plurinacionalidad* fue adoptada en constituciones de países con composición nacional y lingüística no uniforme como Bélgica, Suiza, Canadá y también en confederación o unión de naciones que preservan su simbología y autonomía competencial, como fue el caso de la Unión Soviética.

En España y los países latinoamericanos, el concepto de *plurinacionalidad* ha circulado recientemente –por influencia de su incorporación constitucional en países andinos– en un sentido que también no se refiere a unidades étnicas territoriales, adaptado a las formas políticas modernas, para expresar o bien impulsos federalistas desde regiones, o bien la composición pluricultural genérica de la población. En estas formulaciones, junto a la reivindicación de *plurinacionalidad*, no hay un cuestionamiento del modelo de sociedad, la base *civilizacional* ni esfuerzos para recuperar o recrear formas tradicionales de funcionamiento ligadas a ancestralidad. Este es el caso de sectores de la izquierda española que presentan la *plurinacionalidad* como alternativa “social” al separatismo catalán o vasco.

El concepto de *plurinacionalidad*, que surge de su incorporación a las instituciones actualmente existentes del Estado, adquiere sentido de inclusión social y no de nueva institucionalidad construida desde la alteridad, la comunidad o la diferencia. Los propios gobiernos progresistas de Ecuador y Bolivia emplearon como

parte del discurso público el concepto de *plurinacionalidad* en este sentido, una vez aprobadas las nuevas constituciones. Al mismo tiempo en que se alejaban de las demandas y visiones de las organizaciones indígenas, en la búsqueda de gobernabilidad, la *plurinacionalidad* se presenta con sentido de unidad nacional y gobierno centralizado. En estos casos, lo plural del concepto sería entender al país unificado con una composición heterogénea. Sin cuestionar la unidad nacional, la organización moderna y liberal del Estado y el derecho estatal, y sin renunciar al control político centralizado, estas propuestas se opondrán, de todos modos, a visiones nacionalistas conservadoras, que entienden la identidad nacional de una forma homogénea, por ejemplo católica, hispanohablante y mestiza.

El mestizaje, como ideología estatal que buscaba definir la identidad de un pueblo o nación como mezcla inicial que configura un ser nacional esencial y originario, es superado por la idea de *plurinacionalidad* en sus distintas versiones: unitaria; multicultural; de inclusión social; y en la que la *plurinacionalidad* refiere a territorios concebidos como unidades autónomas dentro del país. Contra la ideología del mestizaje incorporada por décadas en países latinoamericanos, de hecho, se organiza una importante corriente social ciudadana que se expresa tanto en el progresismo, como en las organizaciones étnicas, como parte de la visión contemporánea no racista acerca de composición poblacional.

En su versión más ligada a los pueblos indígenas, como concepto político asociado a la búsqueda indígena de descolonización, la *plurinacionalidad* va más allá de lo administrativo y estatal, buscando reivindicar formas de existencia comunitaria, de inspiración o pasado nómada, y de diferencia organizacional, opuestas a las tendencias homogeneizadoras; pero en ruptura también con la institucionalidad moderna, liberal y republicana. En oposición a prácticas de imposición estatal de una cultura hegemónica, como presente en diferentes formas de nacionalismo, la *plurinacionalidad* expresa proyectos políticos alternativos, con una apertura a formas de relación con la naturaleza y de vida en la selva no individualistas y antropocéntricas, incorporando cosmovisiones cosmopolíticas con no humanos que se constituyen integrantes del mundo social. Esta línea de *plurinacionalidad* está presente como tendencia teórica en ámbitos políticos y académicos, y fue central durante los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador, como núcleo de la fundamentación poscolonial de la incorporación de la *plurinacionalidad* a las normativas estatales.

La *plurinacionalidad*, entendida como ruptura con la institucionalidad republicana del Estado-nación moderno, expresa la existencia de pueblos indígenas y matrices de civilización que en la mayoría de los casos no mantuvo un funcionamiento institucional alternativo o paralelo, y que se incorporó, de manera forzada, a la lógica capitalista y de la sociedad moderna; pero manteniendo un potencial desarrollo autónomo que puede revertir, desde su diferencia, el carácter subalterno de un pueblo o marginalizado dentro de la sociedad, en lo que para la propuesta de *plurinacionalidad* podría ser parte de una reingeniería estatal que dé lugar a formas comunitarias de democracia, economía, plurilingüismo, justicia, etc. En este sentido, la *plurinacionalidad* –entendida con relación a proyectos políticos de pueblos que no se conciben como ciudadanos modernos y mantienen formas alternativas de representación, propiedad y organización social– se conecta con el escenario de crisis de las instituciones modernas de la época contemporánea y así obtiene como aliadas a otras fuerzas sociales, en posibilidades políticas inéditas.

## **Plurinacionalidad constitucionalizada y continental**

En cuanto a la letra constitucional de los primeros países latinoamericanos que adoptan la *plurinacionalidad*, esta última es incorporada en la caracterización del tipo de Estado, sin que aún las implicancias concretas de su implementación sean definidas expresamente. Después de un preámbulo en el que se declara avanzar más allá del neoliberalismo y la República, el Estado de Bolivia pasa a ser entendido como “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”, agregando, en el primer artículo del texto constitucional, la condición “intercultural y con autonomías”. A continuación, el texto define también que “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico dentro del proceso integrador del país”. La CPE de 2009 agrega la nomenclatura de “Plurinacional” a instancias fundamentales de gobierno como la Asamblea Legislativa, los órganos Judicial y Electoral, o el Tribunal Constitucional, insinuando la necesidad de modificación “descolonizadora” en estos ámbitos. Por decreto presidencial, en 2009 Bolivia sustituyó el nombre de República por el de Estado Plurinacional.

En Ecuador, con Constitución aprobada por referéndum en 2008, la *plurinacionalidad* sería menos transversal y citada; pero quedaría también incorporada ya en el primer artículo. Sin abandonar, como en Bolivia, la denominación de República –que en revisión final sería reintroducida en el texto– el Ecuador se declaraba “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. Sin embargo, en el artículo 6 el concepto se restringe como exclusivo de las nacionalidades indígenas y de

menor jerarquía legal, al definir a la nacionalidad ecuatoriana como único “vínculo jurídico político de las personas con el Estado”.

Sin que se haya dado curso a la implementación de una *plurinacionalidad* que vaya más allá del marco multicultural ya existente, el concepto obtendría desde la simbología incorporada a la comunicación del gobierno de Bolivia y, en menor medida, Ecuador, un sentido de inclusión social y desaparición de barreras segregacionistas en el acceso a los cargos públicos. La *plurinacionalidad* se entendería entonces, sociológicamente, como la posibilidad de llegada al alto escalón del poder político (y junto a un proceso semejante en la vida económica) de población de origen indígena, independientemente de su pertenencia a contextos comunitarios o indígenas.

Esta modulación es visible en el caso de Bolivia, cuando la *plurinacionalidad* es postulada desde el discurso y comunicación estatal como proyecto continental opuesto al neoliberalismo. Se trataría de una unión de las naciones latinoamericanas modernas, abandonando el vínculo con la lucha y demanda indígena de adecuación de sus formas alternativas en las estructuras estatales. Sin que este proyecto haya avanzado en lo institucional, tiene relevancia dentro del debate político y constitucional en Bolivia, como desacople del concepto en relación a su histórica vinculación con el proceso de organización y lucha territorial indígena.

El vicepresidente de Bolivia, Álvaro García, es una de las voces que busca una nueva definición del concepto y lo adapta a un camino político que abandonaba propuestas como las de capitalismo andino-amazónico y Estado multinacional, con las que este autor había contribuido con el debate de la composición abigarrada y plural de la coexistencia civilizatoria en Bolivia (cf. García, 2008). Si en 2006 la *plurinacionalidad* se asociaba al largo camino de movilización y lucha campesina e indígena, remitiendo a autonomía de naciones, a territorialidad y a un nuevo tipo de Estado, descolonizado, después de 2009 encontraríamos el concepto asociado a la imagen de un Estado fuerte y de orientación social, “devolviendo” la multiplicidad indígena al reconocimiento identitario en el marco de un Estado que integraba –y ya no excluía– a una mayoría con legítimos representantes.

Entre 2013 y 2014, mientras Evo Morales fue reelecto por tercera vez, García presentó una nueva versión del maleable concepto de *plurinacionalidad*, asociado a una propuesta de integración regional de mercados, lejos de la autonomía y de búsqueda de alternativas al desarrollo y Buen Vivir. Según García, en diversas conferencias presentadas en espacios políticos y universitarios, la propuesta de Estado Plurinacional

Continental Latinoamericano consistiría en un proyecto de integración económica, financiera, empresarial y de compatibilidad jurídica desde México a Tierra del Fuego. La integración regional de diversas naciones no ya indígenas, sino estatales y republicanas, sería impulsada por la riqueza de sus recursos naturales, en un proyecto de desarrollo económico (García, 2014). En la nueva formulación, se distinguiría “naciones estatales” (de los países latinoamericanos) de las “naciones culturales” (campesino indígenas), la argumentación de García (*Ibid.*:47) con la política indígena limitada a un campo restringido y sin autonomía territorial y política.

## Concepto fuerte y débil de plurinacionalidad

Con una realidad en que la *plurinacionalidad* forma parte del lenguaje de organizaciones sociales y de gobiernos, resulta necesario plantear una variación entre la *plurinacionalidad* asociada a escenarios de diseño institucional y de derechos de un país, y a reivindicaciones de descolonización y autonomía.

Para diferenciar los dos usos principales del concepto de *plurinacionalidad*, podemos decir que en su sentido asociado a forma del Estado, legislación y administración pública del territorio nacional, la *plurinacionalidad* busca, a través de políticas, interferir en la sociedad a partir de educación y políticas que la conciban como plural, incorporando símbolos y tradiciones de la historia indígena y no solo de descendencia e instituciones europeas. Este puede ser considerado un sentido “débil” de *plurinacionalidad*, en la medida en que no exige cambios estructurales en la organización estatal ni en la concesión de autonomía territorial a pueblos subnacionales.

En su sentido propio de la movilización y organización indígena, buscando autonomía y descolonización, podemos encontrar un sentido “fuerte” de *plurinacionalidad*. El mismo define una línea de transformación institucional y de modelo político-económico que, en lugar de políticas de Estado interfiriendo en la sociedad, surge como política plurinacional de la sociedad, en la intervención de sus pueblos organizados en el Estado, buscando preservar espacios de diferencia y evitando la expansión del control gubernamental y cultural sobre territorios que pueden desarrollar formas propias o alternativas de organización y funcionamiento.

En su forma fuerte, ligada a las demandas indígenas, podemos ver un uso del concepto que no necesariamente se acopla a la territorialidad estatal y evoca diferencias de cuño civilizatorio, con reivindicaciones anticoloniales y con un trasfondo de institucionalidad no moderna. Cabe notar, sin embargo, que el concepto de *plurinacionalidad* se encuentra no estabilizado, y por su sentido muchas veces

asociado al Estado, es en algunos casos abandonado por organizaciones indígenas. El concepto de *plurinacionalidad*, junto al de Buen Vivir/Vivir Bien, descolonización y otros, adoptado, redefinido o abandonado, se vuelve así parte de un campo de disputa conceptual y política en los procesos de organización indígena, búsqueda de autodeterminación y defensa de sus formas propias.

Sin embargo, la riqueza del concepto tal vez radique en su capacidad de conjunción de tendencias encontradas. Por un lado, con su sentido fuerte evoca una intención *destituyente* y de rebeldía con contenido impugnador de las instituciones. De esta forma, la *plurinacionalidad* se presenta como forma de enunciar la posibilidad de una sociedad donde las civilizaciones ancestrales se imaginen coexistiendo, más allá de los principios fundantes de la modernidad y sus formas políticas. En la política latinoamericana actual, ese horizonte formulado desde la externalidad de la ancestralidad se conecta con la política estatal sobre pueblos indígenas, desde un proyecto más pragmático de reformulación constitucional de las instituciones, donde los pueblos indígenas encuentren un régimen territorial y estatal que los incorpore de forma más adecuada.

La relación entre un sentido débil y otro fuerte de *plurinacionalidad* permite entender la diferencia de proyectos que caben en el mismo concepto. Esta amplitud y flexibilidad, fuente de ambigüedad, pudo dar lugar a un espacio experimental de creación conceptual y política. En el proceso constituyente de Bolivia y Ecuador, y en el debate político de la izquierda y poblaciones tradicionales, la indefinición y articulación de ambos conceptos, dio lugar a que mayorías electorales y poblacionales se sumaran a la propuesta de pueblos minoritarios. Los proyectos de *indianización* y ocupación de las instituciones por el camino de la política moderna se encontraban con otros proyectos, asociados a la vigencia de instituciones no coloniales o en disputa.

Así, el concepto de *plurinacionalidad* debe ser considerado abierto y maleable. En los procesos constituyentes de Bolivia 2006-2009 y de Ecuador 2007-2008, en los que el concepto de *plurinacionalidad* es incorporado, su definición constitucional no fue implementada de forma sistemática, teniendo incluso formulaciones contradictorias o exploratorias, vinculando el concepto a veces a formas de representación parlamentaria de poblaciones minoritarias, otras a la definición postulada como intercultural de las instituciones y poderes del Estado.

Si se considera su apertura como virtud, y no como defecto, es posible recuperar una idea de *plurinacionalidad* que no equivalga a captura estatal y reducción a las

formas de un poder occidentalizado o cerrado a la diferencia, incorporando su sentido asociado a un proyecto *indianizador* del poder, o bien de reconocimiento de soberanías territoriales de nacionalidades indígenas, campesinas o eventualmente de otras poblaciones que puedan entender la institucionalidad como algo a ser construido y modificado continuamente.

En otros momentos, las distintas definiciones entran en contradicción y expresan proyectos contrapuestos o incompatibles. Para el caso de Bolivia, la modulación entre las distintas definiciones expresan momentos diferentes del proceso político. Si en 2006 el concepto fuerte convive con el débil de la mano de la propuesta de constitución del Pacto de Unidad, con presencia de las organizaciones campesinas e indígenas en la base y aliadas al nuevo gobierno, en 2009 y después la definición más genérica y estatal de *plurinacionalidad* se impondría desplazando la que era pensada desde el territorio y la autonomía.

En un contexto político de imposición normativa contra poblaciones y sujetos colectivos, la *plurinacionalidad* permite entender el desacople entre unidades territoriales, unidades culturales, unidades políticas y unidades de formas de vida, de sociedad y de civilización. En este sentido, parece importante el esfuerzo conceptual de no limitar los significados del término *plurinacionalidad* su versión constitucional, estatal y ligada a la administración unitaria del gobierno. La *plurinacionalidad* es una herramienta jurídica; pero tiene su razón de ser en el tránsito de proyectos alternativos y en varios casos también anticapitalistas de repensar las instituciones desde un punto de vista del bien común y una organización colectiva de la sociedad marcada por la multiplicidad y diferencia constitutiva.

## Vocablos de referencia

Naciones y pueblos indígena originario campesinos – Autogobierno – Libre determinación – Derechos colectivos – Asamblea Constituyente

## Bibliografía

García, Álvaro (2008). *La potencia plebeya Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO/Prometeo.

——— (2014). *Identidad boliviana. Nación, mestizaje y plurinacionalidad*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de: [http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/identidad\\_boliviana\\_.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/identidad_boliviana_.pdf)

Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Plural Editores/Clacso/Cejis/IWGIA. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130214112018/ElnacimientoodelEstadoPlurinacional.pdf>

——— (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir. Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyente*. Quito: Abya Yala/Clacso, 2015. Recuperado de: [http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/pais\\_autor\\_libro\\_detalle.php?id\\_libro=1073&campo=autor&texto=3395&pais=7](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/pais_autor_libro_detalle.php?id_libro=1073&campo=autor&texto=3395&pais=7)

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

Organización de los Estados Americanos (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. OEA.

Organización Internacional del Trabajo OIT (1957). *Convenio OIT 107. Convenio Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Quhsip>.

——— (2014). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Lima: Oficina Regional para América Latina y El Caribe.

República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado de: [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador\\_constitucionpo\\_08\\_spaorof](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador_constitucionpo_08_spaorof)

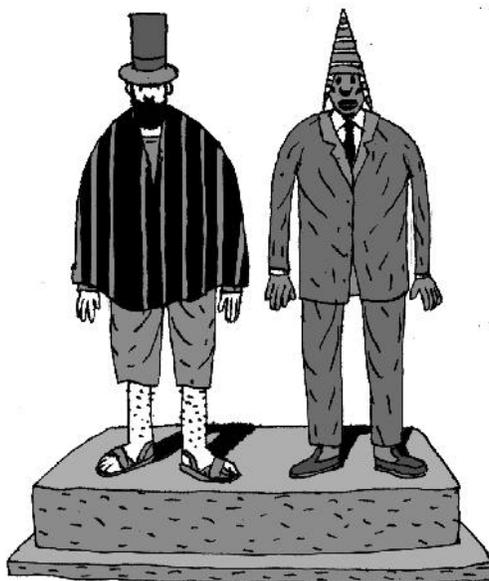


**R**



# Racismo y etnicidad<sup>1</sup>

Rafael Loayza Bueno



## Conceptualización y/o caracterización

El término *raza*, del que naturalmente deriva el sustantivo *racismo*, ha sido relativamente inteligible y actualmente existen profundas discusiones respecto a qué se hace referencia al enunciarlo. Ciertamente, en la primera mitad del siglo XX se demostró que ninguna población puede ser categorizada por su raza y que la idea de “raza” no podía ser considerada un “objeto real” (Miles, 2004: 2). Y aunque al principio los teóricos la entendían como una forma más histórica y social, sus fundamentos biológicos la condenaron al determinismo y, por lo tanto, a su des-

---

1 La presente entrada fue realizada en base al capítulo 3 del libro *Halajitayata. Racismo y etnicidad en Bolivia* (2014), La Paz: KAS y el artículo “La racionalidad del racismo: respuesta a la Dra. Alison Spedding” (2018). En: *Temas Sociales* N° 43. La Paz: Carrera de Sociología UMSA.

consideración. Sin embargo, precisamente como concepto analítico es usado con frecuencia por las personas que se sienten víctimas de discriminación (*Ibid.*: 3).

La validez del concepto parte precisamente de las percepciones (intersubjetivas) de los sujetos sociales, quienes, aunque su condición racial no exista realmente, la vuelven real con el *racismo*. Entonces, la categoría analítica es la percepción de las personas respecto al trato de los “otros” hacia ellas. Consecuentemente, aunque las razas no existan biológicamente, está claro que las relaciones entre grupos que se perciben racialmente las somatizan en la práctica del *racismo*. Para el sociólogo norteamericano Howard Winant (2002:181) la raza es un concepto construido socialmente; es decir, aunque su carácter es cuestionable, está producido en el seno de las relaciones sociales. En el mismo sentido, Robert Miles (2004: 2-3) piensa que hay razones para definir un campo de estudio y una perspectiva teórica que trascienda lo que ya se ha identificado con las nociones de “raza” y “relaciones raciales”. Por lo tanto, las “razas existen” a partir de la incuestionable realidad de diferencias “somatizadas” entre los grupos sociales.

Cuando se habla de la realidad boliviana, simplificando las tensiones entre los estamentos indígenas y no indígenas (“*q’aras*” y “*t’aras*”), parecería que se plantea, más que la observación de las relaciones raciales, la existencia de una lucha de razas. Nada más lejos de la verdad. Miles piensa que esto causa problemas interpretativos y teóricos, puesto que se estaría certificando la existencia de las razas propiamente dichas. Pero al ser estas construcciones sociales, su existencia depende de la interacción como producto de las percepciones antes que de su carácter; es decir, las razas existen en el ejercicio del *racismo*. Sin embargo, después de los procesos de racionalidad e intercambio social, las reglas y recursos de la estructura social pueden también somatizar la existencia del *racismo*. Al respecto, Michael Banton (como se citó en Miles, 2004) afirma que la presencia de leyes que categoricen a las personas según grupos étnicos encaja al individuo en una etnicidad y eventualmente en una raza y que, a consecuencia de esto, quienes son asignados de “diferente cultura y semblante” tienden a actuar distintivamente entre los miembros de su comunidad y con los de las otras (2004: 5-7). La Constitución boliviana determina 36 nacionalidades, que fácilmente pueden actuar en el sentido de raza cuando en su designación constitucional se agrega la palabra “indígena originaria”. Asimismo, los censos de población y vivienda de 2001 y 2012 forzaron a las personas a determinar sus categorías étnica y racial, en el primer y segundo censo, respectivamente. Así, mientras que en 2001 el Estado preguntó si uno era aimara, quechua, guaraní, etc., en 2012 se examinó si uno se adscribía a las categorías raciales de “indígena originario campesino”, afrodescendiente o

ninguno. Los resultados: el 62% de los bolivianos dijo en 2001 tener ascendiente étnico y el 42% se distinguió como indígena originario campesino en 2012. Así, al definir su adscripción étnica y racial, los bolivianos somatizaron la existencia de una condición que no es necesariamente natural en ellos.

Por otro lado, el artículo 3 de la CPE, promulgada en 2009, dice que la “nación boliviana está conformada por (...) las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas...”. Cuando menos hay dos referencias raciales en el recuento mencionado (indígenas y afros) y está claro que la política nacional está profundamente afectada por estos recuentos.

Ahora bien, la idea de raza como constructo social, observable a través del *racismo*, bien podría alimentar la idea de que las “razas” son una mera ilusión, que no existen. Pero, ¿qué son las razas, entonces? ¿Una ilusión? ¿Un constructo ideológico creado para manipular, dividir y separar? Desde la perspectiva de Winant (2002: 182-184), raza no refleja una realidad objetiva. Discutamos esta perspectiva:

(1) *Raza como una condición objetiva*. Es ciertamente problemático asignar objetividad al concepto de raza. Veamos por qué: Winant (2002) advierte que esa práctica nos pone “muy heterogéneos” y en la desagradable compañía de las “teorías biologists” de los “indeseables precursores del nazismo Gobineau y Chamberlain” (p. 185). Pero lejos de estas teorías rechazadas por la generalidad de los científicos sociales, aquellas que con el marxismo intentan objetivar la categoría racial en las relaciones sociales, fallan por buscar patrones estables que vinculen el comportamiento social con las percepciones de identidad racial. Winant (2002) afirma que estas visiones fracasan, primero, en “no asir las características procesuales y relacionales del carácter de la identidad racial”, segundo, en negar la historicidad y la comprensión social del concepto y, tercero, en no poder contar con la forma en la que los actores manejan incoherente y conflictualmente significados e identidades raciales en la vida cotidiana. Al respecto, desde el punto de vista de Winant la volatilidad de la identidad racial es precisamente intrínseca a este fenómeno y no un elemento que lo termine refutando.

Así, debemos aceptar que la identidad racial es, precisamente, volátil y ambigua. Al respecto, Zygmunt Bauman, citando a Douglas Kellner, plantea que la identidad, lejos de desaparecer, estaría reconstruyéndose y redefiniéndose, siendo hoy “un juego libremente elegido y una prestación teatral del yo”, tal cual la afición a un equipo de fútbol (Kellner, como se citó en Bauman, 2011: 40). Contrario a la visión de determinar la estabilidad de la categoría analítica de la raza, Bauman plantea que

si el problema de la identidad en la modernidad era cómo “construirla” y “mantenerla” el problema posmoderno es “cómo evitar su fijación y mantener vigentes las opciones”, pues “pensamos en la identidad cuando no estamos seguros del lugar al que pertenecemos” (2011: 41).

### *Dependencia, separación y calidad analítica de etnicidad y racismo*

Hay una tendencia general a usar la palabra etnicidad en el mismo sentido que la palabra raza. En algún momento, y por las proscipciones del determinismo biológico del que parte, parecía que “eticidad” era el término políticamente correcto. Aunque en el uso común la función significativa de *eticidad* y *racismo* pueda ser la misma, expresivamente implican asuntos desemejantes, pues las acciones resultantes de su influencia son esencialmente diferentes. Al respecto, Steve Fenton apunta que, aunque histórica y etimológicamente hablando los usos de etnicidad, nación y raza sugieran tener fundamentos comunes, son tópicos diferentes. Así, raza y *racismo*, nación y nacionalismo, y *eticidad* y grupos étnicos son fenómenos distintos (2010: 17-18). Sin embargo, queda claro que tienen un vínculo crucial, pues en determinados fenómenos sociales entran en dependencia recíproca.

Específicamente, para el *Diccionario de Sociología Collins* (Jary&Jary, 2000: 191), etnicidad es sumariamente “la identidad lingüística, nacional o racial de un grupo social”. Mientras que raza es “una ‘categorización’ construida socialmente de forma exclusiva que especifica reglas de identificación de un grupo dado” (*Ibid.*: 503-504). Al ser exclusiva, esta categorización está construida transaccionalmente por un proceso de negación y afirmación (de categorización y autoidentificación) en el que necesariamente participa el “otro”. He aquí la primera diferencia con etnicidad: mientras lo étnico es un sentimiento de pertenencia -propio-, la racialidad es dependiente de la categorización externa -ajeno-. Giddens agrega que etnicidad “se refiere a un grupo social cuyos miembros comparten una conciencia clara de identidad común que los diferencia como grupo”, mientras que la raza se refiere a los “atributos físicos o capacidades mentales” que se “imputan” a un grupo “a partir de características biológicas como el color de la piel” (Giddens& Sutton, 2014: 167). ¿Pero cuáles son sus diferencias y cuál es su tierra común?:

(1) *Lo étnico*. Establece un principio de conservación relativo al territorio, a la cultura y sobre todo a la “autodeterminación”. Inevitablemente, la etnicidad puede incorporar diferentes formas de identidad colectiva, incluidas la racial, la cultural, la nacional, la religiosa y ciertos signos subculturales. La etnicidad no siempre se transforma en acción colectiva ni se manifiesta políticamente. Es por eso que se debe hacer una distinción entre etnicidad cultural y

eticidad política (Jary&Jary, 2000: 191). La primera se refiere a la creencia de compartir lenguaje, religión u otros valores y prácticas culturales. La otra se refiere a la conciencia política o a la movilización de un grupo sobre bases étnicas. Aunque la etnicidad es frecuentemente usada con relación a la identidad racial asumida por un grupo social, los atributos raciales no son necesariamente, ni siquiera frecuentemente, el factor de definición de los grupos étnicos.

(2) *Lo racial*. Finalmente, el concepto de raza es exclusivamente una “categorización” construida socialmente que especifica reglas para identificación de un grupo dado, predominantemente a partir del lenguaje, la vestimenta y el aspecto físico. Si bien el empleo de los conceptos de raza conlleva el prejuicio de haber sido instrumento de discriminación y opresión, la sociología plantea una aproximación a las consecuencias del determinismo biológico del que partió. En este sentido se estudian las “relaciones raciales” y el “*racismo*” antes que “las razas” o la “identidad racial”. Por esa interacción, en razón de que un grupo social con particularidades étnicas es rechazado por una cultura dominante a partir de su racialidad, la raza termina siendo el factor de socialización predominante.

(3) *Relaciones raciales*. Por otro lado, el problema de las relaciones raciales y el *racismo* (de las tensiones raciales entre las comunidades diferenciadas), en contraste con lo étnico y lo cultural, desafía la conciencia de los cientistas sociales de la misma manera en que el problema de las armas nucleares desafía a los físicos (Rex, 2000: 119). La esclavitud de los africanos, el holocausto de la Segunda Guerra Mundial, el *apartheid* en Sudáfrica y las eliminaciones étnicas en Yugoslavia en los años 90 han agregado la valoración ética en el análisis del *racismo*, haciendo que no solamente sea un fenómeno social que merezca esclarecimiento teórico, sino un mal que la sociedad debe eliminar. La meta analítica de la teoría de las relaciones raciales y el *racismo* es explicar por qué cierto tipo de vínculos sociales son determinados por el significado expresivo de la palabra “raza”. En este sentido, la idea de que las razas se perciben antes de que verdaderamente existan busca explicar cómo cualquier uso analítico de esta palabra tapa el hecho de que es finalmente una idea creada por los seres humanos en ciertas condiciones materiales e históricas, y usada para determinar y estructurar el mundo de formas particulares, bajo ciertas condiciones e intereses políticos. Consecuentemente, la idea de “raza” es esencialmente ideológica y las relaciones raciales, en efecto, políticas (Miles, 2002: 74).

## Experiencias relevantes

### *Racismo, etnicidad y colonialismo en la modernidad boliviana*

Alguien podría decir que la asociación que aquí parece lógica, aquella que atribuye a la poscolonialidad de Bolivia los procesos contemporáneos de diferenciación racial, parece un anacronismo descendente, pues “los conceptos de ‘raza’ y *racismo*’ manejados en la actualidad derivan de un discurso considerado hasta bien entrado el siglo XX” (Spedding, 2013: 112). Entonces, “hablar de que el racismo en los Andes es algo que se viene practicando desde la Colonia, es (...) proyectar hacia atrás en el pasado elementos que corresponden a una época posterior a donde se pretende ubicarlos” (2013: 112-113). Con esta afirmación, se alienta la idea de que el *racismo* es ilusorio o, al límite, es una preocupación pasajera producto de la moda sociológica, pues durante su posible fuente de producción (la Colonia) no se lo enunciaba con su significante actual para determinar los procesos de diferenciación. Contraria a la idea de que la diferenciación social primordial la produjo la racialización de originarios y europeos desde la ocupación española, esta negación parece más bien insinuar que la clasificación del “indio” como inferior es más producto de una certificación civilizatoria vinculada con la religión, pues “en las primeras décadas de la Colonia este debate se enfocaba en si (los indios) poseían almas inmortales capaces de la salvación” (Spedding, 2013: 112). Es decir, al no estar presente la categoría analítica en el lenguaje, entonces, no existía el *racismo*, sino una persecución de civilidad a quienes no eran católicos apostólicos romanos. De haber sido así, la evangelización masiva de “aborígenes” hubiera bastado para generar la equidad en el ejercicio de los derechos civiles entre colonizadores y colonizados. Sin embargo, a la condición impuesta a los originarios de “ser cristianos” para gozar de derechos civiles, se le fueron sumando otros requisitos que procrastinaron su integración social: en el nacimiento de la República, el de certificar una renta y saber leer y escribir, y en la Bolivia contemporánea, el de tener la propiedad jurídica de la tierra. Como estos privilegios les fueron negados históricamente, la equidad todavía está pendiente.

Pareciera que esta proposición plantea que como la categoría analítica del *racismo* no había sido descubierta en la Colonia, entonces, el *racismo* no existía. Pues bien, Ludwik Fleck dice que “los descubrimientos científicos solo se transforman en hechos a través de una negociación social extendida” (2003: 60). Así, por ejemplo, en el siglo XV se trataba a la sífilis como causada por una configuración astrológica particular. Fue solo en el siglo XX cuando se descubrió que esta enfermedad era en realidad causada por la bacteria *Spirochaeta pallida*. La conciencia práctica de los

individuos, producto de este descubrimiento, permitió que la sífilis deje de ser una enfermedad endémica. Similarmente, la noción de que las relaciones estaban racializadas, previa al descubrimiento de las “relaciones raciales” como categoría analítica, no demuestra que el *racismo* no existía, sino que solo su denominativo estaba ausente. Por lo tanto, aun cuando la gente no explicaba la diferenciación colonial con la palabra *racismo*, éste estaba construyendo los procesos de separación y diferenciación social en Bolivia.

Al respecto, las teorías clásicas y contemporáneas (de Franz Fanon a Paul Gilroy) parecen concordar en que la fuente del desequilibrio social racista ha sido el proceso de colonización. Al respecto, uno de los más importantes asuntos a partir del cual se ha desarrollado el debate de si es analítica y teóricamente aceptado el concepto de “*racismo*” (de Miles) o el de “relaciones raciales” (de Banton) concierne a la proposición de que el concepto se refiere a una ideología con un origen histórico y específico en el colonialismo, no algo que esté intrínseco en las relaciones sociales y, por lo tanto, en el carácter del ser social (Miles, 2004: 7). Esta proposición sugiere que el *racismo* es una ideología “colonial” creada para oprimir a los “aborígenes” en aras de asir sus tierras. Asimismo, una explicación sobre el origen y la reproducción del *racismo* debe tomar en cuenta la influencia del colonialismo en la determinación de las “ideologías raciales”, aunque también sus orígenes pueden ser rastreados en las relaciones sociales precapitalistas de Europa, y su desarrollo también tiene que ver con el asentamiento del Estado nación (Miles, 2004: 8-9). Así, el *racismo* puede ser escrutado en el nacimiento de la civilización griega, en el imperio romano e incluso en el Renacimiento. Y como dice Paul Gilroy (2008), gracias a que el proceso colonial ha construido socialmente estas distancias, sus consecuencias repercuten en la sociedad moderna, pues las relaciones sociales han naturalizado y normalizado diferencias raciales, a pesar de no ser intrínsecas al ser social:

Los horrores del siglo XX hicieron que las “razas” pasaran a formar parte de la vida política de una forma mucho más intensa y natural de lo que nunca lograron hacer la conquista imperial y la administración colonial. En nuestro contexto colonial todavía resuenan las catástrofes que fueron resultado de la acción militarizada y de la victimización sin precedentes de grupos raciales y étnicos. No sorprende que el análisis contemporáneo del racismo y de sus morbosidades siga siendo fundamentalmente vinculado a este oscuro periodo (Gilroy, 2008:67).

Al respecto, plantear que la ubicación de la fuente de producción del *racismo* en el proceso colonial es un “anacronismo descendiente” tiene un problema esencial: la historicidad del fenómeno, como sugiere Gilroy, es un asunto con implicaciones concretas en la formulación de políticas públicas y en la presentación de la lucha contra el “*racismo*” de hoy. Basta recordar que en los párrafos argumentativos de la Ley 045 y de la propia Constitución boliviana se hacen referencias inevitables al proceso de la colonia española. Claramente, importa si el *racismo* tuvo un origen en el colonialismo si se lo quiere explicar y, por ende, erradicar. Como diría Miles: “Si retrocedemos a la posición en la que cualquier cosa es lo que definamos en cualquier momento, le concedemos a los racistas la posibilidad de argumentar (con justificación) que la noción de racismo es tan solo un ítem del arsenal retórico de la izquierda” (Miles, 2004: 9).

Ahora bien, está claro que lo que se demanda es que se explique la prevalencia del proceso colonial a casi 200 años de su finalización y en vista de la posterior abolición de la esclavitud y de la servidumbre, de la aprobación del voto universal, la entrega de tierras a los originarios y el reconocimiento de una serie de derechos humanos proscritos en la Colonia. ¿Por qué, entonces, el fenómeno de la diferenciación prevalece y cómo se relaciona con la condición poscolonial de Bolivia? En este punto es necesario recurrir a Frantz Fanon. Claramente, este autor plantea que “las condiciones nerviosas y agitaciones políticas de la psico-afectividad” son las que “componen y descomponen los mundos compartimentados del colonialismo y el racismo” (Fanon, como se citó en Bhabha, 2013: 141). En su libro *Piel negra, máscaras blancas*, Fanon (como se citó en Bhabha) analiza la situación de un “negro”, “asediado por la mirada despersonalizante y discriminatoria del reconocimiento racista” (2013: 141). Es decir, en el contexto poscolonial, los ojos del hombre blanco (del *q'ara*) sacan a colación al ser “asolado” de la ocupación colonial, por su condición de inferioridad resultante de las categorizaciones raciales, evocando, como diría Fanon, su “atraso mental, fetichismo y taras raciales”. Así, los colonizados (los *t'aras*) “quedan fijados en el personaje de los estereotipos (...) donde la persona racializada es considerada una amenaza, una carga o un síntoma de decadencia social” (Fanon, como se citó en Bhabha, 2013: 141-142). Ciertamente, las condiciones psicoafectivas de la mentalidad maniquea poscolonial, cuyos atributos se explican en el libro *Los condenados de la tierra* (Fanon: 1963), acompañan este tipo de discriminaciones raciales, así como las distribuciones económicas diferenciadas en las que la mayoría de los indígenas viven bajo la línea de la pobreza, mientras la mayoría de los “no indígenas” tienen sus necesidades básicas satisfechas.

### *Distinción entre las dimensiones nominales y virtuales de la etnicidad y la racialidad en Bolivia*

Aunque las cifras no siempre armonizan en porcentajes semejantes, Bolivia tiene la población indígena más extensa del continente americano según todas las fuentes que se pueden consultar sobre el tema. Los censos efectuados a mediados del siglo XX y proyecciones demográficas, señalan que Bolivia tendría más de la mitad de su población descendiente de los habitantes originarios de la región. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 muestra que el 62% de los bolivianos declara tener pertenencia étnica y el Censo 2012, que el 42% tiene una pertenencia racial “indígena originaria campesina”. Cabe destacar que de los cuatro censos que Bolivia tuvo en la segunda mitad del siglo XX (1976, 1992, 2001 y 2012) solo los dos últimos indagaron sobre su composición étnico-racial.

Es indudable que la mayoría de los bolivianos tienen una ascendencia étnica y establecen sus identidades supeditadas a sentimientos de competencia entre grupos étnicamente diferenciados que se tensionan racialmente. Esto se debe básicamente a que la *etnicidad*, como las otras identidades, es una construcción social producto de los procesos de diferenciación. En oposición de una visión darwiniana, que nos torcería a catalogar a los sujetos sociales según su tez, vestimenta, idioma y territorio –error cometido con frecuencia– las corrientes constructivistas de la sociología prefieren pensar la *etnicidad* como resultante de la interacción social. Concluyentemente, lo racial en Bolivia ha sido históricamente una categoría de exclusión social y lo étnico de pertenencia.

### *Geografía censal de la etnicidad, lengua materna y pobreza*

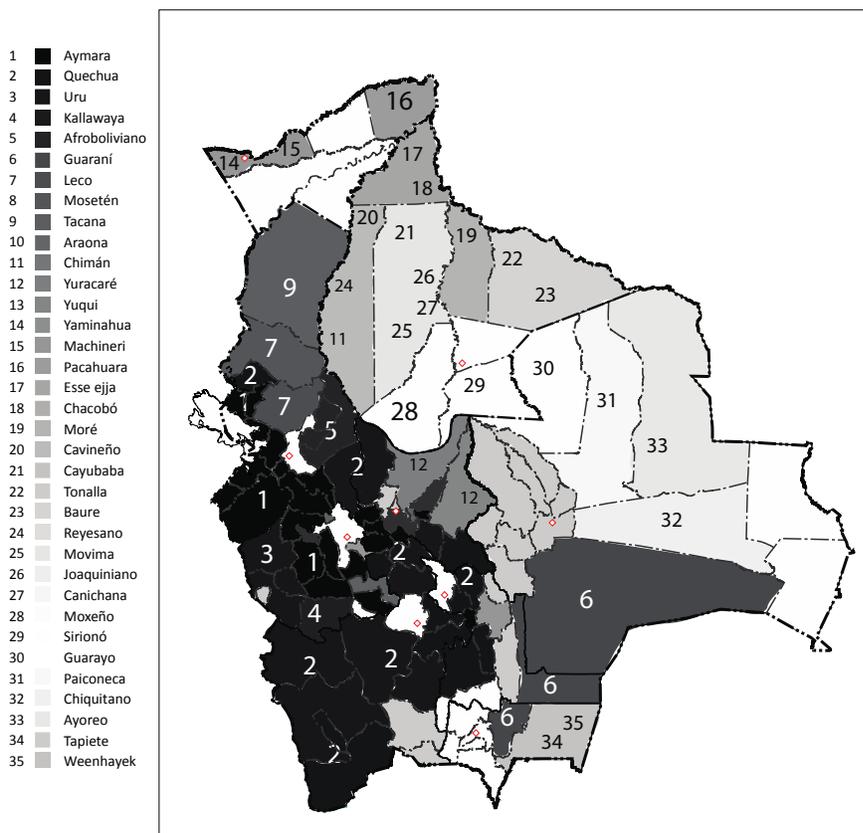
Es importante hacer una aclaración en este punto. Muchos han criticado las boletas de exploración de los censos de 2001 y 2012, atacando puntualmente la metodología para indagar la identidad de ambos procesos. Estas críticas señalan como error el hecho de que ninguno de los dos cuestionarios aplicados tenía entre las opciones de respuesta la categoría “mestiza”. Dichos argumentos están hincados en el supuesto de que los procesos de mestizaje habrían diluido los sentimientos de apego étnicos en Bolivia. Por lo tanto, aquel 62% de bolivianos que dicen pertenecer a las comunidades étnicas (2001), o el 42% que declara ser “indígena originario campesino” (2012) serían resultado de una distorsión ocasionada por la falta de la alternativa de la pertenencia híbrida. Sin embargo, estos análisis pasan por alto el hecho de que la categoría en cuestión (mestiza) es (1) un concepto de apego racial (tal como lo indígena y lo blanco) y no así étnico, pues

su expresividad describe simplemente las cataduras físicas y el vestuario. El Censo 2001 incorporaba entre una de sus preguntas si los bolivianos se identificaban con un origen aimara, quechua, guaraní u otro, pregunta que claramente buscaba establecer el ascendiente étnico de los entrevistados y no tanto su cultura racial. (2) Ciertamente, el Censo 2012 reemplazó la pregunta de pertenencia étnica por una consulta sobre la pertenencia racial. Queda claro que los que respondieron en la denominación de “no indígena” entraron en categorías restantes (mestiza y blanca). Sin embargo, la pregunta de 2012 añadió la categoría de “campesino” a “indígena originario”, complicando así la condición de vínculo. Así, los pueblos étnicos que se adscribieron mayoritariamente a la categoría “indígena originario campesino” fueron aquellos que viven en el sector rural. Sin embargo, no deja de ser una pregunta interesante en la medida que ha catado el tamaño de una población que se adscribe a una categoría considerada excluyente.

Las distinciones de la *etnicidad* en Bolivia son básicas. Por un lado, los indígenas están concentrados mayoritariamente en las zonas rurales del país y periurbanas de las ciudades del eje central. Los andes centrales (situados entre La Paz y Oruro), los valles cochabambinos, el norte de Potosí y los valles chuquisaqueños, albergan a las dos etnicidades más importantes: la aimara y la quechua (incluidas las culturas uruchipaya y kallawayá, laime y qaqachaca, que son variaciones étnicas aimaras y quechuas, respectivamente). Por otro lado, las llanuras de las tierras bajas generan el espacio social de básicamente el resto de las etnicidades, salvo por la tapieta y la weenhayek del chaco boreal tarijeño. Es decir, que 30 de las culturas étnicas de Bolivia habitan en el oriente del país (Santa Cruz, Beni y Pando).

Según el Censo 2001, el 62% de los bolivianos afirma ser de una de las 36 etnicidades reconocidas por la Constitución Política del Estado (38% afirma no tener pertenencia étnica). Sin embargo, es importante subrayar que 56% (del total nacional) se destaca como aimara (25%) o quechua (31%), lo que significa que el 90% de los autoidentificados étnicamente en Bolivia son indígenas andinos aimaras o quechuas. Apenas el 6% de los consultados por el Censo 2001 afirma pertenecer a alguna de las otras etnicidades. El mapa 1 ilustra el punto mostrando la distribución geográfica por provincias de los asentamientos étnicos. Podemos notar en él las culturas occidentales con los colores más oscuros y las orientales de tonalidades más claras.

Mapa 1  
Geografía de los asentamientos étnicos por provincia

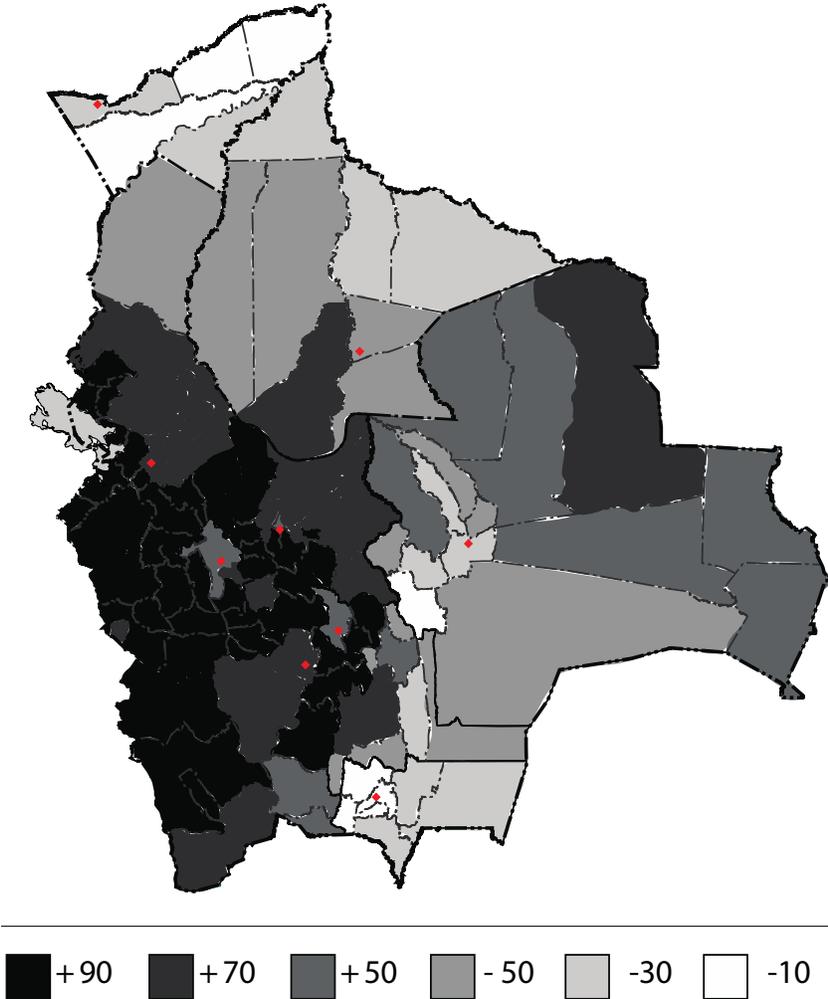


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2001.

Como podemos ver en el mapa 2, la autoidentificación étnica coincide geográficamente con la distribución de los asentamientos. Se debe destacar, ya que las concentraciones de población indígena son más fuertes en el occidente (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca) que en estas regiones la *etnicidad* es mayoritaria respecto a la identidad no-étnica. En consecuencia, los andes centrales de La Paz y Oruro concentran población indígena a niveles de 90% por provincia, lo que significa que en esos asentamientos 9 de cada 10 bolivianos son aimaras. En el caso de los quechuas (salvo por las concentraciones del norte de Potosí, que llegan al 90% igualmente) en los valles cochabambinos y chuquisaqueños, la

población étnicamente identificada se concentra en promedio de 70% a 85% por provincia. Siendo que hay más quechuas que aimaras (31% a 25%), la tendencia de la geografía censal muestra que los aimaras tienden a concentrarse más en comunidad y que los quechuas son más dispersos.

**Mapa 2**  
Geografía censal de la pertenencia étnica por provincias en porcentajes



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, censos 2001-2012.

Asimismo, la experiencia cultural subdivide al país –de mano de la coresidencia regional– en la cultura andina occidental, la camba oriental y la chaqueña del sur. Por otro lado –en las cifras de 2001– del 58,6% de los bolivianos que vivían bajo la línea de la pobreza 90% eran considerados indígenas. El 20% de la población –mayoritariamente no étnica– controla el 61% del ingreso (Di Ferranti, 2003: 108).

Finalmente, a las distinciones políticas de las naciones étnicas (campesinas) y las comunidades urbanas, a la distribución del ingreso y la división de las clases sociales y a las variaciones de las manifestaciones culturales se tiene que agregar la interacción social entre los grupos percibidos recíprocamente como raciales. Ya que el 38% de los bolivianos no tiene definida su característica étnica, pues es la población que interactúa con la modernidad, españolizada y occidental, la percepción respecto al 62% de las comunidades étnicas aparece en la interacción social en sus manifestaciones raciales. Los urbano-occidentales perciben a los grupos étnicos como indígenas; los indígenas, a ellos como blancos; y existe un grupo intermedio mestizo que es identificado por todos como “cholo”.

Asimismo, el mapa muestra que las etnicidades de las tierras bajas se concentran con la población étnica en porcentajes menores al 50%. Quizá los ayoreos, en la provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, se concentran mayoritariamente en su territorio; pero porque es una de las provincias menos pobladas del país. En general, la tendencia de las tierras bajas es a representar a las minorías étnicas respecto a lo no indígena y en las tierras altas a constituir las mayorías étnicamente categorizadas. Se debe destacar que las ciudades en general tienden a concentrar mayor cantidad de población no indígena. Esta tendencia influye incluso a las ciudades capitales del occidente del país, donde La Paz, Oruro, Cochabamba y Sucre concentran autoidentificación étnica ligeramente por debajo del 50% incluidos los asentamientos periurbanos. Potosí y El Alto son probablemente las ciudades con mayor concentración de autoidentificación étnica, pues un poco más del 60% en la Villa Imperial y arriba del 77% en El Alto se adscriben a la *etnicidad* quechua y aimara, respectivamente.

La siguiente tabla pone en perspectiva los números a escala departamental respecto a la pertenencia étnica, la lengua materna y las necesidades básicas satisfechas, ilustrando el punto de la presencia mayoritaria indígena en el occidente del país.

**Tabla 1**  
**Etnicidad, lengua materna y pobreza por departamento**

Departamento	Etnicidad (%)	Idioma nativo (%)	Pobreza (%)
Chuquisaca	65,5	48,6	70,1
La Paz	77,4	42,0	66,3
Cochabamba	74,3	50,0	54,9
Oruro	73,8	39,9	67,8
Potosí	83,8	65,6	79,7
Tarija	19,6	9,0	50,8
Santa Cruz	37,4	13,3	38,1
Beni	32,7	6,6	76,1
Pando	16,2	4,8	72,5
Bolivia	62	37	58,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2001.

Como se puede observar, el departamento con mayor concentración étnica en 2001 fue Potosí, donde 8 de cada 10 bolivianos dijeron tener ascendiente étnico. Le sigue La Paz (77%, región donde habita la mayor cantidad de población aimara) y luego Cochabamba (74%), Oruro (73%) y finalmente Chuquisaca (65%). En promedio, el 74% de los habitantes de occidente –siete de cada 10– dice tener una identidad étnica. En las tierras bajas sucede lo contrario ciertamente; ninguno de los departamentos del oriente tiene población mayoritaria indígena, siendo Santa Cruz el de mayor concentración (37%) y Beni (32%) el segundo. Muy lejos, Tarija (19%) y Pando (16%) eran las regiones en 2001 con menor representación indígena del país. En promedio, en el oriente de Bolivia, incluida Tarija, el 25% de los bolivianos –2 de cada 10–decía tener ascendiente étnico.

Sin duda, una de las razones para la construcción de la conciencia étnica y la politización de la identidad indígena es la correspondencia entre ingreso y auto-identificación. La correlación obtenida de los datos del Censo 2001 respecto a la *etnicidad*, lengua materna y necesidades básicas insatisfechas muestran tal correspondencia, pues el coeficiente entre lengua materna y pobreza es de 0,313 y entre *etnicidad* y pobreza 0,273. Ambos indicadores muestran una tendencia positiva que establece que la pobreza era en 2001 (aún lo es hoy) un componente importante de la *etnicidad* en Bolivia, aunque no necesariamente determinante.

Por otro lado, la lengua materna indígena repitió la geografía de la *etnicidad*, pero con la variante de que apenas la mitad de los identificados étnicamente hablaba su lengua originaria. De acuerdo al Censo 2001 solo el 37% de los bolivianos habla idiomas nativos (quechua 21%, aimara 14% y otros 2%). En los rangos de mayor concentración de idioma nativo (como lengua materna), Potosí es el único departamento donde el idioma indígena (quechua, en este caso) supera al castellano; en esta región, 65% de sus habitantes lo hablan. En Cochabamba, segundo en concentrar la abundancia de la lengua materna indígena, 50% también habla el quechua, le sigue Chuquisaca con el 48%, La Paz con el 42% y Oruro con el 39%; pero estos últimos dos con el aimara. En el oriente del país las distancias son claramente favorables al castellano, pues Santa Cruz, donde la concentración de la pertenencia étnica llega casi al 40% de su población, apenas el 13% habla idiomas originarios; curiosamente, le sigue Tarija, que es la penúltima región en pertenencia étnica con el 9%, Beni con 6% y Pando con 4%.

Según el Censo 2012, el 42% de los bolivianos afirma ser “indígena originario campesino” (58% afirma no tener pertenencia racial). Por otro lado, la consulta muestra que 48,8% de los bolivianos que viven bajo la línea de la pobreza, 90% sigue siendo considerado indígena. Siendo que el 58% no tiene definida su característica racial, se puede presumir que en este grupo se encuentran quienes se ven a sí mismos como mestizos o blancos.

Asimismo, los datos muestran que los “indígena originario campesinos” se encuentran concentrados en de las tierras altas por encima del 50% de su población (55% de cociente) y en las tierras bajas, en porcentajes que promedian 23%. En general, la tendencia de las tierras bajas es a representar a las minorías raciales. Debemos destacar que sigue la tendencia de las ciudades de 2001 a concentrar la mayor cantidad de población no indígena. La siguiente tabla pone en perspectiva los números a escala departamental respecto a la pertenencia étnica, la lengua materna y las necesidades básicas satisfechas, ilustrando el punto de la presencia mayoritaria indígena en el occidente del país.

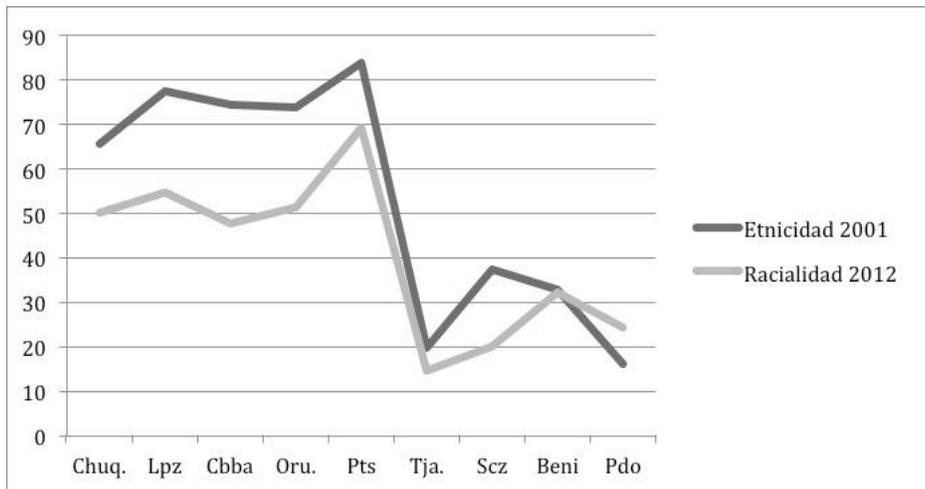
**Tabla 2**  
**Racialidad, lengua materna y pobreza por departamento**

Departamento	Racialidad	Idioma nativo	Pobreza
Chuquisaca	49,9	44,0	60,1
La Paz	54,5	34,7	56,3
Cochabamba	47,5	42,6	45,1
Oruro	51,1	31,1	60,5
Potosí	69,1	56,9	70,4
Tarija	14,6	8,1	40,1
Santa Cruz	19,9	11,5	30,7
Beni	32,1	4,2	70,1
Pando	24,1	5,5	65,2
Bolivia	42%	30%	48,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2012.

En este caso, el departamento de Bolivia con mayor concentración racial en 2012 es Potosí, donde 7 de cada 10 bolivianos dijeron ser “indígena originario campesinos”. Le siguen La Paz (54%), Oruro (51%), Chuquisaca (49%) y finalmente Cochabamba (47%). La correlación obtenida de los datos del Censo 2012 entre racialidad y pobreza fue de 0,239. Ambos indicadores muestran una tendencia positiva que establece que la pobreza es un componente importante de la *etnicidad* en Bolivia, aunque no necesariamente determinante. Al igual que en 2001, oriente y occidente no se distancian de manera clara en la distribución de la pobreza como en la de la pertenencia racial. Santa Cruz tiene el mejor indicador de bienestar (70% de sus habitantes tienen sus necesidades básicas satisfechas) el resto del oriente no tiene el mismo comportamiento. En Tarija, que tiene apenas el 15% de “indígena originario campesinos”, 40% de sus habitantes no tiene sus necesidades básicas satisfechas. Al igual que en 2001, en Beni y Pando es donde la contradicción se establece con mayor fuerza. Beni tiene 32% de indígenas, pero 70% de pobreza, siendo la segunda región más postergada del país después de Potosí; le sigue Pando que apenas con 24% de la indígenas (cuando en 2001 tenía 16%) contiene al 65% de sus habitantes viviendo bajo la línea de la pobreza.

**Gráfico 1**  
**Etnicidad vs racialidad**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, censos2001-2012.

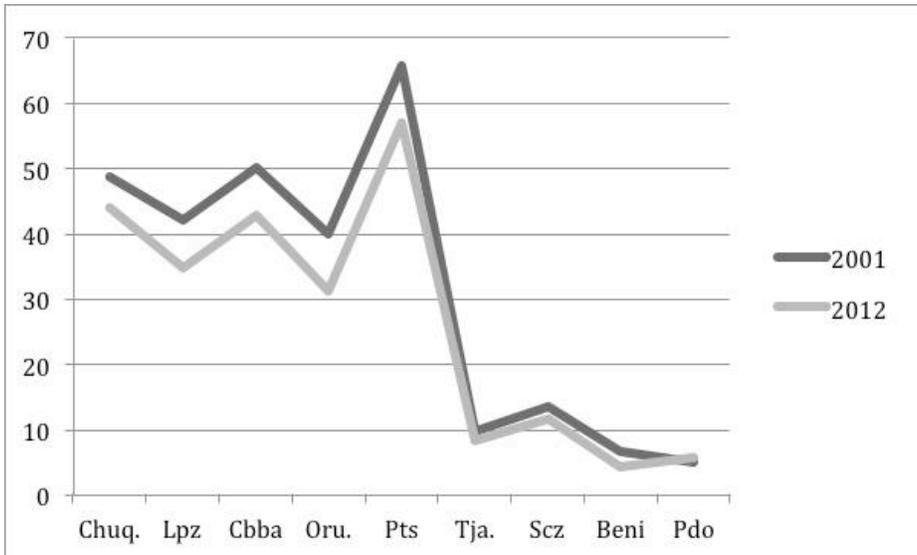
Como se ha mencionado en párrafos precedentes, las preguntas sobre la identidad han sido distintas tanto en el Censo 2001, como en el de 2012. Está claro que la indagación del primero estaba referida al ascendiente cultural, en tanto que la del segundo al racial y a la posición de ruralidad (indígena-campesino). Sin embargo, es importante aclarar que el componente más claro de la racialidad implícita en la pregunta de 2012 fue la condición de “originario” antes que la de “indígena”, pues esta última tiende a confundirse con el ascendiente étnico. En cambio, el epíteto de “originario” evoca la condición biológica de ser “descendientes de los habitantes originales de la tierra”. Ahora bien, aunque el gráfico muestre un decrecimiento entre los niveles de pertenencia étnica racial (de 62% a 42%), al ser ambas variables complementarias –lo racial hace parte de lo étnico y lo étnico de lo cultural– están hincadas en la misma geografía. Asimismo, es notable que una categoría de identidad excluyente, como lo es la racialidad, tenga un indicador tan alto de autoidentificación.

Por otro lado, en 2012 la lengua materna indígena repitió la geografía de la *etnicidad*, pero con la variante de que menos de un tercio de los bolivianos hablaba lengua originaria. Según este Censo, solo el 30% de los bolivianos habla idiomas nativos, 7% menos que en 2001 (Gráfico 2). Esta disminución –en la que 700 mil bolivianos

han dejado de hablar quechua y aimara- se debió a la urbanización y a la migración de indígenas de los andes centrales a las ciudades de tierras bajas: (quechua 18%, aimara 11% y otros 1%). Según el Censo 2012, 318.426 personas han partido de los andes centrales hacia el oriente boliviano en los últimos cinco años. De ellos, 200.620 (63%) a Santa Cruz de la Sierra. El 90% de estos migrantes son aimaras y quechuas de La Paz, Potosí, Oruro y Cochabamba.

En los rangos de mayor concentración de idioma nativo (como lengua materna), Potosí es el único departamento donde el idioma indígena (quechua en este caso) supera al castellano; en esta región lo habla el 65% de sus habitantes. En Cochabamba, segunda en concentrar la abundancia de la lengua materna indígena, el 50% también habla quechua, le sigue Chuquisaca con el 48%, La Paz (aimara) con el 42% y Oruro (aimara) con el 39%. En el oriente del país, las distancias son claramente favorables al castellano, pues Santa Cruz, donde la concentración de la pertenencia racial llega casi el 20% de su población, apenas el 13% habla idiomas originarios; le sigue Tarija, que es la penúltima región en pertenencia racial con el 9%, Beni con 6% y Pando con 4%.

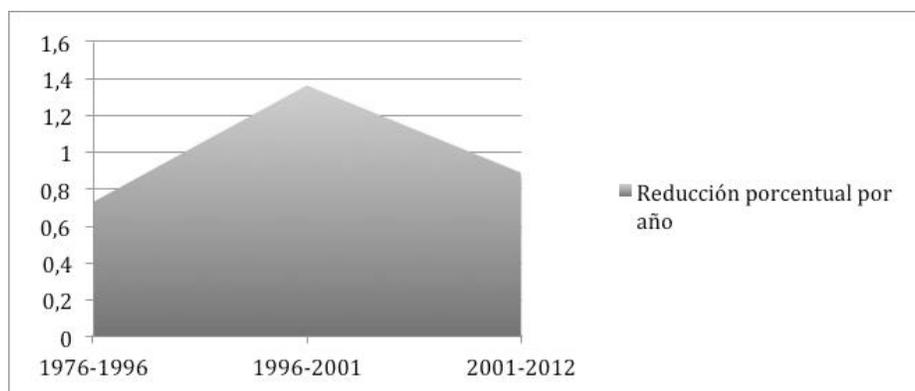
**Gráfico 2**  
**Lengua nativa**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, censos2001-2012.

Respecto a la pobreza, Bolivia ha aumentado gradualmente las necesidades básicas satisfechas en su población desde los años 70. Hay que escudriñar, sin embargo, la evolución de los indicadores de pobreza desde 1976 hasta el año 2012 para descubrir lo que los distintos modelos económicos han aportado en este campo. En 1976, luego del Censo Nacional de Población y Vivienda, el INE reveló que el 85,5% de los bolivianos vivía por debajo de la línea de la pobreza. Después de 16 años esta cifra tan solo disminuiría 14,6 puntos, es decir a 70,9%. En 2001 la pobreza llegó a 58,6% y finalmente en 2012 a 48,8%.

**Gráfico 3**  
**Reducción anual de la pobreza en los periodos económicos de 1976 a 2012**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

### *Tensiones étnico-raciales y políticas*

F. Barth (1969) afirma que los grupos étnicos son la definición social de lo que entendemos por fronteras entre los países, que –tal como la geografía política– las fronteras imaginadas están “custodiadas y reforzadas”, y generan un primordialismo dominante sobre sus habitantes. Cunningham y Phillips (2007), basados en las definiciones de Barth, afirman que de aquellas fronteras construidas socialmente los grupos étnicos agregan y establecen la diferencia (Fenton, 2010: 88-112). Estas teorías aseveran que las comunidades definen sus discrepancias en función de la competencia entre las identidades consideradas antagónicas por las categorizaciones sociales. Los componentes críticos de la teoría de la competencia étnica son los siguientes:

- (1) Que los grupos sean definidos como colectividades distintas y que los miembros del grupo avizoren su destino común en función a la discrepancia con los otros grupos.
- (2) Que los avances de un grupo se realicen a expensas del otro.
- (3) Que la competencia cree y refuerce el prejuicio hasta el límite de la definición de las fronteras.
- (4) Que el amplio rango de actitudes sociales, tipos de movilización o actos de violencia sean vistos como respuesta a las amenazas contra el grupo.

(1) Dada la distribución diferenciada racialmente del ingreso (los indígenas son pobres, los blancos son ricos) las 36 naciones originarias no construyen su distinción en función de la pertenencia étnica, pues las otras comunidades que podrían entrar en competencia con ellas –dada su de ascendencia, lenguaje y cultura– avizoran un destino común a partir de su personalidad racial. Por lo tanto, la competencia entre los grupos se establece a partir de la dialéctica “*q’ara*”-“*t’ara*”. (2) En Bolivia existe la percepción de que el bienestar de las comunidades racialmente distinguibles como “blancas” se ha construido a expensas de los indígenas. Los argumentos de estas apreciaciones están en las trayectorias históricas de la servidumbre, el pongueaje y en la historia de la distribución del poder político.(3) Las correlaciones entre voto por Evo Morales en las elecciones de los últimos 14 años y autoidentificación étnica y de la oposición y pertenencia noétnica muestran que la socialización política en el país ha reforzado el prejuicio hasta el límite de la competencia tajante en los procesos electorales (4) El lenguaje político ha definido racialmente a los grupos en actitud de apronte, cuando por ejemplo, se escucha en la esfera pública definiciones como las de “la democracia *k’ara*” o el gobierno “indígena”.

Para la sociología moderna, los conceptos predominantes en lo referente a la *etnicidad* son fundamentalmente las nociones de “ascendencia”, “lenguaje” y “cultura”. Si asumimos que lo étnico es el centro de gravedad de estos elementos, entonces resulta incuestionable que la “ascendencia” y las creencias alrededor de ella asumen verdadero significado sociológico, que la “diferenciación cultural” es la faceta central de la vida social en escalas tanto globales como locales, y que finalmente existe una distribución concreta del uso del lenguaje y los significados sociales que son atribuidos a su utilización (Fenton, 1999: 6-7).

*Ascendencia.*- La “ascendencia” ilustra perfectamente la manera en la que la *etnicidad* se establece como un fenómeno socialmente construido y asentado, pero culturalmente elaborado. Comúnmente la gente conoce algo de sus ancestros, los de sus

padres, los de sus abuelos y de una muchas veces larga cadena de parentesco a la que está conectada de alguna forma. Pero se recuerda a los ancestros cuando se cree que vivieron noblemente –defendiendo el folklore o muriendo en las manos del enemigo– como base de la forma “moral” en la que una comunidad vive. Por ejemplo, los aimaras tienen un sentido fuertemente arraigado de orientación de la moral social basada en la ascendencia, ¿sino por qué habría sido más importante encumbrar al expresidente Evo Morales (tanto en 2006 como en 2010) en las ruinas de Tiwanakuen un ceremonial dirigido por amautas y autoridades indígenas, previa a la asunción del mando en el Congreso Nacional? Este ejemplo tiene que ver con una constitución más política de la ascendencia, pues el ancestro sirve para rechazar o emplazar el orden social dominante. La incorporación de la wiphala como símbolo nacional es otra muestra de este argumento.

Los casos de Tupac Katari y Zárate Willka son los que de cierta forma ilustran la importancia del ancestro para la definición de identidades étnicas en la socialización política. Más allá de las razones y fundamentos de su acción pública, que se ven menos difusos ahora que sus intérpretes los traducen en la génesis de los deseos etnonacionales, lo que de ellos se llega a constituir es la lealtad nacional que conforma la identidad política del pasado gobierno de Evo Morales; así como los próceres criollos representaron lo mismo para las comunidades no indígenas, antes que la política esté signada por el ambiente étnico.

Las comunidades étnicas que expresan un enraizado sentido de lealtad a su comunidad son definidas por Anthony Smith como grupos étnicos. Los altos grados de lealtad social engendrados por las comunidades aimaras–observados en sus relaciones comunitarias– denotan la importancia de la ascendencia como una dimensión de la *etnicidad*, pues produce lazos de afinidad e identidad, sobre todo en los niveles de las relaciones sociales primarias. Sin embargo, las bases de lealtad social que producen las movilizaciones del altiplano aimara han estado históricamente más vinculadas a demandas de integración socioeconómica que a exigencias de reconocimiento cultural; las demandas de este reconocimiento han venido más bien de las *etnicidades* de las tierras bajas. Sin embargo, los aimaras han logrado cohesionar la influencia de la ascendencia con otras formas de comunidad tales como ciudad y región.

Aun cuando los contornos que definen la contextura del grupo son borrosos y muchas veces difíciles de particularizar, se pueden forjar sentimientos de identidad en los grupos inspirados por su pasado y las tradiciones practicadas por sus ancestros, pero esto es una construcción social que no es inmutable o invariable. En tiempos de crisis sociales, como los vividos en los últimos años en Bolivia, la ascendencia de los

grupos es capaz de crear en los sujetos sentimientos de irritación y venganza contra lo que podría verse como ataques de grupos dominantes o foráneos (Fenton, 1999: 8). Sin embargo, no se puede afirmar enfáticamente, casi ni siquiera medianamente, que las convulsiones sociales de los últimos años en Bolivia tienen componentes puramente étnicos. A lo mucho podemos aseverar que lo étnico se constituyó en un componente de los asuntos de clase y exclusión social que se manifestaron tácitamente en términos raciales. En síntesis, la evocación de la ascendencia, en el caso de los grupos étnicos, solidifica liderazgos eventuales en lo político y suelda las relaciones comunitarias sobre la base de la interacción primaria en lo social.

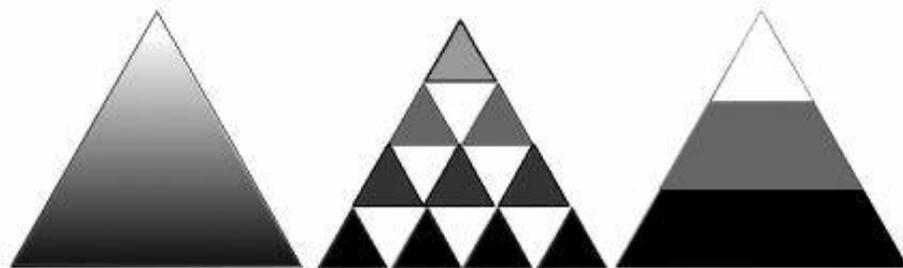
### *Identidad nacional, etnicidad y racialidad*

Las ilustración 1 ejemplifica los contornos borrosos y, por lo tanto, la dificultad de ceñir la *etnicidad* y las particularidades culturales de los grupos sociales en Bolivia, a diferencia de la facilidad con la que se pueden establecer en términos raciales. La pirámide 1, que muestra el blanqueamiento gradual de la trama, viene a ser la caracterización socialmente construida de la cultura nacional. Lo más oscuro califica en los paradigmas de la cultura étnica en general y lo más claro lo castellano hablante u occidental.

Como se puede examinar, en el caso del fondo de la pirámide es imposible diferenciar un hito que permita particularizar a un grupo del otro. Si se observa el gráfico a distancia, se podrá precisar las diferencias entre lo más oscuro y lo más claro; pero si se alienta un enfoque escrupuloso, en aras de encontrar las fronteras entre un grupo y el otro, no se logrará establecer con precisión dónde termina un grupo y donde inicia el otro. Así es la cultura, a distancia parece establecer contrastes, pero en la exploración celosa contiene una variedad de vínculos que terminan construyendo una continuidad. Este desarrollo es el que finalmente define la identidad boliviana. Esta pirámide representa la identidad socialmente construida en la que las prácticas sociales, las tradiciones e incluso el lenguaje se desarrollan y se expanden según las bases de la integración, el ascenso o la interacción social. La segunda pirámide ilustra la distribución de la *etnicidad*, mostrando la variedad étnica de Bolivia. Sin embargo, 36 etnicidades y diferentes representaciones de la cultura hacen imposible una cohesión relevante que permita la competencia étnica al grado de afectar a la política. La tercera pirámide es la de la pertenencia racial. En su base, de tono más oscuro, estarían los habitantes descendientes de los originarios, al medio los mestizos y arriba, en el pabellón más claro, los descendientes de los españoles; el tono del color está deliberadamente hincado en el prejuicio racial. Las líneas divisorias serían fruto de la categorización recíproca de

los grupos. Esta división salta a la vista en la interacción pública rutinaria y es la que define, finalmente, la socialización relevante en Bolivia, pues las fronteras de los grupos son manifiestas.

**Ilustración 1**  
**PIRÁMIDE DE PERTENENCIA SEGÚN, 1 CULTURA,**  
**2 ETNICIDAD Y 3 RACIALIDAD**



Fuente: elaboración propia.

Lo mismo sucede con el lenguaje. No existe una relación directamente ajustada entre grupos étnicos, la raza y el lenguaje, peor aún en Bolivia donde la hispanización ha avasallado las lenguas nativas y originarias, y las forzó a la integración, aunque sin necesariamente haberlas sustituido o desplazado de la cultura local. Encontramos castellanohablantes, aimaristas o quechuistas a lo largo de la pirámide cultural; no obstante, hay que decir que sus concentraciones son proporcionales a la coloración de la ilustración. Según el Censo 2012, el 42% de los bolivianos afirma ser indígena originario campesino; sin embargo, solo el 30% aprendió a hablar en una lengua nativa. En contraste con esta cifra, el 70% considera el castellano su lengua materna (Tabla 1). En el caso del lenguaje, la *etnicidad* tanto de aimaras, quechuas u otros no se construye en torno al lenguaje, necesariamente. Sin embargo, los idiomas nativos son instrumentos o vehículos de la categorización y, por lo tanto, elementos que profundizan, como lo veremos más adelante, la exclusión social.

Como hemos podido comprobar, el lenguaje puede ser el mismo entre grupos considerados étnica o culturalmente diferentes. Pero, al mismo tiempo, el lenguaje es un gran amalgamador social, pues puede ser un factor de exclusión social o un instrumento de categorización que siente las bases de la discriminación.

Es así que si bien se encuentran castellanohablantes entre aimaras y quechuas en porcentajes relevantes –desde la lengua materna incluso– existen hablantes de

lenguas nativas entre los criollos y los mestizos. Por lo tanto, al igual que otros indicadores, la lengua indígena termina siendo un elemento diferenciador desde la perspectiva de los otros; pero no necesariamente una amalgama de la *etnicidad*. Únicamente cuando hace parte de una identidad etnonacional está en el corazón de procesos de establecimiento de fronteras de diferenciación con los otros grupos. Finalmente, estas construcciones de cultura y lenguaje, en relación con identidades étnicas y nacionales, no pueden ser absolutamente divorciadas por el “tipo o apariencia” o por las diferencias visibles asociadas con el concepto de “raza”.

En conclusión, la competencia entre las comunidades culturales y étnicas en Bolivia, se establece a través de las tensiones raciales, debido a varias razones:

1. La *etnicidad* no es la vía en la que la diferencia cultural y social, lenguaje y ascendencia, se combina en una dimensión de acción y organización social. Lo que da forma al sistema de clasificación socialmente reproducido, es la percepción racial del otro a través de las categorizaciones raciales: “indios”, “cholos” y “blancos”.
2. Estas categorizaciones se refieren a las ideas por las que se reclama clasificar a los grupos fundamentalmente como distintos e incompatibles.
3. La clase social en Bolivia (la distribución racializada del ingreso) es un factor que endurece la diferenciación entre los grupos, pues funda la ambivalencia entre “privilegio” y “despojo”, sobre las distinciones entre “blanco” e “indio”.
4. El grupo dominante (los criollos) y el grupo subordinado (los indígenas) están retratados por el imaginario social como en competencia recíproca; el primero defendiendo su posición de privilegio (los indicadores económicos así lo enseñan) y el segundo sentando una amenaza a la posición de los primeros. La contención por el poder político es muestra de esa tensión.

## Vocablos de referencia

Autoidentificación - colonialismo - étnico - racialidad - raza.

## Bibliografía

Bauman, Zygmunt (2011). “De peregrino a turista, o una breve historia de la identidad”. En: S. Hall & P. du Gay (Eds.), *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires: Amorrortu. Pp. 40-93.

Bhabha, Homi K. (2013). *Nuevas minorías, nuevos derechos: Notas sobre cosmopolitanismos vernáculos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Ferreira, Francisco; Walton, Michael (2003). *Inequality in Latin American and the Caribbean, Breaking With History?* The World Bank: México.

Fanon, Frantz (1963). *Los condenados de la tierra*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Fenton, Steve (1999). *Ethnicity: Racism, class and culture*. Hong Kong: Macmillan.

——— (2010). *Ethnicity: Key concepts*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony y Sutton, Philip (2014). *Conceptos esenciales de Sociología*. Madrid: Alianza.

Gilroy, Paul (2008). *Después del imperio: emigración, xenofobia y diversidad cultural*. Barcelona: Tusquets.

Jary, David y Jary, Julia (2000). *Sociology dictionary*. Glasgow: Harper Collins.

Instituto Nacional de Estadística (INE).

Loayza, Rafael (2014). *Halajtayata: Racismo y etnicidad en Bolivia*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Miles, Robert (2004). *Racism and 'race relations'*. Londres: Routledge.

——— (2002). *Racism*. Londres: Routledge.

Rex, John (2000). "Race relations in sociological theory". En: Les Back y John Solomos (Eds.). *Theories of race and racism: A reader*. Londres: Routledge. Pp. 549-560.

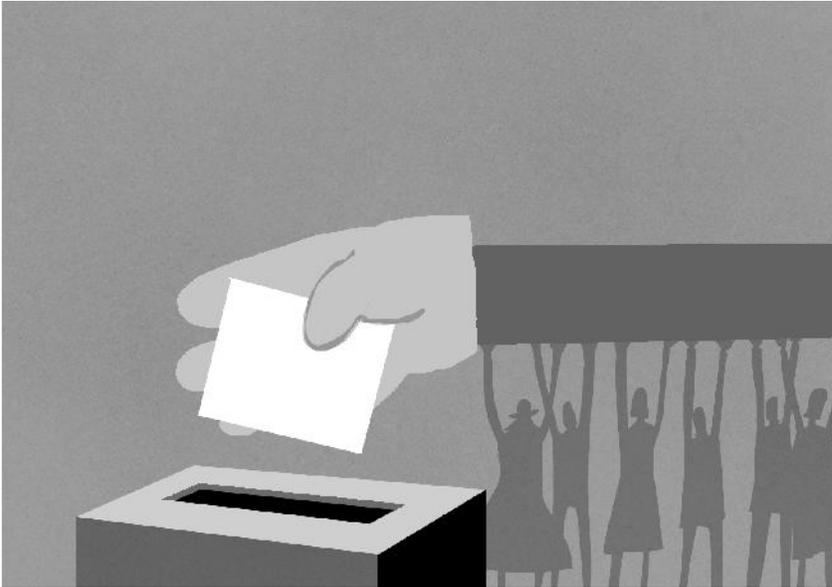
Spedding, Alison (septiembre, 2013). "La racionalidad del racismo: Reflexiones sobre la ausencia de un debate". *Temas Sociales* N° 33, 109-153. Recuperado de: [http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rts/n33/n33\\_a06.pdf](http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rts/n33/n33_a06.pdf) Ludwik Fleck (2003).

Winant, Howard (2002). "The theoretical status of the concept of race". En: Les Back & John Solomos (Eds.). *Theories of race and racism: A reader* Londres: Routledge. Pp. 549-560.



# Referendos

José Luis Exeni Rodríguez



## Conceptualización y/o caracterización

El *referendo* (del latín *referendum*: “lo que ha de ser consultado”) es un instituto de participación ciudadana mediante el cual la población es consultada directamente sobre normas, políticas públicas o temas de interés colectivo. La decisión mayoritaria del referendo, expresada por medio del voto, puede tener carácter vinculante o consultivo. El referendo, junto con el plebiscito y la revocatoria de mandato, son mecanismos de consulta popular. En Bolivia, el referendo es definido como “un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa por el cual las ciudadanas y los ciudadanos, mediante sufragio universal, deciden sobre normas, políticas o asuntos de interés público” (Ley del Régimen Electoral, Art. 12).

## Marco constitucional y normativo

### *Lo que establece la Constitución Política del Estado*

El *referendo* en Bolivia es reconocido por primera vez en la nueva Constitución Política del Estado (CPE, 2009) como parte del ejercicio de la democracia directa y participativa (Art. 11), junto con otros mecanismos como la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo, la consulta previa y la iniciativa legislativa ciudadana. El antecedente es el texto constitucional reformado del año 2004, que establecía que “el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum”.

A partir del reconocimiento del *referendo* como mecanismo democrático, la actual CPE establece también los ámbitos de su ejercicio. Uno de ellos tiene que ver con los tratados internacionales, que previamente a su ratificación deben ser aprobados “mediante referendo popular vinculante” (Art. 257). Se puede recurrir también a un referendo, por iniciativa popular o legislativa, para solicitar al Órgano Ejecutivo la suscripción de un tratado (Art. 259). Y debe haber una consulta para la denuncia de tratados internacionales que hayan sido aprobados en referendo (Art. 260).

Por otra parte, en el marco de la nueva estructura y organización territorial del Estado, la CPE determina: a) el acceso a la autonomía departamental (Art. 274), b) la constitución de una autonomía regional (Art. 280), c) la conversión de un municipio en autonomía indígena originario campesina (Art. 294) y d) la conformación de una región indígena originario campesina (Art. 295), requieren la aprobación en referendo. Asimismo, se necesita referendo aprobatorio en la jurisdicción correspondiente, para la entrada en vigencia como norma institucional básica, de los estatutos o cartas orgánicas elaborados por los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas (Art. 275).

En cuanto a su ámbito, además de los *referendos* de alcance nacional, la CPE reconoce como competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos la iniciativa y convocatoria a *referendos* departamentales en las materias de su competencia (Art. 300). Lo mismo ocurre en el caso de los gobiernos autónomos municipales, en el ámbito de su jurisdicción y competencias (Art. 302).

Finalmente, en la previsión referida a su reforma (Art. 411), la CPE establece que el *referendo* constitucional es necesario para: a) activar una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria y b) la vigencia de la reforma total de la Constitución,

resultante de la Asamblea Constituyente, o la aprobación de cualquier reforma parcial, impulsada por iniciativa popular o mediante ley de reforma constitucional.

Por último, la CPE señala que las tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, así como sus correspondientes mecanismos, incluido el *referendo*, serán desarrollados por ley. Y en su disposición transitoria segunda otorga un plazo de 180 días para que la Asamblea Legislativa Plurinacional, a partir de su instalación (enero de 2010), sancione las llamadas “leyes orgánicas”, entre ellas la Ley del Régimen Electoral.

### *Lo que establece la legislación*

Como parte de la legislación de desarrollo constitucional en el horizonte de un nuevo modelo de Estado Plurinacional con autonomías, y asumido el reconocimiento de diferentes formas de democracia, la Ley del Régimen Electoral (Ley N° 026, de 30 de junio de 2010) regula en un capítulo específico el mecanismo del *referendo* (artículos 12 al 24), en el ámbito de la democracia directa y participativa. En esta normativa se determina el carácter vinculante, de vigencia inmediata y obligatoria de las decisiones adoptadas mediante *referendo*.

La primera definición en cuanto al ejercicio del *referendo* tiene que ver con su *ámbito territorial*. Y aquí, a tono con la CPE, la legislación electoral establece tres ámbitos: nacional, para las materias de competencia del nivel central del Estado Plurinacional; departamental, para las materias de competencia exclusiva departamental; y municipal, únicamente para las materias de competencia exclusiva municipal. Ni la Ley Fundamental ni la Ley del Régimen Electoral, en general, contemplan *referendos* en circunscripción regional o *referendos* en el ámbito de las autonomías indígena originario campesinas.

¿Quiénes pueden convocar a un referendo? La normativa reconoce, por su origen, dos tipos de *iniciativas*: a) la estatal (“desde arriba”) y b) la popular (“desde abajo”). En el caso de la iniciativa estatal, puede ser adoptada por las siguientes autoridades:

- Referendo nacional, por la o el Presidente del Estado, mediante decreto supremo, o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley aprobada por dos tercios de sus miembros presentes.
- Referendo departamental, mediante ley departamental aprobada por dos tercios de las y los asambleístas presentes.
- Referendo municipal, mediante norma municipal aprobada por dos tercios de las y los concejales presentes.

Debe notarse que en la iniciativa estatal, la legislación no reconoce la posibilidad de que autoridades ejecutivas del nivel subnacional (gobernadores y alcaldes) puedan convocar a referendo, como sí lo hace en el nivel central del Estado.

En el caso de la iniciativa popular, su adopción requiere la adhesión de ciudadanas y ciudadanos mediante el registro en libros de sus datos personales, firmas y huellas dactilares, los cuales son verificados por el tribunal electoral competente según el ámbito de la iniciativa. Los apoyos requeridos son los siguientes:

- Referendo nacional, 20 % del padrón nacional electoral en el momento de la iniciativa, incluyendo al menos el 15 % de cada padrón departamental.
- Referendo departamental, 25 % del padrón electoral del departamento en el momento de la iniciativa, incluyendo al menos el 20 % del padrón de cada provincia.
- Referendo municipal, 30 % del padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa.

Ahora bien, ¿sobre qué *temas sustantivos* se puede consultar a la ciudadanía mediante referendo? La ley identifica de manera genérica “normas, políticas o asuntos de interés público”. Pero establece específicamente exclusiones, esto es, las materias que no pueden ser sometidas a referendo, que son las ocho siguientes: a) unidad e integridad del Estado, b) impuestos, c) seguridad, d) leyes orgánicas y leyes marco, e) vigencia de derechos humanos, f) sedes de los órganos públicos e instituciones clave, g) bases fundamentales del Estado y h) competencias establecidas en la Constitución para el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. Sobre las demás materias, en principio, puede decidirse en referendo.

En cuanto a su *frecuencia*, la Ley del Régimen Electoral establece que en circunscripción nacional se podrán realizar, en cada período constitucional, solamente tres *referendos*: dos por iniciativa estatal (del Presidente del Estado y de la Asamblea Legislativa Plurinacional) y uno por iniciativa popular. Se exceptúan los *referendos* para tratados internacionales y para la reforma de la Constitución. La frecuencia para *referendos* de alcance departamental y municipal será definida en sus normas correspondientes.

Si bien la norma no es explícita al respecto, por su *naturaleza* los *referendos* en Bolivia pueden ser obligatorios (por mandato constitucional o normativo) o facultativos (por iniciativa opcional).

Por último, la legislación establece los *procedimientos* para promover y convocar un referendo tanto en la iniciativa estatal como en la iniciativa popular. En ese marco pueden destacarse tres cuestiones: a) en todos los casos, la pregunta que será llevada a la consulta debe pasar, primero, por una evaluación técnica a cargo del tribunal electoral competente (para garantizar su claridad, precisión e imparcialidad) y, luego, por el control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional; b) el presupuesto requerido para la organización del referendo debe ser cubierto con recursos públicos en función a su ámbito de realización; c) la opción ganadora en un referendo se define por mayoría simple de votos válidos emitidos, con dos condiciones de validez: la participación en las urnas de al menos el 50 % más uno del electorado registrado en el padrón de la circunscripción correspondiente, y que los votos válidos sean más que la sumatoria total de los votos blancos y nulos.

## Tipos de referendo

Tanto la CPE como, en especial, la legislación de desarrollo identifican diferentes tipos de referendo con arreglo a su naturaleza y la materia objeto de consulta. En ese marco, puede plantearse en Bolivia la siguiente *clasificación de referendos* vigentes (en plural), todos ellos con carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio:

### *Sobre normas y/o políticas públicas*

Son los *referendos* sustantivos convocados para que la ciudadanía decida con su voto sobre diferentes materias vinculadas con normas y políticas públicas, así como en otros temas de interés estatal o preocupación colectiva. La única limitación, establecida en ley, son las ocho exclusiones señaladas en el apartado anterior. Estas consultas pueden tener alcance nacional, departamental o municipal.

### *Para tratados internacionales*

Son los *referendos* convocados de manera obligatoria por el Estado con carácter previo y como condición para la ratificación de tratados internacionales sobre cuestiones limítrofes, de integración monetaria o económica estructural, y la cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales. Estos *referendos* pueden realizarse también para solicitar la suscripción de un tratado internacional o, en su caso, denunciarlo.

*Para la reforma de la Constitución Política del Estado*

Son los *referendos* convocados para activar el mecanismo de reforma total de la CPE mediante una Asamblea Constituyente. Se realizan también para aprobar o no la reforma total del texto constitucional o modificaciones que afecten sus bases fundamentales o los derechos, deberes y garantías, así como para su reforma parcial, según la previsión establecida en la propia Ley Fundamental para el efecto.

*Para acceso, constitución o conversión en autonomía*

Son los *referendos* convocados, en el marco del nuevo modelo y régimen de autonomías en el país, para acceder a la autonomía departamental, constituir una autonomía regional, realizar la conversión de un municipio en autonomía indígena originario campesina y conformar una región indígena originario campesina. El alcance de estos *referendos* corresponde a los cuatro tipos de autonomías establecidos de conformidad a la organización territorial del Estado: departamental, regional, municipal e indígena originario campesino.

*Aprobatorio de estatutos autonómicos y cartas orgánicas*

Son los *referendos* convocados para que la ciudadanía decida sobre la aprobación o no de estatutos autonómicos (departamentales, regionales e indígena originario campesinos) y cartas orgánicas (municipales), elaborados por sus correspondientes órganos deliberativos. La aprobación de estos documentos autonómicos, que ya pasaron por control de constitucionalidad, es condición para su puesta en vigencia.

*Sobre conflictos de límites*

Son los *referendos* convocados para dirimir conflictos de límites entre municipios de un mismo departamento y que no comprometan límites departamentales. La consulta procede, agotada la vía administrativa, cuando no se logra conciliación o acuerdo entre las partes. La convocatoria a referendo se realiza únicamente a los habitantes de las áreas urbanas y/o de comunidades, según corresponda, sobre el área territorial en disputa (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Art. 17).

En cuanto a su realización, los *referendos* de alcance nacional son organizados, dirigidos, supervisados, administrados y ejecutados por el Tribunal Supremo Electoral, pudiendo delegar la administración y ejecución a los tribunales electorales

departamentales correspondientes (Art. 24). En tanto que los *referendos* de alcance departamental y municipal, en las materias de competencia de las entidades autónomas, son organizados, dirigidos, supervisados, administrados y ejecutados por los tribunales electorales departamentales competentes (Art. 38).

## Experiencias relevantes

La historia del referendo en Bolivia, como ejercicio de la democracia directa, es corta pero intensa. Tiene un emblemático antecedente en un referendo realizado el siglo pasado (1931), pero en democracia se inaugura recién en 2004 con una consulta sobre el futuro de los hidrocarburos. Desde entonces, en especial con la aprobación de la nueva CPE, el ejercicio del referendo ha sido frecuente y en diversas materias, conforme a la clasificación descrita en el anterior apartado. Así, más allá de los comicios para elegir autoridades y representantes en diferentes niveles, propios de la democracia representativa, la decisión ciudadana directa en referendo nutre la democracia boliviana “de alta intensidad”.

El primer referendo en Bolivia fue convocado por una Junta Militar de Gobierno y se realizó con un marco constitucional limitado al reconocimiento de “la forma democrática representativa” (Constitución Política del Estado de 1880, Art. 1) y en una democracia censitaria sin sufragio universal. Convocada mediante Decreto Ley (de 27 de noviembre de 1930) y realizada el 11 de enero de 1931, esta consulta puso a consideración del voto el contenido de nueve reformas constitucionales, todas las cuales fueron aprobadas. El resultado de este referéndum inaugural no es menor, ya que dio cauce, entre otras medidas, al *habeas corpus*, la reelección limitada, la descentralización administrativa, la Contraloría General con rango constitucional y la autonomía universitaria (Romero, 2008).

Tuvieron que pasar más de siete décadas para que, en el siglo XXI, las bolivianas y los bolivianos pudiesen decidir en referendo. Pocos meses después de haberse incluido el mecanismo del referendo en la reforma parcial de la CPE del año 2004, el gobierno de Carlos Mesa convocó por decreto el referendo sobre la política energética en el país, con cinco preguntas. En todas ellas ganó el Sí. Por primera vez en democracia, con sufragio universal, la ciudadanía decidió directamente sobre el rumbo de una política pública y su correspondiente normativa. Dos años después (2006), por iniciativa ciudadana con centro en el departamento de Santa Cruz, de manera conjunta con la histórica elección de constituyentes, se realizó el referendo para la conversión de los departamentos en autonomías. Cuatro departamentos dieron el salto (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), en tanto que en los

otros cinco se impuso el No. Fueron las dos consultas, de alcance nacional, previas a la aprobación de la nueva CPE.

El siguiente referendo en Bolivia fue precisamente el referendo constituyente realizado en enero de 2009. Luego del conflictivo desarrollo de la Asamblea Constituyente (agosto de 2006 a diciembre de 2007) y tras el acuerdo político que permitió al Congreso Nacional, sin mandato, en un escenario de polarización (2008), modificar más de 100 artículos del texto aprobado por los constituyentes, se puso a consideración de la ciudadanía, por primera vez en nuestra historia, la decisión sobre la Ley Fundamental. La consulta tenía dos componentes: el referendo propiamente aprobatorio de la Constitución y un referendo dirimidor sobre la superficie máxima de propiedad de la tierra. Dos preguntas para un resultado: aprobación mayoritaria en las urnas de la CPE.

Lo que sigue, al amparo del nuevo marco constitucional, es la realización de una serie de *referendos*, en especial en torno al complejo proceso autonómico en el país. En diciembre de 2009, junto con las elecciones generales, se realizaron tres *referendos*: uno de acceso a las autonomías departamentales, otro para la conversión de municipios en autonomías indígena originario campesinas y el tercero sobre la autonomía regional de la provincia Gran Chaco. Luego de un paréntesis, el año 2015 hubo otros tres *referendos*: uno aprobatorio de cinco estatutos autonómicos departamentales, el segundo sobre tres cartas orgánicas municipales y otro sobre dos estatutos de autonomía indígena. Al año siguiente (2016) se convocaron otros cuatro *referendos*: uno aprobatorio de 10 cartas orgánicas, otro sobre el estatuto regional del Gran Chaco, el tercero sobre tres estatutos de autonomía indígena originario campesina y el último para la conversión de un municipio en autonomía indígena. Los *referendos* continuaron en 2017, con tres consultas en las urnas: aprobatoria de 12 cartas orgánicas municipales, para la conversión de un municipio en autonomía indígena y aprobatoria de un estatuto de autonomía. Y para el año 2018 han sido convocados dos nuevos *referendos* sobre cartas orgánicas municipales. El balance de la votación en estos 14 *referendos* de alcance subnacional, que da cuenta de la salud del proceso autonómico en Bolivia, es claroscuro: los nueve departamentos adoptaron el camino de las autonomías, cinco estatutos departamentales fueron rechazados, un estatuto de autonomía regional fue aprobado, 14 cartas orgánicas se aprobaron y 12 fueron rechazadas, tres estatutos de autonomía indígena obtuvieron el Sí mayoritario y otros tres el No, y se dio curso a dos conversiones de municipios en autonomías indígenas.

Por último, el 21 de febrero de 2016 se estrenó en Bolivia el referendo para la reforma parcial de la CPE, conforme al procedimiento establecido en el propio texto constitucional. Convocado por iniciativa legislativa, se consultó a la ciudadanía si estaba o no de acuerdo con la modificación del artículo 168 de la Constitución para ampliar de una a dos veces de manera continua la posibilidad de reelección del binomio presidencial. Por un estrecho margen, los votantes rechazaron la reforma (Mayorga y Rodríguez, 2016).

En este breve (menos de tres lustros), pero intenso ejercicio (cuatro *referendos* nacionales, 14 subnacionales) del referendo como mecanismo de la democracia directa y participativa para decidir en las urnas, se han realizado en Bolivia cuatro tipos de *referendos*, en tanto que dos tipos de *referendos* todavía están sin estrenarse. La síntesis es reveladora: un referendo sobre políticas públicas (2004), dos *referendos* constitucionales (2009 y 2016), seis *referendos* para el acceso o conversión en autonomías (2006, 2009, 2016 y 2017) y nueve *referendos* (2015, 2016, 2017 y 2018) aprobatorios de estatutos autonómicos y cartas orgánicas. En este periodo no se han convocado todavía *referendos* sobre conflictos de límites ni tampoco en torno a tratados internacionales.

## Avances, dificultades y desafíos

La experiencia boliviana muestra importantes avances en la incorporación y ejercicio de mecanismos de la democracia directa y participativa, en principio en la lógica de “ampliación” o complementación de la democracia representativa, y luego como parte del sustantivo reconocimiento constitucional de diferentes formas de democracia, esa todavía “esquiva demodiversidad” (Exeni, 2012) que busca articular representación, participación y autogobierno.

El camino recorrido en Bolivia no es ajeno al contexto regional que, como resultado de “la crisis de representación del sistema de partidos y el descontento creciente con la política” (Zovatto, 2014: 13), dio lugar a la adopción, con diferente alcance, de diversos institutos de participación, consulta y decisión ciudadana directa, como el referendo que aquí nos ocupa.

Respecto al referendo, su ejercicio continuado y creciente desde el año 2004 en la democracia boliviana –como vimos en el anterior apartado– lo sitúa como un mecanismo que junto con los procesos electorales concentra la concurrencia de la ciudadanía a las urnas no solo para votar y elegir autoridades y representantes, sino también para decidir directamente, con carácter vinculante, sobre diferentes

materias. No es un dato menor. En el periodo 2014-2018 se han convocado y realizado más de una decena de consultas (una de alcance nacional, los otros en entidades territoriales subnacionales), lo que muestra que entre elecciones hay *referendos* cada año y los seguirá habiendo si se considera el itinerario, lento y de largo plazo, del proceso autonómico en el país.

Ahora bien, el balance sobre la intensidad del mecanismo no necesariamente da cuenta de su calidad ni de sus condiciones de posibilidad. Los datos de este periodo de ejercicio muestran que hay una doble tendencia respecto al origen de las consultas: la primera es que la mayoría son obligatorias, por mandato constitucional o legal, y muy pocas tienen carácter facultativo; la segunda tendencia, en tanto, en consonancia con la anterior, es que predominan las iniciativas “desde arriba” (estatales), siendo más bien escasas las iniciativas “desde abajo” (populares). Este último punto tiene que ver con una cuestión que requiere análisis, debate y, en su caso, reforma normativa: el elevado requisito de firmas necesario para activar la convocatoria a referendo por iniciativa ciudadana. No parece muy viable conseguir los porcentajes de adhesiones fijados en la Ley del Régimen Electoral: 20 % del padrón electoral a nivel nacional, 25 % a nivel departamental y nada menos que 30 % a nivel municipal para que prospere una iniciativa sobre alguna norma, política pública o tema de preocupación colectiva.

Otra cuestión importante que de algún modo limita la convocatoria a *referendos*, en especial aprobatorios de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, es el factor presupuestario. La norma establece que el costo de la organización y administración de la consulta corre por cuenta de la entidad convocante, lo cual ha disuadido en unos casos e impedido en otros que se dispongan de los recursos necesarios para realizar la consulta, en especial en el ámbito de los gobiernos municipales.

Y se plantea también en el análisis el balance que debe hacerse sobre lo que implica poner en consideración de la ciudadanía la decisión directa sobre temas que desconoce, sea por su complejidad o por falta de información o, en muchos casos, por apatía y desinterés. Sin dejar de mencionar las campañas de desinformación promovidas en algunos casos por actores interesados en alguna de las opciones en consulta. O la muy frecuente práctica de “plebiscitar” el referendo, convirtiendo la decisión sobre una materia (la aprobación y vigencia de una carta orgánica municipal, por ejemplo) en un termómetro sobre la legitimidad de una o más autoridades electas (alcaldes, por ejemplo).

Por último, para reafirmar el muy valioso ejercicio de diferentes clases de *referendos* en el país, es importante replantear el debate sobre la relación entre los institutos de la democracia directa y participativa, por un lado, y la salud de la democracia representativa, por otro. Es evidente, como ya se dijo, que los mecanismos de participación ciudadana directa surgieron como respuesta a situaciones de crisis, límites y/o déficits en las instituciones de la democracia representativa, pero es fundamental asumir que aquellos no sustituyen a estas (Zovatto, 2014: 65). Y es que, como bien señala Prud'Homme (2016: 51): “El argumento según el cual la democracia directa debilita a las instituciones representativas puede ser utilizado tanto en favor como en contra de los mecanismos de consulta directa”.

En todo caso, si se asume el horizonte de diversidad e interculturalidad democrática en Bolivia, el desafío es impulsar el ejercicio de mecanismos de consulta popular, como el referendo, en clave de complementariedad con los principios de la democracia representativa. No en vano la “nueva ola” de participación ciudadana, que en nuestro país se complejiza con la ancestral democracia comunitaria, “plantea preguntas importantes para comprender y evaluar la democratización en América y para reflexionar sobre el significado mismo de la democracia” (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012: 15); o de las democracias, en plural, como diríamos en Bolivia.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural – Participación y control social – Revocatoria de mandato – Organizaciones políticas – Movimientos sociales

## Bibliografía

Cameron, Maxwell; Hershberg, Eric; Sharpe, Kenneth (2012): “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”. En: Cameron, Maxwell *et al.* (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México D.F.: FLACSO.

Exeni, José Luis (2012). “Esquiva demodiversidad en Bolivia: entre representación, participación y autogobierno”. En Cameron, Maxwell *et al.* (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México D.F.: FLACSO.

Mayorga, Fernando; Rodríguez, Benjamín (2016). *Urnas y democracia directa. Balance del Referendo Constitucional 2016*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

Prud'homme, Jean-François (2016). *Consulta popular y democracia directa*. México D.F.: Instituto Nacional Electoral (INE). Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 15.

Romero, Salvador (2008). “La democracia directa en Bolivia”. En: *Revista de Derecho Electoral* (N° 6, segundo semestre). San José: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Zovatto, Daniel (2014). “Las instituciones de la democracia directa”. En: Lissidini, Alicia *et al.* (Comps.): *Democracia directa en América Latina*. México D.F.: UNAM/IDEA Internacional.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

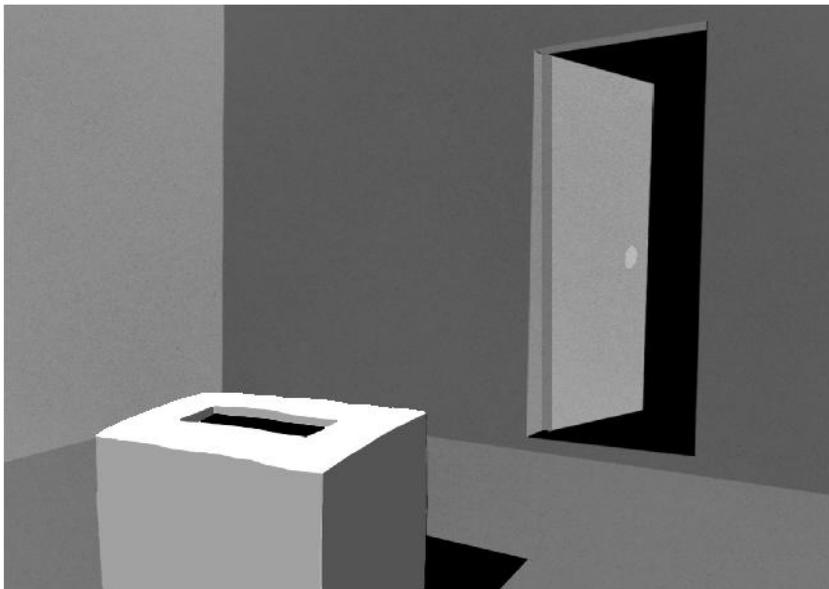
——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010c). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

República de Bolivia (1967). *Constitución Política de la República de Bolivia*. La Paz: Gaceta Oficial.

# Revocatoria de mandato

Miguel Vargas Delgado



## Conceptualización y/o caracterización

La *revocatoria de mandato* tiene su origen en una crítica general al sistema representativo de los regímenes políticos “liberal-burgueses”. Representa una manifestación popular mediante el voto para destituir o confirmar a autoridades (y representantes) elegidos (Jiménez, 2001: 37). Para otros autores como Verdugo (2014: 29), se trata de una institución que permite la posibilidad de revocatoria a todas las autoridades electas por voto popular de un país o una jurisdicción respectiva. Desde una perspectiva de ejercicio de derechos, De la Calle (2008: 136) define la *revocatoria de mandato* como un derecho político por medio del cual las y los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a una autoridad. En esa misma senda, Zovatto (2008: 261) señala que este mecanismo consiste en la facultad (ciudadana) de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular.

En Bolivia, la Ley N° 3850, de 12 de mayo de 2008, que rigió de manera específica el primer referendo revocatorio en nuestra historia democrática (agosto de 2008), definió a la *revocatoria de mandato* como el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante el voto universal, directo, libre y secreto, pueda expresar su decisión sobre la cual se define la continuidad o no de una autoridad elegida también por voto universal (Art. 2). En la actualidad, la Ley N° 026 del Régimen Electoral ejercitó una nueva enunciación que reconoce a la *revocatoria de mandato* como el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por el voto ciudadano (Art. 25).

## Marco constitucional y normativo

La *revocatoria de mandato* se encuentra reconocida como mecanismo de la democracia directa en varias legislaciones de la región en materia electoral. Su aplicación se circunscribe al nivel subnacional en Argentina y Perú, y se amplía para autoridades del nivel nacional en Colombia y Panamá (Welp y Serdült, 2011: 151; Payne *et al.* 2006: 245). Y adquiere carácter constitucional en las normas fundamentales de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), que reconocen su aplicación a todas las autoridades electas por voto popular.

En Bolivia, la *revocatoria de mandato* se encuentra dentro de las innovaciones al sistema de gobierno reconocidas por la nueva Constitución Política del Estado (CPE, 2009), como una institución de la democracia directa y participativa. Sus alcances son establecidos dentro de su parte orgánica (Art. 240). Se encuentran relacionados a su aplicación, en sentido de que toda ciudadana o ciudadano en ejercicio de un cargo electivo puede ser sometido a un proceso de estas características, con excepción de las autoridades electas del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional. La temporalidad para su desarrollo, tanto para la solicitud que procede luego de transcurrida la mitad del mandato, así como para su realización, que puede ser por única vez en cada periodo constitucional del cargo electo. Y finalmente, las condiciones de legitimidad para su convocatoria por iniciativa popular correspondientes al cumplimiento del 15 % de votantes inscritos en el Padrón Electoral.

La Ley N° 026 del Régimen Electoral ratifica a la *revocatoria de mandato* como parte de la democracia directa y participativa (Art. 8) y la reviste de una característica sustancial en tanto derecho que tiene la ciudadanía de destituir del cargo a un funcionario antes de concluido el periodo de su mandato (Art. 25).

Entre las atribuciones electorales, la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional señala que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) organiza, dirige, supervisa,

administra y ejecuta las revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal, pudiendo delegar su administración y ejecución a los Tribunales Electorales Departamentales (Art. 24).

El Régimen Electoral desarrolla una clasificación de porcentajes que los promotores de una *revocatoria de mandato* deben cumplir, disponiendo algunas restricciones (Art. 26). Para el caso de autoridades nacionales, se habilita con el apoyo del 25 % de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral nacional y con el 20 % del padrón electoral departamental. En el caso de las autoridades departamentales, la iniciativa es habilitada con el 25 % de apoyo de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral departamental y al menos el 20% del padrón electoral de cada provincia. En el ámbito regional, la revocatoria es habilitada con el 25 % de apoyo de la ciudadanía registrada en el padrón electoral de cada circunscripción municipal que forma parte de la entidad territorial. Finalmente, para el caso municipal, puede ser materializada con el apoyo del 30 % de la ciudadanía que se encuentra inscrita en el padrón electoral de la circunscripción municipal.

A estas restricciones se deben agregar dos reservas (condiciones de validez) establecidas en la norma para la aplicación de los resultados, referidas a que el número de votos válidos emitidos en favor de la revocatoria sea mayor al número de votos válidos emitidos en contra; y a que el número y porcentaje de votos válidos a favor de la revocatoria sea mayor al número de votos válidos con los que la autoridad fue electa (Art. 31).

En cumplimiento de los preceptos constitucionales y la normativa electoral, durante las gestiones 2012 y 2017 el TSE aprobó una reglamentación específica que definió las condiciones administrativas para el acceso a los procesos de *revocatoria de mandato* a autoridades electas por voto popular<sup>1</sup> a nivel nacional, departamental, regional y municipal. Estas condiciones contemplaron los formatos y plazos para la presentación de las solicitudes de revocatoria, la solicitud y presentación de libros de adhesión, la revisión técnica de las adhesiones y finalmente la comunicación de los procesos habilitados para el desarrollo del referendo ante la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Por otro lado, como una herramienta técnica para la comprobación de las adhesiones a las iniciativas de *revocatoria de mandato* promovidas en 2017, en la gestión 2018 el

<sup>1</sup> Se trata del Reglamento de Revocatoria de Mandato de Autoridades Elegidas por voto Ciudadano, aprobado por Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral mediante Resolución N° 0243/2012 y el Reglamento de Condiciones Administrativas para los Procesos de Revocatoria de Mandato de Autoridades Electas por Voto Popular, aprobado mediante Resolución TSE-RSP-ADM N° 0580/2017.

TSE aprobó un manual para la verificación de registros de adhérentes<sup>2</sup>. Finalmente, en agosto de 2018 el TSE aprobó el Reglamento para los Procesos de Revocatoria de mandato de Autoridades Electas por Voto Popular<sup>3</sup>. Esta norma regula la organización, administración y ejecución del proceso de revocatoria a desarrollarse en el municipio de Bolpebra, en el departamento de Pando.

## Experiencias relevantes

En Bolivia, el reconocimiento del mecanismo de la *revocatoria de mandato*, como parte de la democracia directa y participativa, corresponde a la tercera fase del proceso de reforma política e institucional que vive al país desde principios de los años 90 (Mayorga y Rodríguez, 2015: 13). Su aplicación se anticipó a la promulgación de la nueva CPE y se originó con la promulgación de la Ley N° 3850 (mayo de 2008) en un escenario de tensión política entre el gobierno central y las regiones, que derivó en la convocatoria por ley y la realización del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular del Presidente de la República, Vicepresidente y prefectos de departamento (*Ibíd.*).

La Ley N° 3850 definió que, para que la *revocatoria de mandato* a las autoridades ejecutivas del nivel nacional y departamental sea efectiva, la votación por el “No” debía ser superior al porcentaje y la cantidad de votos obtenidos en las Elecciones Generales de diciembre de 2005 (Art. 8).

En el escenario departamental, como ninguno de los prefectos había conseguido una mayoría absoluta de votos, pues su porcentaje de votación oscilaba entre 38 % y 48 %, se abrió la posibilidad de que un Prefecto, a pesar de conseguir el apoyo de más de la mitad de la población de su departamento, pueda ser revocado del cargo (TSE, 2018). Ante esta situación, la Corte Nacional Electoral emitió una Resolución<sup>4</sup> que aclaró los procedimientos técnicos de aplicación de la Ley N° 3850. De esta manera se determinó que si el voto por el “No” a la pregunta utilizada en el referendo<sup>5</sup> era igual o inferior al 50 % de los votos válidos emitidos las autoridades no serían revocadas. Por otro lado, se estableció que si el voto por el “No” era superior al 50 % de los votos válidos emitidos, el efecto revocatorio

2 Manual aprobado mediante Resolución TSE-RSP-ADM N°0140/2018.

3 Aprobado mediante Resolución TSE-RSP-N° 0374/2018.

4 Resolución N° 124/2008, de 31 de julio de 2008.

5 Las preguntas utilizadas en el referendo revocatorio fueron las siguientes: “¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera? ¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto de Departamento?”.

procedería solamente si los votos por el “No” superaban tanto el porcentaje como el número de votos establecidos para cada autoridad.

Como resultado de la consulta ciudadana realizada el 10 de agosto de 2008 –según las estadísticas presentadas en el *Atlas electoral* (TSE, 2017)–, el Presidente y Vicepresidente del Estado fueron ratificados en sus funciones con el apoyo del 67,41 % de los votos válidos frente al 32,59 % de votos en contra.

En el caso de los prefectos de departamento, de las ocho autoridades sometidas a la *revocatoria de mandato* popular, seis fueron ratificadas en sus funciones: Oruro (54,68 % por la opción Sí, 45,32 % de apoyo al No); Potosí (80,34 % por la opción Sí, contra el 19,66 % de apoyo al No); Tarija (58,06 % por la opción Sí, contra el 41,94 % de apoyo al No); Santa Cruz (60,43 % por la opción Sí, contra el 33,57 % de apoyo al No); Beni (64,25 % por la opción Sí, contra el 35,75 % de apoyo al No); y Pando (56,21 % por la opción Sí, contra el 43,79 % de apoyo al No).

Los prefectos revocados fueron: Manfred Reyes Villa, de Cochabamba, con el 64,81 % de apoyo a la opción No, contra el 35,19 % de respaldo a la gestión ejecutiva departamental; y José Luis Paredes, del departamento de La Paz, con el 65,76 % de votos válidos en favor de la opción No, frente al 34,24 % de votos de apoyo al Sí.

De esta manera, en el contexto que vivía el país durante la gestión 2008, el Referendo de Revocatoria de Mandato Popular (la primera experiencia de este tipo en la historia democrática del país) contribuyó a superar la crisis política imperante por la vía democrática. Situación que luego devino en los acuerdos para viabilizar, en primer lugar, la aprobación de la nueva CPE con los acuerdos en el Congreso de la República y posteriormente la convocatoria al Referendo Constituyente de 2009.

En la aplicación de la *revocatoria de mandato* bajo los preceptos establecidos en la nueva CPE y en la Ley N° 026 del Régimen Electoral, el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) procedió a especificar aspectos inherentes al procedimiento, sus etapas, plazos y condiciones, que se limitan a tres hitos: a) la solicitud de la *revocatoria de mandato* ante los tribunales electorales correspondientes; b) la recolección de adhesiones y firmas por parte de las y los ciudadanos promotores de la iniciativa; c) la revisión técnica de las adhesiones.

Con este antecedente, transcurrida la mitad del mandato de las autoridades electas por voto ciudadano en las Elecciones Generales de 2009 y subnacionales de 2010, en el periodo 2012-2013, la ciudadanía presentó 124 solicitudes de iniciativa popular para revocar a autoridades electas a nivel nacional (diputados) y autoridades departamentales, regionales y municipales en los nueve departamentos del país.

De este número, 45 fueron rechazadas en primera instancia por desistimientos o incumplimiento de requisitos formales, y 79 fueron habilitadas para la recolección de firmas. Concluido el plazo establecido para el llenado de los libros de adhesión y su revisión, solo tres iniciativas presentaron libros sin cumplir el porcentaje de adhesiones requerido y, por tanto, ninguna solicitud logró habilitarse para la convocatoria a referendo.

En cuanto a las autoridades electas en el periodo constitucional 2015-2020, en 2017 la ciudadanía presentó 245 solicitudes de *revocatoria de mandato* para diputados, gobernadores, asambleístas departamentales por territorio y población, alcaldes y concejales municipales. De este número, 16 solicitudes desistieron y 62 fueron rechazadas por incumplimiento de formalidades. Las solicitudes habilitadas para la recolección de adhesiones fueron 167, pero solamente 40 presentaron las firmas, sin cumplir las condiciones formales o lograr el porcentaje requerido<sup>6</sup> luego de realizada la revisión técnica, con excepción de un caso. Concluidos los plazos para la recolección y revisión de las adhesiones y firmas en mayo de 2018, el Tribunal Electoral Departamental de Pando –luego de corroborar que los promotores de la iniciativa de *revocatoria de mandato* al Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Bolpebra lograron reunir 392 adhesiones (32 % del padrón electoral municipal), es decir, más del 30 % fijado por la normativa electoral– emitieron resolución de aceptación de la iniciativa ciudadana a nivel municipal<sup>7</sup>.

De esta manera, luego de sopesar las condiciones y restricciones definidas por la Ley N° 026<sup>8</sup>, la iniciativa popular promovida por ciudadanos del municipio de Bolpebra constituye la primera experiencia en la historia democrática del país en la que una autoridad del nivel subnacional, por efecto de una iniciativa popular, se someterá a la voluntad de la población para continuar o no en ejercicio de su mandato.

Con esta primera experiencia, el TSE, en cumplimiento de la atribución vinculada a la legislación en materia electoral, presentó a la Asamblea Legislativa Plurinacional, instancia responsable de convocar al referendo, el proyecto de ley de convocatoria a la Revocatoria de Mandato en la circunscripción municipal de Bolpebra. Finalmente,

6 De acuerdo con información sistematizada por Secretaría de Cámara del Tribunal Supremo Electoral (2018), los departamentos en los que se presentaron libros de adhesión para su revisión fueron: Beni (4 libros), Cochabamba (4 libros), Oruro (3 libros), Pando (2 libros), Santa Cruz (8 libros), Tarija (14 libros) y La Paz (5 libros).

7 Solicitud aprobada mediante Resolución OEP/TEDP/SC N° 040/20180.

8 Entre estas se puede mencionar la obligación que tienen los promotores de la revocatoria de cubrir el costo de impresión de los libros de adhesiones, así como el pago de notarios para certificar cada libro o la transcripción de las partidas en formato digital.

el primer proceso de *revocatoria de mandato* a una autoridad subnacional fue convocado mediante Ley N° 1101, el 17 de septiembre de 2018, para el 16 de diciembre de 2018<sup>9</sup>.

## Avances, dificultades y desafíos

La constitucionalización de la *revocatoria de mandato* como mecanismo de la democracia directa y participativa, y su aplicación a todas las autoridades electas por voto ciudadano, representa un avance sustancial en el proceso de profundización y ampliación de las prácticas democráticas en el país, y constituye un aporte en la construcción y consolidación de la democracia intercultural y paritaria. Su aplicación y desarrollo en el escenario del Estado Plurinacional con autonomías constituye un paso significativo para la ciudadanía en el ejercicio del derecho al control político y exigencia de rendición de cuentas de las autoridades y representantes electos.

Sin embargo, luego de transcurridos dos periodos constitucionales de mandato en los que la ciudadanía aspiró a revocar a autoridades del nivel nacional, departamental, regional y municipal, se observan dificultades en la aplicación de la normativa que regula este mecanismo. En líneas generales y compartiendo la posición de Mayorga (2017), las actuales condiciones del entramado normativo obstaculizan e imposibilitan la realización de revocatorias de mandato y, por tanto, constituyen su mayor dificultad.

A lo señalado por Mayorga se debe sumar otro tipo de dificultades como las que responden a condiciones políticas y operativas. En el plano político, se encuentran aquellas solicitudes de *revocatoria de mandato* promovidas de manera individual, sin contar con el apoyo ciudadano a consecuencia de represalias o disputas al interior del partido político o la agrupación ciudadana a la que pertenece la autoridad o el representante; o a la instrumentalización del mecanismo con el fin de materializar acciones de acoso y violencia política en contra representantes y autoridades mujeres. En el plano operativo se encuentran: la responsabilidad que asumen los promotores de la iniciativa de pagar la impresión de los libros de adherentes; el limitado tiempo para la recolección de adhesiones; la falta de capacitación y condiciones técnicas para el buen llenado de los libros; y finalmente, el incumplimiento de los plazos previstos para la aprobación de la solicitud.

## Vocablos de referencia

Democracia intercultural – Participación y control social – Referendos – Organizaciones políticas – Movimientos sociales

<sup>9</sup> La pregunta a ser utilizada en el referendo será: “¿Usted está de acuerdo con la Revocatoria de Mandato del Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Bolpebra, señor Erlin Hurtado Casanova?”.

## Bibliografía

De la Calle, Humberto (2008). “Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia”. En: Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel, *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

Jiménez, William (2001). “Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios”. En: *Territorios*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Mayorga, Fernando; Rodríguez, Benjamín (2015). *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: OEP.

Mayorga, Fernando (2017). “Restricciones normativas al ejercicio de la democracia directa y participativa”. En: *Andamios* N° 6. La Paz: OEP.

Órgano Electoral Plurinacional (2017). *Atlas electoral*. La Paz: Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático – Sifde. Recuperado de: <http://atlaselectoral.oep.org.bo/>.

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo Díaz, Mercedes (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Verdugo, Julio (2014). *La institucionalización de la revocatoria del mandato a presidentes en Ecuador (Tesis de Doctorado)*. Mexico D.F.: FLACSO Mexico.

Welp, Yanine; Serdült, Uwe (2011). *¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina*. En: Welp, Yanine; Whitehead, Laurence. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.

Zovatto, Daniel (2008). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”. En Lissidini, A.; Welp, Yanine; Zovatto, Daniel. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2018). *Ley N° 1101 de Convocatoria a proceso de Revocatoria de Mandato del Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Bolpebra*. La Paz: Gaceta Oficial.

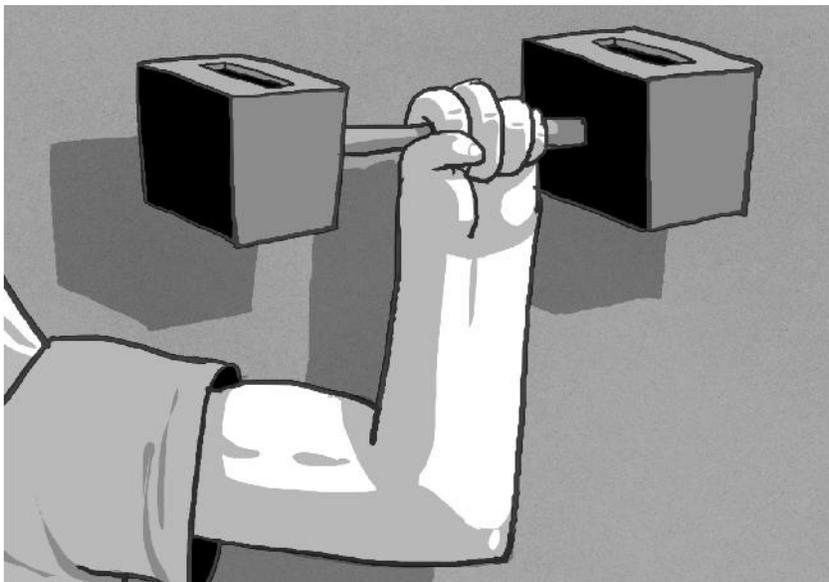
República de Bolivia (2008). *Ley N° 3850 de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular*. La Paz: Gaceta Oficial.

[S]



# Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde)

Omar Santa Cruz Soriano



## Conceptualización y/o caracterización

El *Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde)* es una unidad organizacional operativa del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), bajo la dependencia del Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuya misión es promover el fortalecimiento democrático y la construcción de la democracia intercultural y paritaria en el país.

Esta instancia institucional responde a la necesidad de articulación de tres ejes conceptuales:

1. La interculturalidad, porque su razón de existir contempla el fortalecimiento de las tres formas de ejercicio de la democracia: la directa y

participativa, la representativa y la comunitaria, y busca sus articulaciones y complementariedades.

2. La prestación de servicios especializados para la promoción y construcción de la democracia intercultural, en consonancia con el principio constitucional del servicio público hacia la sociedad que rige la administración pública y en distancia del antiguo modelo administrativo, con énfasis exclusivo en la aplicación de normas y cumplimiento de fines generales.
3. El fortalecimiento democrático, que se expresa en acciones de intervención concretas destinadas a impulsar el conocimiento de las diversas formas de expresión de la democracia intercultural, y de los derechos y deberes políticos de las ciudadanas y ciudadanos, como base para la consolidación de una cultura democrática intercultural en todos los ámbitos de la sociedad y el Estado.

El *Sifde* tiene competencias para desarrollar, dirigir y organizar los componentes de comunicación e información del OEP; diseñar políticas, planes, programas y proyectos en educación y capacitación destinados a la ciudadanía; realizar procesos de análisis e investigación sobre la democracia intercultural y paritaria; y de observación, acompañamiento y de supervisión de diferentes procesos de la democracia intercultural.

La estructura sustantiva del *Sifde* está conformada por una Dirección Nacional y las unidades de Comunicación e Información; Educación y Capacitación; Análisis e Investigación; Observación, Acompañamiento y Supervisión; además del Instituto para la Democracia Intercultural (IDI), que integra al Centro de Información Pública.

## Marco constitucional y normativo

El *Sifde* se crea para materializar un conjunto de mandatos contenidos en la nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada por consulta popular y promulgada en febrero de 2009, a saber: el artículo 11, que establece las tres formas de ejercicio de la democracia; el artículo 26 sobre Derechos Políticos; el artículo 30 sobre los Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos; y el artículo 208, referido a la responsabilidad del TSE de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales.

Puntualmente, el *Sifde* está regulado por tres ámbitos normativos principales, que comprenden: normas referidas a su creación y funcionamiento, normas sobre sus atribuciones y funciones principales, y normas respecto a responsabilidades y funciones enunciadas de forma concreta. Estos tres ámbitos normativos y de regulaciones están contenidos en una ley orgánica, la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junio de 2010; y en la Ley N° 026 del Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

Respecto al primer ámbito, el artículo 81 de la Ley N° 018 establece la creación del “Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, bajo la dependencia del Tribunal Supremo Electoral, con el propósito de promover la democracia intercultural en el país”. Asimismo, los artículos 83 y 84 de la misma norma disponen, respectivamente, que el TSE asignará anualmente un presupuesto para su funcionamiento, y que su estructura, organización, funcionamiento, atribuciones y procedimientos serán determinados en reglamento por el TSE.

Con relación al segundo ámbito se tiene los artículos 27, 40 y 82 de la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional. El artículo 27 define 15 atribuciones para el fortalecimiento democrático, que corresponde al Tribunal Supremo Electoral a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático; el artículo 40, 11 atribuciones con el propósito de fortalecer la democracia intercultural para los tribunales electorales departamentales en coordinación con el *Sifde*; y el artículo 82 define nueve funciones específicas, abriendo en el párrafo I inciso 10 la posibilidad de establecer otras funciones en el Reglamento, y en el párrafo II, la garantía del uso de idiomas oficiales tomando en cuenta las necesidades y preferencias de la población boliviana en el cumplimiento de las funciones otorgadas al *Sifde*.

En el tercer ámbito se incluye normativa contenida en la Ley N° 026 del Régimen Electoral. En principio, y de forma fundamental, el artículo 6 otorga al OEP, a través del *Sifde*, la responsabilidad para impulsar el conocimiento y ejercicio de los derechos y deberes políticos de las bolivianas y los bolivianos como base para la consolidación de una cultura democrática intercultural en todos los ámbitos de la sociedad y el Estado. El artículo 19 suma al *Sifde* puntuales tareas procedimentales y de actuación respecto al referendo; los artículos 37 y 38 sobre las asambleas y cabildos; los artículos 40 y 41 respecto a los procesos de consulta previa; el artículo 85 referido a la administración de otros procesos electorales; el artículo 90 con relación a la supervisión de procesos electorales de cooperativas de servicios públicos; y el artículo 92 respecto a la supervisión del ejercicio de la democracia comunitaria.

En este tercer ámbito se cuenta también con un conjunto de regulaciones incluidas en la Ley N° 026, referidas a acciones y procedimientos a cargo del *Sifde* con relación a temas de pago de multas por sanciones a medios de comunicación social en la campaña electoral (Art. 120); seguimiento a medios de comunicación social por prohibiciones en la campaña electoral (Art. 122), monitoreo de propaganda (Art. 123) y con relación a estudios de opinión en materia electoral con fines de difusión (Art. 133, 135 y 137).

En el marco de estos tres ámbitos normativos, el *Sifde* está a su vez regulado por un conjunto de reglamentaciones y disposiciones institucionales internas, así como por otras normas incluidas en leyes orgánicas y sectoriales del Estado de Bolivia que expresan articulaciones y ejercicios democráticos compartidos con la institucionalidad estatal. Esta abundante normativa referida al *Sifde* se explica si se hace cuenta que de las 13 competencias electorales del OEP establecidas en el artículo 6 de la Ley N° 018, al menos siete corresponden directamente a los servicios que presta el *Sifde* para el fortalecimiento democrático.

## Experiencias relevantes

Con la puesta en vigencia de la nueva CPE en 2009 se inició un proceso de cambios institucionales de base para la reorganización funcional y territorial del Estado, así como del nuevo sistema de gobierno y de representación, constituido por las formas democráticas participativa y directa, representativa y comunitaria. En este contexto, se constituyó el OEP como cuarto órgano del poder público y el *Sifde* como uno de sus principales servicios institucionales; representa la primera experiencia de organización y funcionamiento de una instancia institucional operativa con competencias para el fortalecimiento de la democracia intercultural y paritaria en Bolivia, en el seno mismo del OEP.

Sin embargo, es importante señalar que una parte importante de los mecanismos y procedimientos funcionales del *Sifde* han sido heredados de otras experiencias institucionales anteriores, dependientes de la antigua Corte Nacional Electoral (CNE). Estas experiencias se enmarcan en el modelo de Estado boliviano y de organización política y electoral que privilegia la democracia representativa y rol del organismo electoral como administrador de procesos electorales nacionales y municipales. En su última etapa, este modelo se ajustó con un programa de reformas constitucionales que en 2004 posibilitaron la inclusión de mecanismos de la democracia participativa y directa como el referendo, la Asamblea Constituyente y el revocatorio de mandato, que ampliaron las competencias de la CNE.

Así, los primeros antecedentes del *Sifide* se hallan en la Dirección de Educación Ciudadana, Capacitación e Información Electoral (DECIE), de la CNE. Esta instancia consolidó su funcionamiento desde 1997, en el marco del Pronagob (Programa Nacional de Gobernabilidad), convenio suscrito por el Gobierno de Bolivia y el BID, mediante el cual se ejecutó un programa de educación ciudadana desde 1999 hasta 2002, y diferentes acciones de información a la ciudadanía y capacitación electoral durante los procesos electorales de 1997 y 1999.

A partir de 2002, como parte de la estructura operativa de la CNE, se constituyó la Dirección Nacional de Educación Ciudadana, Capacitación, Análisis e Información Electoral (DNECCAIE); posteriormente denominada Dirección Nacional de Educación Ciudadana, Capacitación, Análisis e Información (DNECCAI), cuyo funcionamiento se mantuvo formalmente hasta el inicio de actividades del *Sifide*, en 2011.

Desde esta instancia operativa se ejecutó el renovado programa nacional de educación ciudadana Para Vivir en Democracia, con sus componentes de información y participación ciudadana, así como las campañas de comunicación e información de los procesos electorales y referendos realizados desde 2002 hasta 2010 y, de forma novedosa, un conjunto de acciones institucionales de análisis e investigación destinadas a promover el diálogo y la deliberación pública sobre el sistema político, la democracia y sus reformas. Esta repartición de la CNE se organizó a través de una Dirección Nacional y de las unidades de Comunicación, Capacitación, Información Pública y de forma institucionalizada desde 2004 de la Unidad de Análisis e Investigación. También desde 2008 se organizó el Instituto de Capacitación Democrática (ICD), como instancia de formación y capacitación a los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, así como a otros actores relevantes del sistema político boliviano.

En la última etapa de funcionamiento de la CNE, durante los años 2009 y 2010, se incluyó en la DNECCAI la Unidad de Movilización Ciudadana para generar alianzas interinstitucionales y sobre todo con las organizaciones sociales, campesinas e indígenas del país, con el fin de canalizar su potencial organizativo y democrático, y diseminar información con relación a la conformación del nuevo Padrón Electoral con características biométricas y las nuevas reglas electorales derivadas de la CPE de 2009 para la representación y participación política ciudadana, particularmente de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), puestas en vigencia en las Elecciones Generales y Referendos 2009 y Elecciones Departamentales, Municipales y Regional 2010.

La Carta Magna funda el nuevo Estado bajo un modelo unitario social de derecho plurinacional comunitario, intercultural, descentralizado y con autonomías, con cimiento en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico; en conformidad con este postulado, establece un sistema de gobierno plural que adopta las formas democráticas y participativa, representativa y comunitaria, al mismo tiempo que instituye al Órgano Electoral Plurinacional – junto a los tres órganos del poder público: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, antes existentes– como garante del ejercicio de esas tres formas democráticas.

De fondo, bajo estos nuevos preceptos constitucionales, por un lado, se edifican las bases principistas e institucionales para la transformación del antiguo Estado nacionalista monocultural, de corte republicano liberal, por un renovado Estado plurinacional y comunitario que en esencia incorpora a las NPIOC existentes históricamente en Bolivia y promueve su inclusión y acción en todos los niveles estatales y de la sociedad; y por el otro, se proyecta el horizonte de construcción de la democracia intercultural y paritaria: espacio normativo que conjuga las tres formas democráticas en igualdad de jerarquía para articular y complementar concepciones democráticas y prácticas políticas antes afincadas exclusivamente en la democracia representativa, con otras propias de espacios de decisión y participación directa de la ciudadanía y de actores sociales, y con aquellas procedentes de las NPIOC, en el marco del reconocimiento constitucional de los derechos individuales y de la autodeterminación, autogobierno y derechos colectivos de estas NPIOC.

Estas mismas instituciones de origen constitucional alimentan sustantivamente el desarrollo de la nueva normativa electoral orgánica y procedimental que crea al *Sijde*, con sus competencias y atribuciones específicas. Como efecto, desde 2011 hasta 2018 el *Sijde* y sus unidades organizativas despliegan diversas acciones y tareas institucionales traducidas en campañas informativas a través de medios de comunicación, redes digitales y plataformas informáticas para promover la concepción y el ejercicio de la democracia intercultural, y la participación informada de la ciudadanía en varios procesos referendarios para la aprobación de normas básicas de entidades territoriales (2015, 2016, 2017, 2018) y de carácter nacional por la reforma constitucional (2016), como de elección de altas autoridades judiciales (2011 y 2017) y recientemente en la realización de unas inéditas elecciones primarias en el país (2019). Además del seguimiento a la elaboración y difusión de estudios de opinión en materia electoral en procesos electorales y referendos, el monitoreo de la publicidad y campañas electorales, conforme establecen sus competencias.

También en acciones de investigación, para el conocimiento de la democracia intercultural y paritaria, de las instituciones políticas y sus actores, y el análisis de resultados electorales, acompañados por la generación de espacios de difusión que promueven la reflexión conjunta y la deliberación pública. En acciones de capacitación de los distintos agentes involucrados en la realización de los procesos electorales y referendos, de formación y capacitación de actores políticos y sociales, y de desarrollo de programas de educación sobre la democracia intercultural y paritaria en el sistema educativo del país con docentes y alumnos. Y acciones de acompañamiento, observación y supervisión de los procesos de la democracia comunitaria, que apuntan a la constitución de las autonomías indígena originario campesinas o a la elección de sus autoridades y representantes por normas y procedimientos propios, por tanto, a la conformación de los autogobiernos de estas autonomías; de supervisión y administración de procesos electorales en distintas instituciones de la sociedad civil, como cooperativas de servicios públicos, así como de observación y acompañamiento en los espacios sociales de deliberación en asambleas y cabildos, y de observación de los procesos de consulta previa a actores sociales en el campo de la actividad extractiva, sobre todo minera.

## **Avances, dificultades y desafíos**

Desde el inicio de su funcionamiento en 2011, el *Sifde* ha transitado un periodo de institucionalización con importantes avances, pero también dificultades respecto a su organización y al cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

Con relación a los avances, se tiene definida una base principista guía para sus tareas y actividades. Ha alcanzado una estructura operativa adecuada en general para el cumplimiento de sus competencias y que permite adaptaciones a nuevos procesos y responsabilidades que exige la dinámica de la construcción de la democracia intercultural en Bolivia. Ha incrementado y valorizado el uso de medios tecnológicos que optimizan y actualizan los procesos de información ciudadana, de formación de los actores del sistema democrático, de educación y capacitación a la ciudadanía, y de seguimiento y monitoreo a los procesos y resultados del fortalecimiento de la democracia intercultural. También cuenta con un equipo técnico especializado con capacidades para elaborar planes, programas y proyectos que traducen las competencias y atribuciones del *Sifde*, y para ajustar y proponer las normas técnicas y procedimentales que les son inherentes.

A través de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral, ha fortalecido su relacionamiento con otras entidades estatales, como ser: Tribunal Constitucional

Plurinacional, Asamblea Legislativa Plurinacional, Ministerio de Economía, Viceministerio de Autonomías, Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas, Federación de Asociaciones Municipales, Asociación de Concejalas de Bolivia, entidades territoriales autónomas del nivel departamental, municipal y regional e indígena originario campesino.

Con estas instituciones coordina y comparte responsabilidades para el ejercicio de la democracia intercultural. Asimismo, ha adquirido notoriedad en otros espacios como el del sistema educativo plurinacional, con el cual desarrolla con éxito desde hace varios años programas de educación para la conformación de gobiernos estudiantiles en las unidades educativas de todo el país.

Sin embargo, una de las principales dificultades por las que atraviesa el *Sifde* es no haberse constituido todavía plenamente como una instancia especializada en la otorgación de servicios en el ámbito de la democracia intercultural y paritaria. Esto implica una institución que oriente sus acciones tomando en cuenta la diversidad de actores y de lógicas culturales existentes en la sociedad plural boliviana y, por consiguiente, que afirme sus procesos organizativos y sus resultados a través de la gestión intercultural. Si bien existe esta dificultad, se apunta a superarla con la implementación de una ecología del conocimiento de la democracia intercultural, que consiste en la integración de los paradigmas de la ciencia occidental con los saberes y nociones procedentes de las NPIOC, a través de la elaboración de líneas de base de los alcances y límites del ejercicio de las democracias, sobre todo participativa y directa, y comunitaria. Desde luego, resta un largo camino por avanzar.

Como efecto de esta dificultad estructural, el *Sifde* también presenta limitaciones para promover la democracia intercultural, sus mecanismos y valores, cuyos impactos son todavía marginales en el Estado y la sociedad. Tanto actores políticos y ciudadanía en general mantienen bajos niveles de conocimiento acerca de las formas democráticas que reconoce la CPE y de los principios y valores que guían su ejercicio en el horizonte de construcción de la democracia intercultural y paritaria en el país, así como de las nuevas competencias del OEP, que se asumen a través del *Sifde* y de otros servicios electorales.

En el ámbito organizativo, el *Sifde* debe alcanzar mayores sinergias y niveles de integralidad de sus unidades componentes, que posibiliten compartir y totalizar los resultados de la gestión del conocimiento generados en cada unidad con relación a procesos y mecanismos desarrollados y probados para poner en ejercicio la democracia intercultural. De la misma forma, deben alcanzarse mayores niveles de

integralidad con los *Sifde* departamentales. Este aspecto pasa primero por clarificar la norma que estructura el Servicio a nivel nacional, y completar y aprobar el reglamento que determina su organización, funcionamiento, atribuciones y procedimientos, como una tarea pendiente desde el inicio de su funcionamiento en 2011.

El *Sifde*, como parte del OEP, tiene como principal desafío el hecho de constituirse, posicionarse y liderar la articulación en pos de la construcción y fortalecimiento de la democracia intercultural y paritaria en Bolivia, en el marco de la actual arquitectura institucional del Estado y de la organización plural que tiene la sociedad boliviana. Ello implica el reconocimiento y convicción de que si bien las atribuciones para este objetivo están depositadas en el OEP, su realización no va a ser posible si no se cuenta con la participación y acción de la institucionalidad plena del nivel central y de los niveles territoriales estatales, así como de los actores políticos que comparten y disputan el renovado sistema político boliviano, además de organizaciones de la sociedad civil.

## Vocablos de referencia

Órgano Electoral Plurinacional - Democracia intercultural - Observación, acompañamiento y supervisión.

## Bibliografía

Exeni, José Luis (2013). “Democracia Intercultural, ese horizonte”. En: *Andamios* N° 7 y 8. La Paz: PNUD.

Corte Nacional Electoral (1997). *Informe al Congreso Nacional. Elecciones Generales 1997*. La Paz.

————— (2002). *Informe al Honorable Congreso Nacional. Elecciones Generales 2002*. La Paz.

————— (2004). *Informe al Honorable Congreso Nacional. Elecciones Municipales 2004*. La Paz.

————— (2010). *Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre los procesos de registro en el Padrón Electoral Biométrico, Elecciones Generales y Referendos 2009 y Elecciones Departamentales, Municipales y Regional 2010*. La Paz.

Tribunal Supremo Electoral (2012). *El ejercicio fundacional de la democracia intercultural. Informe de rendición de cuentas de la gestión 2011 y Plan de trabajo para la gestión 2012*. La Paz: TSE.

Tribunal Supremo Electoral – Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (2012). “¿Qué es el Sifde? Mandato, estructura y servicios”. En: *Revista Democracia Intercultural*, Año 1, N° 1, julio 2012, La Paz: TSE.

## **Normativa**

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010a). *Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010b). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial.

Tribunal Supremo Electoral Proyecto (s.f.). *Proyecto de Reglamento del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático*. Inédito (versión electrónica).

**T**



# Territorios / entidades autónomas

Elías Huanca Castillo y Miguel Vargas Delgado



## Conceptualización y/o caracterización

El *territorio* se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Mazurek, 2006).

A partir de la óptica de las comunidades indígenas del oriente, chaco y amazonia del país (CIDOB, 1993), se puede caracterizar como aquel espacio que constituye su hábitat; el espacio socioeconómico que es utilizado para desarrollar actividades productivas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales, que son imprescindibles para la generación, sustentación y sostenimiento de una capacidad de población humana que garantice su crecimiento y desarrollo.

De esta manera, como señala Berraondo (2009), el concepto de *territorio* se encuentra fundamentado en el derecho a la posesión y explotación de las tierras y los recursos naturales de acuerdo a costumbres y tradiciones, por lo tanto, se encuentra estrechamente vinculado con el ejercicio de derechos humanos como, entre otros, el derecho al mantenimiento de su cultura, de sus estructuras sociales, políticas y económicas y en definitiva al derecho a la autodeterminación.

Por otro lado, se debe considerar que el *territorio* guarda relación con la noción de territorialidad, concebida desde las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) como el espacio de vida, intrínsecamente relacionado con su cosmovisión, ritualidad y espiritualidad.

## Marco constitucional y normativo

Uno de los cambios que sustentan las bases de la pluralidad y el pluralismo político económico, jurídico, cultural y lingüístico (Tapia, 2015) en el Estado Plurinacional se encuentra en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado (CPE, 2009), donde se reconoce la existencia precolonial de las NPIOC y la garantía a su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en el derecho a la autonomía y al autogobierno.

Por otro lado, la norma fundamental reconoce como prerrogativa de las NPIOC el derecho al *territorio* o la territorialidad, tomando en cuenta su ancestralidad, el dominio y su posesión (CPE, 2009. Art. 2). En este entramado, el *territorio* se constituye en la base material para el ejercicio de los sistemas de autogobierno y su institucionalización en la estructura territorial del Estado. Como ejercicio de la libre determinación, el *territorio* representa el espacio para el ejercicio del derecho a la autonomía y el derecho al autogobierno, donde se expresan la pluralidad y el pluralismo de los sistemas jurídicos, políticos, económicos y lingüísticos (CPE, 2009. Art. 1), con identidad colectiva y cultural de las colectividades que preexisten al Estado. En la evolución de los derechos, individuales y colectivos, la categoría tierra/territorio/territorialidad (CPE, 2009. Art. 30, II, Núm. 4 y 6) se adecua a la lectura ética y política de la sociedad organizada como Estado, que reconoce su titularidad y ejercicio efectivo en el ordenamiento jurídico. Es así que la CPE concibe al territorio indígena originario campesino como el espacio de reproducción social, espiritual y cultural de las NPIOC (CPE, 2009. Art. 403, II).

El *territorio*, cuya titularidad colectiva se reconoce como derecho fundamental de las NPIOC, acompañó un cambio que va del régimen político administrativo de

la República (CPE, 1967. Art. 108) a la organización territorial del Estado Plurinacional (CPE, 2009. Art. 269, I), donde las formas de representación de las unidades político-administrativas convergen hacia las unidades territoriales que conforman determinada entidad territorial autónoma.

En el marco de la organización territorial del Estado y para un mejor ejercicio del gobierno y la administración (LMAD, 2010. Art. 14)<sup>1</sup>, se constituyen el nivel autónomo departamental, municipal y regional, con su cualidad de jurisdicción territorial administrativa y el nivel autónomo de las NPIOC, donde el *territorio* mantiene su naturaleza como derecho y le da forma propia a la gestión administrativa, todas bajo las previsiones establecidas en la CPE, la LMAD y las leyes subsidiarias o especiales que regulan el tránsito de estos niveles autonómicos.

Para definir la entidad territorial, la LMAD (2010. Art. 6, II, 1) delinea ciertas condiciones jurídicas en las cuales se desenvuelve esta institución, cuyo proceso y ejercicio competencial se circunscribe al espacio geográfico delimitado por la jurisdicción correspondiente a cada unidad territorial, considerando la igualdad jerárquica que mantienen estos niveles de gobierno autónomo (CPE, 2009. Art. 276). En ejercicio de sus facultades legislativas, reglamentarias, de fiscalización y ejecutivas, cada entidad autónoma provee al desarrollo productivo, económico, social y humano (LMAD, Art. 8), en el ámbito urbano y rural, de conformidad con las competencias establecidas en la Constitución, la Ley N° 031 y en aplicación de su Estatuto Autonómico o Carta Orgánica (LMAD, 2010. Art. 60).

Para este propósito, y manteniendo la cualidad gubernativa de la autonomía, se instituyen mecanismos asociativos y de coordinación, mancomunidad (LMAD, 2010. Art. 29) y región (LMAD, 2010. Art. 19) para la acción conjunta como *entidades autónomas* que se articulan en el marco de sus competencias y el ejercicio de sus facultades para la administración, el gobierno asociativo y la inversión pública conjunta. Por otro lado, la innovación constitucional en materia de derechos humanos impulsó el establecimiento de procedimientos para la promoción y consolidación de la autonomía indígena, con un elemento común: su sistema de gobierno asambleario.

En el ámbito del territorio ancestral (CPE, 2009. Art. 269, I), o sobre la base de la jurisdicción municipal, se promueven procesos autonómicos desde la voluntad de la población, que determina su acceso mediante mecanismos de la democracia directa o participativa, o a través de las normas y procedimientos propios, como ejercicio de la democracia comunitaria.

---

1 Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD).

La diferencia de procedimientos, requisitos formales y el comportamiento social del pueblo indígena promotor de su autonomía son particulares en las vías descritas; no obstante, se percibe un amplio nivel de coordinación y cooperación entre las autoridades titulares y la instancia de representación *ad hoc*, que promueve la construcción de su proyecto de Estatuto Autonómico bajo metodologías propuestas por el autogobierno y el consenso colectivo.

La CPE (2009) establece que la libre determinación de las NPIOC se ejerce a través del derecho a la autonomía y el autogobierno. En esa línea, la Constitución define que la conformación de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) se basa en los territorios ancestrales y en la voluntad expresa de la población. Señala también que el autogobierno al interior de la AIOC es el ejercicio de las normas, instituciones, autoridades y procedimientos aplicados en el marco de sus atribuciones y competencias, conforme a la Constitución y la ley.

Las definiciones de entidad territorial, autonomía y autogobierno coinciden más con la imagen de las *entidades autónomas*, que tienen al *territorio* como jurisdicción administrativa y de gobierno. De ahí que el autogobierno (formal), entendido como principio y reconocido para los cuatro niveles de gobierno, destaca entre sus elementos el derecho a dotarse de sus propias instituciones de gobierno y elegir directamente a sus autoridades. Si consideramos las facultades de administración de sus recursos y el ejercicio legislativo, reglamentario, fiscalizador y ejecutivo, estamos frente a la concepción de autonomía. En tanto, los gobiernos autónomos constituidos por NPIOC, y desde la perspectiva de sus demandas, visibilizan y arraigan una cualidad de gobierno tradicional y que es transversal en todos los niveles y espacios de toma de decisión del autogobierno autónomo.

## Experiencias relevantes

A partir de la promulgación de la CPE (2009) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010), el factor territorial es sustancial para las NPIOC.

Durante el proceso constituyente, en la discusión al interior del Pacto de Unidad sobre el modelo autonómico, organizaciones como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) asumieron el planteamiento de la autonomía asentada en *territorios* ancestrales, como mecanismo fundamental de la reconstitución territorial (Garcés, 2010). El mecanismo de reconstitución adquirió un carácter constitucional y plural en el artículo 291 de la CPE, que asumió la autonomía indígena originaria campesina

con base territorial en los *territorios* indígena originario campesinos, los municipios y las regiones.

En ese escenario, a casi nueve años de promulgada la CPE y ocho de la puesta en vigencia de la LMAD, 25 pueblos indígenas han decidido transitar por *la larga marcha* de las AIOC (Exeni, 2015), 17 de ellos por la vía de conversión de municipio y ocho por la senda del territorio indígena originario campesino. Estos procesos, que se encuentran en camino de acceso a la AIOC, representan en sí mismos la expresión de reivindicación de la reconstitución territorial. En términos de la modificación al ordenamiento territorial vigente, la consolidación de los procesos autónomos de conversión de municipios a AIOC y de aquellos que optaron por la vía territorial como nuevas entidades territoriales autónomas, significará la inclusión real al ordenamiento político administrativo heredado de la República de los *territorios* indígenas en el actual Estado Plurinacional.

En este punto, es necesario señalar que luego de dos años de tener constituido el primer gobierno indígena del país, como lo es Charagua Iyambae, y ya constituidos los autogobiernos de Uru Chipaya y Raqaypampa (la primera autonomía de base territorial), las instancias estatales y otras de la sociedad civil<sup>2</sup> aún reconocen en la división política administrativa del Estado Plurinacional solo a 339 municipios, por lo que el reto está en promover el debate sobre la reconstitución de los *territorios* a partir del reconocimiento real de las autonomías indígenas en el nuevo mapa político administrativo del país. Esto representa promover que las instancias estatales, en todos sus niveles, señalen que Bolivia hoy, política y administrativamente, se constituye por nueve departamentos, 337 municipios, tres autonomías indígenas originarias campesinas y una región autónoma.

Respecto al horizonte de la reconstitución de los *territorios*, en el marco del proceso autonómico, las experiencias más visibles se encuentran en el proceso de reconstitución de la Nación Guaraní, por la vía de región indígena originaria campesina, con la consolidación de las autonomías indígenas de Charagua Iyambae y Gutiérrez en el departamento de Santa Cruz, y Huacaya y Macharetí en el departamento de Chuquisaca; o en la reconstitución territorial de las naciones de Jacha Karangas y Killakas en el departamento de Oruro, con las autonomías de Totorá Marka, Corque Marka, Salinas de Garci Mendoza, Santiago de Andamarca,

2 En la página web del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM), en la que se brinda información sobre los municipios del país, aún se consigna a Charagua como un gobierno autónomo municipal: <http://www.doctoraedicilia.com/mapamunicipios.php?departamento=7&municipio=268&button=Ver+municipio>

Curahuara de Carangas, Turco, San Pedro de Condo y Ayllu Tanka Villa Esperanza; también se encuentra la posibilidad de reconstituir los *territorios* del pueblo Chiquitano y Mojeño por vía de la región indígena, con la consolidación de los procesos autónomos de Lomerío, Monte Verde y San Miguel de Velasco en Santa Cruz; y el del TIM I y el posible acceso a un proceso de conversión del municipio de San Ignacio de Mojos a AIOC en el departamento del Beni.

## Avances, dificultades y desafíos

La consolidación del modelo autonómico avanzó en los últimos años lentamente. Varios son los elementos que nos permiten sustentar esta afirmación. Desde el desarrollo legislativo y la puesta en vigencia de los Estatutos Autonómicos, consideradas normas básicas institucionales de desarrollo de las entidades territoriales, se puede observar que a la fecha solo tres departamentos (Tarija, Pando y Santa Cruz) cuentan con una norma vigente. Por otro lado, en el ámbito municipal, de 337 *entidades autónomas*, solo 15 han logrado poner en vigencia sus Cartas Orgánicas, luego de concluido el cuarto proceso de consulta desarrollado entre 2015 y 2018. En el caso de los pueblos indígenas, solo tres pueblos indígenas han logrado superar la larga marcha de la autonomía indígena y luego de haber aprobado su Estatuto Autonómico, hoy se encuentran en proceso de conformación de su gobierno autónomo.

Este limitado avance en el proceso autonómico encuentra sus dificultades en el ordenamiento jurídico vigente. En el caso de las AIOC –que constituyen la vanguardia en el debate sobre la posibilidad de un nuevo mapa político administrativo y un nuevo ordenamiento territorial basado en los *territorios* que ocuparon estos pueblos de manera anterior a la Colonia y base del Estado Plurinacional (Tapia, 2015)–, la norma se ha encargado de incluir requisitos y condiciones que imposibilitan en particular el ejercicio del derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas, y de manera general para el proceso autonómico.

Desde el ámbito territorial, el reto sustancial se encuentra en la profundización del reconocimiento de las AIOC, como experiencias que invitan a rediscutir la condición territorial del Estado en clave de Estado Plurinacional.

## Vocablos de referencia

Autogestión territorial indígena – Autonomías – Autogobierno – Derechos colectivos – Plurinacionalidad

## Bibliografía

Berraondo, Mikel. (2009). *Territorios indígenas. Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho*. Santa Cruz de la Sierra: IPES/Almaciga/CEJIS.

CIDOB (1993). *Proyecto de Ley de Pueblo Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia Boliviana*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Exeni, José Luis (2015). *El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: F. Rosa Luxemburgo/Proyecto ALICE/CES.

Garcés, Fernando (2010). *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la experiencia*. La Paz: NINA/Agua Sustentable/CEJIS/CENDA.

Mazurek, Hubert (2006). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. La Paz: PIEB.

Tapia, Luis (2015). *El horizonte plurinacional*. La Paz: Autodeterminación.

## Normativa

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

——— (2010). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez”*. La Paz: Gaceta Oficial.

República de Bolivia (1967). *Constitución Política del Estado de la República de Bolivia*. La Paz: Gaceta Oficial.



**[ Los autores ]**



## Pablo Antezana Quiroga

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Boliviana San Pablo, cuenta con posgrados en Gobernabilidad y Escenarios Prospectivos (Flasco Argentina), Innovación Política (Asuntos del Sur), y Educación Superior y Docencia Universitaria (UMSA); actualmente es maestrante en Filosofía y Ciencia Política (CIDES-UMSA). Fue investigador del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos de PNUD, investigador del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) y actualmente es Coordinador Académico del Instituto para la Democracia Intercultural (IDI) del Tribunal Supremo Electoral. Entre sus publicaciones más importantes, en las que participó como investigador, se puede mencionar *La protesta social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 1* (PNUD, Fundación UNIR Siglo XXI Editores), *Crisis global y democracia en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 2* (OEA, PNUD, Siglo XXI Editores) y *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina. Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional* (OEA, PNUD, Plural Editores).

## Marcelo Arequipa Azurduy

Politólogo, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es docente de pregrado en las carreras de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana y de la Universidad Mayor de San Andrés, y de la maestría en Filosofía y Ciencia Política del CIDES-UMSA. Sus temas de investigación son: élites políticas, partidos políticos, democracia y teoría política.

## José Antonio Calasich Pacheco

Comunicador Social por la Universidad Católica Boliviana, con estudios de posgrado en Comunicación para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar. Tiene experiencia en investigación en comunicación, género y estudios culturales. Realizó trabajo vinculado con comunicación, derechos humanos, educación cívica y democracia, en especial en procesos de consulta y participación ciudadana. Así como en el diseño de estrategias de comunicación, el diseño y ejecución de proyectos de promoción en temas de inclusión, diálogo con poblaciones diversas y lucha

contra la discriminación. Actualmente es responsable de Concertación Social y Comunicación, de un Programa del BID para las ciudades de La Paz y El Alto.

.....

## Francisco Canedo Sánchez de Lozada

Politólogo con Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia; actualmente es doctorante en Teoría Crítica. Fue investigador del Informe Temático de Desarrollo Humano de PNUD Bolivia, analista e investigador en temas de gobernabilidad democrática, investigador y coordinador adjunto del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos de PNUD hasta 2014. Entre 2015 y 2017 se desempeñó como jefe de Investigación y Análisis del Tribunal Supremo Electoral, y como asesor de Vocalía. Milita con las feministas. Entre sus publicaciones más relevantes se puede mencionar Perú: *la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo* (La Paz, Plural Editores. 2012); *El estado de la opinión* (La Paz, PNUD-IDH. 2007); “La hora de la inclusión”. En: *América Latina, del Neoliberalismo al Neodesarrollismo* (Buenos Aires, Siglo XXI Editores. 2013).

.....

## Luis Claros Terán

Filósofo y economista. Docente investigador y coordinador de la Maestría en Filosofía y Ciencia Política del CIDES. Docente en las carreras de Sociología y Filosofía de la Universidad Mayor de San Andrés. Autor de: *Tensiones ineludibles. Ensayos metateóricos sobre democracia, desarrollo y cultura* (2019). *Sentido e ideología. Cuestiones de teoría y método* (2017). *Traumas e ilusiones. El “mestizaje” en el pensamiento boliviano contemporáneo* (2016). *Colonialidad y violencia cognitivas. Ensayos político-epistemológicos* (2011).

.....

## Sofía Cordero Ponce

Doctora en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos por Flacso Ecuador. Docente del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, Ecuador. Las áreas de estudio de la autora son: Estado, plurinacionalidad, democracia intercultural, descentralización y autonomías, gestión local y políticas públicas para pueblos indígenas. Sus publicaciones más recientes son:

“El movimiento indígena en el gobierno de Rafael Correa: diez años de retrocesos y contradicciones”. En: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (La Paz, PNUD. 2018); “Estado Plurinacional y autodeterminación indígena”. En: *La Migrana. Revista de análisis político* (La Paz. 2017).

.....

## **José Luis Exeni Rodríguez**

Comunicador y politólogo. Fue investigador posdoctoral del Proyecto Europeo de Investigación ALICE, Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, Portugal, con especialidad en constitucionalismo transformador y democracia. Doctor en Investigación en Ciencia Política y maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede académica México. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Católica Boliviana. Fue presidente de la Corte Nacional Electoral y vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Actualmente es coordinador de proyectos del área de Democracia de la Fundación Friedrich Ebert (FES Bolivia). Es autor de varios estudios y publicaciones sobre comunicación política, democracia y autogobierno indígena; docente en programas de posgrado y consultor nacional e internacional en comunicación estratégica, análisis de escenarios prospectivos y reforma electoral.

.....

## **Fernando García Yapur**

Politólogo, doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana (UIA) México. Fue investigador del Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia (PIEB) y del Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia (CIS). Actualmente es especialista en política pública y gestión del conocimiento del Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y de la Democracia Intercultural, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia). Cuenta con publicaciones sobre política y democracia, investiga temáticas relativas a la “política desde abajo”, y los formatos de participación y relacionamiento de los campesinos indígenas con el Estado. Uno de sus últimos trabajos de coedición es el libro: *Diversidad institucional: autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia* (2019).

.....

## Paulino Guarachi Huanca

Aymara, estudió Ciencias Jurídicas y Contabilidad. Fue Secretario de Prensa (1987-1989) y Secretario Ejecutivo (1992-1994) de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB; Subsecretario de Desarrollo Rural para implementar la Ley de Participación Popular(1996-1997); Viceministro de Asuntos Indígenas y Campesinos (2002); consultor de organismos internacionales (Cooperación Suiza, Dinamarca y Alemana) y nacionales Fundación TIERRA (2003 a 2013). Es fundador y Director Ejecutivo de Fundación Uñatatawi (2014-2019) e investigador sobre acceso, tenencia y uso de la tierra en el altiplano; autonomía indígena como ejercicio de la libre determinación. Entre sus publicaciones se encuentran: *Patarani, la vida en torno a la tierra* (2005). “Totora Marka: ‘Chakanización de la autonomía originaria’, proceso de autonomía indígena en Bolivia” (2015). “¿Porqué perdió el SÍ en Totora Marka?” (2016) y “Consolidación de la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya” (2017).

.....

## Karina Herrera Miller

Comunicadora social, maestra en Comunicación y Desarrollo por la Universidad Andina Simón Bolívar y participante del programa de Ciencias y Humanidades para el Desarrollo Interdisciplinario de la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad Autónoma Nacional de México (2014-2016).Fue Directora Nacional del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral (TSE), en el periodo 2015-2018. Es investigadora en temas de comunicación política, comunicación intercultural; consultora en temas de planificación de la comunicación de programas y proyectos de desarrollo de instancias públicas y de agencias de cooperación internacional; docente de pre y posgrado en la Universidad Mayor de San Andrés, Universidad Andina Simón Bolívar y la Universidad Pública de El Alto en Bolivia, e invitada docente y expositora de otros posgrados en Bolivia y América Latina. Es autora y coautora de libros y varios artículos publicados en revistas especializadas de Comunicación en América Latina y España.

.....

## Elías Huanca Castillo

Abogado, licenciado por la Universidad Mayor de San Andrés, culminó la maestría en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar. Cumplió funciones en el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) entre 2012 y 2016. Actualmente asiste en temáticas relacionadas con derechos políticos y mecanismos democráticos promovidos por la ciudadanía boliviana, con énfasis en derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son parte de las acciones del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

.....

## Elizabeth Huanca Coila

Cursa el doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador y es magister en Gestión y Políticas Públicas. Activista Indianista-Katarista, con más de 15 años de trabajo y publicaciones en derechos indígenas, de mujeres indígenas, ambientales, políticos colectivos e individuales; democracia comunitaria e intercultural y gestión territorial. Forma parte de redes de mujeres indígenas.

.....

## George Komadina Rimassa

Sociólogo por la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba y de la École des Hautes Études de Sciences Sociales-París. Es profesor e investigador de la UMSS y consultor independiente. Publicó diversos trabajos sobre temáticas políticas, sociológicas y educativas, entre ellos: *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba* (2007).

.....

## Kantuta Lara Delgado

Antropóloga por la Universidad Técnica de Oruro, cuenta con una maestría en Ciencias Sociales realizada en la Universidad de la Cordillera, con mención en Antropología Amazónica. Actualmente es becaria del doctorado del programa

Economía de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, bajo convenio entre la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM y la Universidad Nacional Agraria la Molina del Perú UNALM. Toda su vida profesional la desempeñó en las tierras bajas con los pueblos indígenas de la Amazonia en procesos de consolidación, gestión de los territorios indígenas y fortalecimiento organizativo, además del trabajo con mujeres, gobernanza e interculturalidad. Entre sus publicaciones se puede citar: *Ingresos económicos en hogares de la TCO Tacana I* en coautoría (2017). *Gestión territorial indígena: Un encuentro entre economías TIPNIS-TCO Tacana I* (2014).

.....

## **José Ledezma Cáceres**

Agrónomo, con adscripción identitaria voluntaria guaraní, donde reside desde hace 20 años. En la comunidad Yukeriti (Parapitiguasu) logró entender la realidad guaraní; fue coordinador de la propuesta guaraní a la Asamblea Constituyente y técnico en Autonomía Indígena por la Asamblea del Pueblo Guaraní; apoyó en la formulación del Estatuto de la Autonomía Guaraní en Huacaya. Actualmente contribuye en la implementación de la AIOC Charagua Iyambae mediante el Órgano de Decisión Colectiva-ÑemboatiGwasu. Participa activamente en la vida organizativa guaraní y documenta su pensamiento en investigaciones, artículos, publicaciones, fotografías, diseño gráfico, diseño editorial y videos.

.....

## **Rafael Loayza Bueno**

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Católica Boliviana (UCB) y magister of Science en Teoría Social de la Universidad de Bristol, en el Reino Unido. Fue investigador visitante de la Hansard Society para el departamento de Democracia y Gobernabilidad de London School of Economics and Political Science (LSE); presidente de la Asociación Boliviana de Carreras de Comunicación Social (Aboccs); periodista; profesor de “sociología” en la carreras de Historia y Filosofía de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y de Ciencias Políticas en la UCB; parlamentario y Viceministro de Estado. Es Director del Departamento de Comunicación Social de la UCB y profesor titular de Teoría Social en la carrera de Comunicación Social de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de esta misma instancia.

.....

## Oscar Loayza Cossío

Ingeniero agrónomo con mención en desarrollo rural. Posgrado en Áreas Protegidas, Geografía Humana e Investigación Ambiental y Social. Fue director de las áreas protegidas nacionales de Ulla Ulla (Apolobamba) y Madidi; director de Planificación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (Sernap); coordinador de agua y biodiversidad en la Fundación Intercooperation. Docente universitario de pre y posgrado, y consultor de organizaciones nacionales e internacionales. Cuenta con 24 años de trabajo en procesos de gestión territorial en áreas protegidas, territorios indígenas y municipios rurales. Recibió varios reconocimientos, entre ellos el premio Kenton Miller de la WCPA-UICN a la innovación en la gestión de áreas. Es Subdirector del Programa de Conservación del Gran Paisaje Madidi y Coordinador de Gestión Territorial Integral y Áreas Protegidas en WCS-Bolivia. Entre sus publicaciones se encuentran: *Bosque y agua para la vida del pueblo leco de Apolo*; *Gestión compartida: el caso del pueblo indígena Leco y el Parque Nacional Madidi*; *Territorios compartidos - construyendo un modelo de gestión entre el Parque Madidi y el pueblo indígena leco de Apolo*.

## Carlos Mamani Condori

Historiador, realizó sus estudios en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador. Entre 2008 y 2010 fue miembro y presidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas (UNPFII). Actualmente es profesor titular emérito de Historia Precolombina y Colonial de la carrera de Antropología en la UMSA.

## Pablo Mamani Ramírez

Sociólogo por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA-Bolivia). Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador) y Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM-México). Trabaja en temáticas de Estado, poder, movimientos sociales, indianismo-katarismo, élites o *qamirisaymaras*, entre otros, con publicación de varios libros y artículos.

## **Daniel Moreno Morales**

Sociólogo cochabambino, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Vanderbilt, en Estados Unidos. Fue Director Ejecutivo de Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública entre 2014 y 2020. Es profesor invitado en distintas universidades y consultor experto en estudios de opinión pública. Coordinó algunos de los principales estudios comparativos internacionales de cultura política en el país, como LAPOP y la encuesta mundial de valores.

.....

## **Mónica Novillo González**

Comunicadora social con especialidad en género, políticas públicas y presupuestos sensibles al género contra la pobreza en América Latina y el Caribe; cursó la maestría en Políticas Públicas de Género. Fue responsable de los programas y áreas en el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), por 12 años coordinadora de la Red de Trabajadoras/es de la Información y Comunicación (RED ADA) y el Grupo de Trabajo sobre Embarazo no Deseado y Aborto en Cochabamba. Coordina la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM) y es consultora de IDEA Internacional, el PNUD, ONUSIDA y ONU Mujeres. Es Directora Ejecutiva de la Coordinadora de la Mujer; copresidenta del Grupo Feminista de la Alianza de Organizaciones de Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo y columnista del Diario Opinión. Cuenta con publicaciones sobre participación política de las mujeres, género y VIH/sida.

.....

## **Álvaro Pop Ac**

Activista Maya, politólogo, experto en relaciones internacionales y derechos de los pueblos indígenas. Presidió el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas. En 2016 fue distinguido con la Orden Isabel la Católica, por el apoyo a la cooperación entre pueblos y su alto liderazgo a escala nacional e internacional. Actualmente es Secretario Técnico del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (Filac). Trabajó y escribió sobre democracia electoral e interculturalidad, derechos de pueblos indígenas y movimientos sociales.

.....

## **Pedro Portugal Mollinedo**

Historiador. Fue militante del Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA); Alcalde Municipal de la segunda sección de la provincia Murillo, La Paz y director del Centro Chitakolla. Actualmente es director del periódico digital Pukara, columnista del periódico Página Siete, y autor de varios trabajos y ensayos sobre la realidad indígena en Bolivia.

.....

## **Norma Rios Portugal**

Estudió Filosofía y Sociología en la Universidad Mayor de San Andrés, realizó el posgrado en Filosofía y Ciencia Política en el CIDES-UMSA. Cuenta con publicaciones sobre democracia, política y teoría de la historia, entre las que destacan: “Las formas del pluralismo, la política y la igualdad. Antagonismo, agonismo y consenso” (2015) y “La figura de Tupaj Katari en la historiografía del Nacionalismo Revolucionario” (2019). Actualmente se desempeña como Jefa de la sección Análisis e Investigación del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

.....

## **Krystel Roca Heredia**

Licenciada internacionalista, con especialidad en Resolución de Conflictos. Docente de la Universidad NUR para la carrera de Relaciones Internacionales. Su línea de trabajo está referida a la lectura y el análisis de la coyuntura internacional, la configuración del orden estructural desde aspectos relacionados a la sociología y las teorías alternativas. Publicó artículos para Percontari, la Revista de Colegio Abierta de Filosofía y Cronistas Latinoamericanos.

.....

## **Salvador Romero Ballivián**

Licenciado, magister y doctor en Sociología Política del Instituto de Estudios Políticos de París. Fue Vocal, Vicepresidente y Presidente de la Corte Nacional Electoral (2004-2008); Vocal y Vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz-Sala

provincias (1995-1998); Director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras (2011-2014); Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH) entre 2014 y 2015; consultor responsable de la división electoral de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH, 2017-2018); Secretario Ejecutivo del proyecto de acompañamiento técnico al proceso electoral mexicano 2018, organizado por CAPEL-IIDH y los organismos electorales. Es Presidente del Tribunal Supremo Electoral y docente de Ciencias Políticas en la Universidad Católica Boliviana. Entre sus publicaciones se encuentran: *Diccionario biográfico de parlamentarios* (2018); *Democracia, elecciones y violencia en América Latina* (2017, director); *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado* (2005) y las obras literarias: *Última tarde y otras crónicas* (2014) y la novela *Mañana, después del diluvio, mi amor* (2016).

.....

## Vilma Romero Tapia

Licenciada en Ciencias de la Educación y magister en Derechos Humanos. Especialista internacional en Pueblos Indígenas. Entre 1997 y 2003 se desempeñó como observadora de Derechos Humanos y Oficial Política de la Misión de Paz de la ONU para Guatemala, MINUGUA. Durante los años 2006 y 2007 coordinó el Proyecto Diálogo e Interculturalismo en el PNUD-Bolivia. Entre 2007 y 2017 fue Oficial de Derechos Humanos en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y responsable del seguimiento a la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas. Actualmente es consultora independiente en derechos humanos.

.....

## Bernarda Sanabria Tovar

Feminista, activista por los derechos humanos y politóloga. El eje central de su trabajo es género, en el marco del fortalecimiento democrático y del sistema político, la desnaturalización de los sistemas de dominación; y la defensa y reivindicación de la identidad y la expresión de género, así como la orientación sexual. Trabajó en la Coordinadora de la Mujer y en el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Actualmente es asesora del Fondo de Estudios y Expertos en Prevención de la Violencia Contra las Mujeres de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ.

.....

## **Carmen Sánchez García**

Es docente investigadora, con ejercicio de docencia en pre y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Andrés. Participó en varias investigaciones y cuenta con publicaciones sobre desarrollo, estudios rurales, trabajo, estudios de género, democracia, paridad y participación política de las mujeres.

.....

## **Omar Santa Cruz Soriano**

Sociólogo, con maestría en Sociología, ambos por la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Organizó la Unidad de Análisis e Investigación, y fue responsable de movilización ciudadana de la ex Corte Nacional Electoral. Actualmente es jefe de departamento de educación y fortalecimiento democrático intercultural del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral TSE).

.....

## **Pilar Uriona Crespo**

Politóloga, cuenta con diplomado en Educación Superior. Fue representante en Bolivia del IISH de Holanda y miembro del Observatorio Social de Análisis del Conflicto en América Latina-Clacso. Es investigadora y trabaja como consultora en derechos humanos y feminismos, entre sus publicaciones se encuentran: *De la presencia a la autodeterminación: género en los procesos electorales 2009-2010. El origen y el orden: poder simbólico y diferencia sexual en un mito fundante andino.*

.....

## **Miguel Vargas Delgado**

Abogado por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), cursa la maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar y cuenta con el diplomado en Pueblos Indígenas: Derechos y Planes de Vida por la Facultad de Ciencias Sociales y el IIAyA de la UMSA. Es Director Ejecutivo del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Su trabajo se vincula a la temática indígena con énfasis en autonomía, participación política, consulta previa,

pluralismo jurídico, democracia intercultural y democracia comunitaria. Es autor del libro *Democracia comunitaria, entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz* (PIEB, 2014).

.....

## **Gonzalo Vargas Rivas**

Magister en Antropología. Fue Asesor Técnico en la Asamblea Constituyente y del Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas; docente en la Universidad Católica Boliviana (UCB) de Cochabamba. Entre sus publicaciones se encuentran: *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 indígenas en el Estado Plurinacional boliviano* (2017).

.....

## **Jorge Viaña Uzieda**

Economista, investigador y docente de la UMSA (CIDES, Economía, Sociología, Filosofía), UPEA, UFRO Chile, U-PIEB -ISEAT, Academia Diplomática de Bolivia, Universidad Indígena Aymara. Fue coordinador de varios posgrados, realizó investigaciones y publicó libros sobre interculturalidad, descolonización, democracia intercultural y marxismo. Entre sus últimas publicaciones se encuentra: “Luchas para la transición” (2017). *Configuración y horizontes del Estado Plurinacional* (2014).

.....

## **Fredy Villagómez Guzmán**

Sociólogo. Director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), Regional Altiplano. 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. Cuenta con varios artículos sobre derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo de las autonomías indígenas en Bolivia, publicados en prensa y revistas.

.....

## Víctor Villalta Hinojosa

Quechua, licenciado en Ciencias Sociales, Políticas y Jurídicas con diplomado en Pedagogía. Fue Coordinador Nacional del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) del Ministerio de Trabajo, con apoyo del BID; Coordinador del Programa Regional de Fortalecimiento de los Pueblos Indígenas en América Latina de la Cooperación Alemana (GIZ) en Bolivia; miembro del Directorio del Consejo Nacional Educativo de la Nación Quechua (Cenaq); Asesor de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del Norte de Potosí (FSUTCNP) y docente de Gestión Municipal en idioma quechua.

Actualmente es Director Nacional del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Sifde) del Tribunal Supremo Electoral e investigador en temas de interculturalidad, democracia comunitaria e indígena y gestión pública intercultural.

.....

## Salvador Schavelzon

Profesor e investigador en la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP); doctor y magister en Antropología Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro; profesor en Ciencias Antropológicas en la Universidad de Buenos Aires. Tiene un posdoctorado por la Universidad de California (Davis), donde también actuó como profesor visitante. Su tesis de doctorado, titulada *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*, fue publicada en La Paz por Plural Editores, Clacso, IWGIA y CEJIS (2012). Tiene publicaciones sobre cosmopolítica indígena, antropología del Estado, Estados Plurinacionales, América Latina y teorías nativas sobre el Estado.

.....



# **[Las instituciones]**



# ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El OEP goza de autonomía funcional e independencia respecto a otros órganos del Estado, con los cuales se relaciona, coopera y coordina sobre la base de la independencia y la separación de poderes para el adecuado ejercicio de sus competencias y atribuciones. (Arts. 2 y 4, Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional).

Las competencias del OEP son administrar el régimen democrático, el registro cívico y la justicia electoral; fiscalizar a organizaciones políticas y organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales. La integridad de la estructura del Órgano Electoral Plurinacional es la base para asegurar el cumplimiento de su función electoral de manera exclusiva en todo el territorio nacional y en los asientos electorales ubicados en el exterior. La función esencial del OEP es garantizar el ejercicio de la Democracia Intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia, que se basa en la complementariedad de las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria. (Arts. 1 y 5, Ley N° 018).

El OEP está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral; los Tribunales Electorales Departamentales; los Juzgados Electorales; los Jurados de las Mesas de Sufragio y los Notarios Electorales. (Art. 3, Ley N° 018).

.....

## TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel de autoridad del OEP (Art. 206 de la CPE) con sede en la ciudad de La Paz, y su Máxima Autoridad Ejecutiva es la Sala Plena, que adopta sus decisiones y resoluciones con la mayoría absoluta de vocales en ejercicio en sesiones públicas, excepto las declaradas en reserva de acuerdo a Reglamento Interno. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional. (Arts. 11 y 17, Ley N° 018).

El TSE está compuesto por siete vocales, de los cuales al menos dos son de origen indígena originario campesino, y al menos tres, mujeres, quienes desempeñan sus funciones por un período de seis años. (Art. 12, Ley N° 018).

El TSE brinda asistencia a la ciudadanía a través del Servicio de Registro Cívico (SERECI), el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

.....

## **IDEA INTERNACIONAL**

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia en todo el mundo como aspiración universal del ser humano y factor dinamizador del desarrollo sostenible. Así, en IDEA Internacional impulsamos la creación, el fortalecimiento y la protección de instituciones y procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestro ideal es “un mundo donde instituciones, procesos y actores democráticos son (sean) inclusivos, rindan cuentas y generen (creen) desarrollo sostenible para todas las personas”.

### **Qué hacemos**

Nuestra labor se centra en tres principales esferas de acción: los procesos electorales, los procesos de construcción constitucional, y la participación y la representación política. Los temas relativos al género, la inclusión, la sensibilidad ante los conflictos y el desarrollo sostenible forman parte de todos nuestros ámbitos de trabajo. IDEA Internacional elabora análisis de las tendencias democráticas mundiales y regionales; produce conocimientos comparados acerca de las buenas prácticas democráticas internacionales; brinda asistencia técnica y promueve el desarrollo de capacidades sobre reformas democráticas a los actores que toman parte en los procesos democráticos, y genera diálogos en torno a cuestiones pertinentes para el debate público sobre la democracia y su construcción.

### **Dónde trabajamos**

IDEA Internacional tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas regionales y nacionales en África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, y Europa. Además, es Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

El *Diccionario de la democracia intercultural en Bolivia* manifiesta y reivindica una manera de aproximarse y abordar los contornos de modalidades de democracia que se afirman simultáneamente como ancladas en la tradición, en el manto antiguo de la costumbre, al mismo tiempo que novedosas y portadoras de ruptura. El *Diccionario* busca aprehender ese movimiento, reflexionar sobre él, mencionar sus logros y avances, señalar algunos de sus límites, vislumbrar algunas de sus probables evoluciones.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza  
Cooperación Suiza en Bolivia