

## COLECCIÓN 25 ANIVERSARIO

DEBATES SOBRE DESARROLLO  
E INSERCIÓN INTERNACIONAL

*Alfredo Seoane y Elizabeth Jiménez (Coordinadores)*

ECONOMÍAS INDÍGENAS. ESTADOS DEL ARTE  
DESDE BOLIVIA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA

*José Núñez del Prado*

APROVECHAMIENTO ESTRATÉGICO  
DE RECURSOS RENOVABLES EN BOLIVIA

*Jorge Albarracín, Oscar Bazoberry y José Núñez del Prado  
(Coordinadores)*

CAMBIO CLIMÁTICO Y ADAPTACIÓN EN EL ALTIPLANO

*Elizabeth Jiménez (Coordinadora)*

PLURALISMO EPISTEMOLÓGICO

*Luis Tapia Mealla (Coordinador)*

DEMOCRACIA Y TEORÍA POLÍTICA EN MOVIMIENTO

*Luis Tapia Mealla (Coordinador)*

PENSANDO LA DEMOCRACIA GEOPOLÍTICAMENTE

*Luis Tapia Mealla*

¿NACION(ES) BOLIVIANA(S)?:  
INSTITUCIONALIDAD PARA NOSOTROS MISMOS

*Gonzalo Rojas Ortuste (Coordinador)*

LA CULTURA POLÍTICA DE LAS ELITES  
EN BOLIVIA (1982-2005)

*Gonzalo Rojas Ortuste*

ESTADO Y TERRITORIO.  
LA DISPUTA POST CONSTITUCIONAL

*Gloria Ardaya Salinas*

ESTUDIOS URBANOS  
EN LA ENCRUCIJADA DE LA INTERDISCIPLINARIDAD

*Fernanda Wanderley (Coordinadora)*

POBLACIÓN Y DESARROLLO

*Manigeh Roosta (Coordinadora)*

DE LOS PRE-SUPUESTOS A LOS PRESUPUESTOS:  
PUGNA Y CONSTRUCCIÓN ESTATAL, 1900-1950.

*Rossana Barragán R., José Peres Cajías,  
Carmen Soltz y Jorge Derpic*

CRECIMIENTO, EMPLEO  
Y BIENESTAR SOCIAL EN BOLIVIA

*Fernanda Wanderley*

DERECHO AL CUIDADO  
Y MIGRACIÓN FEMENINA EN BOLIVIA

*Cecilia Salazar, Elizabeth Jiménez y Fernanda Wanderley*

Este volumen está concebido como un conjunto de reflexiones y propuestas en relación a dos temas relacionados entre sí. El primero tiene que ver con la manera que hoy se está respondiendo a la pregunta sobre la identidad colectiva de la bolivianidad. Si hasta los 90s nación y bolivianidad eran sinónimos en nuestro país, hoy ya no lo son, pero el gentilicio “boliviano/a” tampoco ha desaparecido. En congruencia con ello, la nueva Constitución ha dado cabida a formas institucionales que permiten expresar las diferencias identitarias, por lo que la reforma del Estado que se avecina --en el amplio abanico de la descentralización y las autonomías posibles-- debe compatibilizarlas para viabilizarlas. Por eso, el tema del segundo apartado de este volumen es la institucionalidad pública destinada a dar cabida a las reformas.

Una reflexión responsable y profunda sobre todos estos aspectos, como la que se pretende en este libro, puede significar nuestra proyección colectiva y exitosa a futuro.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID

comunidad académica de la Universidad Mayor de San Andrés celebra este 2009 los 25 años de historia de trabajo universitario ininterrumpidos de su Postgrado en Ciencia del Desarrollo (CIDES), fundado en julio de 1984 como una experiencia pionera para crear las bases de un trabajo multidisciplinario en estudios del desarrollo.

# ¿NACIÓN O NACIONES BOLIVIANA(S)

INSTITUCIONALIDAD PARA NOSOTROS MISMOS

Gonzalo Rojas Ortuste (Coordinador)



Facultades de Derecho y Ciencias Políticas, a las que se incorporaron las de Humanidades, Agronomía, impulsando variados programas de maestrías que, al expandirse sobre todo en la década de los años 90, llevaron a nuestra institución a tener una dependencia orgánica directa del Vicerrectorado. La importante historia de 25 años del CIDES es parte de nuestra organización.

## AUTORES EN ESTE VOLUMEN

Gonzalo Rojas Ortuste (Coordinador)

Xavier Albó

Rafael Archondo

Gloria Ardaya

Gustavo Bonifaz

Jorge Komadina Rimassa

Isaac Sandoval Rodríguez

Javier Sanjinés C.

Carlos Toranzo Roca

# **¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos**

*Gonzalo Rojas Ortuste (Coordinador)*





¿Nación o naciones boliviana(s)?.  
Institucionalidad para nosotros mismos  
COLECCIÓN 25 ANIVERSARIO

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo; por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político y al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Esta publicación ha sido posible gracias al auspicio de AECID y Universidad Complutense de Madrid.

Cuidado de edición: Rafael Archondo y Cecilia Salazar

Portada: Frank Arbelo

© CIDES-UMSA, 2009  
Primera edición: octubre de 2009  
D.L.: 4-1-2345-09  
ISBN: 978-99954-754-1-3

Producción

Impreso en Bolivia



# Índice

---

*Presentación* ..... 7

*Prólogo*

Rafael Archondo ..... 13

## PARTE PRIMERA

### ¿Quiénes somos los/as bolivianos/as hoy?

*Javier Sanjinés*

Ensayos fundacionales y espectros de la Historia. .... 21

*Carlos Toranzo*

Repensando el mestizaje en Bolivia. .... 45

*Xavier Albó*

Muchas naciones en una. .... 63

*Jorge Komadina*

Identidad democrática y proceso de cambio. .... 99

**PARTE SEGUNDA**  
**Hacia diseños institucionales plurales**

***Isaac Sandoval Rodríguez***

Ciudadanía, Estado y democracia en Bolivia. .... 113

***Gloria Ardaya***

La autonomía y la descentralización  
como posibilidad de reconfiguración del  
Estado y de la política en Bolivia. .... 151

***Gustavo Bonifaz***

Cerrando brechas. Hacia una autonomía intercultural  
para La Paz ..... 175

***Gonzalo Rojas Ortuste***

Epílogo crítico: Reconciliación. .... 231

**AUTORES** ..... 239

## *Presentación*

### **25 Años de Vida: Un acontecimiento para pensar el Desarrollo**

---

La comunidad académica de la Universidad Mayor de San Andrés celebra este 2009 los 25 años de historia de trabajo universitario ininterrumpidos de su Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), fundado en julio de 1984 como una experiencia pionera para crear las bases de un trabajo multidisciplinario en estudios del desarrollo.

Respondiendo a las importantes demandas de especialización académica en este campo -que involucra diferentes áreas del conocimiento- el CIDES emergió inicialmente como un acuerdo entre las Facultades de Economía, Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas, a las que luego se incorporaron las de Humanidades y Agronomía, impulsando variados programas de maestrías que, al expandirse sobre todo en la década de los años 90, llevaron a nuestra institución a tener una dependencia orgánica directa del Vicerrectorado.

La importante historia de 25 años del CIDES refleja varias fases de nuestra organización, estructuración y consolidación institucional y académica que se ha desarrollado bajo las condiciones del avance de las ciencias, las tecnologías, las tendencias del pensamiento y de las sociedades contemporáneas, y principalmente bajo los contextos históricos nacional, regional y mundial que han condicionado la educación superior pública y sobre todo postgradual. Estos contextos han sido determinantes de las condiciones en las que se han planteado los retos y proyectos de organización de nuestro postgrado que, en su constitución, también coronó un anhelo en la búsqueda por restablecer los equilibrios en la formación superior con el resto de los países latinoamericanos.

La coincidencia de estos 25 años de vida institucional y académica en el trabajo postgradual con los 27 años de democracia ininterrumpida en el país, ha permitido que el pensamiento y conocimiento, las controversias y debates alrededor de las teorías, metodologías y de la realidad misma -que tienen en la universidad pública su espacio genuino de mayor libertad para producirse- se hayan podido desplegar en niveles de profundización propios del postgrado. Sin embargo, este trabajo debió sortear, al mismo tiempo, las dificultades provocadas por las políticas de ajustes neoliberales que condenaron los postgrados a su virtual privatización al interior de la universidad pública, aspecto sobre el que el CIDES se ha empeñado en generar un debate abierto y claro, de cara a la tradición democrática, popular y emancipatoria de nuestra Casa Superior.

En esos contextos, en el ciclo largo de los 25 años de vida se ha realizado una importante acumulación académica que ha permitido el aprendizaje de un trabajo multidisciplinario en la construcción de la oferta de formación en el nivel de maestrías y su posterior salto hacia el Doctorado en Ciencias del Desarrollo, manteniendo la perspectiva del enfoque macro histórico en el estudio de los procesos económicos, políticos y sociales. También se han mantenido y enriquecido sus fines de formación de profesionales sensibles al tiempo actual y futuro en el campo de las ciencias sociales y humanas, de promoción de la formación de una escuela de pensamiento sobre los temas de desarrollo desde una visión multidisciplinaria de la realidad, de producción de teorías que dialoguen con el pensamiento regional y universal, de investigación para generar conocimiento que contribuya con metodologías adecuadas para aprehender la multidimensionalidad de la vida social, de articulación de la docencia con investigación y producción de conocimientos, de diálogo, difusión y debates sobre los avances de investigación y producción intelectual nacional, regional y mundial, de contribución en la generación de estrategias de desarrollo para el país y el departamento, y de preservación del CIDES como núcleo académico de una universidad pública.

Estos fines se fueron realizando bajo principios y ejes de organización que hemos venido enriqueciendo en el tiempo, en el marco de procesos de reformas y reflexión autocrítica que han ido produciendo avances y cambios, acordes con los cambios histórico políticos de las últimas décadas, y con la dinámica de las ciencias sociales y humanas. Entre esos principios y ejes organizativos incorporamos: la necesidad de pensar el desarrollo –campo problemático en torno al cual se organiza

la identidad del CIDES- como movimiento de la sociedad, economía, cultura, estado, poder y naturaleza en su historicidad contradictoria; el desafío de construir la complejidad multi, inter y transdisciplinaria en el trabajo de formación e investigación que sólo puede avanzar en el tiempo y en el marco de una comunidad académica interna que los articula; el pluralismo teórico como requisito de la autonomía intelectual, para evitar la adscripción a determinada corriente de pensamiento en particular y garantizar la democracia en el seno de la institución; la consideración de la realidad nacional y su transformación como referente fundamental de la formación y producción de conocimientos; y la consolidación de una comunidad de profesionales como sustento de la transmisión y producción de conocimientos multidisciplinares en interacción mutua y con otras comunidades académicas.

25 años de trabajo cierran un ciclo de cara a esa construcción y consolidación de fines y principios académicos e institucionales, que han dejado al CIDES como institución con significativas capacidades para responder a los desafíos específicos de formación e investigación de cara a la realidad nacional y a las profundas transformaciones políticas, estatales y sociales que vivimos actualmente en el país; con la consolidación de una planta estable de docentes investigadores de tiempo completo y calificación de nivel doctoral, con programas de formación en niveles de maestría y doctorado que actualizan sus contenidos y profundizan su carácter multi e interdisciplinares de manera constante, y con significativos vínculos con universidades, facultades, postgrados e institutos nacionales e internacionales, con redes académicas como CLACSO, REDIBEP, FLACSO y otras.

No menos importante ha sido el afán inclusivo que -en los últimos años- ha ido afianzando el progresivo carácter de postgrado público del CIDES, con la reducción de costos de colegiatura y mayores compromisos de trabajo académico por parte de su comunidad de docentes investigadores, para evitar que la condición socioeconómica precaria de la mayoría de los profesionales bolivianos sea obstáculo al acceso a una formación postgradual de alta calidad.

De cara a este renovado desafío, nos hemos propuesto como comunidad celebrar los 25 años de vida académica institucional publicando un conjunto de libros elaborados individual y colectivamente por los docentes investigadores del CIDES, por docentes investigadores nacio-

nales e internacionales que pasan por nuestras aulas; y que visualizan reflexiones e investigaciones que se realizan como parte del trabajo académico cotidiano.

La colección aborda una diversidad de temas asociados con diferentes dimensiones de la construcción del conocimiento y del desarrollo mismo, sus principios, aspectos estructurales, históricos y normativos; temas que desafían el propio concepto de desarrollo y apuntan a su construcción intercultural a tono con la coyuntura de cambios en el país y el mundo. En ese marco, estamos conscientes que la noción de desarrollo está pasando por serios procesos de crítica y reconstrucción, por las connotaciones evolucionistas y eurocéntricas predominantes en sus principales formulaciones, pensadas de cara a la construcción y ampliación de estados nacionales y de un proyecto económico y cultural dirigido a una progresiva modernización capitalista homogénea que busca la creciente satisfacción material e individual, fundada en formas que han amenazado con subordinar y transformar otros principios, culturas y conocimientos a su imagen y semejanza.

Ahora son procesos de globalización y mundialización capitalista los que están modificando sustancialmente esas condiciones y poniendo en entredicho lo que se ha entendido y ofrecido convencionalmente como desarrollo, a partir de importantes desplazamientos en las expectativas, de los cambios políticos y culturales que se manifiestan en nuevas conductas de la población a nivel mundial, y del desmoronamiento de las certidumbres y promesas del progreso. Por eso, también es urgente vislumbrar nuevas perspectivas, lo que implica emprender una tarea de re-interpretación de la cuestión nacional y de la coyuntura global actual que, a todas luces, es una coyuntura de cambio de época, marcada por la presencia de varias crisis: las crisis alimentaria y de seguridad humana, la crisis del empleo, la crisis energética y sus desafíos para el futuro de la industria de los hidrocarburos; crisis todas atravesadas por la de la economía internacional originada en lo que algunos analistas consideran el colapso de la base productiva de la economía de los Estados Unidos a causa de una desmesurada especulación financiera, y su capacidad de arrastre hacia otros países.

En su conjunto, estas crisis son materia de intensos debates sobre sus orígenes, consecuencias, especificidad, sus tiempos y los modos de ser remontadas. Crecen así los acuerdos sobre la necesidad de cambios fundamentales en los principios y paradigmas del desarrollo que, fundado en el

crecimiento económico, el individuo racional, la ausencia de lugar y comunidad, la separación entre cultura y naturaleza, entre economía y sociedad, entre economía y naturaleza, la primacía del conocimiento experto, etc., se impuso por sobre cualquier otra forma de ser, pensar y soñar el futuro. Sin embargo, las otras formas de hacerlo están surgiendo como reacciones a las crisis y también como imaginarios de mundos distintos que intentan restituir la unidad y armonía de lo separado, lo primordial del sitio o territorio y de racionalidades colectivas, la contención del progreso de cara a un desplazamiento hacia el ser humano entre otras aristas. Estas forman asoman ahora desde prácticas y experiencias que han convivido -invisibilizadas- con las formas dominantes y que es preciso articular.

Recogiendo las experiencias que le son propias, el CIDES-UMSA se ha propuesto contribuir a un mejor y nítido debate sobre estas posibilidades de encuentro o desencuentro entre las diferentes opciones de desarrollo, dotándolas de los argumentos necesarios que permitan vislumbrar sus posibilidades futuras de cara a una transformación de estructuras sociales, políticas y culturales, en un marco ineludible de construcción de más justicia, democracia, igualdad para una profunda cohesión social y cultural.

Este desafío pasa por iniciar una sistematización de los debates sobre diferentes campos y ámbitos de la realidad de cara a los cambios políticos fundamentales en la región y particularmente en nuestro país, y en los propios parámetros del patrón de desarrollo y globalización actuales. Así, los libros que componen la serie de esta colección de aniversario tocan temas referidos al futuro de la minería y los hidrocarburos, al desarrollo productivo de la industria, al cambio climático en Los Andes y sus efectos sobre la agricultura, al contexto general de crisis y de vulnerabilidad de precios de los productos fundados en recursos naturales; tocan las cuestiones del empleo y regímenes de bienestar, de población y migraciones, de género, de las llamadas economías indígenas, de la democracia y otros temas vinculados con dimensiones culturales y políticas del desarrollo.

Esperamos que, con base en esta colección, podamos generar y compartir reflexiones y debates sobre sus diferentes temas y aproximarnos a una discusión sistemática sobre las “ciencias del desarrollo” en su perspectiva multidisciplinaria, para proyectar hacia los próximos años lo que se ha logrado consolidar como estructuras, estrategias y principios de organización de reflexiones y programas académicos y sustituir lo

que ya no es suficiente ni pertinente para enfrentar esta coyuntura de crisis mundial, de cuestionamientos a los “paradigmas del desarrollo” y los patrones de la globalización, pero también de cambios políticos que traen nuevas promesas para el mundo, la región y particularmente para nuestro país.

*Ivonne Farah Henrich*  
**Directora CIDES – UMSA**

La Paz, Julio de 2009

## *Prólogo*

# **Rumbo al Estado Intercultural**

---

*Rafael Archondo*

El que usted tiene en sus manos, es un libro diverso. Contiene textos de Xavier Albó, Gloria Ardaya, Gustavo Bonifaz, Jorge Komadina, Isaac Sandoval Rodríguez, Javier Sanjinés y Carlos Toranzo. Para quien los conoce y ha leído, la sola mención de los autores es una evidencia irrefutable de la variedad anunciada. Los reúne, sin embargo, una preocupación compartida: el devenir de Bolivia tras la aprobación, el 25 de enero de 2009, de una nueva Constitución Política del Estado. A raíz de ello, el CIDES UMSA les pidió su aporte.

Nuestros siete autores despiertan preocupación y esperanza, buen ánimo y desasosiego, dependiendo de la óptica que asuman en cada uno de sus análisis. Albó, Sanjinés, Sandoval y Komadina corren por las sendas de un optimismo por lo que vendrá, mientras Toranzo, Ardaya y, en menor medida, Bonifaz, optan por la cautela, que a momentos raya en el escepticismo. Mientras Komadina despeja temores y rastrea las huellas de la república en la nueva Constitución, Ardaya siente que lo escarbado es aún insuficiente y que queda pendiente mucha más legislación para terminar de aclarar la ruta. Mientras Albó defiende la emergencia estadística e histórica de las múltiples identidades indígenas, Toranzo contrapone la urgencia de reconocer diversos mestizajes, irreductibles a categorías estáticas y clasificadoras. De su parte, en una aproximación más universal y bibliográfica, Sanjinés encuentra en Mariátegui varias de las respuestas que ni Arguedas ni Tamayo ni Montenegro supieron construir de manera sistemática. En su caso, Bonifaz repasa la historia larga del país y de La Paz como región, para después precisar mejor lo que podría ser un Estado Inter, antes que multicultural.

El caso es que los siete van tras las huellas de lo que será este país en breve, cuando todos y todas, oficialistas u opositores, nos pongamos a poner en marcha una Constitución que ha abierto muchas rutas, pero que se niega a revelarnos las pistas de llegada. En efecto, si algo caracteriza a esta nueva Carta Magna es el repertorio de luces verdes que entrega a quienes quieren ponerse a dibujar mapas y replantear territorios con sus consiguientes identidades. Algunos autores del nuevo texto han dicho, como Raúl Prada, que ésta es una constitución de transición. No parecen estar equivocados. Los reformadores tienen piedra libre ahora para tensar correlaciones de fuerza y seguir avanzando en la reconfiguración de cuánta sed identitaria se halle por el camino. En algún momento sabremos, a fuerza de referendos repetidos y propuestas de estatuto, cómo deberá dibujarse la nueva división política de la patria.

Yo, por mi parte, en el papel de humilde prologuista, me animo a desbrozar una interpretación propia del debate en curso. Para el caso de este libro, no es la octava forma de mirar la vida, es apenas un apunte crítico al manejo específico de un par de datos.

Soy de los que cree que el Estado no es “síntesis connotada de la sociedad”, como se recupera habitualmente de Hegel, sino, síntesis extrapolable de la política. En consecuencia, el Estado refleja, creo, más lo que sus élites políticas desean y proyectan sobre la sociedad, que lo que ésta busca expresar haciendo uso del “idioma” estatal.

Me explico. Las élites políticas, a las que pertenecen nuestros siete autores y probablemente también, su seguro servidor, manifestamos nuestros deseos y anhelos reformadores, labrando un Estado, que, a juicio nuestro, es el que mejor representa lo que nosotros consideramos ideal para una mejor convivencia. Ya O'Donnell (2004) nos advertía que el Estado es todo menos una asociación voluntaria, porque ha surgido históricamente de un acto de monopolio de la fuerza física. Agregó algo más: ese hecho de violencia vino acompañado de la invariable compañía de quienes sin hacer uso de las bayonetas, secundan sus dentelladas, planificando lo que perciben como el bien común venidero.

Así, nuestro Estado Plurinacional es, y no puede ser de otra manera, fruto de la imaginación activa de las nuevas élites políticas bolivianas, reunidas primero en Sucre (2006), luego en Oruro (2007) y finalmente en La Paz (2008). No sintetiza a la sociedad, sino lo que en este momento es la

metáfora más convincente de sociedad disponible. Nadie niega que aquello contenga la fuerza de la representación, la condensación de numerosos anhelos populares, pero no por ello deja de ser armazón elitista de quienes concentran las prerrogativas de hablar a nombre de todos.

Una yapa más. La nueva Constitución no solo refleja un diagnóstico de la sociedad, diseñado por las élites políticas, también define las rutas por las que ésta debería transitar. Es entonces una extrapolación de sus deseos. En el caso de la Carta Magna aprobada en enero de 2009, no queda muy clara la forma final que adquirirá el Estado, pero sí las herramientas para alcanzar a algunas de sus importantes variantes. Puede como no puede haber una reconfiguración de territorios; puede como no puede destruirse la integridad departamental en multitud de regiones; puede o no puede haber una agregación de municipios alrededor de banderas étnicas más abarcadoras. Eso habrá que verlo con paciencia o azoro, dependiendo del caso.

Acabamos de dar un viraje interesante. Si el Estado es construcción elitista, entonces lo recomendable es estudiar a las élites, como lo ha venido haciendo Gonzalo Rojas desde un tiempo atrás. Usemos entonces esta muestra ponderada de siete pensamientos para ejercitar lo recomendado.

¿Qué es lo indígena?, ¿qué es lo mestizo? Albó y Toranzo discuten estas definiciones desde que los conocemos. En este libro también lo hacen. Tomando distancia de sus posturas, podemos concluir que ambas son clasificaciones cada vez más resbalosas. Mestizo es quien no quiere declararse indígena, como lo prueba el censo de 2001, cuando algo más de un tercio de los censados prefirió ser “ninguno” a ser “perteneciente a algún pueblo indígena”. Pero también es quien no quiere declararse “blanco”, como lo prueba nuestra pura intuición, al imaginar que alguien tuviera ante sí ambas opciones de respuesta. No ser indígena ni blanco es algo muy común, pero sobre todo, algo muy confortable. Es como permanecer neutral en medio de una guerra, solo mirando de palco la ira de las trincheras. Y en esto Albó tiene razón. Más que una identidad específica, la acepción “mestizo” es un refugio, un lugar donde uno pide asilo y se esconde para no asumir embarazosas etiquetas. Resulta siendo entonces una figura muy laxa, gelatinosa, poco apropiada para afincar en ella políticas estatales.

Sin embargo, a la marca “indígena” tampoco le va mejor. Albó y Molina nos enseñaron que la definición tiene dos patas, una con elementos activos y otra, con pasivos. Los primeros dependen decididamente del porta-

dor de la identidad; los segundos resultan siendo heredados y no conllevan fuerza interna del individuo. Lo activo es la autoidentificación. Es cuando la persona decide proclamarse indígena sin importar lo que digan los demás (Manfred Reyes Villa confesó una vez que cuando le hicieron la pregunta en el censo, contestó “aymara”, porque había nacido en La Paz). Mientras que lo pasivo es el lugar de nacimiento y el idioma.

Ay, cuánto trabajo les ha costado poner en pie una definición decente de lo indígena. Lentamente han ido entendiendo, aunque no lo reconocerán jamás, que lo único firme en ese artefacto es la autoidentificación. Y es que lo que hoy llamamos “mundo indígena” es predominantemente urbano y castellano parlante.

Veamos solo dos datos nunca usados por los autores, pese a contar con el mismo arsenal de cifras. Una de las estadísticas deliberadamente olvidada es la que resulta del cruce de edad e idioma materno (censo 2001). Mientras los ancianos de 65 y más años en un 38.8% tienen al castellano como idioma materno, entre los niños y jóvenes de 10 a 14, ese porcentaje ya ha subido al 73.4%. Sin embargo, entre los jóvenes, que nacieron en ciudades y solo hablan castellano, un importante 38% se considera indígena. Se me antoja que ocho años después, este porcentaje es bastante más alto, dado el orgullo por lo indígena que se despliega con fuerza desde 2006.

Ahí, en la bifurcación de ambas variables está contenido un terremoto teórico. La identidad indígena ha dejado de ser, o quizás nunca fue, algo fundado en el idioma o en el lugar de nacimiento. Es, por encima de todo, una opción de fuerte carga política. Ser indígena hoy, en la Bolivia del Estado Plurinacional, es participar de una ideología compleja, cargada de nacionalismo y metas ideales de país grande y respetado.

En consecuencia, si el Estado es proyección extrapolable de las élites políticas, lo que tenemos aquí y ahora es un deseo de reconstruir políticamente supuestos moldes ancestrales, que, en realidad, nos ponen en la vereda opuesta del liberalismo y sus derivados. En efecto, no retornamos al Tahuantinsuyu, solo figuramos hacerlo, pero para montar un Estado que sea la antítesis del esquema previo. Ahí, creo está el sustrato de todo este debate y la razón por la cual solo algunas estadísticas nos resultan convenientes.

Por todo ello, aprovecho la oportunidad para adscribirme a la idea de un Estado Inter-cultural (Bonifaz). Lo entiendo sobre todo como la nacionalización de lo indígena, es decir, su conversión en patrimonio de todos.

No es la “indianización” del país, sino su contrario, la puesta en oferta de todo lo indígena como recurso útil y productivo a fin de que quien lo use, lo aproveche sin remilgos. Por ejemplo, si la justicia comunitaria es mejor que la planteada por el Derecho Romano, yo la quiero para mí y no tendría que ser un privilegio de nadie, sino una puerta de entrada para cualquiera. Poner lo indígena en el centro es vulgarizarlo en el buen sentido de la palabra. Esto permitiría que seamos un mejor país, democratizando lo que tantos pregonan como cualitativamente mejor.

Hora de agradecer y leer a los siete ya citados.\* Enhorabuena.

\* También agradecemos, institucionalmente, a quien hace posible esta publicación Dña. Esther del Campo, docente e investigadora de la Universidad Complutense de Madrid; coordinadora responsable por parte de esta Universidad del Proyecto conjunto de Docencia (CIDES/UMSA-UCM) y, fundamentalmente, animadora del “Grupo de Estudios Políticos Bolivianos” en aquella ciudad.



## **PARTE PRIMERA**

**¿Quiénes somos los/as bolivianos/as hoy?**



## Ensayos fundacionales y espectros de la historia

---

Javier Sanjinés C.

Es un hecho que lo europeo tuvo un enorme impacto perturbador sobre la conciencia andina. La historiadora Sabine MacCormack afirma, por ejemplo, que el peso histórico hispano sobre los Andes erradicó casi por completo la voz del narrador nativo.<sup>1</sup> En efecto, los historiadores computaron sus narraciones según principios retóricos y conceptuales europeos que diferían de aquéllos que gobernaban las culturas locales. Así, de manera inevitable, quedaron en juego, tanto bajo la colonización española, como bajo el pensamiento construido con posterioridad a la Independencia, dos visiones de cómo comprender la realidad: la metropolitana (“eurocéntrica”) y la local (“subalterna”).

El problema que atañe a este trabajo no sólo tiene que ver con el hecho de que el pensamiento “eurocéntrico” distorsionó la historia local, sino también con el conflicto que produjo la aplicación de categorías historiográficas europeas que desatendieron aquellos aspectos de las culturas locales que no les eran familiares. La falta, por ejemplo, de familiaridad con el tiempo circular andino y con el funcionamiento del sistema económico de complementariedad y de reciprocidad, llevó a los historiadores a concentrarse sólo en temas que eran accesibles desde la memoria europea del pasado, regulada por el tiempo histórico (la concatenación lineal entre el pasado, el presente y el futuro). De esta manera, el proceso histórico, regulado por su razonamiento eurocéntrico, reprimió y relegó a un segundo plano el conocimiento andino del pasado.

---

<sup>1</sup> MACCORMACK, Sabine. 1995. “‘En los tiempos muy antiguos...’ Cómo se recordaba el pasado en el Perú de la Colonia temprana”. *Procesos. Revista Ecuatoriana e Historia* 7: 3-33.

Difundido por la cultura letrada, es decir, por los textos literarios --las crónicas y, posteriormente, los ensayos y las novelas-- que representaban imaginariamente la situación contemporánea de su cultura, este proceso histórico tuvo una larga e importante trayectoria que, en el caso latinoamericano, culminó en los conocidos ensayos fundacionales de nuestras naciones.

Estos ensayos estuvieron ligados al “capitalismo de imprenta” estudiado por Benedict Anderson.<sup>2</sup>

“Fundacionales” son los ensayos escritos, entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, por intelectuales que tuvieron la capacidad de representar lo público sin ser propiamente historiadores, sociólogos o científicos sociales. Fueron “hombres de letras” que estaban, como dice Edward Said, “en relación simbólica con el tiempo en que les tocó vivir”.<sup>3</sup>

Debemos hacer particular hincapié en el hecho de que olvidamos con mucha frecuencia el carácter “representacional” de estos textos literarios, es decir, el hecho de que fueron “representaciones imaginarias” de la realidad, no encuestas sociológicas ni documentos históricos que hubiesen podido explicar directamente la realidad, particularidad ésta que frecuentemente olvidan conocidos historiadores y científicos sociales. Los “ensayos fundacionales” eran elaboraciones metafórico-simbólicas de la realidad, es decir, visiones ideológicas de una determinada época. Eran la representación imaginaria del modo como determinados grupos o clases sociales reproducían su existencia, siguiendo o rompiendo con patrones establecidos por el poder político hegemónico.

Uno de tales ensayos “representacionales”, apreciado como polémico por sectores de la élite cultural andina de habla hispana, fue *Pueblo enfermo*, de Alcides Arguedas, quien observó la realidad boliviana desde

---

<sup>2</sup> Por “capitalismo de imprenta” Anderson entiende tres cosas: 1) que el lenguaje (el latín y las lenguas que derivaron de él) fue primordial para la construcción de la nación. El nacionalismo privilegió el uso de las lenguas vernáculas por sobre el latín. Lo que le dio a la lengua su estrecha relación con el nacionalismo fue la coincidencia entre el capitalismo y la tecnología de imprenta; 2) la capacidad de que determinadas lenguas --aquéllas que adquirieron fijeza y estabilidad en el empleo de la gramática-- dominasen el aparato administrativo del Estado; 3) la construcción de una “alta cultura”, capaz de dominar a la sociedad y de definirla de acuerdo con su capacidad “totalizadora” (Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities*. London: Verso)

<sup>3</sup> SAID, Edward. 2002. *Reflections on Exile and Other Essays*. Cambridge, Mass: Harvard University Press: 43

métodos que reprodujeron el pensamiento eurocéntrico de la modernidad; que distanciaron temporalmente al indio porque lo apartaron del presente y lo fundieron con el espacio andino. Por ello, me parece que la estética política —estudia tanto la forma literaria, como el contenido social— asentada en la “espacialización del tiempo”<sup>4</sup> fue una de las características salientes de esta gama de estudios que, aferrados a la modernidad europea, desconocía o rechazaba la peculiar presencia del pasado andino en el presente.

Veamos, pues, dicha espacialización, y el consiguiente relegamiento del pasado indígena, en la obra de Arguedas. El conocido escritor boliviano concibió como “irracional” el hecho de que los acontecimientos humanos también tuviesen su carácter sobrenatural y embrujado. Nada más alejado de lo sobrenatural, de lo que hoy la mirada subalterna observa como “tiempo de los dioses”,<sup>5</sup> que el razonamiento lógico de ensayos como el de Arguedas, concebido por el autor para explicar la imbricación de las razas con la peculiar geografía boliviana.

## I

Publicado en Barcelona, *Pueblo enfermo* causó un impacto no del todo favorable en la élite boliviana de principios del siglo XX. El ensayo estableció una relación mecánica entre el hombre y el medio ambiente, y postuló una visión predominantemente fatalista de la realidad boliviana. El medio geográfico, determinante en la constitución de los agrupamientos humanos, y las razas, que también determinan la psicología colectiva de los pueblos, fueron los ejes a partir de los cuales se desarrollaba, en el momento en que Arguedas escribía su ensayo, un análisis de la realidad nacional lleno de prejuicios. De este modo, el ser del indio llevaba el sello de la fatalidad, estando determinado exclusivamente por la acción mecánica

<sup>4</sup> Entendemos por “espacialización del tiempo” una de las características más importantes de la modernidad. Es una forma cultural “espectral y fantasmática” que oculta el tiempo pretérito incorporado a su producción. En tensión con la producción sincrónica del espacio, el tiempo es asincrónico: resucita imágenes anteriores a la presencia del modo de producción capitalista. Se trata de imágenes “preexistentes” que crean conflicto porque contradicen la metáfora espacial de la sociedad en expansión, en desarrollo. Al relacionarse con el espacio en un plano de igualdad (el sociólogo norteamericano Harry Harootunian, citando a Henri Lefebvre ([1974] 2000), denomina “ritmo” a esta relación y opone a la condensación del tiempo en espacio la expansión de las “no contemporaneidades contemporáneas”. Mostrar la presencia de estas “no contemporaneidades” es ver que el sistema capitalista desincroniza y produce desigualdades (Harootunian, Harry. 2005. “Some Thoughts on Comparability and the Space-Time Problem”. *boundary 2* 32:2: 23-52).

<sup>5</sup> CHAKRABARTY, Dipesh. 2000. *Provincializing Europe*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

e inmodificable que la meseta altioplánica ejercía sobre él. “La pampa y el indio no son sino una sola identidad”, escribía Arguedas. Luego, afirmaba: “El aspecto físico de la llanura...ha moldeado el espíritu del indio de manera extraña. Nótese en el hombre del altiplano la dureza del carácter, la aridez de sentimientos, la absoluta ausencia de afecciones estéticas”.<sup>6</sup> Y esta relación determinista entre el hombre y el medio ambiente, que luego se hizo extensiva a la explicación del atraso de la República por la accidentada geografía del territorio, ignoraba otros ingredientes históricos, económicos y sociales —el escritor no hace mención alguna a cómo el indígena percibía su pasado— que tenían igual o mayor importancia que los factores espaciales que Arguedas expone. De acuerdo con esta visión, el ser humano había perdido toda su capacidad para transformar la naturaleza. Esta pérdida era comprobable con el desequilibrio profundo que Arguedas veía entre el territorio y la calidad de la población. Por ello, Arguedas sacó en conclusión que no había la estabilidad y la armonía necesarias para que se produjese el progreso, ni que echase a andar el ansiado tiempo histórico de la modernidad. Si Europa era una vasta llanura uniforme, Bolivia era un espacio agreste y caótico. Así, el medio geográfico determinaba tanto la posibilidad como la imposibilidad de establecer el desarrollo.

La importancia que la elaboración del argumento espacio-temporal —particularmente la forma cultural del tiempo— ocupa en mi análisis, me lleva a redundar en la fuerza que la territorialización del indio tuvo en el ensayo de Arguedas. En el territorio fragmentado e incomunicado de la Bolivia de principios del siglo XX, Arguedas expresaba la necesidad de racionalizar el espacio, de darle un sentido que superase las supersticiones religiosas y otras prácticas “prelógicas”, supuestamente inútiles y absurdas. Tanto hacendados como indígenas eran rechazados por el autor porque resultaban ser expresiones socio-económicas de un pasado ilógico que no permitía echar a andar el tiempo histórico de la modernidad y del progreso. De acuerdo con esta manera de pensar, eurocéntrica en el pleno sentido de la palabra, sólo la superación de vetustos sistemas de explotación y de aprovechamiento de los recursos naturales daría lugar a la historia humana que imprimiría el desarrollo capitalista.

Bajo esta concepción de la historia, que observaba lo local desde afuera, desde visiones deterministas y evolutivas donde primaba el conocimiento eurocéntrico, se ubica el lugar que Arguedas le asignaba al indígena. Éste no era más que una forma de conocer y de habitar el territorio. Recordemos

---

<sup>6</sup> ARGUEDAS, Alcides. [1909] 1937. *Pueblo enfermo*. Santiago de Chile: Ediciones Ercilla: 180.

que si la “pampa y el indio forman una sola identidad”, el determinismo de Arguedas llevaba a pensar que el indio no vivía en un territorio, sino que era el territorio. De esta manera, para Arguedas la naturaleza no era el telón de fondo donde sucedían las acciones, sino un todo que incluía al indio, que lo cosificaba y territorializaba. Bien lo expresa Leonardo García Pabón cuando afirma que, para Arguedas, “hablar de naturaleza es hacerlo también del indio y viceversa. Expresa este crítico boliviano que “la mirada racionalizadora de Arguedas, que propugna una nueva territorialización de la geografía, también va a abrir el camino a propuestas de racionalización del indio, es decir, a su ‘civilización’, su integración en el orden racional del Estado”. Se trata, como García Pabón explica, de “propuestas asentadas en la necesidad de ‘educar’ al indio, de las que se encargarán otros intelectuales bolivianos como Franz Tamayo”.<sup>7</sup>

Adversario intelectual de Arguedas, Tamayo se desvió imaginativamente (insisto en el hecho de que estos ensayos son representaciones imaginarias de la realidad) del concepto europeo de “civilización”, aceptado por el positivismo de la época, y propuso mirar más estrechamente la cultura local, quebrando así el darwinismo social dominante a principios del siglo XX. Si la “civilización” era el estadio al que se llegaba mediante la instrucción, Tamayo propuso supeditarla al ejercicio de la voluntad. La educación, entonces, no era el bagaje de conocimientos que almacenamos en el cerebro, sino aquello que forjamos con la voluntad. Más que las ideas y los conocimientos adquiridos con la inteligencia, lo que interesaba era el aprendizaje de las costumbres propias. Así es cómo Tamayo llegó a oponer la educación a la instrucción. Para él, la instrucción era objetiva, racional, pero intrascendente porque no permitía descubrir la esencia de la nación; por el contrario, la educación era subjetiva y trascendente porque llegaba a las profundidades del alma y del carácter, a las fuerzas vivas de nuestra existencia.

*Creación de la pedagogía nacional*, el ensayo “fundacional” de Tamayo, buscó descubrir la voluntad, el carácter nacional. Y a la realización de tal propósito, poco lograríamos, afirmaba Tamayo, con enviar a Europa comisiones pedagógicas que iban a observar modelos ajenos que no ayudaban en nada al descubrimiento de la propia vitalidad. En efecto, cotejadas la instrucción y la educación, la solución a la que llegó el ensayo de Tamayo no pudo ser más paradójica: la instrucción racional conducía a la momificación; la educación de la propia vitalidad, al hallazgo de la exis-

---

<sup>7</sup> GARCÍA Pabón, Leonardo. 1998. *La patria íntima*. La Paz, Bolivia: CESU/Plural editores: 123.

tencia. No era pensando sino actuando que llegaríamos a la aprehensión verdadera de la existencia. Y de esta desestimación de la razón surgió la sospecha irracionalista de que la inteligencia, alejada de las fuerzas vitales de la existencia, falsificaba la realidad.<sup>8</sup>

La educación era, por consiguiente, el despertar de la vitalidad nacional, y equivalía al despertar de las energías de la raza. En los primeros ensayos de *Creación de la pedagogía nacional*, Tamayo otorgó primacía a los aspectos internos, endógenos, de la cultura.<sup>9</sup> El carácter nacional no se hallaba en el criollo, ni en el mestizo, quien frecuentemente degeneraba en “cholo” revoltoso, sino en el indio subyugado. El indio tenía virtudes que no poseían el mestizo y el blanco. Era autónomo y fuerte, concreto y disciplinado. Era capaz de desplegar, aunque todavía estaba poco desarrollado, el esfuerzo que demandaba la vida social organizada. Toda su labor era fecunda, productiva, a pesar de la hostilidad en la que vivía y el desprecio de los otros sectores sociales. En suma, el indio era el depositario de la energía nacional.

Pero este discurso sobre lo autóctono, que pretendía recuperar al indígena, también recreaba la fractura que observáramos en Arguedas, es decir, la fractura del orden colonial, porque no podía resolver los sentidos encontrados del “interior” indígena, con su peculiar visión comunitaria, regida por el tiempo circular, y del “exterior” criollo-mestizo, regido por modelos de observación europeos. El discurso tamayano sobre lo autóctono reflejaba estos impulsos contradictorios. En efecto, al referirse a la energía vital indígena, *Creación de la pedagogía nacional* promovía la “diferencia” con los modelos europeos positivistas. Sin embargo, cuando propugnaba el desarrollo del intelecto mestizo, combinaba la diferencia indígena con formas occidentales que, aunque provenían del irracionalismo europeo que, a principios del siglo XX, contradecían el positivismo, correspondían a una mirada exógena de la cultura local, a la cual Tamayo intentaba devolver toda su fuerza y originalidad.

El doble discurso del ensayo de Tamayo tuvo una característica interesante: mientras afirmaba vehementemente que el dominio espiritual o cultural era un territorio soberano que no debía ser entregado a la civilización occidental, por otra parte forjaba un nuevo “modelo” cul-

<sup>8</sup> ALBARRACÍN, Juan. 1981. *El pensamiento filosófico de Tamayo y el irracionalismo alemán*. La Paz: Akapana: 78.

<sup>9</sup> TAMAYO, Franz. [1910] 1975 *La creación de la pedagogía nacional*. 1910. La Paz: Biblioteca del Sesquicentenario de la República.

tural que se apartaba del imaginario occidental sólo en apariencia. No era el positivismo afrancesado que guiaba la “comunidad imaginada” de este ensayo, sino el vitalismo irracional alemán que tomaba prestado de Nietzsche y de Schopenhauer para postular la nación étnica. En tal sentido, es muy difícil afirmar que Tamayo imaginaba una comunidad verdaderamente autóctona (en realidad, y como explicaré más tarde, no pudo lograrse semejante comunidad porque no se equilibró el tiempo con el espacio, ni se hizo el necesario esfuerzo por traer el pasado indígena al presente).

Tamayo no promovió la “doble crítica”, a la que Walter Mignolo se refiere para expresar la “epistemología fronteriza”<sup>10</sup> desde la cual la avanzada conciencia del pensador colonizado aprehende, a la vez, la conciencia del colonizador y del colonizado, mientras que el colonizador sólo conoce su conciencia monotópica y visualiza los acontecimientos desde su propia y exclusiva perspectiva eurocéntrica. En otras palabras, aunque el ensayo de Tamayo se empeñó en que creamos que había sido corregida la mirada del observador liberal-positivista, el punto de vista siguió siendo del colonizador europeo. Quizás se podría afirmar que Tamayo no fue un pensador auténticamente local, sino un pensador metropolitano temperado que no dejó de aplicar a la realidad colonizada métodos de observación europeos.

## II

Siguiendo el derrotero de estos ensayos fundacionales de la primera mitad del siglo XX, me parece que no ha sido tenida suficientemente en cuenta una de las maneras más interesantes de aproximar la tradición histórica europea al conocimiento local de las sociedades postcoloniales: me refiero al empleo de los géneros literarios (epopeya, drama, comedia, tragedia y novela) con el propósito de organizar y de dar sentido a acontecimientos humanos que se suceden ordenadamente en el tiempo. Este relacionamiento de la historia con la literatura viene de una manera de pensar la cultura de honda raigambre europea.<sup>11</sup> De Tucídides a los estudios en torno a la *Nueva Ciencia* de Giambattista Vico, grandes historiadores, interesados algunos de ellos en incorporar la estética a sus investigaciones, asimilaron los géneros literarios a su reflexión de lo histórico.

<sup>10</sup> MIGNOLO, Walter. 2000. *Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. New Jersey: Princeton University Press: 66-71

<sup>11</sup> *Ob.Cit.*: Said, 2000: 453-473

Sin embargo, y a pesar de lo útil que puede ser el empleo de categorías estéticas en la organización del pensamiento histórico, el apego a las coordenadas espacio-temporales de las grandes construcciones sistémicas de Occidente puede también ser problemático porque entorpece la comprensión local de sociedades postcoloniales dependientes y profundamente fragmentadas. En este sentido, el apego a la historia y a la alta cultura letrada de Occidente puede incluso oscurecer la adecuada comprensión de lo local. Emito este juicio a propósito de *Nacionalismo y coloniaje*, el ensayo de Carlos Montenegro que echó a andar la ideología del “nacionalismo revolucionario”, ligado a la Revolución democrático burguesa de 1952.

A pesar de sus indudables logros, de su contenido descolonizador antioligárquico, pienso que, en lo que concierne a la forma, este ensayo no superó el colonialismo, al que atacó y denunció. Su inclinación hacia la cultura letrada de Occidente le impidió ver con igual detenimiento las disparidades y las disyunciones que afectaban a la sociedad boliviana.

Pero antes de referirme a *Nacionalismo y coloniaje*, me parece prudente retornar al tema de la representación imaginaria y decir algo más sobre la relación entre la historia y la literatura.

Erich Auerbach, cuyo libro *Mimesis* se ubicó en la década de 1960 entre los ensayos críticos más importantes del siglo XX, asignaba al trabajo filológico la tarea de revisar minuciosamente los documentos del pasado, con el objetivo de no tergiversar la perspectiva histórica de la época y de la sociedad que era tema de análisis.<sup>12</sup> Auerbach, quien tradujo el trabajo de Giambattista Vico al alemán, quedó profundamente influenciado por el pensador italiano, particularmente por su teoría de la unidad de los períodos históricos. La “nueva ciencia” de Vico era el arte de leer los poemas heroicos griegos no como si fuesen escritos por algún racionalista del siglo XVIII, sino como producto de un momento histórico específico de construcción de la realidad, marcado por la metáfora y la poesía, y distanciado de la lógica deductiva. Hago esta acotación con el único propósito de acentuar el rigor y la seriedad con que esta tradición filológica se fijó en lo propio y construyó orgánicamente las tradiciones culturales histórico-literarias que interpretaban los diferentes momentos constitutivos de Occidente. ¿Sucedió lo propio cuando, en el otro lado del Atlántico, se pretendió interpretar tradiciones históricas y culturales diferentes y hasta contrastantes? ¿Es justo que las socie-

---

<sup>12</sup> AUERBACH, Erich. 1968. *Mimésis. La représentation de la réalité dans la littérature occidentale*. Traducido del alemán al francés por Cornelius Heim. París: Éditions Gallimard.

dades postcoloniales sean interpretadas con las mismas categorías mentales que sirvieron para interpretar la realidad europea? ¿No estuvimos ejercitando una violencia epistemológica sobre el objeto de estudio? Me hago estas conjeturas teniendo en mente a Nacionalismo y coloniaje, aunque soy consciente de la importancia que este ensayo tuvo en la construcción de nuestra propia modernidad. Me queda, sin embargo, la duda respecto del equilibrio entre la forma temporal y el contenido espacial del ensayo de Montenegro.

En *Nacionalismo y coloniaje*, Montenegro empleó los diferentes géneros literarios (epopeya, drama, comedia, tragedia y novela) para organizar y dar sentido prospectivo a las diferentes etapas de la historia boliviana republicana. En el ensayo se nota de inmediato la insistencia del ideólogo por abrir un nuevo “horizonte de expectativas”<sup>13</sup> al pueblo boliviano, horizonte que, al romper con las limitaciones del pasado oligárquico, se apegó a coordenadas espacio-temporales europeas que privilegiaron la novela, género burgués revolucionario por excelencia, y buscaron apartarse de las experiencias del pasado prerevolucionario, a las que Montenegro consideraba como constitutivas del pensamiento colonialista de la “antinación”.

A principios de la década de 1940, Montenegro buscaba “la verdad del devenir boliviano”,<sup>14</sup> alejándose del criterio “antibolivianista” de la historiografía oficial, que, al interpretar la realidad desde el punto de vista “retrógrado” de la oligarquía, había olvidado que el pueblo era la fuente nutricia de la nacionalidad. De este modo, si el criollaje oligárquico --la antinación—no pudo superar el colonialismo, sino que lo reprodujo, era hora de forjar una nueva construcción social, teleológica y prospectiva, que fuese capaz de representar los intereses de los sectores populares: me refiero a la nación. En este proceso, resulta instructivo observar que Montenegro se hallaba, en 1943, lejos del análisis de la nación emprendido después por la Teoría de la Dependencia. A pesar de ello, y teniendo en cuenta que

<sup>13</sup> “Horizonte de expectativas” es el término utilizado por el historiador alemán Reinhart Koselleck para referirse a la aceleración y al progreso que le dieron su “ritmo” a la modernidad (Koselleck, Reinhart. 2004. *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*. Traducción del alemán al inglés por Keith Tribe, New York: Columbia University Press). En efecto, la aceleración y el progreso, surgidos del ritmo impuesto por la Revolución Francesa, reemplazaron el hito histórico inmutable del Juicio Final por un mundo empírico que creció día a día en complejidad. El “horizonte de expectativas” aceleró el tiempo y acortó las distancias, de manera tal que los acontecimientos humanos fueron cambiando, tornándose interdependientes e intersubjetivos. Fue precisamente este movimiento que le permitió al idioma alemán distinguir entre *Historie* pura y simple, como acontecimiento totalizador del pasado, y el proceso evolutivo de las historias particulares, que recibe el nombre de *Geschichte*.

<sup>14</sup> MONTENEGRO, Carlos. [1943] 1994. *Nacionalismo y coloniaje*. 1943. La Paz: Editorial Juventud: 13.

el pensamiento de Montenegro respondió a un momento populista en que la teorización geopolítica postcolonial no estaba todavía desarrollada, me parece que uno de los aspectos más atractivos del ensayo de Montenegro es precisamente su interés en forjar un “horizonte de expectativas” que, al romper con la “experiencia del pasado”, se abriese al futuro de la construcción nacional, anticipando así la Revolución Nacional de 1952.

Al catalogar los aspectos más importantes del tiempo histórico propuesto bajo el horizonte de expectativas creado por *Nacionalismo y coloniaje*, salta a la vista la antinomia entre “nación” y “antinación”. Ella se originó en la necesidad que Montenegro tuvo de contrarrestar el caótico presente oligárquico liberal con el promisorio futuro democrático popular. Esta expectativa futura respondió, entonces, al puente que Montenegro, el ideólogo del “nacionalismo revolucionario”, tendió entre el ideal utópico y la degradada realidad. Dicho puente fue la noción de progreso.

Puesto que la noción de progreso abrió el paso a la temporalización de la historia, no está demás observar que, en el caso boliviano, la relación que Montenegro estableció entre la historia y los géneros literarios, permitió a la temporalización y a la prognosis también poner en movimiento la trama de Nacionalismo y coloniaje. Así, la épica nacional de principios del siglo XIX cedió ante el drama y la comedia de aquellos gobiernos que tergiversaron, con sus grotescas políticas caudillistas, la posibilidad de construir lo nacional. De este modo, la única posibilidad de recuperar el actuar racional se dio en el momento de relacionar la épica primigenia con “el impulso vitalista que no es otro que la novela”.<sup>15</sup>

Ligada al tiempo histórico de la modernidad, la novela estuvo, pues, intrínsecamente relacionada con la construcción del Estado nacional. Debido a que Montenegro observaba formalmente la realidad andina desde la novela burguesa, me parece que la propuesta de su ensayo no dejaba de plantear serios problemas epistemológicos. En efecto, Montenegro pareció seguir la lógica lukacsiano-hegeliana que hizo de la novela europea la forma precursora del porvenir. Obsérvese, entonces, que no era la forma literaria que pasaba por el contenido revolucionario, sino precisamente lo opuesto: la nación revolucionaria era formalmente explicada por la novela burguesa –Tolstoi y Dostoievski eran los ejemplos dados por Lukács--, por “la gran forma épica de nuestro tiempo”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Ob Cit.* Montenegro: 241

<sup>16</sup> LUKÁCS, Georges [1920] 1963. *La théorie du roman*. Traducido al francés por Jean Clairevoye. Paris: Éditions Gonthier.

En contraposición a la solución formal que Montenegro dio al contenido revolucionario de su ensayo, me parece que dos años antes de que se publicara *Nacionalismo y coloniaje*, José María Arguedas, el notable escritor peruano, refutaba, en 1941, con su novela *Yawar Fiesta*,<sup>17</sup> la solución urbana que Mariátegui le había dado al problema indio. Profundamente descolonizadora, *Yawar Fiesta* hacía precisamente lo que Montenegro dejaba olvidado: pasar la novela por el registro de la realidad no sólo andina, sino de la compleja dinámica, ya señalada por José Carlos Mariátegui, originalísimo intelectual marxista del momento, entre la sierra y la costa. En el momento en que escribía su novela, Arguedas refutaba a Mariátegui y descalificaba la legitimidad de los sectores sindicales urbanos para mediar en la solución del problema indio. En otras palabras, Arguedas negaba que las comunidades indígenas debieran seguir el derrotero ideológico de la modernidad sindical y proletaria urbana. Así, la complejidad de esta discusión superaba formalmente la mirada de Montenegro, quien no lograba producir el tipo de pensamiento descolonizador que ya se estaba dando en los Andes en el momento en que escribía su *Nacionalismo y coloniaje*.

Concluyo, pues, estas breves reflexiones en torno al ensayo de Montenegro con una última observación a propósito de la mimesis. Dado que, en la obra de Montenegro, el “devenir histórico”, el “horizonte de expectativas”, adoptaba la linealidad temporal del modelo europeo que le servía de instrumento de análisis, su libro tornaba la mimesis en mímica.<sup>18</sup> Mímica es mirar lo propio sin observar los vericuetos y los pliegues de la realidad; es decir, ver lo propio a través de un “pretexto”—en el caso de Montenegro la novela burguesa, el modelo letrado occidental de observación de la realidad—que allanaba las diferencias porque imponía un “antes” que anticipaba el significado y que simplificaba peligrosamente la lectura de la realidad. Así, *Nacionalismo y coloniaje* le sobreimponía a la realidad la lectura de un modelo que, repito, hoy está siendo seriamente cuestionado por posiciones emergentes que reclaman el derecho a existir desde los nuevos debates epistémicos, políticos y éticos. Estos debates, que no pueden ser reducidos a universales abstractos como la categoría hegeliana de la totalidad, cuya expresión estética es la novela burguesa, adoptan hoy la perspectiva de los movimientos sociales que, desde ese rearticulador presente que emplea el pasado como recurso, se

<sup>17</sup> ARGUEDAS, José María. 1941. *Yawar Fiesta*. Lima: Editorial Horizontes.

<sup>18</sup> BHABHA, Homi. 2002. “Of Mimicry and Man: The Ambivalences of Colonial Discourse”. En *Race Critical Theories*, editado por Philomena Essed y David Goldberg, 113-122. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

resisten a ser explicados bajo los principios uniformes de las filosofías de la historia.

Creo que estas observaciones realizadas en torno al ensayo de Montenegro pueden ser ampliadas a las convicciones nacionalistas de la clase media urbana. En efecto, gran parte de la intelectualidad de clase media tiene dificultades para comprender el choque epistemológico que la teorización descolonizadora del presente introduce en la comprensión historicista de Occidente. Convendrá, entonces, ahondar en los desequilibrios espacio-temporales que hoy nos obligan a cuestionar la aplicación irreflexiva e irrestricta del historicismo europeo. A fin de lograr este cometido, me permito hacer, a continuación, un corte en el análisis de los ensayos fundacionales y presentar la reflexión que Henri Lefebvre introdujo sobre el tema de lo espacio-temporal.

### III

Los tres ensayos fundacionales hasta aquí estudiados estuvieron relacionados con propuestas modernizadoras donde el tema del espacio ocultaba o relegaba a un segundo plano el aspecto del tiempo, particularmente el peso que los pasados en conflicto ejercían sobre la construcción del presente. Pero esta pérdida, este ocultamiento del tiempo, no era un hecho que afectase exclusivamente a nuestros más importantes ensayistas, sino un fenómeno generalizado que atañía a la cultura occidental, a su manera de plantear las cosas.

No hace mucho tiempo atrás, el historiador Harry Harootunian se interesaba en reavivar el tema de la temporalidad, en revelar las consecuencias que su opacamiento había tenido para el análisis social e histórico. Su revelador trabajo “Some Thoughts on Comparability and the Space-Time Problem”<sup>19</sup> reparaba críticamente en el hecho de que gran parte de los “estudios de área” tienen un impulso totalizador y holístico que privilegia el espacio por sobre el tiempo. Para Harootunian, el “giro espacial” que muestran los estudios más recientes en torno a la modernidad, incluyendo los que se entregan al análisis de las relaciones entre el centro y la periferia, la globalización y el imperio, redundan en la fijeza, en la posicionalidad y en la sincronía, de manera tal que la necesidad de establecer una relación más equilibrada entre el tiempo y el espacio parece haber quedado olvidada o relegada a un segundo plano. Vivimos, según Harootunian, una “espacialización de la teoría social” que está afirmada en el descubrimiento retrospectivo de la centralidad del espacio

---

<sup>19</sup> *Ob Cit.*:23-52

y de la comunicación en la constitución de los diferentes órdenes.<sup>20</sup> Apelando a categorías espaciales universalizadoras —actualmente la globalización domina nuestra agendas de investigación— la arena de la acción social ha desplazado cualquier otro tipo de causalidad explicativa de los fenómenos sociales. Son los espacios universales, totalizadores, que ahora explican el mundo cambiante de la modernidad. De esta manera, la “sincronicidad estática de lo espacial”<sup>21</sup> se ha impuesto sobre la reflexión temporal capaz de cuestionar los universales y de enjuiciarlos críticamente desde ópticas diferentes, renovadoras, que analizan los desfases que los vericuetos de lo local introducen en el derrotero del historicismo europeo.

La primacía de lo universal sobre lo local estaba firmemente postulada en el pensamiento eurocéntrico de Max Weber.<sup>22</sup> Gracias a su teoría comparativa de las formaciones religiosas y a la construcción de una tipología sociológica con pretensiones de universalidad, Weber logró establecer la primacía de un Occidente unificado que se impuso sobre las otras regiones del mundo. Todo ello se fundó en una comparación geopolítica pretendidamente atemporal.

Contemporáneo de Lenin, y escribiendo antes de la Primera Guerra Mundial, Weber construyó un poderoso argumento que enfrentó y, en última instancia, desplazó la noción marxista del modo de producción capitalista. De igual manera, el pensamiento sociológico de Weber ocultó el conflicto social que el modo de producción capitalista generó cuando se impuso sobre la realidad y domino el flujo de la vida cotidiana. A fin de oscurecer dicho conflicto, de esconderlo, el libro de Weber sobre el protestantismo y el capitalismo, publicado en 1904, mostró cómo la religión, portadora de todo el significado de la cultura, garantizaba la continuidad de la racionalidad capitalista que construía la modernidad.<sup>23</sup> Promoviendo la continuidad y ocultando las fisuras y

---

<sup>20</sup> *Ob. Cit:* 24

<sup>21</sup> *Ob Cit:* 30

<sup>22</sup> Recuerdo al lector que se trata acá del pensamiento de Weber interpretado por Henri Lefebvre, y reproducido en los trabajos de Harootunian. Para la lectura de ambos, el pensamiento social eurocéntrico introdujo una fisura fundamental entre Occidente y el resto del mundo. Esta fisura fue originalmente conceptualizada por el pensamiento social europeo, pero nadie como Max Weber para darle a dicha fisura el peso necesario, particularmente en sus análisis comparativos de las formaciones religiosas y en su tipología introducida en la sociología histórica. Tanto para Lefebvre, como para Harootunian, Weber agrandó el rompimiento entre el Occidente unificado y las sociedades restantes; también promovió el desequilibrio entre el tiempo y el espacio, dándole primacía a lo segundo y ocultando las propiedades de lo primero

<sup>23</sup> WEBER, Max. [1904] 2002. *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism*. 1904.

Traducido al inglés por Peter Baehr y Gordon C. Wells. New York: Penguin Books.

rupturas que el capitalismo introducía en la vida cotidiana, Weber logró imponer su visión progresista de la modernidad como un acontecimiento mundial irrefutable. Así, el pensamiento de Weber mutó las rupturas históricas entre el pasado y el presente, transformándolas en otro tipo de rompimiento, más geográfico que temporal, entre Occidente y el resto del mundo. De esta manera, vastos grupos humanos, tenidos como “prelógicos”, como “preexistentes”, quedaron estratégicamente alejados de la Historia, de la modernidad. Con Weber, la colonización adquirió el carácter de una modernidad avanzada. De igual modo, quedó allanado el camino para transformar las colonias, presentándolas como “lugares” de cultura premoderna, cuyo problemático distanciamiento de la modernidad sólo podía ser superado mediante el rechazo de la herencia indígena y la adquisición de la racionalidad desarrollista. En vez del capitalismo (la acumulación en el tiempo), la modernidad (la espacialización del tiempo) terminó siendo un lugar fijo, geográfico, distante de este otro espacio (vastas regiones del mundo) relegado, apartado, tenido como “premoderno”. Así, Europa quedó liberada, eximida, de romper con su pasado, mientras que el resto del mundo tuvo que adaptarse a la modernidad europea, no habiendo podido reclamar su identidad, ni ser capaz de asumir su propio pasado. Al haber quedado sustituido el capitalismo por la modernidad –tesis que promovió el pensamiento de Lefebvre-- quedaron también reemplazadas por la cultura las relaciones sociales de producción y de intercambio económico.

El “giro espacial” estuvo también relacionado con la moderna organización del Estado-nación. En *La production de l'espace*, Lefebvre anotó que es examinando la nación y el nacionalismo como nos aproximamos de manera concreta a la historia del espacio.<sup>24</sup> Explicaba Lefebvre que para aquellos teóricos que concebían la nación como un “territorio con fronteras naturales”, como un ente natural elaborado y procesado por la imaginación de quienes lo ocupan y lo dominan hegemónicamente, el espacio terminaba siendo un justificativo ideológico para la construcción burguesa del “nacionalismo absoluto” que “esconde las contradicciones de clase y postula una unidad ficticia que reduce los grandes temas nacionales y regionales a cuestiones lingüísticas y culturales de importancia menor”.<sup>25</sup> En efecto, era la “espacialización del tiempo” –la vimos en nuestro breve análisis del ensayo de Alcides Arguedas-- que llevó, de acuerdo con Harootunian, a teóricos como Benedict Anderson a relacio-

---

<sup>24</sup> LEFEBVRE, Henri. 2000. *La production de l'espace*. 1974. Paris: Anthropos: 132.

<sup>25</sup> *Ob Cit.*132

nar la unidad del Estado-nación con la fijeza del espacio, desentendiéndose su teoría de la “comunidad imaginaria” de la verdadera conexión temporal, no simplemente cultural (el acontecimiento histórico de la imprenta) entre el capitalismo y el nacionalismo.

En su conexión con el espacio, la nación-Estado comprendió dos momentos, dos acontecimientos temporales que, aunque fundamentales, no fueron siempre visibles, y que llevaron a Lefebvre a afirmar que “el tiempo vive dentro del espacio”.<sup>26</sup> Se trataba del mercado y de la violencia del Estado.

Lentamente construido a lo largo del tiempo histórico, del tiempo lineal y teleológico, el mercado siempre fue un conjunto de relaciones comerciales y de redes comunicacionales. Allí donde las ciudades dominan los espacios rurales, la formación social, económica y política del mercado nacional es diferente de aquél que, más apegado a la economía feudal pre-capitalista, se desarrolla en las zonas rurales.

El mercado nacional ha dependido siempre del nacimiento del “espíritu de burgo” que organiza el “espacio social” en relación con las fuerzas productivas existentes y con las relaciones de producción. En el curso de su crecimiento, las fuerzas productivas jamás se expandieron en un espacio preexistente, vacío, neutro, o solamente determinado geográficamente, climática o antropológicamente. Por ello, ni la naturaleza —clima y ubicación geográfica—, ni la cultura han podido explicar la producción del espacio social. Debido a la importancia que este hecho tuvo para la aparición del “espíritu de burgo” europeo, me permito, siguiendo a Lefebvre, describirlo con mayor detalle.

Fue en la Italia del siglo XIII donde surgió la historia más rica de ese movimiento temporal que, al dejar atrás la etapa del feudalismo, preparó lentamente la era industrial de los siglos XVIII y XIX. Aunque es cierto que Italia estaba ya atrasada en el momento histórico en que irrumpió la era industrial, era en Toscana donde la oligarquía urbana (comerciantes y burgueses) transformaron, poco a poco, los dominios señoriales (los latifundios) que poseían por compra o por herencia. En estas tierras se instaló un colonato que comenzó a percibir las ganancias de una parte de la producción de la tierra que trabajaba. El movimiento que entonces se produjo, y que construyó una nueva realidad social, no fue exclusivamente geográfico —ciudadino o rural— sino una relación dialéctica entre la

---

<sup>26</sup> *Ob. Cit.*: 114

ciudad y el campo que engendró esa fuerza productiva nueva: el “espíritu burgués”.

Fundado gracias a la colaboración de la oligarquía urbana con ese sector campesino aventajado, el espíritu de burgo fue constituyéndose lentamente en el motor del desarrollo europeo. La creciente riqueza obtenida —la plusvalía— permitió también embellecer el espacio, construir palacios y grandes monumentos. Los artistas, particularmente los pintores, aprendieron a expresar en obras de arte la confianza que el mundo europeo comenzó a tener en el futuro perfecto, en el “horizonte de expectativas” que, posteriormente, los europeos imaginaron como algo racional y ordenado. Surgió así la teoría de la perspectiva. De este modo, y en una estrecha relación dialéctica con el tiempo, emergió la nueva representación del espacio: la perspectiva visual que apareció en la obra de pintores y a la que dieron forma los arquitectos y los geómetras, quienes urdieron los espacios homogéneos y bien delimitados. El conocimiento, que surgió de la práctica, se fue formalizando y adquirió, poco a poco, su encadenamiento lógico. En Toscana, como también sucedió en Florencia y en Siena, los habitantes de las ciudades y de los pueblos comenzaron a experimentar un “espacio social” que no era solamente geográfico, sino que imbricaba dialécticamente el espacio con el tiempo.

No hay duda de que, hacia mediados del siglo XIX, otros países europeos más “avanzados” introdujeron nuevos conceptos que no sólo permitieron profundizar aún más esta dialéctica espacio-temporal, sino que también ayudaron a ocultarla. Con el pensamiento teórico denominado “economía política” y con los avances introducidos por la práctica industrial, se fueron expandiendo los mercados. Los productos y los circuitos comerciales que los mercados crearon fueron “espacializando el tiempo”, fetichizándolo, ocultando su manera de producir riqueza. Bien sabemos que la fuerza del trabajo de Marx residió precisamente en develar, en desenmarcar, las insuficiencias que la mismísima economía política ocultaba detrás de su visión desarrollista de los acontecimientos humanos.

Junto con la expansión geográfica, espacial, del mercado, se dio también la creciente violencia del Estado. Un poder político militarizado (burgués o imperialista) se las ingenió para combinar los recursos del mercado mundial con el crecimiento de las fuerzas productivas. De este modo, no debe sorprender que el crecimiento económico, aparentemente “espontá-

neo”, haya estado conectado a la violencia del Estado-nación. En efecto, fueron los momentos constitutivos del mercado y de la violencia que construyeron ese espacio social que llamamos Estado-nación.

Ahora bien, la apertura del globo terráqueo, especialmente la creación del mercado mundial, tuvo por resultado la presencia de los constantes y violentos choques entre las diversas culturas. Este drama sincrónico quedó registrado inevitablemente en una narrativa diacrónica que, desde entonces, se empeña en interpretar los acontecimientos históricos en un tiempo cronológicamente uniforme que los ubica linealmente, es decir, en una progresión que va de la barbarie a la civilización.

No cabe duda de que este tiempo histórico marcó el curso de todas las narrativas nacionales, hubieran sido éstas europeas o propias de las sociedades dependientes postcoloniales, como lo vimos en el análisis de los tres ensayos “fundacionales” de la nación boliviana. Sin embargo, al concluir este examen de la “espacialización del tiempo” en los términos en que Harootunian y Lefebvre lo teorizaron, propongo, en la parte final de este trabajo, concentrarme en uno de los raros ensayos fundacionales que logró superar dicha espacialización, Me refiero a Los siete ensayos de interpretación de la realidad peruana, del ensayista y pensador peruano José Carlos Mariátegui.<sup>27</sup>

El ensayo fundacional de Mariátegui fue uno de los más importantes ejemplos de la memoria contra-hegemónica porque, en mi criterio, logró equilibrar el tiempo con el espacio. En su ensayo, donde el “horizonte de expectativas” de la modernidad entró en crisis, es decir, donde el futuro no pudo ser conocido por adelantado, la memoria local, colectiva, contrarrestó con gran agudeza el sentido lineal y progresivo de la memoria univesal impuesta por el historicismo europeo.

#### IV

Nacido de la conciencia de que Perú estaba enclavado en una realidad muy diferente de la que presentan las sociedades occidentales, el pensamiento de Mariátegui fue particularmente sensible al hecho de que la realidad peruana de principios del siglo XX combinaba, en un mismo territorio, diferentes tiempos que superponían diversos estadios de la historia, desde

---

<sup>27</sup> MARIÁTEGUI, José Carlos. [1928] 1979. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta, 1979.

el “primitivismo” indígena hasta la industrialización moderna. Para Mariátegui, este Perú abigarrado no reclamaba la elaboración de una teoría modernizadora apegada al historicismo europeo, sino un mito colectivo que, como auténtica “apuesta”, tuviese la capacidad de luchar por la realización de valores, pero sin que nada garantizase su consecución<sup>28</sup>. Existía, pues, un trasfondo marcado por el espontaneísmo en su pensamiento. Ello puede observarse en la relación que estableció entre la “apuesta mística”, la comunidad indígena y el pasado como recurso del presente. ¿Cómo se explica esta “apuesta” que aproximaba al presente la comunidad indígena arcaica y sus valores constitutivos?

Al confrontar el proceso peruano con el europeo, Mariátegui observaba que el criollo latifundista quería saltar esa etapa fundamental del desarrollo capitalista que hemos visto muy someramente en el ejemplo de la Toscana italiana: quería volverse empresario sin pasar por la necesaria desintegración de la propiedad feudal. A juicio de Mariátegui ello era irrealizable porque se lo impedía una manera de ser señorial y rentista que no podía transformarse en un carácter auténticamente burgués. ¿Cuál sería, entonces, la vía a seguir? ¿Debía el latifundista desaparecer? ¿Quizás pasar por la dura escuela de la pequeña propiedad? Afirmarlo habría llevado a Mariátegui a sostener el típico ideal liberal de la creación de una numerosa pequeña burguesía agraria. Perfectamente consciente de esta solución liberal, Mariátegui se apartó radicalmente de dicha ideología para proponer una solución utópica, cuyo protagonista y realizador no venía a ser el propietario rentista, criollo o mestizo, sino el campesino indígena.

Los indígenas, pues, con sus formas sociales y culturales del pasado prehispánico, habrían de proporcionar los elementos necesarios para solucionar el problema de la tierra planteado por la dominación española y, luego, por el liberalismo. Se vislumbraba, entonces, cuáles eran para Mariátegui las modificaciones que la situación nacional imponía al esquema marxista europeo: primero, la burguesía peruana no era propiamente tal sino un grupo liberal aristocrático u oligárquico-liberal incapaz de crear, debido a su condición de ser el sector social más ligado a la economía colonial y periférica, las condiciones típicas del capitalismo; segundo, el protagonista de la revolución socialista no sería el proletariado clásico, sino otro, ampliado, capaz de incorporar al campesinado indígena.

---

<sup>28</sup> Al respecto, ver FLORES Galindo, Alberto. 1989. *La agonía de Mariátegui*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

Mariátegui partió de la idea de Manuel González Prada, cuyo pensamiento socialista le antecedió, de que la cuestión indígena era, antes que filantrópica y cultural, eminentemente económica y agraria. Se trataba del reparto de la tierra en beneficio de una masa que, en sus cuatro quintas partes, era indígena y campesina. Por supuesto que a Mariátegui no se le escapó el hecho de que el comunismo moderno era algo muy diferente del comunismo incaico, que lo único que podía asimilarlos era “su incorpórea semejanza esencial, dentro de la diferencia esencial y material de tiempo y espacio” (66). Se ve, pues, en la dialéctica entre tiempo y espacio que imponía la realidad peruana, la modificación que el espacio andino introdujo en la conceptualización temporal, lineal del marxismo europeo. Si se necesitaba importar el socialismo, había que hacerlo descubriendo la tierra adecuada, las condiciones geo-culturales precisas que permitiesen su crecimiento: el socialismo no podía ser pensado como un calco. Era una creación europea que exigía, sin embargo, el conocimiento preciso del terreno en el que se pretendía aplicarla.

Así descrito el problema, surgió en Mariátegui la necesidad de pensar el ayllu, la comunidad indígena, no como una estructura análoga a las del socialismo moderno, sino como algo diferente que solamente podía ser entendido si se partía de un cuidadoso análisis del espacio local en el cual estaba inserto, es decir, del análisis histórico, espacio-temporal, de la propiedad agraria del Perú. Sin embargo, y a pesar de la necesidad de llevar a cabo el análisis razonado de cómo debía incorporarse la comunidad indígena, la estructura no moderna de la modernidad, Mariátegui expresaba su convicción de que el resurgimiento indígena no provenía de un proceso de “occidentalización” material de la tierra quechua, sino del mito.

Esta convicción no dejó de sorprender y dio lugar a la crítica que tildó a Mariátegui de incongruente y de arcaico. En efecto, había una cierta falta de lógica en el pensamiento de Mariátegui porque, por un lado, afirmaba que, en el caso peruano, donde no había podido prosperar el espíritu de burgo, los terratenientes no eran capaces de “saltar” a la condición de empresarios capitalistas. En efecto, afirmaba que el latifundismo criollo no había podido cumplir la etapa de desintegración del feudo. Pero, por otro lado, afirmaba, aunque no explicaba lógicamente cómo era que los indígenas, marginados y explotados, podrían pasar de su condición servil a la organización socialista. Es decir, en un caso creía en la necesidad del proceso de occidentalización feudo-desintegración-empresa, y, en el otro

caso, consideraba que los indígenas podían pasar por alto todo ello a fin de lograr el socialismo. A pesar de esta aparente incongruencia, me pregunté si realmente existió una contradicción entre ambas afirmaciones. Debo decir que no lo creo. Con su conceptualización de la comunidad indígena, Mariátegui simplemente afirmaba que el poder movilizador de los mitos, de los espectros del pasado, trascendía el liberalismo para confundirse con el poder de las masas indígenas.

Quedó, sin embargo, la necesidad de organizar un sujeto popular que fuese capaz de llevar a cabo la revolución socialista. No era que el indígena debiese tomar el rol del proletariado, sino que éste debía adoptar un carácter mucho más amplio e inclusivo. En otras palabras, si la apuesta mística iba más allá del liberalismo individualista y conectaba a Mariátegui con la masa indígena, su marxismo le obligaba a repensar el sujeto de la revolución y a asignar un rol gravitante a los campesinos. Pero esto no quiso decir que el marxismo campesino debiese excluir al proletariado industrial. Todo lo contrario: Mariátegui insistía en la importancia del proletariado y hablaba de un partido de clase, un partido de trabajadores que debía estar compuesto por obreros y por campesinos.

En suma, el pensamiento de Mariátegui clamó por la revolución total en el Perú. A fin de lograr dicho propósito, sus ensayos optaron por la fuerza y el arraigo del sentimiento mesiánico, por la necesidad imperativa de incorporarlo a su proyecto revolucionario. Consciente de que cualquier posibilidad exitosa del marxismo en el Perú debía pasar por la confluencia con la cultura andina, Mariátegui introdujo en su pensamiento la apuesta mística de la comunidad indígena. En efecto, la defensa de la comunidad robusteció su rechazo del capitalismo. Gracias a la contemporaneidad de esta estructura no-contemporánea, Perú podía seguir una evolución histórica diferente de la que tuvo lugar en Europa. Es así que Mariátegui se ubicó en un terreno radicalmente diferente, contra-hegemónico, de análisis y de reflexión: el problema no era desarrollar el capitalismo, ni repetir la memoria europea, la historia de Europa en América Latina, sino lograr la construcción de una vía autónoma. Por ello, puede decirse que el rasgo esencial de su pensamiento fue la recusación del progreso y el rechazo de la imagen lineal y eurocéntrica de la Historia universal.

Me parece que uno de los hallazgos más importantes de *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* fue la necesidad de contrarrestar el horizonte de expectativas de la modernidad con el mayor “espesor” del

presente. Este presente histórico estuvo, como Harootunian ha teorizado,<sup>29</sup> repleto de temporalidades mixtas. Era importante reconocer que este presente marcaba la coexistencia y la inmanencia de los momentos contemporáneamente no-contemporáneos de los espectros del pasado. Estos espectros no eran fenómenos arcaizantes, sino temporalidades que también condicionaban el desarrollo del capitalismo modernizador, pero que eran suprimidos y ocultados por el futuro perfecto y por las expectativas de progreso. Bajo esta utopía racionalizadora, las élites locales insistieron tozudamente en que todas las sociedades se nivelasen de acuerdo con los parámetros de la civilización occidental.

Mariátegui comprendió plenamente que uno de los aspectos de la modernización a ultranza consistió en desplazar la “no contemporaneidad” lejos del mundo “civilizado”, y en ubicarla exclusivamente en el espacio de las sociedades subdesarrolladas que, si se las juzgaba desde la modernidad europea, eran un “todavía no” que debía evolucionar. Oponiéndose a este procedimiento falsamente unificador y reduccionista del eurocentrismo, Mariátegui buscó en sus ensayos superar la aculturación que reforzaba la externalidad del tiempo histórico, conflictuándola con su reflexión en torno a las temporalidades mixtas que cohabitaban el territorio peruano.

Por otra parte, Mariátegui también se dio cuenta de la necesidad de complejizar el marxismo ortodoxo. En efecto, en su análisis de la realidad peruana se percibe la clara conciencia de que el espejismo del futuro unía el capitalismo con las versiones eurocéntricas del marxismo clásico. Por ello, intuyó Mariátegui, al estudiar la evolución del Perú, que las diferencias entre la evolución y la revolución no eran tan grandes como parecían, sobre todo cuando ambas ubicaban la utopía social en el tiempo histórico, teleológico, del futuro perfecto. Mariátegui, quien problematizó esta visión progresiva de los acontecimientos humanos, opuso a la prognosis el “engrosamiento” del presente.

Era el tiempo del “ahora”, del presente, que nos revelaba la contemporaneidad de lo no-contemporáneo. Era el flujo constante de temporalidades mixtas entremezcladas que ocultaban el capital y lo vestían de una problemática modernidad. De esta manera, se puede decir que la Historia, con mayúscula, se inscribía en el tiempo lineal e histórico de la modernidad; la memoria colectiva,<sup>30</sup> por el contrario, más acorde con los vericuetos

<sup>29</sup> *Ob Cit.* 471-494

<sup>30</sup> HALBWACHS, Maurice. [1950] 1968. *La mémoire collective*. 1950. Paris: Presses Universitaires de France.

de un pasado que se resistía a desaparecer, volvía a equilibrar el tiempo con el espacio y daba lugar a lo que Henri Lefebvre llamó “espacio social”.

“Espacio social” fue la posibilidad de que el pasado dejase su huella, que se inscribiese en el espacio andino y se transformase en “ahora”, en tiempo presente. Gracias a Mariátegui, podemos comprender en carne propia la idea de la contemporaneidad no-contemporánea, planteada por Ernst Bloch.<sup>31</sup> En efecto, esta idea, que Mariátegui urdió en su explicación del espacio andino, reintrodujo en dicha región periférica el tema del pasado como presente. Espacializado, ocultado por el Estado oligárquico-liberal, este tema reapareció con toda su fuerza en Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana. Así, en el capítulo dedicado a explorar el factor religioso en el Perú, Mariátegui propuso que la contemporaneidad de lo no-contemporáneo —los mitos andinos traídos al presente— nos ayudasen a reflexionar sobre la necesidad de volver al tema de la temporalidad, y, de igual manera, a la temporalización de las formas que regían aquellos espacios sociales donde lo no-contemporáneo había sido rezagado, ocultado por el modernizador Estado-nación.

Mariátegui se dio perfecta cuenta de que la desigualdad acompañaba toda la historia del capitalismo. De esta manera, la desigualdad no era simplemente una etapa que debía ser superada por el desarrollo —los esquemas desarrollistas de las agencias internacionales siguen creyendo en ello— sino una de las principales condiciones de reproducción del capital. Puesto que el desarrollo capitalista no era ya una posibilidad para Mariátegui —nunca pudimos interiorizar el “espíritu de burgo”— nuestro derrotero histórico y vivencial fue diferente. Por ello, Mariátegui recurrió a los “espectros del pasado” para explicar la “diferencia”. Estas experiencias dramatizaron un tipo otro de “embujamiento” de la realidad que se dio con las laberínticas migraciones del campo a la ciudad, y que trajeron al presente fantasmas del pasado que se resistían a desaparecer, que cohabitaban con lo moderno, y que entremezclaban las temporalidades.

Es claro que la historia europea —la memoria transatlántica, ajena a la de las colectividades locales— ignoraba esta operación que negocia el pasado con el presente, donde pasado y presente no son lineales, sucesivos, sino producidos simultáneamente; eran temporalidades desiguales que

---

<sup>31</sup> BLOCH, Ernst. 1991. *Heritage of Our Times*. Traducido del alemán al inglés por Neville y Stephen Plaice. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

coexistían y que dialogaban críticamente con el “allá” de la modernidad, aunque ésta las desdenase como algo lógicamente indefinible, preexistente y condenado a desaparecer.

Aplicadas mecánicamente, era claro que la historia y la memoria europeas terminaban siendo algo externo, muerto. Esta sensación de externalidad quedaba reforzada por la presencia de los acontecimientos cronológicamente ordenados. Por ello, podemos ver, en los ensayos fundacionales que describo en las primeras secciones de este trabajo, que el tiempo histórico tuvo por objetivo relocalizar la memoria de la colectividad, hacer que ella abandonase los vericuetos de su pasado, que se reubicase dentro de la narrativa homogeneizadora de la nación.

Opuesta al propósito homogenizador del Estado-nación, la memoria andina que gobernó el ensayo contra-hegemónico de José Carlos Mariátegui tendió a producir el efecto inverso: la artificialidad del tiempo histórico contrastaba con esa memoria transtemporal que entremezclaba las experiencias pasadas con aquéllas que se vivían en el presente. Si la historia, pensada desde afuera, desde el esquema occidental, se ocupaba de la evolución y del cambio, con rupturas que acortaban el tiempo, la memoria colectiva cultivaba las similitudes y alargaba el tiempo para asegurar que el pasado pudiese incrustarse en el presente.

Al reflexionar sobre las diferentes temporalidades que convivían en el presente, Mariátegui comenzó en América Latina la difícil tarea de crear un discurso de la modernidad que, opuesto al discurso sobre lo autóctono, gestado por las élites nacionales, fuese capaz de comprender la historia de nuestro presente como una unidad de desiguales temporalidades; un presente, un “tiempo-ahora” diferente y en tensión con el espacio geopolítico global. Desde esta óptica, Mariátegui fue la primera conciencia americana en percibir que no se trataba de seguir ciegamente proyectos globalizadores que sólo concebían el mundo como el espacio de los intercambios mercantiles.

Finalmente, el notable pensador peruano dio el primer paso en pos de la construcción de una ontología del presente que ayudase a repensar la relación entre el tiempo y el espacio. Esta ontología debió abrirse a las temporalidades mixtas que poblaban el presente y que eran “ahoras” que no admitían ser ubicados linealmente, como si fuesen partes de la ordenada concatenación europea de los acontecimientos históricos.



## **Repensando el mestizaje en Bolivia**

---

*Carlos Toranzo Roca*

### **Introducción**

En el presente ensayo trataré de comunicar intuiciones sobre el mestizaje en Bolivia. No pretendo adentrarme en una discusión conceptual sobre las identidades o las auto percepciones identitarias, solamente aspiro a expresar intuiciones sobre el tema y deseo reafirmar algunas descripciones sobre la construcción de los mestizajes en nuestro país, pues entiendo que ellas son vitales en el proceso de la formación de lo boliviano y de construcción de la República de Bolivia.

La discursividad política que está en boga en Bolivia jerarquiza lo étnico, el tema de las nacionalidades, la construcción del Estado plurinacional, las miradas a las cosmovisiones andinas, las justicias comunitarias, las costumbres indígenas-originario-campesinas. Todo eso es lo privilegiado por el discurso estatal. Da la impresión de que todos esos discursos, con todo lo importante que expresan, sin embargo, descuidan un tema central en la construcción de la República de Bolivia. Nos referimos a todo lo que se conecta con la conformación de múltiples mestizajes. Si los discursos que privilegian lo étnico y las cuestiones culturalistas tratan de visualizar la importancia de tratar la exclusión social, las asimetrías políticas y sociales, las múltiples discriminaciones que caracterizan a nuestro país, las pobrezas rurales y las inequidades que castigan a lo rural, entonces, están en buen camino. Es más, serían un apoyo importante para impulsar la democratización política y social y, además, serían un acicate para lidiar contra las pobrezas e inequidades sociales intolerables que marcan a Bolivia.

Empero, si esas corrientes se dirigen, más bien y solamente, a la etnicización de la política, a incorporar nuevos rastros a los racismos que ya han caracterizado a nuestro país y so pretexto de luchar contra la exclusión, intentan ahora excluir a quienes creen que eran los que excluían a otros, entonces no estarían contribuyendo a un ejercicio democrático. Si las mismas visiones tratan de ocultar o negar procesos históricos, para suplantarlos por una visión apologética de las etnias, de las nacionalidades, entonces, es probable que estén negando la realidad fáctica de un país que en cinco siglo siglos, en tres de colonia y dos de República, ha construido, con deficiencias, con problemas, con desigualdades, un proceso de variados mestizajes que no podemos negar. Cerrar los ojos a las centenas de mestizajes de este país implica simplemente cerrar los ojos las mayorías de Bolivia. Cada nación, cada país, se construye en largo proceso histórico, lo hace de manera iterativa, sumando en cada fase nuevos elementos, nuevos signos, nuevas marcas políticas y culturales. Es cierto que la construcción histórica no es lineal, sino que hay momentos clave, a veces llenos de violencias, que incluyen nuevas tonalidades al desarrollo histórico. Eso fue la Guerra de la Independencia, eso también fue la Fundación de la República, otro tanto de importancia tuvo la Revolución Federal, asimismo, no se pueden negar los enriquecimientos a la construcción de la nación que dio la Guerra del Chaco, de otra parte quién puede negar la importancia de la Revolución Nacional y su aporte a la construcción histórica de la Republica de Bolivia, como tampoco se puede negar el impulso democratizador y de desarrollo de país que generó la Participación Popular, como hoy no se puede invisibilizar el proceso político actual, que sin duda es otro de los hitos para el desarrollo de ese continuum de construcción de la República de Bolivia. Es falaz la idea de las refundaciones, como es equivocado el criterio que expresa que los fenómenos políticos se inician de cero, como si no habrían tenido ningún antecedente histórico. Eso no es evidente, pues niega la historia, el movimiento de las sociedades que en los procesos históricos fueron construyendo nación. Los países que tratan de refundarse cada instante, de refundar sus Estados y sociedades, desconocen su pasado y su historia, la niegan. Esos países no van muy lejos, no avanzan no se desarrollan; en cambio, las naciones, las repúblicas que cada día aumentan algo a su historia y se reconocen como proceso, ellas suman en vez de negar lo ya construido, ellas son las que van más lejos, pues se desarrollan con más celeridad.

La paradoja de la historia es que aunque se trate de absolutizar las ideas de la refundación, sin embargo, las identidades sociales son tercas y se oponen a eso, pues las identidades se construyen de la amalgama de pasado, de presente y de sueños de futuro. En cada identidad hay las hue-

llas de la historia, buenas o malas, esas huellas son las que marcan a los fenómenos identitarios. Por ello, a pesar de la tozudez del Estado actual al negar a los múltiples mestizos y criollos, a pesar de la intencionalidad de subalternizar a los diversos cholajes de este país, sin embargo, todos los mestizajes y creaciones criollas dicen, cada vez más intensamente, que ellos son parte fundamental de la construcción de la República de Bolivia, expresan que son las mayorías nacionales que hoy vanamente se tratan de ocultar tras de absolutismos étnicos.

### **Intuiciones sobre los mestizajes**

Una discusión que hace parte de la polémica social y política de los últimos 30 o 40 años en Bolivia, en especial desde el momento de la visibilización de las corrientes culturales de los katarismos, se refiere a la necesidad de buscar o de definir la identidad del boliviano. Toda la reflexión se esforzaba y se esfuerza todavía en determinar qué es lo que define a lo boliviano, qué nos hace comunes a quienes vivimos en este país, en esta nación, en esta República. Hasta ahora, las decenas de respuestas no han sido convincentes para quienes han ingresado a la polémica. Quizás la disconformidad respecto de las respuestas tenga que ver con el hecho de que se trató de definir a LA identidad de lo boliviano, pero como algo singular, como un dato único, cuando en realidad en esa temática de la identidad, se debería recurrir al plural, a hablar de las identidades, o de las aquellas complejas, mezcladas, para hacer referencia a los múltiples rasgos que caracterizan a los grupos poblacionales. Más todavía, es difícil hablar en singular de la identidad del boliviano, cuando ha sido inconcluso el proceso de creación del Estado nacional y cuando no se ha construido aún un nosotros común, que nos permita perseguir una visión de futuro más o menos compartida entre todos los bolivianos.

Ya sabemos que Bolivia es un país diverso, regional, étnica, social y culturalmente, como también son diversas las religiones o las costumbres de quienes habitan este país. Pero, debemos tener el cuidado de creer que Bolivia es el único país que tiene esas características. Casi todas las repúblicas, todas las naciones son diversas y seguramente mucho más que la nuestra. China lo es, la India también o, para decirlo de manera simple, Bolivia es nada en términos de diversidad social comparada con las poblaciones de Nueva York o de Londres. Esto implica que no somos el ombligo de la diversidad ni su ejemplo más emblemático. Sólo una mirada provinciana de nosotros mismos, nos puede conducir a entendernos como el gran ejemplo de la diversidad social, política, cultural, etc. Somos diversos, pero no el

caso emblemático de la diversidad, ni el más complejo, ni el más difícil de las mezclas culturales y de todo tipo.

Pero, ¿sería tranquilizante y zanjaría la discusión sobre la identidad de lo boliviano el postular que hay que referirse a las identidades en plural? ¿Bastaría que sólo admitamos la multiplicidad y la diversidad, admitiendo a lo chaqueño, lo chapaco, lo guaraní, lo colla, lo cambia, lo ayoreode, moxeño, chiquitano, weenhayek (mataco) y todas las demás diversidades, no sólo de naciones, de etnias, sino también de los múltiples mestizajes que hay en Bolivia? Es que cinco siglos de mezcla entre las primeras generaciones de colonizadores con nativos, después, de criollos con nativos, de criollos con cholos, de éstos con mestizos, entre indígenas, campesinos, afro descendientes, migrantes europeos de todos los confines, mezclados con originarios, -hoy no tan originarios tanto por el paso de los siglos-, con criollos, mestizos, repito, esos cinco siglos de mezclas, raciales, políticas, culturales ¿no habrán generado algunas cosas comunes, costumbres, valores, complejos, anhelos, entre quienes poblamos este país? ¿Es que dos siglos de construcción de la República, no habrán cultivado algunos lazos comunes, no habrá nexos, parecidos, comunidades entre nosotros?. ¿no será también muy maximalista la idea de tener un nosotros común que implique exclusivamente homogeneidad, cuando las sociedades se definen también por sus heterogeneidades? Pero, de otro lado, quién puede asegurar que las repúblicas, las naciones se definen solamente por sus diversidades, ¿es que acaso en sus procesos de construcción nacional, no se ha labrado algunas comunidades, algunos lazos de comunidad, de parecidos, de visiones compartidas entre sus habitantes? ¿Es que acaso las historias compartidas, así sea en contraposiciones, conflictos y beligerancias, no construyen algunas comunidades?

Por todo lo anterior, quizás sea un punto de partida importante en Bolivia postular que no hay un nosotros común compartido por absolutamente todos los bolivianos, quienes poblamos este país. Pero, quizás sea un punto de partida más certero postular que no se ha construido plenamente un nosotros común, pero que hay parte de esa construcción, hay algo avanzado —o para no dar juicios de valor, algo se ha recorrido en ese camino—. Insisto, no importa poner juicios de valor, sino hacer una descripción, y ésta destaca que buena parte de la población, o la mayoría de ella, se siente boliviana, o para relativizar la afirmación, se siente también boliviana, pues simultáneamente se puede sentir otras cosas. Esos son, precisamente, los nexos de comunidad que se han edificado en la historia. No son fenó-

menos de poca importancia., no son cuestiones baladíes las que muestran que los bolivianos, o casi todos ellos, cantan el himno nacional, o tienen respeto por la bandera tricolor. Esto sucede hasta en la más lejana escuela rural, aunque probablemente no acontezca en la comunidad campesina o ayllu más alejado que no llegó a tener escuela. No le pongamos a estas descripciones un juicio de valor, solo tengamos la capacidad de describir, de narrar esos hechos prácticos. Cerrar los ojos a esas realidades, implica no ver el país. Si lo vemos así, la ya descrita es una construcción de la realidad, algunos podrán decir que es una construcción por parte de los poderosos, por parte de los dueños del poder; sea así o no, esa construcción es un hecho práctico, es una realidad y no un concepto abstracto, por tanto, está ante nuestros ojos.

Que todo lo anterior haya sucedido en medio de la pobreza, de desigualdades sociales inaceptables, de asimetrías políticas, de discriminaciones sociales, culturales y políticas, manejadas por quienes poseen más poder, sí es evidente. Sin desconocer todas esas cuestiones negativas que caracterizan a Bolivia, sin expresar que ellas sean correctas, sin afirmar que no se deben superar esas pobreza, esas desigualdades y esas inequidades. Sin negar todo eso, a pesar de todo, hay algunas cosas comunes que compartimos, así sea desde perspectivas contradictorias y no avaladas por todos, pero es eso lo que tenemos de común y de compartido. Entonces, no debemos tener temor a señalar que, a pesar de todo, hay cuestiones y rasgos que son comunes entre los bolivianos, y que lo único que caracteriza a Bolivia no son sus diversidades, ni la existencia de muchas naciones, ni la presencia de decenas de mestizajes, unos con más sabor rural y otros con más datos urbanos. Los bolivianos somos ambas cosas a la vez, datos de comunidad y presencia de diversidades.

Las identidades no son solo referencias al pasado, por ello la idea de lo originario o indígena, en una mirada gélida que privilegia el pasado no es suficiente para tratar los temas de las identidades, pues éstas, a la par, expresan una idea de movimiento, de comprensión de lo que hicieron el devenir, la historia y las historias diferenciadas con todos nosotros. Es que el tema de las identidades es básicamente movimiento y no pasado estático y gélido, es a la par pasado y presente. Una cuestión es lo originario, contrapuesto a lo español en el siglo XVI; es muy diferente lo indígena en el siglo XVIII, cuando ya transcurrieron dos siglos de pulsetas y conflictos interculturales; es muy distinto lo originario, cuando éste convive al lado del mundo criollo y no sólo con lo español. Como es

muy diferente lo originario, al momento de la creación de la República en el siglo XIX; y es muy modificado su concepto y su realidad en los momentos de las rebeliones indígenas de ese mismo siglo, en especial cuando acontece la Guerra Federal 1899. Pero, es otra su situación cuando se produce la Guerra del Chaco; pero, se altera, complejiza y modifica intensamente con la Revolución de 1952. Como también sufre otras transformaciones con la participación popular y el proceso iniciado por ella en 1994. Asimismo, tiene datos distintos ahora, con más ingredientes provistos por los antropólogos.

En cada uno de los instantes o fases descritas, lo originario se estaba modificando, enriqueciendo, complejizando; en todos esos momentos estaban sufriendo o viviendo un proceso de mestización y de desarrollo de interculturalidades, de mezclas raciales, sociales, políticas y culturales. ¿Es que lo criollo (S), lo mestizo(S) y lo originario(S) podía haber quedado sin modificaciones con el paso de la historia? ¿Es que acaso unos y otros no se iban construyendo, a veces por oposición, a veces por comunidades, una veces por resaltar la diferencia, y en otros, por destacar la comunidad?

Esos procesos históricos no dejaron a nadie incólume, nadie se petrificó en su origen, ni quedó con la figura que poseía en el pasado. Nadie puede ahora mirarse al espejo y verse como era en 1492. Lo único que les dirá el espejo es que siendo lo que son hoy, sin embargo, pueden tener reminiscencias del pasado, así como nostalgias de un proceso de modificaciones, pero, ese espejo les pondrá en frente una realidad: que son otros, pero, no por ello pueden olvidar o eludir el pasado. Pero tan importante como eso, que no pueden negar ni eludir el presente, pues éste los observa como historias complejas de mezclas, de combinaciones culturales y sociales. ¿Quién o quiénes sufrieron esos procesos de mutaciones y de modificaciones culturales y sociales? ¿Sólo los originarios o los indígenas? No, para nada, esos procesos de cambio, de mezclas, de mutaciones culturales, de transformaciones sociales, de complejizaciones interculturales las sufrieron los españoles, los criollos, los cholos y las decenas de variedades de mestizos que se fueron creando en el camino. Resultado: nadie es idéntico a lo que era en el pasado, todos son diferentes, son resultado de una construcción histórica que muestra que en la práctica prima la mezcla, aunque ésta no sea admitida por la discursividad de cada uno de ellos, sea de aquellos que todavía insisten que vienen de España, o de quienes se creen aún originarios.

Hace 30 años resultaba jocoso oír u observar que buena aparte de las elites sociales de Bolivia se entendían a sí mismas como blancas, como una prolongación directa de los españoles que iniciaron la colonia, así sucedía en La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y quizás con más intensidad en la deprimida Chuquisaca. Pero, resulta que ni los apellidos eran los mismos del pasado, ni los rostros eran iguales a cuatro siglos atrás, ni las pieles hablaban de blancura, sino más bien confesaban que todos eran variedades del marrón, más cafés en unos casos, más café con leche en otros, o con rasgos colorados, pero no de rastro ibérico, sino de huella chiquitana o moxeña. Quizás la categoría censal de blancos ya era una exageración hace tres décadas, como lo es ahora que no explica nada. Y es que la categoría censal alude a identidades puras, no explica bien el paso de la historia y quizás no tiene porqué hacerlo. En esas élites se podía ubicar un problema, la falta de admisión de las mezclas, de los procesos de desarrollo de interculturalidades o, en buen romance, no estaba internalizada la idea del mestizaje y del proceso de su construcción. El mestizo, el cholo -que para mí son la misma cosa sin entrar en cavilaciones conceptuales más profundas-, para esas elites, era “el otro, los otros”, sin darse cuenta que ellos también hacían parte de esos otros, de éstos que quizás somos la mayoría de los bolivianos. Esos prejuicios de la pureza estaban anclados en sectores mestizos que conformaban las elites sociales de este país. Sí, de mestizos, no de blancos, sino de una variedad de mestizos. Es que el prejuicio de la pureza, era no otra cosa que una idea nada democrática que evitaba entender la mestización de este país; o que tal vez la comprendían para los demás, pero no para ellas mismas, las élites. Ese era uno de las cargas culturales negativas de esas élites que, además, se asociaba a su idea discriminatoria de los demás. Pues, si algo ha existido y aún existe en Bolivia es la discriminación social, política y cultural; que ha variado en el tiempo, por cierto, pero subsiste.

Lo pluri multi o el reino de la diversidad, (Toranzo, 1993),<sup>1</sup> no es un análisis sociológico, político culturalista, etnológico, no tiene absolutamente ningún rastro de investigación académica, no contiene un debate conceptual. Fue ante todo, un ensayo de descripción que mostraba que la sociedad boliviana, incluidas sus élites y sus campesinos, – en 1993 no eran todavía los tiempos de insistir en lo indígena u originario-, eran producto

---

<sup>1</sup> Lo pluri multi o el reino de la diversidad, tiene como otros ensayos de apoyo a: “Burguesía chola y señorialismo conflictuado”, y: “Burguesía chola y trigo limpio coaligados”. Todos ellos recopilados en TORANZO (2006). *Rostros de la Democracias: Una Mirada Mestiza*. Plural-Friedrich Ebert Stiftung, IIDIS. La Paz.

de un proceso histórico de cinco siglos de mestización, de construcción de múltiples, de decenas de mestizajes. El texto era un alegato de polémica dirigido a las élites sociales de este país para que puedan entenderse a sí mismas como producto de ese largo proceso de mestizaje construido por la historia boliviana. Era un llamado de atención para que esas élites dejen de comprenderse como blancas, cuando en realidad la historia las había pintado de marrón y les había combinado sus idiomas, sus costumbres y sus culturas, convirtiéndolas en sujetos portadores de varias identidades, y no en los portadores de la pureza alba que creían tener.

Lo pluri multi también era un alegato contra las homogeneidades. Si bien describía el proceso de mestización, no hablaba de un mestizo único, es decir que discrepaba del modelo culturalista homogenizador de la Revolución de 1952 que entendía que la historia revolucionaria iba a construir un solo modelo de mestizaje, uno único, monocultural. En la medida en que se diferenciaba del MNR revolucionario, lo hacía también de los revolucionarios soviéticos que pretendieron construir otra homogeneidad, la proletaria, matando u obscureciendo todos los matices de la diversidad, u ocultando las heterogeneidades que se iban cultivando cada día y que lo siguen haciendo en cualquier parte del mundo.

Fueron los movimientos kataristas, todas las gamas de ellos, quienes en dos décadas de prédica cultural y política, -hasta los años 90-, posicionaron la idea de la diversidad en Bolivia, alentaron la comprensión de la multi culturalidad y del pluri etnicidad, labraron la idea de la existencia de muchas culturas, de muchas etnias, clamando por el respeto de cada una de las culturas y costumbres que poseían los sectores campesinos, indígenas u originarios. Eran temas que después en 1994 fueron recogidos por la Constitución Política, por la Reforma Educativa con su educación intercultural y bilingüe, o por la Participación Popular al reconocer a las organizaciones sociales -rurales o urbanas- tal como existían, otorgándoles sus respectivas personerías jurídicas. Pero, lo paradójico de los movimientos kataristas y de su lucha por la diversidad, es que posicionaron, primero, la construcción de los múltiples mestizajes del país, permitieron el reconocimiento discursivo de los distintos mundos mestizos, de las variedades de cholajes existentes en el país, de los adinerados o no, de los bilingües o de los monolingües, de los urbanos o de los rurales, de los de las ciudades o de los que poblaban las provincias. Hablamos de un reconocimiento discursivo, pues el reconocimiento real se lo habían ganado todos esos sectores en las calles, en los barrios, en las alcaldías, en la administración pública, ante todo, en

el poder económico, en especial de 1952 en adelante, que fue uno de los momentos revolucionarios que más impulsó el proceso de construcción de los mestizajes y de la propia República de Bolivia.

Sin la obra, sin la pelea, sin las ideas de los katarismos hubiera sido difícil posicionar la importancia de los mestizajes en la construcción social de nuestro país.

Para algunos sectores de la antropología, muchos intelectuales extranjeros, muchos indianistas, para la casi totalidad de los indigenistas, varias ONG nacionales y extranjeras, la idea de posicionar lo mestizo, o desde nuestro criterio y en plural, los múltiples mestizajes en Bolivia, como uno de los elementos de comprensión de la construcción de la nación, tenía un objetivo perverso: ocultar los temas étnicos, subalternizar a los indígenas y los pueblos originarios, olvidar a los campesinos, obscurecer los temas de las ciudadanía colectivas por el privilegio único de la ciudadanía individual. En este caso, dividimos campesinos, de originarios e indígenas, porque así venía la discusión en sus huellas históricas, en cambio, es muy reciente la idea de indígena originario campesino, sin comas o sin guiones. Esto último es solo un constructo intelectual o conceptual de última hora, de reciente data. No en vano hace décadas, CIPCA, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, hablaba de eso, de campesinado, de campesinos, no de indígenas, no de originarios, aunque, es muy probable que actualmente sea una institución devota de lo originario indígena campesino, que dicho sea de paso borra las huellas históricas reales de lo que después significó la transición conceptual o intelectual del indio al campesino, y de éste a lo originario. No obstante, para lo que hace a las ideas del pluri multi, si hay una cuestión básica en él, es ésa que expresa que los múltiples mestizajes viven y conviven, con los múltiples campesinados, con los saldos, pequeños o grandes, de pueblos originarios que existen en Bolivia, es decir, que implica el reconocimiento de la diversidad y de los problemas que ésta conlleva. Pero, hay otro elemento básico en ese pluri multi, no se limita a los mestizajes, sino que habla de campesinados, de pueblos originarios, los nomina de ese modo, sin definirlos como partes de los mestizajes. Aunque posee conciencia de que campesinos, originarios o indígenas, en el presente son demasiado diferentes, más complejos, con muchas mezclas que no poseían cinco siglos o 50 años atrás en que se comenzaba a hablar de campesinos y no de indígenas. De modo que lo pluri multi reafirma la diversidad y no

la oculta ni subalterniza a nadie, pero visibiliza la construcción de los múltiples mestizajes.

De todas maneras, es bueno reconocer el recaudo planteado por la discusión, pues el acudir a un concepto demasiado global y muy general sobre lo mestizo, podría llegarse a velar, a invisibilizar un poco las cuestiones étnicas, las problemáticas referidas a pobladores indígenas y de pueblos originarios –con todo lo complejos que son hoy en día-. Pero, el país, la República de Bolivia, no puede nublar o invisibilizar esos temas porque ahí están presentes las más grandes injusticias, discriminaciones y pobreza que Bolivia no debe ocultar, sino que debe visibilizar para superar todas las carencias de esos sectores poblacionales.

Pero con el transitar del tiempo, el arribo del siglo XXI, colocó en primer plano la discusión de las cuestiones étnicas, la contabilización de los pueblos originarios, la ubicación de la importancia de los indígenas, trajo el verbo inflamado de la descolonización, del retorno a fojas cero en materia de construcción histórica de la República de Bolivia. Una de las justificaciones de esto que explotó como jerarquización de los temas étnicos, de las naciones indígenas, del Estado plurinacional, tiene que ver con el dato del Censo de 2001 que habla de 62% de la población como indígena. Pero, como bien saben todos quienes trabajan las autopercepciones étnicas, ese Censo es el único que da ese dato de tan elevada proporción de la población catalogada como indígena, pues todas las encuestas de Lapop, los trabajos de UNIR o el trabajo de PNUD sobre Seguridad Humana de 1996, habla de 67% de mestizos y sólo de 16% de indígenas. Todos los datos sobre este tema, todas las investigaciones se acercan a esta cifra de mestizos. Entonces el único dato anómalo es del Censo de 2001, y obviamente tenía que serlo porque los censados no tenía la opción de respuesta que abra una casilla para marcar mestizo, cholo o boliviano. Simplemente por ese “descuido” censal se subvaloró la proporción de la gente, que se considera a sí misma como mestiza o como boliviana. Pero, vaya que ese “descuido” censal tuvo una utilización política instrumental, pues en torno a ese dato se construyó y reforzó el discurso de entender a este país como indígena, borrando todos los vestigios históricos de la construcción de múltiples mestizajes.

Si hace 30 años, las élites sociales de este país se creían blancas y no contaminadas con el proceso de mestizaje. Ahora, en el siglo XXI, las intelectualidades y las vanguardias políticas de algunas organizaciones políticas, no pocas ONG, clubes de antropólogos u otros científicos sociales,

lo que tratan de hacer es afirmar que la mayoría de este país, es indígena u originaria, casi sin contaminación y que los mestizos son una minoría. Además, expresan que esos pueblos originarios habrían mantenido incólumes sus costumbres, sus culturas, y que ellos, como variedad de naciones que son, por lo menos 36, deberían ser la base de un Estado plurinacional, que borre las huellas del desarrollo y construcción de la República de Bolivia. Con base en la falsedad de los datos censales, se ha ido construyendo un discurso que lleva a la etnización de la política, pero, peor aún, que ha traído de la mano discusiones raciales que en cualquier país acaban en violencia, más todavía, cuando los discursos racistas tratan de identificar la existencia de razas superiores y a entender que ellas tienen el derecho histórico del manejo del Estado.

So pretexto del tránsito de la multi culturalidad a la inter culturalidad, hoy en la Bolivia del cambio, lo que se tiene de hecho es el tránsito a la monoculturalidad, pues tras de las loas a todos los pueblos originarios, en realidad lo que se sobre valora y se pone como el centro del discurso estatal, es todo aquello que proviene de la cultura aymara. Tras esos discursos culturalistas y étnicos, que se amparan en el avance de la democratización social y política, lo que hay en realidad es la creación de nuevas asimetrías, pues cuenta más la cultura aymara, que todas las demás de los otros pueblos originarios, que insistimos que no lo son tanto, por los procesos de mestizaje que ha producido en este país. Pero, si ellos se autoperciben como parte de un pueblo originario, es respetable su opción identitaria. Pero, sin desconocer que tras de ella, de manera fáctica existen también muchos procesos de mestizaje que dan a entender que las identidades originarias del presente, son más bien la presencia de sujetos complejizados, por el cruce de idiomas, de culturas, de religiones, de usos políticos e institucionales, de costumbres, de adscripciones a mundos rurales o urbanos, por pertenencia a lógicas de mercado o el entrecruzamiento de éstas con lógicas de reciprocidad, pues todas ellas hacen parte de sus vidas cotidianas. En el extremo puede ser que muchos extranjeros que habitan en Bolivia se auto perciban como originarios o indígenas, no en vano las identidades son construcciones históricas y están en movimiento, por tanto, así habrá que mostrarlos en las encuestas de respuestas cerradas sobre identidades. Pero, sus costumbres culturales, sus mezclas raciales, sus idiomas de origen, las inter subjetividades que vivieron, aquí y allí, su pertenencia y prácticas en otras culturas...todo eso nos muestra, que para entenderlos, para verlos, para describirlos, no basta la respuesta de su autopercepción étnica, sino que también cuenta lo que son, aquí y ahora.

Ni la autopercepción lo es todo para entender las identidades, como tampoco lo es el idioma. Que alguien hable castellano en Bolivia no lo cataloga automática, única y exclusivamente, como mestizo, como boliviano, pues ese sujeto bien podría entenderse a sí mismo como perteneciente a un pueblo originario, pero y el pero cuenta mucho, ese su idioma castellano ya es señal de una complejización de su existencia, de su ser, es señal de procesos de mestizaje, que quizás él no los entienda como lo más importante o valioso de él mismo y de su existencia. De otra parte, porque alguien sea católico en Bolivia, eso no induce a definirlo automáticamente como mestizo, como boliviano, pues puede llevar a cuestras su catolicismo y portar paralelamente otra u otras religiones que le importen más, que le reditúen más, o le permitan tener más paz interna. Pero, también en este caso, estamos hablando de mezclas, de sujetos complejos, con historias de mezclas y combinaciones culturales, religiosas, étnicas y de todo tipo. Y es esa complejidad llena de diversidades la que se ha construido en el proceso de desarrollo de los múltiples mestizajes en el periodo colonial. Y obviamente con más intensidad en el proceso de construcción de la República, con intensidades más crecientes desde la Revolución de 1952.

De otra parte, por ser poblador urbano, no podemos decir que alguien sea plenamente mestizo y, menos aún, afirmar que se entienda a sí mismo o que se autoperciba como mestizo, pues puede comprenderse como perteneciente a algún pueblo originario; ese su sentimiento hay que respetarlo. Pero, aunque lo haga así, su existencia cotidiana está fuera de la geografía de un pueblo originario, sus inter subjetividades diarias son, en buena parte, de códigos urbanos, sus influencias culturales cotidianas se acercan más a algunos tipos de mestizos, quizás a algunos con más equipaje cultural de tipo rural, respecto de otros que viven en los mismos centros urbanos. Pero, con todo lo originario que se autoperciba, vive cotidianamente una mezcla de códigos culturales, los más de ellos con sabor de varios mestizajes.

Vista la cuestión desde su complemento, tampoco el hecho de vivir en una población rural convierte automáticamente a su poblador en un indígena u originario, su propia autopercepción puede mostrar que ésa o ésas personas se entiendan a sí mismas como mestizas, como parte del cholaje, - pujante o con poco peculio económico-, como boliviano. Y vaya que esto sucede en muchas provincias donde la norma de muchos de sus pobladores, en el pasado no era la de entenderse como indios, ni después como campesinos, ni ahora como originarios. Entonces, tampoco la pertenencia al medio rural o urbano, define en sí misma el carácter de mestizo

u originario, pues esto de la autopercepción identitaria es más complejo. Como es más complejo todavía mezclar y hacer dialogar la autopercepción identitaria con lo que es la persona o el individuo en su vida diaria, en sus contactos, en sus costumbres, en sus experiencias, en su trabajo diario. En fin, en su vida cotidiana.

Como consecuencia del fuerte proceso de discursividad estatal de colocar por delante los temas étnicos, por su énfasis culturalista, por la apertura del Estado y de la administración pública a quienes se dicen originarios, o que expresan que se perciben a sí mismos como indígenas, se produce un fenómeno interesante. Y esto lo detectan las encuestas de Lapop, pues si antes un 16% de la población se auto percibía como indígena, esas cifras suben hasta alrededor del 20%. Y claro, todo esto sucede porque el régimen le da una mayor valoración a las cuestiones e identidades indígenas. Es probable que en el pasado algunas personas hubieran tratado de ocultar esas identidades por estar frente a las agresiones de la discriminación; pero ahora las pueden esgrimir sin temor. O desde otra perspectiva, también lo pueden hacer de manera instrumental y con códigos pragmáticos, es decir, utilizándola como una inversión para colocarse en algunos de los resquicios del poder o de la administración pública.

Mirando el mismo fenómeno en lo micro, pero con otro tipo de actores, podemos tener situaciones como las siguientes, muchos universitarios, en especial de universidades públicas acullican, dicen sentirse como originarios, indígenas, y comienzan a vestirse, a veces a disfrazarse, como tales. Si se los encuestaría, ellos dirían que se autoperciben como originarios. Pero, ¿qué sucede en su vida diaria?: deben estudiar textos en inglés, aunque lo hacen con dificultad, pero lo hacen, viven en poblaciones urbanas, buena parte de ellos son católicos, son raperos, aman a los K'harkas, a Michael Jackson, son rockeros, miran CNN, pero ven Telesur con más agrado, ven las películas de Che, usan condón, toman ron, vodka los viernes y sábados. ¿Cuán originarios son? Bueno, lo son plenamente desde la declaración de su autopercepción identitaria. Pero, todos los elementos de sus vidas cotidianas, nos confiesan, que ellos son parte de las complejizaciones culturales y sociales que hay en este país. Es decir que son parte de los múltiples procesos de mestizaje que caracterizan a la construcción de la República de Bolivia. De manera fáctica son también mestizos, bolivianos. Es que nadie puede tener una sola y única identidad, cada sujeto es muchas cosas a la vez. Y es muy probable que el ser boliviano, el ser mestizo, sea un equipaje, una característica que portan los más de quienes viven en este

país. Pero, quienes invitan a la etnización de la política, quienes tratan de forzar el comprendernos como indígenas, y lo que es peor, como originarios puros, sin mácula de los roces del mestizaje, lo que tratan de ocultar es una cuestión real, la construcción de los múltiples mestizajes que se entrecruzan con la edificación de la República de Bolivia. Tratan de oscurecer que a esta República la ha creado la historia y sus procesos sociales, los mismos que no son olvidados, a pesar de que las nuevas discursividades políticas etnicistas traten de ocultarla.

La historia nos va cambiando, nos va modificando, va creando nuevas situaciones sociales. La Guerra de la Independencia y la Fundación de la República, no son la calca de la Colonia, son algo diferente, han creado otras cosas que no son idénticas al periodo colonial. Exactamente así ha sucedido con la Revolución Federal y la Guerra del Chaco. Es obvio que la Revolución Nacional ha creado otra sociedad, otro estado, otras interculturalidades, otras intersubjetividades, de más marcas mestizas que en el pasado. Aunque René Zavaleta tenga razón al explicar la “paradoja señorial”, señalando esa capacidad de las élites de recrearse, de revivir, de reacomodarse, de tratar de seguir incidiendo en la política, en el poder y en las definiciones del país, esa paradoja también es cambiante, es sujeto de las influencias de la historia. No se puede decir que las élites de la Colonia sean exactamente iguales a las de la República, ni afirmar que las aquellas creadas por la Revolución de 1952 sean idénticas a las del Estado oligárquico anterior a 1952. Como sería erróneo afirmar que las élites políticas y sociales del presente, -a pesar del mucho peso que tienen en ellas los funcionarios de las ONG y ex militantes de las izquierdas marxistas de clases medias acomodadas-, sean exactamente iguales a las de las década de los 70, 80 y 90 del siglo XX. No, no hay calcos exactamente idénticos en la historia, eso es válido para toda la sociedad, incluidas sus élites, ellas han ido cambiando en el tiempo, o las han hecho cambiar. Por eso el intento de desmontaje del Estado colonial o neocolonial es una tarea que no entiende bien la historia, y justo por ese hecho sufrirá muchos tropiezos.

En cambio, tiene más sentido, -como hecho de la realidad coyuntural-, la idea de desmontaje de todo lo que huele a neoliberalismo y a mercado. Sin embargo, esto mismo es complicado, pues las élites intelectuales del proceso de cambio odian al mercado, pero las bases populares de este proceso, sean urbano populares o campesinas, si algo aman, es el mercado. Su norte no es vivir bien, es vivir mejor, ellas tienen un chip histórico de varias décadas de apego al mercado y hasta al neoliberalismo, eso está

en las entrañas de su comportamiento económico, por lo menos ese es el caso de los contrabandistas, coccaleros, transportistas, de los comerciantes mayoristas y minoristas, de los informales, de todos los cuenta propia. Es decir, de las bases populares del proceso político que vivimos. Para ilustrar lo dicho, pero sin metáforas poéticas, basta ver el mercado 16 de Julio de El Alto, donde no es la reciprocidad la que se impone, sino más bien la lógica de mercado, y así sucede en todas las “canchas” de nuestro país. Y esto, es parte también de los mestizajes de la República de Bolivia.

El fenómeno de la construcción de los múltiples mestizajes tuvo en la Guerra del Chaco y en la Revolución Nacional, dos motores de aceleración. Más aún, la discursividad política comenzó a admitir a lo mestizo - añadiría a los mestizos en plural- , como parte importante de la construcción nacional. Pero, está claro que hubo resistencias no menores de muchas élites a ser incorporadas en los múltiples mestizajes de este país, por su tozudez de entenderse a sí mismas como “blancas” en una Bolivia que ya estaba coloreada por todos los matices de los diversos cholajes construidos por la historia nacional al edificar la República de Bolivia. Esas élites no comprendieron que ellas mismas fueron parte de las intersubjetividades que construyeron los mestizajes, de los cuales esos “blancos”, son una parte.

La Revolución nacional dio un empuje vital a la creación de los diversos mestizajes del país, también tuvo un rol trascendental en la creación de ciudadanía y en los procesos de ciudadanización, los mismos que no vio coronados hasta su caída en 1964. El proceso de democratización iniciado en 1982, es otro momento crucial de impulso de la ciudadanización en Bolivia, parte nodal de ese proceso es la participación popular comenzada en 1994. La Constitución Política aprobada ese año, reconoció lo que era una realidad, el carácter pluri cultural y multi étnico de Bolivia. Las discusiones conceptuales, a los pocos años, entendieron que el salto restante que debía dar Bolivia era el de la construcción de la inter-culturalidad, es decir, el avance a la aceptación mutua y respeto recíproco, entre esos pluris y multis que existían en la República de Bolivia. No obstante, aquí es bueno diferenciar dos cosas distintas. Una es la interculturalidad de facto, la que se produce en los procesos históricos, unas veces por la vía de los diálogos, u otras, por medio de confrontaciones entre diversos, pero que permite circulaciones culturales, políticas, sociales, que implican influjos mutuos entre los diversos. Y otra cosa distinta, es la creación de la discursividad política y cultural que admita al otro, que entienda que la construcción del futuro es compartida, que se la hace con el otro. En este

segundo camino no hemos avanzado mucho. Por el contrario, la etnización de la política, el esfuerzo por remarcar la diferencia y nublar las comunidades, ha conducido a crear discursos racistas más intensos que en el pasado, incluido el discurso racista proveniente del Estado, cuyos primeros frutos son acciones racistas violentas, de uno y otro lado, que no muestra buenas señales para el futuro.

Esas discursividades de tipo étnico, que privilegian temas raciales y culturales, tienen su remate en discursos racistas que no inducen a la creación de un nosotros compartido, antes bien, invitan y empujan a las construcciones apologéticas de las identidades individuales y particulares, en especial, las de tipo étnico, resaltando las bondades de los pueblos originarios y de los indígenas, descuidando, olvidando y hasta maltratando a las multiplicidades de las identidades mestizas, a las cuales por acto de venganza con el pasado, se las culpabiliza de las exclusiones que habrían sufrido los pueblos originarios. Esa etnización de la política, en lugar de crear una idea compartida de país, en vez de crear un discurso de país que induzca a entender que todos los bolivianos son sujetos de la construcción histórica de este país, más bien induce a violencias raciales, que expresan que para crear país, hay que acabar con los otros, con los diferentes. Es decir, porque se crea que en el pasado, algunos –mestizos o élites- hayan excluido a otros –los indígenas-. Eso daría el derecho para que éstos excluyan a los primeros de la tarea de la construcción nacional

Esto implica que la política desde la visión de esos sectores, o la política desde la óptica estatal, no implica la búsqueda del interés general, antes bien, consistiría en el logro del interés particular, en este caso de los pueblos originarios o de los grupos indígenas. De esta manera, tras de los discursos del multiculturalismo o desde la prédica de la interculturalidad, lo que promueven es la acción monocultural, pues ni siquiera se abre el lente de la acción en pro de las 36 naciones indígenas de este país, sino básicamente se ejecuta la acción de apoyo a la nación aymara, a cuya cultura se la coloca prácticamente como la cultura oficial del Estado. Pero, ese intento estatal, primero, de ocultar los múltiples mestizajes de este país, de imponer la etnización de la política, de sustituir el multiculturalismo por el monoculturalismo, la intención de evitar la interculturalidad por imponer una sola cultura, la aymara, lo que hace es generar violencias raciales, destrucción de las institucionalidades republicanas y derruir las instituciones de la democracia representativa. Ese intento de construir un

modelo revolucionario de tonalidades étnicas, no condice con el desarrollo y profundización de la democracia.

Pero, la paradoja de la historia es que, a medida en que se trata de imponer el monoculturalismo y de señalar a determinadas etnias con prerrogativas especiales respecto de todas la demás y en comparación de todos los mestizajes de este país, emerge un efecto sociológico no deseado, que consiste en que cada vez más, las mayorías de Bolivia se reconocen como el producto de múltiples mestizajes, de los cuales son parte, como también son parte de la construcción histórica de la República de Bolivia.



## Muchas naciones en una

---

*Xavier Albó*

### 1. Algo de historia

El proceso de Bolivia para adquirir su propia identidad como tal, a partir de la anterior como Charcas o Alto Perú, ha sido muy lento y no siempre exitoso desde su emergencia como estado independiente en 1825.

Lo que hoy es nuestro país en tiempos precoloniales estaba ya conformado por un conjunto de pueblos y naciones, en el sentido amplio que ahora volvemos a dar a ese último término. Los andinos, de habla quechua, aymara, uru y pukina, eran numerosas naciones cuyos nombres persisten en muchas de nuestras provincias – paka jaqi, karanka, killaka, etc. – y son bien recordadas por CONAMAQ. Sin perder sus identidades locales se iban confederando en unidades mayores, una de las cuales hoy conocemos mejor que otras, gracias a esa obra de romanos (o inkas),<sup>1</sup> era la de qaraqara-charka, que dio incluso nombre a la madre de Bolivia: Charcas. Por conquistas o alianzas, cuando nos invadieron los españoles, todos estaban ya estructurados dentro del Estado Inka Tawantinsuyu ‘los cuatro suyus unidos’. Más allá, en las estribaciones andinas y los llanos vivían más dispersos los demás pueblos y naciones, en un número nunca precisado pero sin duda muy superior al actual.

En la medida que desde 1535 pasaron a formar parte del régimen colonial, dentro de la Audiencia de Charcas y el Virreinato de Lima, estos pueblos y naciones, muy particularmente los andinos, fueron vistos como

---

<sup>1</sup> PLATT, Tristan, Thérèse Bouysson-Cassagne y Olivia Harris. 2006. *Qaraqara-Charka: Mallku, Inka y Rey en la Provincia de Charcas (siglos XV-XVII)*, con el aliento de Thierry Saïgues. La Paz: IFEA y Plural.

la “república de indios”, subordinada y a la vez diferenciada de la dominante “república de españoles”, en la que entraban también los mestizos y a la que debían servir de manera directa los indios yanaconas sacados de sus tierras y los negros esclavos arrancados con cadenas de sus lejanos países. Este sistema esclavista y la identificación colonial de los primeros como indios genéricos, ignorando sus identidades colectivas locales diferenciadas, fue – según nos dijo hace poco Michel Wieviorka – el principio del racismo moderno.

Tras la Independencia, la nueva República boliviana mantuvo inicialmente el mismo esquema pero esa idea de las dos repúblicas fue desapareciendo desde mitades del siglo XIX, por una expoliación aún más agresiva de sus territorios, a nombre de la libertad y de la propiedad privada. La república de indios se degradó a “la indiada” y sus territorios ya sólo eran “ex comunidades” o, cada vez más, haciendas neofeudales con su peonada semi-cautiva. Al mismo tiempo fue creciendo el número de indígenas en las ciudades y allí un sector fue adoptando formas de vida más amestizadas, conformando el nuevo sector intermedio socio-cultural conocido como los “cholos”.

Por otra parte, en las tierras bajas persistía una amplia gama de situaciones mucho más diferenciadas. En zonas más ocupadas por la población criolla, su relación con los pueblos indígenas era bastante semejante a la de tierras altas, incluso con una relaciones de expoliación y de semi-esclavitud interna más graves que en occidente en aquellas regiones más penetradas por la población criolla. Las ex-misiones jesuíticas de Chiquitos y Mojos habían sufrido esa expoliación ya desde 1765, cuando se expulsó a esta orden. Las franciscanas en áreas guaraníes y en el norte fueron objeto de la misma avidez en medio de grandes debates sobre la “secularización” de esas misiones, implementada a principios del siglo XX. Allí mismo otros reductos del pueblo guaraní que nunca habían acabado de ser sometidos al dominio colonial ni republicano, acabaron derrotados en Kuruyuky en 1892, donde se exterminó a casi un millar de ellos y otros muchos fueron reducidos situaciones de cautiverio en las nuevas fincas ganaderas creadas en su territorio. En el norte del país se dieron situaciones comparables por la misma época con el boom del caucho y su régimen de reenganche y habilito. Pero seguía habiendo algunos pueblos - como los yuki y los pakawara - cuyo “descubrimiento” e incorporación siquiera parcial a la República ha ocurrido recién en pleno siglo XX, incluidos varios que siguen moviéndose a un lado y otro de la frontera.

Con relación a la población criolla de bastantes regiones periféricas del norte y oriente, su vinculación primero con Charcas y su capital La Plata y después con el Estado boliviano se mantenía todavía bastante débil, como si fueran sus feudos personales. Hasta la época colonial tardía uno de los dos grandes bloques de misiones-reducciones jesuíticas – el de Chiquitos – seguía dependiendo de la provincia del Paraguay. Si así ocurría con áreas ya relativamente integradas a la sociedad, qué no ocurriría en otras de comunicación mucho más difícil y vínculos menores! Más recientemente podríamos recordar el emporio cauchero de Nicolás Suárez a fines del siglo XIX. Los desmembramientos de la mitad del territorio nacional entre 1879 y 1935 en las tierras bajas amazónicas, chaqueñas y del Pacífico reflejan cabalmente esta débil vinculación de esos territorios con el núcleo central del nuevo Estado y, al menos en Acre y Litoral, refleja también los vínculos alternativos cada vez más fuertes de estos lugares con Brasil y Chile. Más allá de esas pérdidas territoriales, todas esas regiones de tierras bajas tuvieron y siguen teniendo una historia y experiencia bastante diferenciada de las del resto del país.

Por otra parte, incluso en la parte nuclear de la primera y la actual Bolivia este nuevo Estado había sido creado y estructurado con la prescindencia de la inmensa mayoría de su población, que seguía siendo la descendiente de sus pueblos indígenas andinos. Lo paradójico era que el gran levantamiento anticolonial de éstos en torno a 1780, bajo el liderazgo de los varios Katari y Amaru, fue uno de los principales estímulos de los criollos para que tomaran en serio la posibilidad de independizarse de la metrópoli española. Pero cuando éstos se lanzaron a tan ardua tarea, tanto ellos como las fuerzas realistas tomaron en cuenta a la “indiada” casi exclusivamente como carne de cañón, con sólo algunas excepciones como el célebre poeta quechua Juan Huallparrimachi [Wallpa Rimachi], colaborador estrecho de los esposos patriotas Manuel Asensio Padilla y Juana Azurduy.

Esta situación quedó igualmente plasmada en la primera Constitución Política. Se puede decir que su principal “vicio fundacional” (o su “pecado original”, si se prefiere) fue haberse elaborado de espaldas a esos pueblos originarios, que por entonces eran todavía en torno al 90%.

Tal situación persistió a lo largo de los cambios que en ella se introdujeron desde entonces y mucho más en la práctica cotidiana. Con razón la historiadora Marie Danielle Demelas podía escribir que hasta finales del siglo XIX Bolivia seguía siendo “un estado sin nación”. Aparte de las frag-

mentaciones en la periferia, la mayoría de los bolivianos seguían privados de su ciudadanía plena y sin una base económica sólida. Difícil era para ellos sentirse identificados con su nueva “patria” Bolivia y menos aún apasionarse por ella.

Los libertadores venezolanos Simón Bolívar y José Antonio José de Sucre - cuyos nombres adoptó el nuevo estado y su capital - habían hecho un gesto a favor de aquella mayoría excluida al abolir el tributo colonial que tanto pesaba sobre ellos. Pero Sucre, flamante presidente del nuevo país, fue derrocado por la élite criolla local y aquellos tributos fue restaurados, bajo el nuevo maquillaje de “contribución territorial”, pasando a ser la principal fuente de ingresos para el nuevo Estado.

Desde la segunda mitad del siglo XIX la situación más bien empeoró. El Estado empezó a sustentarse con recursos generados por la recuperación de las minas y ya no dependía tanto de aquella “contribución territorial”. Se aceleró entonces la expropiación de tierra de comunidades para expandir el régimen de hacienda transformando a los “ex-comunarios” en peones, de modo que a un siglo de la Independencia la superficie de ayllus y comunidades originarias quedó reducida a menos de la mitad, provocando interminables rebeliones de esas comunidades y el consabido contrapunto de represión y hasta masacres por parte del ejército. A nombre de las ideologías liberales que proclamaban que la “propiedad privada” era la base de la libertad individual, miles de comunarios quedaron reducidos a peones semi-esclavos en haciendas neo-feudales. Se explica así por qué cuando en 1932-35 el ejército se desplazó al Chaco para la guerra contra el Paraguay, muchas comunidades e incluso peones de haciendas andinas lo aprovecharon para generalizar una guerra no declarada.<sup>2</sup>

Si bien el nuevo Estado republicano se intentó construir sin los pueblos indígenas, ya se encargaron ellos de seguir jugando un rol político, no sólo a través de su resistencia militante al avasallamiento de sus territorios, sino también entrando a tomar partido en las diversas pugnas entre grupos políticos criollos que pretendían escalar al poder. Fueron en varias ocasiones actores y aliados clave de diversos grupos políticos emergentes, por mucho que una y otra vez fueran después traicionados por éstos cuando se establecían en el poder. Así ocurrió, por ejemplo, cuando apoyaron la caída de Melgarejo, que había firmado y ejecutado las leyes de ex vinculación en

---

<sup>2</sup> ARZE, René D. 1988. *Guerra y conflictos sociales. El caso rural boliviano durante el conflicto del Chaco*. La Paz: CERES.

contra de las “ex-comunidades”; y de nuevo en 1899, cuando apoyaron a los liberales paceños en su insurgencia contra los conservadores de Sucre; y por tercera vez, dos décadas después, durante la revolución de Saavedra y sus republicanos contra los liberales.<sup>3</sup>

Después que Bolivia fue derrotada nuevamente en 1935 en la Guerra del Chaco, los políticos y la sociedad boliviana recién se plantearon refundar Bolivia desde una base más inclusiva. Un primer esbozo teórico de ese nuevo país se dio en la nueva Constitución de 1938. Pero tuvieron que transcurrir todavía otros catorce años de forcejeos entre las anteriores elites y las fuerzas innovadoras hasta que, tras la sangrienta Revolución Nacional de 1952, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, los segundos se impusieron y empezaron a construir la soñada sociedad. Empezó el llamado Estado del 52, iniciado entonces y mantenido de una u otra forma también por los regímenes militares que se apoderaron del gobierno desde 1964.

Para nuestro tema, recién con los cambios entonces introducidos podemos decir que el conjunto de los bolivianos fueron adquiriendo la conciencia y el gusto de que Bolivia era también una Nación-Estado. Los derechos ciudadanos básicos se expandieron a todos, y muy particularmente al sector indígena y rural tan marginado y discriminado, a través del voto universal e incluso la capacidad de nombrar a gente propia en el Parlamento. Se multiplicaron las escuelas en el campo, en las regiones andinas más céntricas desapareció el régimen de haciendas y sus tierras se redistribuyeron a los antiguos peones y, al mismo tiempo se expandió la frontera agrícola con la llamada Marcha hacia el Oriente.

Pero todo esto se hizo desconociendo y hasta pretendiendo borrar las identidades culturales de todos estos pueblos. Bajo el legítimo argumento de eliminar la discriminación racial contra los “indios”, se los empezó a llamar sólo “campesinos” y sus organizaciones comunales se transformaron en “sindicatos campesinos”, aunque ya no tuvieran patrón ni reivindicaciones claras como la recuperación de sus tierras. El ideal del Estado del 52 era la construcción de una sociedad más inclusiva, ciertamente, pero uniformada por una cultura “mestiza”, en el sentido de que ya no sería “indígena” sino una cultura común cada vez más cercana a la de la sociedad blanca-criolla dominante, dentro de una mentalidad “civilizatoria”. Los

---

<sup>3</sup> ALBÓ, Xavier y Joseph M. Barnadas. 1995. *La cara india y campesina de nuestra historia*. La Paz: CIPCA y Reforma Educativa.

grandes instrumentos ideológicos para ello fueron la escuela, los sindicatos campesinos apoyados por los “comandos” del MNR y el servicio militar al que acudían sobre todo los jóvenes de origen rural y popular.

En aquellos primeros años, los propios interesados por lo general aceptaron con ilusión y hasta orgullo este cambio, incluso en áreas que nunca tuvieron haciendas ni patrones, pensando que era el camino para liberarse de la anterior explotación y discriminaciones y llegar a ser ciudadanos plenos y modernizados dentro del Estado. Pero transcurridos los años vieron que no había ocurrido tal. Pese a evidentes mejoras como las señaladas, seguían siendo “ciudadanos de segunda”, con una forma de discriminación quizás más difusa pero igualmente presente, tanto como “campesinos” (que seguía siendo un eufemismo por “indio”) como también cuando emigraban a la ciudad.

Los primeros en darse cuenta de ello, a fines de los años 60, fueron jóvenes estudiantes aymaras con un pie en el campo y otro en la ciudad y que ya no habían vivido la experiencia anterior a la Reforma Agraria. Significativamente, su núcleo principal provenía precisamente de la región de comunidades originarias en que dos siglos antes había vivido Tupaj Katari, el gran héroe anticolonial de 1780, y de él tomaron su nombre de kataristas. Gustaban además aclarar algo para ellos clave: “Ya no somos los campesinos del 52”; y se quejaban de que, al reducirlos a “campesinos”, estaban perdiendo su condición de “pueblo aymara”.

Poco a poco sus ideas fueron calando también en otros sectores andinos y en diversas ONG y algunos partidos políticos minoritarios. Por su propia vía, desde los años 80 también los diversos pueblos de tierras bajas, que nunca habían “reducido” su propia identidad a la de simples campesinos, fueron ganando espacio público con sus propias demandas étnicas, sobre todo a partir de su organización CIDOB, creada en 1982.

Un momento clave para que este nuevo paradigma aflorara y se difundiera a nivel nacional fue todo el proceso de retorno a la democracia, iniciado en 1978 y culminado en 1982. Fue, por ejemplo, entonces cuando los kataristas ya empezaron a lanzar su propuesta de un “estado plurinacional”. A nivel internacional, cuando desde fines de los 80 se derrumbó el modelo comunista-socialista y sobrevino la fragmentación de la anterior Europa del Este, la dimensión identitaria étnica-cultural pasó también a ser un elemento fundamental a ser tomado en cuenta en casi todas las esferas.

Lo que ha ido ocurriendo desde entonces ha sido una creciente acumulación de fuerzas en una permanente relación dialéctica entre estos pueblos emergentes y el Estado. Ya he descrito en detalle ese proceso en 2008 (Albó), por lo que aquí me limitaré a resaltar los siguientes hitos:

- A fines de los años 70 surgieron los primeros partidos indigenistas, todos ellos inspirados en el katarismo;
- Desde fines de los 80 se les añadieron otros partidos de tipo más étnico-populista, como CONDEPA;
- En 1993 el antigua katarista aymara Víctor Hugo Cárdenas llegó a la vicepresidencia de la mano del neoliberal Gonzalo Sánchez de Lozada;
- En 1997 se creó CONAMAQ, como una organización más étnica para las tierras altas;
- En diciembre de 2005 el aymara Evo Morales llegó a la presidencia con una votación inédita del 54%;
- Y, a principios de 2009, después de una larga y polémica Asamblea Constituyente y un año de pugnas con la oposición, se promulgó la nueva Constitución Política, que define a la nación-estado Bolivia como un estado “unitario” y a la vez “plurinacional”.

En otras palabras, ahora nos reconocemos como una nación de muchas naciones.

## **2. Los datos censales básicos**

¿Qué clase de país puede ser sujeto de este tipo de definición? ¿De cuánta gente, pueblos o naciones hablamos? Repasemos lo que sobre ellos nos han ido diciendo y cuantificando los diversos censos.

### **2.1. De indios a lenguas y a pueblos originarios**

Lamentablemente Bolivia ha tenido una tradición censal muy débil y tardía y la manera concreta con que en ella se ha intentado registrar los datos culturales y étnicos sobre la composición de su población ha sido

también cuestionable y además cambiante. Dentro de esas limitaciones, podemos observar la siguiente evolución y avance.

Durante toda la época colonial la base fundamental fueron los empadronamientos periódicos, indispensables por ser a la vez la fuente estadística para su tributación en dinero, especie o trabajo – incluida la mita minera –, que era la base fundamental de la economía de aquel sistema colonial. Después siguió siendo la principal fuente de financiamiento del Estado boliviano hasta bien avanzado el siglo XIX.

Esta información era particularmente importante para la región andina, donde la población quedaba clasificada en categorías fiscales como las de originarios, agregados, arrimantes y otros menores, aparte de los yanaconas, que ya no tenían acceso propio a la tierra sino sólo indirecto y precario a través de su trabajo para el patrón en alguna hacienda o sin ningún acceso si ya eran servidumbre urbana. Ser originario tenía indudables ventajas dentro del gobierno comunal y del ayllu, pero implicaba también mayores obligaciones con relación al trabajo en la mita minera y otras prestaciones. Los agregados y arrimantes eran muchas veces quienes, al retornar de la mina, se iban a otras partes para evitar esa forma tan gravosa de servidumbre. Pero con el tiempo, ser originario o agregado reflejaban quizás no tanto sus orígenes físicos, sino más bien su mayor o menor acceso a partes de la tierra comunal, con sus subsiguientes obligaciones fiscales.

Por todo ello, los nuevos empadronamientos eran vistos con recelo por parte de la población por sus consecuencias tributarias. Esa actitud reacia a ser contados se heredó después en los ulteriores censos republicanos, sobre todo en áreas rurales con comunidades originarias, y sólo ha sido superada a partir de la Ley de Participación Popular de 1994, porque distribuye recursos estatales a los municipios en función de su población censada.

Fuera de simples estimaciones, como la pionera de José María Dalence en 1846, el primer Censo Nacional de Población, propiamente dicho, recién se realizó en 1900.<sup>4</sup> Éste enumeró a 1,5 millones de habitantes en toda Bolivia, pero calculó una población total de 1,8 millones, incluyendo en ella también un número estimado de 91.000 (o 5%) “indígenas no sometidos al dominio de las leyes de la República” en las tierras bajas, a los que asigna nada menos que 76 nombres étnicos. Afirmó que un 51% de la po-

<sup>4</sup> DALENCE, José María. [1846] 1975. *Bosquejo estadístico de Bolivia*. La Paz: UMSA.

blación censada era indígena, un 27% mestizo y un 13% blanco, sin precisar los criterios para ello utilizados. La máxima concentración indígena se daba en el departamento de La Paz (76%), seguida por el Beni (63%), y las mínimas estaban en Cochabamba (23%) y Chuquisaca (39%). La ciudad de La Paz, flamante sede de gobierno y principal centro urbano del país, con 54.560 habitantes, tenía un 56% de indios, un 25% de blancos y otro 19% de mestizos. Aquel primer censo pretendía ser “un trabajo destinado exclusivamente a examinar sin mayores comentarios los resultados numéricos”. Sin embargo, con relación a la “raza indígena” dice:

“Desde el año 1878 esta raza está herida de muerte. En ese año, la sequía y el hambre trajeron tras sí la peste, que hizo estragos en la raza indígena. Por otra parte, el alcoholismo, al que son tan inclinados los indios, diezma sus filas de manera notable.”

Afirma que la proporción de indígenas sigue siendo la misma que señaló Dalence (1846) medio siglo antes: 51%. Pero, dentro de la euforia modernizante y del nuevo gobierno “liberal” tras la guerra de capitales, saca de ahí una conclusión que no parece muy coherente:

“En breve tiempo, ateniéndonos a las leyes progresivas de la estadística, tendremos a la raza indígena, si no borrada por completo del escenario de la vida, al menos reducida a una mínima expresión. Si esto puede ser un bien, se apreciará por el lector, considerando que si ha habido una causa retardataria en nuestra civilización, se la debe a la raza indígena, esencialmente refractaria a toda innovación y a todo progreso.” (vol. II, pg. 31-32 y 36).

Recién en 1950 – es decir, medio siglo después – se realizó el II Censo, que enumeró a 2,7 millones a los que añadió 87.000 “selváticos” y otros “no censados” hasta redondear los 3 millones. Dividió a la población en “indígena” y “no indígena”, sin una categoría mestiza: los primeros eran 1,7 millones censados, es decir el 63% del total, siendo los departamentos considerados ahora más indígenas los de Potosí (77%), Cochabamba (75%), Chuquisaca (72%) y La Paz (67%). Beni y Pando eran los que menos tenían, con el 12 y 2% respectivamente. La incoherencia entre las cifras de 1900 y 1950 muestran ya el carácter subjetivo de aquellas apreciaciones étnicas que, en aquellos primeros censos, muchas veces no se preguntaban directamente a los interesados, sino que las adivinaba el propio empadronador (o el patrón) a partir de las facciones, la indumentaria o el manejo de la lengua.

Con relación a esta última, este censo de 1950 fue el primero en introducirla con una pregunta explícita y, con ella, tuvimos por primera vez una contabilización aproximada de cuántos pertenecían a qué pueblo. Lamentablemente se daba sólo una única opción de respuesta, es decir, los bilingües no podían marcar dos lenguas; debían optar por una de ellas. El resultado fue que un 36,5% escogió el quechua, como su idioma (principal); un 24,5% el aymara, un 2,5% otros autóctonos no especificados y un 35,9% el castellano u otros idiomas extranjeros (incluido un 21% de Pando que dijo hablar portugués).

Dos años después ocurrió la Revolución Nacional de 1952, y con ella se eliminó del vocabulario oficial toda referencia a “indígenas”. Lo políticamente correcto desde entonces era hablar sólo de “campesinos” dentro de aquel nuevo ideal de construir la nación “mestiza” boliviana. Se explica así que en los siguientes censos, de 1976 y 1992, sólo se averiguara la condición étnica de manera indirecta a través de las lenguas habladas, para las que, desde 1976, ya se aceptaron respuestas múltiples. Por eso a partir de entonces la suma total supera el 100%, pues los plurilingües son contados tantas veces cuantas lenguas hablan. El cuadro 1 nos muestra la evolución a partir de este criterio sólo indirecto en los cuatro censos realizados desde entonces. Dentro de éste, el avance porcentual del castellano, combinado con su descenso en los idiomas autóctonos, venía a ser el indicador del avance en la soñada construcción de la Bolivia mestiza.

**Cuadro 1**  
**Evolución lingüística en los cuatro últimos censos del siglo XX**

	1950	1976	1992	2001 <sup>5</sup>
Quechua	36,5	39,7	34,3	30,6
Aymara	24,6	28,2	23,0	21,6
Otros idiomas nativos	2,5	1,1	1,6	1,5
Castellano	35,9	78,8	87,4	87,7

**NOTA:** *Porcentajes por lengua hablada sin incluir lenguas extranjeras. El mayor bilingüismo ocurre entre lengua/s nativa/s y castellano. En 2001 un 5,6% era bilingüe en quechua y aymara, con o sin conocimiento adicional del castellano. Los criterios varían según el censo:*

<sup>5</sup> Estos y los demás datos del Censo 2001 provienen de MOLINA y ALBÓ (coord. 2006). En este cuadro no considero otra pregunta de ese censo, sobre cuál era la primera lengua aprendida en la infancia.

1950: sólo una opción, sin considerar casos de bilingüismo  
 1976: lenguas que habla, todas las edades  
 1992 y 2001: lenguas que habla, sólo desde los 6 años.

El Censo 2001 incluyó además una importante pregunta adicional, que – con algunas variantes – ahora han adoptado casi todos los países de América Latina para poder cuantificar mejor sus avances en metas nacionales e internacionales relacionadas con esos pueblos originarios. En el caso boliviano esta pregunta se aplicó sólo a los de 15 años o más y se formuló así: ¿Se considera perteneciente a algunos de los siguientes pueblos originarios o indígenas?, pregunta a la que seguía una lista que explicitaba quechua, aymara, guaraní, chiquitano, mojeño, “otro” (con espacio en blanco para explicitarlo) o “ninguno”. El resultado, para este sector de 15 años o más, se muestra en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Pertenencia a pueblos originarios y área de residencia**  
**CENSO 2001.**

Se consideran pertenecer al pueblo “originario o indígena”

Quechua:	30,7%	de los que	40,0%	vive en ciudades de	50.000+	hbs
Aymara:	25,2%		53,9%	“	“	
Chiquitano:	2,2%		38,3%	“	“	
Guaraní:	1,6%		43,1%	“	“	
Mojeño:	0,9%		57,9%	“	“	
Otro nativo:	1,4%		32,2%	“	“	
Total de algún pueblo nativo:	62,0%					
Total de ningún pueblo nativo:	38,0%	(66,8% en ciudades de				50.000+habs).

Una primera constatación es el alto porcentaje de población indígena originaria que ya vive en centros urbanos de 50.000 o más habitantes, muchas de ellas fuera de sus territorios tradicionales y en las que viven en medio de una institucionalidad mucho más castellanizante y hasta globalizada, entreverados con población de otros orígenes. Sin embargo, en las ciudades andinas casi siempre llegan a ser la mayoría urbana.

La segunda constatación, muy previsible, es que en todos los casos este dato de autopertenencia arroja cifras superiores a las de la lengua hablada. La diferencia más notable se da los pueblos minoritarios (todos menos los quechuas y aymaras) en que la cifra se cuadruplica: un 6,1% afirma pertenecer a alguno de ellos pero sólo 1,5% habla la lengua, aunque hay diferencias muy notables de un pueblo a otro. Incluso en los quechuas, cuyos porcentajes son casi iguales en ambos casos, en realidad hay un 14%, sobre todo urbano y joven, que se siente quechua, pero ya no habla la lengua; y un 6,7% de los que no se sienten miembro de ningún pueblo indígena originario reconocen haber aprendido a hablar en quechua en su primera infancia.<sup>6</sup> Parece pues claro que saber o no la lengua no es un indicador suficiente para definir la pertenencia a un pueblo. Tomando en cuenta la recomendación hecha por el Convenio 169 de la OIT (art. 1-II), aquí priorizamos el dato de autopertenencia, sin que ello sea óbice para poder hacer análisis mucho más sofisticados combinando las respuestas a estas y otras preguntas censales<sup>7</sup>.

Hechos los debidos análisis y ajustes<sup>8</sup>, se comprobó que entre los que se consideraban pertenecer a algún “otro” pueblo nativo, un 45% (que ya vive mayormente en ciudades) no llegó a especificar cuál era su pueblo. Los demás mencionaron 28 pueblos, por lo que sumados a los otros 5 ya especificados en la boleta, arrojan un total de 33 pueblos “originarios o indígenas” detectados por el Censo 2001. De ellos, los de mayor peso poblacional son los pueblos movima (12.230 habitantes), guarayo (11.953), chimán [tsimane] (8.615), takana (7.345), reyesano [maropa] (4.919) y –sólo en el año 2001– el leco (4.186). Otros tres superan los 2.000 (itona-ma, yuracaré y el uru altiplánico) y cuatro apenas pasan del millar (ayoreo, cavineño, mosetén y weenhayek). Los 14 pueblos restantes no llegan ni a mil y, de ellos, 5 no alcanzan el centenar.

Desde el punto de vista lingüístico el panorama se modifica algo pues en 13 de esos pueblos (incluidos los chiquitanos, mojeños, movima, takana, reyesano y leco que superan los 4.000 habitantes) la mayoría de la población ya ha perdido su lengua originaria, sobre todo entre los que viven en centros urbanos y entre los más jóvenes.

<sup>6</sup> MOLINA, Ramiro y Xavier Albó, coord. 2006. “Gama étnica y lingüística de la población boliviana”. La Paz: Sistema de Naciones Unidas. (Incluye CD para instalar programa SIGEL).

<sup>7</sup> Así lo hemos hecho con la Escala CEL en MOLINA y Albó (*Ob Cit.*: caps. 2 y 8).

<sup>8</sup> Por ejemplo, se uniformaron nombres y, en este tema concreto, se infirió la pertenencia de los menores de 15 años según la de sus padres, dado que se partía de cifras muy bajas.

Si desglosamos esta información por municipios, hay 240 (o 73% del total) en que la mayoría de la población afirma pertenecer a algún pueblo originario. De ellos hay 26 en las tierras bajas y los demás están en la región andina, incluidas todas sus ciudades importantes. Si apretamos más la tuerca y pedimos que éstos sean al menos 2/3 del total y que quienes hablen la lengua sean también mayoría (50% o más) dentro del municipio, la cifra sigue alta: 187 (o 57%) pero ya sólo entran 3 de tierras bajas: dos guaraní y uno guarayo<sup>9</sup>.

Esta es hasta ahora la información cuantificada más detallada de que disponemos para ver los alcances estadísticos de nuestro Estado Plurinacional. No deja de ser significativo que el propio Evo Morales, en su discurso de toma posesión, el 18 de enero 2006, hiciera una referencia explícita al ya mencionado 62% de bolivianos pertenecientes a algún pueblo indígena originario, según el Censo 2001. Esta ha sido una de las cifras estadísticas más repetidas en debates públicos y políticos de los últimos años, comparable al célebre Decreto 21060, que – por simple decreto – volcó toda la economía del Estado boliviano al modelo neoliberal de globalización; o al famoso 11% de regalías petroleras que muchos años antes había peleado y conseguido el Departamento de Santa Cruz.

## 2.2. Entre etnocidios y “mesticidios” estadísticos

Como punto de partida, es bueno recordar una expresión escuchada en uno de los varios seminarios latinoamericanos de institutos de estadística y otras instancias especializadas dedicadas al tema de identificar y enumerar a los presuntos beneficiarios de programas orientados a poblaciones indígenas. La expresión, atribuida al antropólogo mexicano Bonfil Batalla, era que en la mayoría de los censos se cometía “etnocidio estadístico” en la manera que enfocaban el tema indígena. Es precisamente en esos seminarios donde se ha recomendado incluir en los censos de la ronda 2000 alguna pregunta sobre la autoidentificación étnica.

Sin embargo, cuando así se hizo en el Censo 2001 de Bolivia, la inclusión de esta pregunta levantó mucho más revuelo del que se habría podido esperar, sobre todo entre aquellos que no se consideran miembros de ningún pueblo. Por eso es relevante dedicar algún espacio a reflexionar sobre el asunto.

---

<sup>9</sup> Ver mayores detalles por municipio en ALBÓ y ROMERO (2009: 21-24 y Anexos 1 y 2), que combina las preguntas censales de autopertenencia y lengua, y en Colque (2009: 42-46), que usa sólo el criterio de autopertenencia de la población de 15 o más años.

La queja más escuchada, en público y en privado, ha sido que, en la pregunta del censo, se los había excluido, al no haber explicitado también la categoría “mestizo”. Algunos se han quejado incluso de que se los había “ninguneado”, puesto que ellos debían marcar la respuesta “ninguno”. En línea con ello, es bastante frecuente que en la prensa surjan comentarios y hasta reportajes cuyo mensaje principal es semejante al siguiente, publicado en *La Razón* (La Paz, 1-VII-2007): “Mestizos más que indígenas son una mayoría en Bolivia”. Mi buen amigo Gonzalo Rojas, citando a otro colega y en contrapunto a Bonfil Batalla, comentaba en un taller del PNUD que en ese censo se había cometido un “mesticidio estadístico”.

Otros se han limitado a comentar que según cómo se haga una pregunta salen unos resultados u otros y que la manera de formular la pregunta en el Censo 2001 facilitó que hubiera respuestas como las que salieron. Relacionado con ello, varios han cuestionado la pregunta utilizada. Inmediatamente después de conocerse los resultados, el propio Instituto Nacional de Estadística lanzó la publicación “Características sociodemográficas de la población indígena”,<sup>10</sup> para la que, si bien citó también el dato de autopertenencia, basó todas sus estadísticas en la pregunta previa de la lengua, con unos arreglos complementarios, cuyo procedimiento técnico no se precisa en el anexo estadístico. Significativamente, con esa metodología la población indígena boliviana ya no era mayoritaria (62%) sino sólo 49,95%, lo justo para ser minoritaria. En charlas privadas algunos que participaron en la elaboración de ese volumen criticaban la pregunta por ser demasiada “subjética”.

Detrás de estas y otras críticas están sin duda diversas concepciones de país, que unos ven reforzadas y otros cuestionadas por la aplicación de tal o cual pregunta. Lavaud y Lestage (2002) fueron quizás los primeros que lo formularon, incluso antes de conocerse los resultados del Censo 2001 en un estimulante artículo respondido por comentaristas, en que comparan los métodos usados en Estados Unidos, México y Bolivia.<sup>11</sup> En el párrafo introductorio al artículo ellos (¿o los editores?) comentan:

“Categorías como etnia y cultura, que en principio parecían un progreso en el conocimiento, se han transformado en los censos y registros en una trampa que introduce clasificaciones abusivas, da continuidad a los

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística. 2003. *Bolivia: Características sociodemográficas de la población indígena*. La Paz: INE, UNFPA, VAI.

<sup>11</sup> LAVAUD, Jean Pierre y François Lestage. 2002. “Contar a los indígenas”. *T'inkazos* (Revista Boliviana de Ciencias Sociales, La Paz) 13: 11-52, con comentaristas.

prejuicios y provoca enfrentamiento. Los autores de este artículo se preguntan: ¿a nombre de qué se identifica y cuenta a los indígenas?”

En esta misma línea se mueven otros comentarios, como los de un intelectual y político que se lamentaba: “ Cuánto mal nos ha hecho esa pregunta del censo!”

Como suele ocurrir en ese tipo de debates la verdad y la falacia nunca están totalmente acumulados en uno u otro lado de las posiciones en pugna. Intentaré, por tanto, precisar mi punto de vista haciendo las debidas matizaciones.

Es evidente y muy legítimo que hay mucha gente que se considera mestizo, sea biológica o culturalmente. Más aún, cuando desde 1952 se hizo toda una movida política e ideológica para unificar e igualar a la nación boliviana en torno a esa idea de que todos éramos ya mestizos. Lo sorprendente es que, cuando ello ocurría, ninguno de los censos posteriores lo planteó, como tampoco lo había planteado el de 1950.

La primera cuestión entonces es si ahora se ha hecho pertinente y qué aportaría al país tal pregunta que se utilizó por última vez en el censo de 1900. ¿Será posible desligar tal pregunta de aquella visión del 52 que pretendía uniformar a la población a base de negar o soslayar su posible pertenencia a determinados pueblos originarios? ¿Por qué será que quienes plantean ahora la recuperación de la categoría “mestizo” son casi siempre los que no se autoidentifican con ninguno de esos pueblos? Responder “ninguno”, ¿no es siempre una respuesta igualmente correcta en otras muchas preguntas censales, como el número de hijos o datos sobre ciertos servicios o enfermedades en el hogar? ¿Y por qué prácticamente nadie se ha atrevido a reclamar ahora la incorporación también de la categoría “blanco”<sup>12</sup>? ¿Hasta el proyecto de estatuto de Santa Cruz afirma que “el pueblo cruceño reconoce con orgullo su condición racial mayoritariamente mestiza”! (art. 161).

Por otra parte, fuera de una tipificación muy genérica de la “Bolivia (o incluso la América) mestiza”, no parece viable pensar que dentro de la nación boliviana se puedan mapear ni diferenciar lado a lado “naciones” originarias y una o varias “naciones” mestizas (como tampoco cabría una

<sup>12</sup> Los que sí protestaron con vehemencia fueron los varios miles de afrobolivianos, cuya situación especial (reconocida finalmente por el art. 32 de la nueva CPE) quedó totalmente invisibilizada en esa pregunta censal.

nación masculina y otra femenina). Son tipos de categorías que van por carriles distintos. Cuando algunos, por ese detalle de redacción de la boleta (que podría haberse mejorado), ya se sienten “ninguneados” y, además, lo lanzan como slogan pegajoso por los medios, ¿habrán ponderado cuánto más “ninguneados” se habrán sentido (y sienten), individual y colectivamente, todos esos pueblos originarios en las instituciones públicas o privadas, en los medios y en la vida cotidiana?

Demos un paso más. En caso de incluirse el tema de la identidad mestiza, ¿debería incluirse como una opción más dentro de las que ahora ya existen, en una única pregunta? En este punto mi respuesta es claramente no. Es porque responden a variables distintas, que no pueden ponerse como opciones alternativas en una misma pregunta. Esto queda claro en algunos estudios recientes que presentan, por un lado, la pregunta de pertenencia a determinados pueblos (usando las mismas preguntas del Censo 2001), y por otro la pregunta más genérica de identificarse como blancos, mestizos o indígenas. Así lo ha hecho ya Seligson quien, en sus encuestas periódicas posteriores al Censo 2001, apoyadas por USAID, sólo incluía esas categorías genéricas en las que resaltaba, naturalmente, lo “mestizo”. Por eso mereció las alabanzas de Lavaud y Lestage. Sin embargo en sus encuestas posteriores ha colocado a la par esta pregunta genérica, ligeramente reformulada, y también la pregunta sobre pertenencia a pueblos, con la misma formulación del Censo 2001. En su última “auditoría” publicada comparara ambos enfoques y saca conclusiones como las siguientes:<sup>13</sup>

Al aplicar la pregunta del Censo, sus resultados en 2006 son: 36,4% quechua; 28,5% ninguno; 24,2% aymara; 3,7% chiquitano; 2,9% mojeño; 2,6% guaraní; 1,9% otro nativo, con un total de un 71,5% que se identifica con alguno de esos pueblos (casi un 10% más que en el Censo 2001). Aun tomando en cuenta el margen de error de +/- 2% en su encuesta, Seligson comenta:

“Es probable que, dado el enfoque étnico en el debate nacional, en los últimos años [la identificación étnica] efectivamente haya subido. Este fenómeno no es exclusivo de Bolivia, sino que algo similar ha pasado también en Guatemala” (p. 14).

<sup>13</sup> SELIGSON; Mitchell A., Abby B. Córdova, Juan Carlos Donoso, Daniel Moreno Mortales, Diana Orcés y Vivian Schwarz Blum. 2006. *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*. La Paz: LAPOP: 14-19.

En cambio al aplicar su pregunta más genérica “¿Ud. se considera una persona de raza [sic] blanca, chola, mestiza indígena negra u originaria?”, que se utilizó desde su primer estudio en 2002, los resultados comparativos de sus cinco encuestas en las tres categorías aquí más relevantes aparecen en el cuadro 3:

**Cuadro 3**  
**Cambios de identificación étnica genérica entre 1998 y 2006**

	1998	2000	2002	2004	2006
Blanco	23,3	25,9	20,2	19,4	11,0
Indígena u originario	9,8	8,5	10,5	15,6	19,3
Mestizo o cholo	62,8	60,5	65,7	60,6	64,8

**(Fuente:** Encuestas nacionales bianuales de Seligson *et al.*; en Seligson (2006: 17-18)

Concluye Seligson:

*“Mestizo aparece como una categoría identitaria comodín, de la cual la gente entra y sale de acuerdo al momento histórico del contexto social y político. [...] La dirección del cambio entre 1998 y 2000 apuntaba a una reducción de la probabilidad de que un boliviano se sienta “indígena” y un incremento de la probabilidad de que un boliviano se sienta “blanco”. Es a partir del año 2002, sin embargo, que la tendencia apreciable es la opuesta, mayor probabilidad de sentirse “indígena” y menor de sentirse “blanco”. [...] De esta manera, podemos suponer que hasta 2000 la tendencia era de movilidad desde lo “mestizo” hacia lo “blanco” y desde lo “indígena” hacia lo “mestizo”. Y desde el año 2000 la tendencia fue opuesta.” (p. 18).*

Al comparar el doble enfoque expresado por los dos tipos de preguntas, añade algo aún más pertinente:

*“Los bolivianos se sienten fuertemente interpelados al escuchar el nombre de cada grupo indígena u originario, lográndose sentidos de identificación que no son posibles cuando se pide a las personas con categorías más incluyentes [sic; genéricas o discriminantes, diría yo XA] como ‘indígenas’.” (p. 16).*

En efecto, identificarse con pueblos específicos no tiene las cargas negativas y discriminantes que sigue teniendo sentirse identificado con y por categorías genéricas que otros les han dado, con frecuencia con un tono despectivo. Estos comentarios son todos relevantes y nos confirman que los dos tipos de respuesta no se pueden mezclar en una única pregunta. Apaciguan también los temores de Lavaud y Lestage sobre “clasificaciones abusivas” que “provocan enfrentamiento”. No he percibido hasta ahora ningún enfrentamiento entre quechuas, aymaras, chiquitanos u otros por tales clasificaciones diferenciadas. La única que sí existe y sin duda se ha agravado proviene del hecho de que los antiguos monopolizadores de la cultura dominante blanco-mestiza se sienten ahora en minoría, debiendo ceder posiciones al grupo antes subordinado, que aumenta su conciencia de ser mayoría; y ha contribuido a aumentar esa conciencia el hecho de poder expresar su identidad en los términos propios que menos les avergüenzan. ¿Qué hay de malo o de sesgado en haber optado por una categorización muy cotidiana y con menos cargas negativas?

A la luz de esos resultados, si en un censo se presentaran dos preguntas separadas, como se ha hecho en las últimas encuestas de Seligson, no habría problema, en términos teóricos. Podría haberlos en términos operativos por cuanto un censo es siempre reactivo a multiplicar preguntas semejantes; ese es un refinamiento más propio de encuestas, en las que, además, podría ser interesante añadir otras preguntas que den luces sobre las razones por las que cada encuestado opta por determinadas autoidentificaciones y no por otras. Personalmente, de todos modos, no le veo grandes ventajas analíticas prácticas por cuanto dentro de esta autotipificación como mestizo puede haber grupos tan distintos como maestros rurales, inmigrantes recientes a la ciudad o los redactores del estatuto autonómico de Santa Cruz. ¿En que mejoraremos nuestros cruces de variables en los datos censales diferenciando a la población según ese criterio?

Lo que no entiendo es por qué los equipos de Seligson no incluyeron el cruce entre ambas preguntas, algo técnicamente tan fácil y obvio. Yo sí lo he hecho en una encuesta realizada con Apostamos por Bolivia a los 255 constituyentes (Albó 2008b: 55-57), con los resultados resumidos en el Cuadro 4:

**Cuadro 4**  
**Autoidentificación genérica de los constituyentes**  
**según su pertenencia a pueblos originarios**

Autoidentificación con algún pueblo	Autoidentificación sólo genérica*		
	blanco	mestizo	indígena
31,8% se dicen quechuas y, de ellos, son:	[0]	59%	41%
16,9%, aymaras y de ellos, son:	[0]	35%	65%
7,1%, de otros pueblos nativos y de ellos, son:	[0]	67%	33%
47,7%, de ningún pueblo originario y de ellos, son:	6%	94%	[1]

(Fuente: Encuesta de Apostamos por Bolivia, en Albó 2008: 55-57)

\* Se excluye a tres que sólo quisieron autoidentificarse como “bolivianos”.

Es decir, cuando se usan ambos tipos de pregunta los mismos que se consideran miembros de tal o cual pueblo pueden sentirse o mestizos o indígenas, sin que ello les haga perder la identidad con tal o cual pueblo y viceversa. Y se ratifica que, en el contexto constitucional, incluso los asambleístas de oposición han tendido a arrimarse a la categoría “comodín” de “mestizo”.

Cerrando este asunto, en caso de tener sólo una de esas dos preguntas en el censo, obviamente, la que causa menos resquemores en los encuestados y es más informativa (y, por tanto, facilita futuras planificaciones) es usar aquella con que “los bolivianos se sienten [tan] fuertemente interpelados”, es decir, aquella usada ya en el Censo 2001.

Debo añadir, con todo, en línea con el sentimiento general de quienes han reflexionado en esos asuntos a nivel continental, que el ideal es que, en este tema, los censos incluyan por los menos dos tipos de pregunta: alguna más subjetiva, como la que aquí analizamos, y otra/s más “objetiva/s”, entre las que las más comunes y generalizadas siguen siendo las lingüísticas. La primera, permite tomar en cuenta la prioridad que da el Convenio de la OIT a la autoidentificación de cada pueblo. Y la/s otra/s balancea/n este dato con algún otro dato, al que cabe añadir también otros complementarios como ubicación geográfica, etc. Gracias a que en el Censo 2001 se ha tomado todo eso en cuenta, se ha podido avanzar a niveles de sofisticación

como la Escala Combinada CEL, con una gradación de ocho niveles, mucho más rica que esas simples generalizaciones como blanco / mestizo / indígena.<sup>14</sup>

Pasando a otro asunto objeto de debates y críticas, tienen razón los que comentan que la formulación de una pregunta censal puede inducir a dar respuestas en un sentido u otro y, con ello sugerir políticas públicas también distintas. Es algo casi inevitable en cualquier censo pero hay que tener conciencia de ello al interpretar los resultados. ¿No ocurre ya con preguntas aparentemente mucho más objetivas, como las tasas de analfabetismo o de conocimiento de determinado idioma, basadas sólo en la respuesta sí/no al encuestador, sin ningún test que atestigüe la calidad de tal respuesta? ¿O con las tasas de ocupación, a partir de sólo lo que hizo el empadronado la semana anterior al censo? Mucho más puede ocurrir en preguntas sobre una identificación inevitablemente subjetiva, como las que aquí nos ocupan o las de religión o las permanentes encuestas sobre intención de voto, tan utilizadas (y manipuladas) por políticos y periodistas en períodos electorales. Pero en estos casos lo que siquiera nos brinda un censo y/o encuesta es una cuantificación objetiva de cuáles son las actitudes subjetivas de determinada población en un contexto concreto.

Precisamente en este contexto se comprende el sesgo, prejuicio o finalidad política que puede y suele tener introducir, evitar o modificar tal o cual pregunta sobre identidades étnicas. Lo tuvo, sin duda, la decisión de evitar el tema durante el “Estado del 52”, reduciéndolo a sólo el dato lingüístico, buen indicador del avance que se estaba haciendo en la construcción de la sociedad mestiza, sin necesidad de formular una pregunta más específica sobre el tema. Eludir un tipo de pregunta puede también implicar un sesgo o finalidad. Y lo tiene también ahora el introducir ese otro tipo de preguntas.

Con relación al sesgo que pueda tener la formulación de la pregunta boliviana, resulta revelador (y tranquilizador) descubrir que en Bolivia 2001 y Chile 2002 se ha utilizado casi la misma fórmula. En el caso chileno, en 1992 habían usado otra que decía: “Si Ud. es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas? (incluyendo también la opción “ninguna” que allí nadie cuestionó). Y un sorprendente 10% respondió afirmativamente. Por eso, en 2002, copiando a los bolivianos, se

---

<sup>14</sup> *Ob Cit.* MOLINA y Albo, 2006.

cambió “culturas” por “pueblos originarios o indígenas” y el porcentaje bajó al 4,6%, disminuyendo sobre todo en los que se declararon mapuches pero doblándose en los aymaras.

En contraste, Ecuador es el único de quince países latinoamericanos que en su último censo (2001) ha mantenido la pregunta con categorías genéricas<sup>15</sup>, con los siguientes resultados: 6,8% indígenas, 2,2% negros, 77,4% mestizos, 2,7% mulatos, 10,5% blancos, 0,3% otros. Después, como una segunda pregunta aplicada sólo al 6,8% que tuvo la audacia de autoidentificarse como “indígenas”, se les pide que identifiquen a que “nacionalidad” o “pueblo” pertenecen, con una lista aparentemente abierta y larguísima. Naturalmente la respuesta “comodín” mestizo ganó por mucho y quienes así respondieron no tuvieron necesidad de identificarse de manera más precisa en esa segunda pregunta. Lo notable del caso es que aquel censo se estaba realizando cuando el movimiento “indígena” mantenía en jaque a todo el país y llegaba incluso a tomar el poder. Es decir, en Ecuador hubo un divorcio entre los datos políticos y los censales, a diferencia de Bolivia, donde hay una mayor coherencia.

### 3. La nueva Constitución

Tal es el panorama estadístico, conceptual y político con el que, en 2006, llegó al poder el primer presidente indígena de nuestra historia nacional, electo por un 54%. A los pocos meses se puso en marcha una creativa y a la vez controvertida Asamblea Constituyente con la tarea de reconstruir si no “refundar” el país. No entraré aquí a detallar las duras, apasionadas y a veces novelescas vicisitudes por las que se llegó finalmente a la ratificación popular y promulgación de la nueva Constitución, recién a principios de 2009. En esta última parte me fijaré sobre todo en la forma que allí se plantea nuestro tema de muchas naciones en una. Para su implementación, hasta el momento de escribir este documento seguimos en una especie de limbo jurídico a la espera de que, con las elecciones generales y de la prevista nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, en diciembre 2009, limpien el camino para implementar un paquete indispensable de leyes fundamentales.

---

<sup>15</sup> SCHKOLNIK, Susana y Fabiana del Popolo, 2005. “Los censos y pueblos indígenas: Una metodología regional en los censos de América Latina”. En CEPAL/CELADE, *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile. ([www.eclac.cl/celade](http://www.eclac.cl/celade)). Ver MOLINA y ALBO, 2006: 33-38. Brasil se le acerca, al preguntar color y raza para afros e indígenas.

### 3.1. ¿Quiénes la hicieron?

Para comprender mejor a quiénes escogió el pueblo soberano para desempeñar esta importante tarea, veamos algunos de sus rasgos, recogidos en la encuesta ya señalada (Albó, 2008b). El cuadro sobre la autoidentificación de los constituyentes, presentado más arriba, ya muestra que una mayoría (52,3%) de ellos se consideraba miembros de algún pueblo originario. Aunque es una proporción menor al 62% que indicó el Censo de 2001 y menor aún que el 71% recogido en la encuesta de Seligson para el mismo año 2006 en que se inició la Asamblea, es un porcentaje mucho más representativo de nuestra realidad sociocultural que el de cualquier otro Congreso o Asamblea Constituyente previos.

En el grupo específico de constituyentes, hubo un notable predominio de los que se consideraban mestizos (70%), seguidos por los indígenas originarios (27%) y un magro saldo de blancos (3%). Es también relevante que, del total que dijo no pertenecer a ningún pueblo originario, había todavía un grupo significativo que sabía quechua (16%), aymara (6%) o alguna lengua minoritaria (2%). Analizando más en detalle la condición de los que se sentían ya mestizos, casi todos ellos, supieran o no la lengua originaria, declaraban que desde niños sus padres les enseñaron a hablar en castellano más que en lengua originaria, a diferencia de los que seguían considerándose indígenas originarios. Es significativo que, entre los 43 constituyentes que al ser elegidos seguían viviendo en comunidades rurales, el 77% dijeron ser miembros de algún pueblo originario pero entre ellos un tercio largo (35%) de niño había aprendido a hablar ya en castellano y casi la mitad (42%) también se consideraban mestizos.

No resulta fácil clasificar los datos de las más de 50 ocupaciones declaradas por los 255 constituyentes. Como podía preverse, la profesión más reiterada es derecho, que alcanza el 30%, si incluimos a los aún no titulados. Sin embargo, por el tipo de orígenes e identidades arriba señaladas, este porcentaje está muy por debajo de lo que podría esperarse para establecer una nueva Constitución. Lo más novedoso es que la segunda ocupación más citada es dirigentes de base, que llegan a un 17% ampliable a más del 20% si añadimos otros que obviamente lo son, aunque mencionen su oficio (agricultor, minero, etc.). Es decir, entre estos dos grupos se copa ya a la mayoría de los constituyentes. Siguen muy por debajo los profesionales en alguna rama económica (9%) y los del sector educativo (7%).

Mención especial merecen las 88 mujeres constituyentes (35% del total) por el rol muy especial que desempeñaron en la Asamblea, empezando por su misma presidente, la ex cocalera quechua Silvia Lazarte, constituyente por Santa Cruz. Se diferencian de su contraparte masculina en varios rasgos, pues ellas son:

- Más jóvenes: 22% de 30 años o menos, vs 8% en los hombres
- Más originarias: 65% vs 51%, sobre todo por el número de quechuas (40% vs 58%), incluidas las cocaleras
- Más dirigentes de base: 33% vs 13%
- Menos profesionales: 43% vs 62% pero más del MAS, valga la redundancia: 74% vs 56%.

Esa masa de constituyentes se distribuía políticamente en 16 partidos o agrupaciones ciudadanas, de manera bastante desigual: el MAS copó el 53,7% de los 255 escaños, seguido de PODEMOS con sólo el 23,5%, otros cuatro con 3,1% cada uno y los diez restantes entre 3,4% y 0,4%. En las alianzas que hicieron durante la Asamblea, el MAS y otras cinco fuerzas políticas afines consiguieron el 62,0% de los escaños y PODEMOS con sus cuatro afines, el 28,6% partidos, quedando un grupo “bisagra”, formado por otras cuatro fuerzas, con apenas un 9,4% del total pero con un poder importante para inclinar la balanza a un lado u otro, puesto que las decisiones principales demandaban 2/3 de los constituyentes presentes.

Esta gran variedad de los constituyentes y el peso que en ella tenían los sectores rurales y populares han sido objeto de críticas por no ser gente “culto” ni técnicamente preparada. Pero otros bien formados constituyentes, de diversos partidos, opinan más bien que esta ha sido una de sus mejores experiencias durante este trabajo. En efecto, tanto los contenidos y los puntos de énfasis como la semántica muy particular del texto final se explican mejor tomando en cuenta quiénes eran los constituyentes.

Por supuesto, a ello debemos añadir los ajustes ulteriores que se le hicieron en las reuniones de concertación realizadas en torno a septiembre 2008, antes de llevar el texto al referéndum, reuniones en que el protagonismo estuvo más en manos de la clase política y de sus expertos juristas. Sin embargo, en los temas de fondo y también en bastantes de forma siguen muy visibles los discursos, enfoques y términos surgidos de aquellos asambleístas de base.

Con este telón de fondo, ya podemos pasar a los rasgos más centrales de cómo se ha manejado el tema “nacional” en el texto finalmente aprobado y hoy vigente.

### **3.2. Estado unitario plurinacional**

El art. 1 de la CPE es, como corresponde, el que da los lineamientos centrales del nuevo Estado que se pretende implementar. De ellos, para nuestro tema, retomo principalmente los siguientes rasgos: es un Estado Unitario Plurinacional, intercultural, descentralizado y con autonomías, que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Unitario pero fundado en el pluralismo; plurinacional pero dentro de un proceso integrador: ahí está el meollo de esa utopía refundacional de muchas naciones en una.

Dentro de ella, lo más nuevo no es lo de la unidad, tan enfatizado ya desde el Estado del 52, sino ese nuevo reto de que esta unidad debe empezar reconociendo y concluir respetando esa pluralidad, lo cual es también la idea central de todo el Preámbulo de la nueva CPE.

### **Las naciones y pueblos indígena originario campesinos**

Para comprenderlo mejor, lo que resulta clave ya desde ese Preámbulo, pero se explicita sobre todo en el artículo 2, es la recuperación de este rasgo plurinacional remontándonos a la penumbra de los tiempos anteriores a la Colonia, a los que nos referíamos al principio de este trabajo. En este sentido, el artículo 2 resulta quizás el más “refundacional” de la nueva CPE, al menos en el tema que aquí nos interesa:

“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.”

Unos lo ven como un anacronismo trasnochado. Pero, a la luz de lo que recordamos en la primera parte de este trabajo, no deja de haber ahí una gran asignatura pendiente que, ahora se intenta aprobar en un desquite muy tardío. El asunto no es obsoleto, en la medida que no se pretenda resucitar a

un muerto ya enterrado y descompuesto sino asentar mejor el futuro en las raíces profundas aún vivas, pero muy machucadas. Tiene algún parecido con lo que ocurrió en el Renacimiento europeo, que reencontró sus raíces grecorromanas, nada menos que a través del ilustrado mundo musulmán, pero nunca pretendió reconstruir el imperio romano. O, si se prefiere, se parece a la larga Reconquista española que, en una odisea de ocho siglos, logró rescatar aquel país de la invasión árabe, pero no restauró ni a los bárbaros ni a los romanos. Fue más bien el principio del Reino de “las Españas”, así, en plural, al menos hasta el duro centralismo de los borbones afrancesados del siglo XVIII<sup>16</sup>. Tampoco es predecible que aquí resucite el Tawantinsuyu, pero sí es deseable que las mayorías siempre excluidas entren a pie de igualdad y hasta con paso de parada en las estructuras públicas del país. El nuevo horizonte podría formularse prestándonos dos expresiones sucesivas del movimiento indígena ecuatoriano: “nunca más un país sin indios”, en 1990; pero también, “nada sólo para los indios”, en 2001.<sup>17</sup>

No voy a entrar aquí a explicar una vez más el carácter unitario que tiene toda la expresión “naciones y pueblos indígena originario campesinos” [NyP IOC], en la que no es pertinente descomponer y analizar cada uno de sus términos por separado. El lector puede encontrarlo ya en otros textos.<sup>18</sup> Sólo recordaré que el elemento aglutinante de toda la expresión es lo que se dice al principio del artículo, a saber, “la existencia precolonial” de esas “naciones y pueblos”. Lo demás obedece a la lógica – y pedagogía – más inclusiva de yuxtaponer diversos términos preferidos por uno u otro sector popular sin pretender acuñar otro concepto nuevo, más abstracto y quizás más sofisticado pero menos inteligible para las bases.

El artículo 2 sintetiza la raíz re-fundacional a partir de la cual la nueva CPE busca reparar el vicio fundacional de las constituciones anteriores, incluso después de los cambios introducidos por el Estado del 52 a favor de esos pueblos, pues lo hizo sin reconocerlos como tales. Se da así carácter constitucional a lo que ha sido vivido todo este tiempo por propios inte-

---

<sup>16</sup> Nótese, de paso, que fueron también las reformas borbónicas las que en los Andes provocaron el levantamiento de los Amarus y Kataris y, en las tierras bajas, el desmantelamiento de la experiencia indígena relativamente autónoma de las misiones jesuíticas en Mojos y Chiquitos.

<sup>17</sup> ALBÓ, Xavier. 2008a. *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA: 131-155.

<sup>18</sup> ALBÓ, Xavier y Carlos Romero. 2009. *Autonomías indígenas en la Realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y GTZ-PADEP. También: ALBÓ, Xavier, “Sentido de «naciones y pueblos indígena originario campesinos» en la CPE”. Artículo Primero (Santa Cruz). En prensa.

resados pero de forma clandestina e informal, cada vez más deteriorada. En Bolivia, se empezó a exigir tal reconocimiento reclamando además su rango de nación como parte del Estado plurinacional, por lo menos desde 1978, como me recordó hace poco uno de los protagonistas de entonces – Víctor Hugo Cárdenas – en un debate público.

Este enfoque no es algo exclusivo de Bolivia. Con la aceptación de las naciones “subestatales” o “sin estado”, también en otros países latino- e indoamericanos – o, si se prefiere, de Abya Yala – e incluso en instancias oficiales de la Unión Europea y de las Naciones Unidas,<sup>19</sup> se está empezando ya a romper el pretendido monopolio que muchos estados modernos (secundados por sus “polítólogos”) pretendieron imponer sobre el término nación y se está recuperando en cambio su sentido más amplio, arriba esbozado, que no excluye tampoco a la nación-estado.

Cabe aclarar que los constituyentes fueron prudentes en ligar siempre los términos naciones y pueblos [NyP] evitando así pensar que algunos de esos pueblos son ya “naciones” y otros no. Fueron también cautelosos en no hacer un listado de todos ellos, pues siempre hay problemas sobre dónde trazar o no la línea divisoria entre grupos emparentados.<sup>20</sup> De los que sí habla sólo como “pueblos” es de los que no cumplen es mínimo común denominador de una “existencia precolonial”. Por ejemplo, el “pueblo afroboliviano.

Este primer sentido de nación (y pueblo) aparece cada vez que en la CPE se habla de las NyP IOC y también cuando se añade el término plurinacional al Estado y sus instituciones.

### **La nación boliviana**

En la versión de la CPE aprobada en Oruro en diciembre 2007, el artículo 3 hablaba sólo del “pueblo boliviano”, lo que motivó reiteradas protestas de quienes, al no sentirse miembros de alguna NyP IOC, se sentían despojados de toda “nacionalidad”. Tenían razón en quejarse. Pero en los diálogos y concertaciones de octubre 2008 esta omisión fue rápidamente subsanada sin mayor oposición.

<sup>19</sup> El art. 9 de su Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) les reconoce su derecho “a pertenecer a una comunidad o nación indígena”.

<sup>20</sup> El único listado, pretendidamente exhaustivo, es el de sus 35 idiomas para que todos tengan cierto rango oficial, siquiera simbólico, dentro del Estado aunque sólo sean rituales o (casi) desaparecidos (art. 5). Pero sería erróneo deducir de ahí que la Constitución equipara cada lengua con una “nación y pueblo”.

En el texto final ya vigente este mismo artículo 3 empieza con “la nación boliviana”, conformada por todas “las bolivianas y bolivianos, las NyP IOC y las comunidades interculturales<sup>21</sup> y afrobolivianas”, y concluye diciendo que en conjunto constituyen “el pueblo boliviano”. De nuevo aparece la lógica de satisfacer a todos combinando los términos nación, comunidad y pueblo. Este concepto de nación boliviana viene a ser el componente social que suelda en el plano ideológico e imaginario lo que en el plano más estructural se expresa con la insistencia en que somos un estado unitario.

Dentro de esta segunda acepción más inclusiva de nación se debe entender otros términos constitucionales como nacional, internacional, nacionalidad, nacionalización.

Hay una clara diferencia entre esta propuesta y las que se han dado y reaparecen en tantos países europeos, para los que ser “nación” viene a ser la antesala de ser estado soberano. Aquí no hay ninguna pretensión de transformar ni federalizar a Bolivia en decenas de naciones-estado étnicas, salvo en las mentes desinformadas, atemorizadas o manipuladoras de algunos que se oponen a este nuevo modelo constitucional.

Por la misma razón, en esta CPE tampoco se da cabida a la llamada “nación cambia” recién inventada por algunos cruceños autonomistas más radicales para dar vía libre a sus fuertes, pero disgregadores intereses económicos y políticos que sí acarrear un riesgo real de desmembrar la Nación boliviana dejando a la región andina a su propia suerte.

En términos puramente teóricos no hay que descartar que algún día llegue a consolidarse alguna nueva nación como la cambia, en esta y/u otras regiones de tierras bajas que, como vimos al principio, han tenido y mantienen una historia distinta desde tiempo atrás. Pero la nueva CPE, pese a acordarles cierto status autonómico, incluso hasta el nivel de dictar sus propias leyes en temas de su competencia, es clara en no dar ese paso. En términos de la unidad de la nación boliviana, no se equivoca en percibir que el gran riesgo de ruptura de la unidad nacional no viene de estas pequeñas NyP IOC, sino de movimientos económica y políticamente mucho más poderosos que pretenden tener un mayor control de un territorio con codiciados de recursos naturales y económicos necesarios para el conjunto del país. En cambio las NyP IOC saben muy bien que su existencia y permanencia sólo es posible en el seno de un Estado unitario fuerte, pero cercano a ellos, capaz de protegerlos y empoderarlos.

---

<sup>21</sup> Más adelante volveré a ese tema.

### **3.3. La articulación de ambas instancias nacionales**

La CPE esboza toda una ingeniería constitucional para articular esa bina dialéctica de una nación-estado a la vez plurinacional, aunque su diseño final tendrá que ajustar todavía muchas tuercas y superar muchas dudas cuando no oposiciones frontales de ciertos sectores.

Esta relación dialéctica pasa a ser un eje transversal de toda la Constitución. Su cuerpo jurídico consta, a diferencia de la anterior, de cuatro grandes partes o áreas centrales en las que debe expresarse esa reforma substancial – o “refundación”, como otros prefieren – del Estado boliviano. Y en todo el articulado va reapareciendo de una u otra manera el estado unitario, las NyP IOC y el tema plurinacional e intercultural. Veámoslo por partes:

#### **Bases fundamentales, derechos, deberes y garantías**

Ya hemos repasado el peso que se da a nuestro tema en los artículos 1, 2 y 3 de las Bases Fundamentales. Pasando a aspectos más específicos, el artículo 4, que garantiza la “libertad de religión” incluye un toque muy pertinente al añadir “y de creencias espirituales”, en una clara alusión a las espiritualidades indígenas (los interesados prefieren ese término al de “religión”, que consideran una estructura demasiado impositiva); y el art. 8, asume los principios ético-morales de la sociedad plural citando algunos de los pueblos andinos y de tierras bajas.

Más adelante, en el Título de Derechos y Garantías, hay un mayor equilibrio que antes entre los derechos personales y los colectivos<sup>22</sup>, entre los que se incluye por primera vez todo un capítulo sobre los de las NyP IOC, que los extiende también a los pueblos afrobolivianos (art. 30-32) y son muy coherentes con los reconocidos también por la Declaración de las Naciones Unidas de septiembre 2007, que a los pocos meses ya se convirtió en ley nacional.

Finalmente, en el brevísimo título y artículo sobre los deberes, al final se concluye el deber siempre muy sentido por los pueblos originarios y, ahora, también por el mundo postmoderno, de “proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos” (art. 108

---

<sup>22</sup> La Primera Parte de la constitución anterior se llamaba simplemente “La persona como miembro del Estado”.

#16). Pero este tema no llega a desarrollarse con la precisión y audacia de la nueva CPE del Ecuador, donde llegó a fraguarse la sugerente expresión “los derechos de la Naturaleza” – o de la Madre Tierra, podríamos añadir.

El capítulo 6 eleva al rango constitucional los principios de que la educación debe ser “comunitaria, descolonizadora, intracultural, intercultural y plurilingüe”, en sus diversos niveles (art. 78, 91) y el capítulo 7 reitera que la “diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario”.

Es allí donde aparece la mejor formulación de la interculturalidad, como una propiedad fundamental del nuevo Estado, por ser un puente esencial entre los distintos:

“Artículo 98. 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.”

Pero sobre el concepto mismo de interculturalidad, es necesaria una precisión. El enfoque detallado en ese artículo es el que explica el carácter intercultural que, según el art. 1, debe tener todo el Estado Plurinacional en sus múltiples dimensiones e instituciones, sea cual fuere la composición pluri- o monocultural de su población. Este es también el sentido en que el término aparece en otras muchas partes de la CPE, como los artículos 9, 10, 17, 18, 30, 45, 78, 98, 107, 178 y 136.

Sin embargo, hay también otro uso más restringido del mismo término cuando se lo contrapone a NyP IOC, como por ejemplo en el artículo 3, ya citado más arriba. Cuando se lo contrapone de esta forma, parecería insinuarse que estas últimas ya no necesitan ser también interculturales, lo cual es falso. Podría entenderse como una reacción inconsciente de los constituyentes IOC, que en el pasado se quejaban porque muchos no indígenas pensaban desde su posición dominante que ser interculturales era una tarea sólo para los “indios” (para que se “amestizaran”) y no para sí mismos. Este uso demasiado restringido aparece también en los artículos 218-II, 394-III y 395-I. Los dos últimos artículos citados corroboran que este segundo sentido surgió de las organizaciones de colonizadores que ahora prefieren llamarse “comunidades interculturales”, dado que ya des-

entona llamarse “colonizadores” en un Estado que propone la “descolonización”. Todo ello son nuevos ejemplos de la necesidad de saber interpretar la semántica constitucional.

## **Estructura y Organización Funcional del Estado**

En esta Segunda Parte de la CPE se mantienen los clásicos tres poderes, a los que ahora se denomina más bien “órganos”, pero caracteriza a varias de sus instituciones clave como plurinacionales, lo que implica la manera plural y equilibrada con que debe nombrarse a sus miembros.

En el Parlamento, ahora llamado Asamblea Legislativa Plurinacional (artículos 145-147), más allá del nombre, la innovación más significativa es la incorporación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional (artículo 146-VII). Fuera del caso de los urus en Oruro y los afrobolivianos en Yungas de La Paz, califican sobre todo los departamentos orientales, en particular Santa Cruz y Beni.

La Ley transitoria para las elecciones de diciembre 2009, junto con su reglamentación desde el Órgano Electoral Plurinacional, ya ha introducido esa figura pero de una manera todavía demasiado restrictiva, hasta el punto que, en vez de asegurarles una discriminación positiva, como pretendía la CPE, se ha convertido de nuevo en discriminación negativa, sobre todo en los departamentos de Beni y Santa Cruz, donde sólo obtienen 1 diputado. Esto equivale al 11% de los diputados del Beni, donde esos indígenas suman un 25%; y es apenas el 4% de los de Santa Cruz, donde suman un 19% (sin contar el 21% de “collas” allí totalmente invisibilizados).

Más notable es el cambio en el Órgano Judicial, donde, dentro de la función judicial “única”, se establecen tres jurisdicciones: la ordinaria, la agroambiental y la IOC (art. 179 y 190-192). Esta última es la que aquí más interesa y se explica en todo un capítulo (artículos 190-192). Este es uno de los derechos más fundamentales y singulares de las NyP IOC. Tener una jurisdicción propia dentro del Órgano Jurídico, para juzgar según su propio derecho es algo que sólo se reconoce a ellos, cabalmente por su carácter IOC con raíces precoloniales. Como competencia exclusiva, ni se reconoce a los departamentos autónomos ni a las regiones o municipios, salvo si a la vez tienen la calidad IOC.

Tal jurisdicción no se la subordina a la jurisdicción ordinaria, sino que ambas tienen el mismo rango. Por tanto, si hay conflictos no se puede apelar de una jurisdicción a otra sino remitirlos al Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyos integrantes a su vez deberán ser elegidos por voto popular en base a una terna del Legislativo "con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema IOC" (art. 197-I). El artículo 191 precisa que la jurisdicción IOC se ejerce en determinados "ámbitos de vigencia personal, material y territorial", como es la pertenencia a un pueblo y su relación con un territorio IOC. Pero no define nada sobre las materias. Más bien, dada la complejidad de esa temática la Constitución deriva toda esta temática a una futura Ley de Deslinde Jurisdiccional, que además "determinará los mecanismos de coordinación y cooperación" (artículo 192-III). Todo ello son avances muy significativos, en línea con el principio del pluralismo jurídico. Sin embargo, la elaboración de esa Ley y su ulterior puesta en marcha no será nada fácil.

Algo semejante ocurre también en el Órgano Electoral Plurinacional en el que, a su vez, se abre la posibilidad de que las NyP IOC puedan elegir a ciertas autoridades y representantes "de acuerdo a sus propias formas de elección" (art. 210).

No hay en cambio disposiciones especiales relacionadas con las NyP IOC en el tratamiento de la estructura del Órgano Ejecutivo (artículo 165-177).

De todos modos, al final de toda esta Segunda Parte el art. 234, sobre los requisitos de "las y los" servidores públicos, se incluye el de "hablar al menos dos idiomas oficiales del país". Incorpora así un elemento descolonizador que puede dar buenos réditos en la mejora del servicio público y también en el reconocimiento y prestigio público y práctico de estos idiomas y, de ahí, también de las NyP IOC. Si se aplicara ya con rigor, muchísimos puestos actuales dentro de la Administración Pública quedarían vacíos. Por eso, la décima y última disposición transitoria, con que se cierra toda la CPE, aclara que este artículo "será de aplicación progresiva".

## **Autonomías**

La Tercera Parte, titulada Estructura y Organización Territorial del Estado, aborda el otro tema más innovador de toda la nueva Constitución, tanto desde la perspectiva de las NyP IOC como también la de los auto-

nomistas departamentales. No había nada de esto en la anterior Constitución, mucho más centralista. Este es además el tema que se trabajó y transformó más intensamente en los diálogos de 2008 con los prefectos de oposición, la Federación de Asociaciones Municipales [FAM] y otros, llegando finalmente a una formulación que, si bien aquéllos no la quisieron firmar, sí fue aprobada por el Parlamento con sólo cambios menores. Ese juego articulado de diversos niveles territoriales con cualidad gubernativa incluso para legislar es ahora otro de los pilares del nuevo Estado desde las perspectivas departamental y de las NyP IOC y también para combinar la complicada dialéctica entre nación boliviana, las NyP IOC y también aquellos departamentos y regiones en que las fuerzas centrífugas jalan más que las centrípetas.

Este tema es tan amplio que sin duda irá generando muchos más estudios y publicaciones. Como un primer apunte, hay que resaltar – con Carlos Romero – que hay dos grandes estilos de autonomía, según su origen y dinámica. El primero es el de aquellas unidades geográficas subestatales a los que el nivel central otorga autonomía, sea por sus propios procesos de descentralización o por la presión eficaz ejercida por esas unidades, como ocurre por ejemplo en Santa Cruz desde hace años. El segundo, en cambio, es el de aquellos pueblos que existen desde antes de que se constituyera el Estado boliviano, como es el caso de la NyP IOC, a la luz del art. 2 arriba reproducido. En tal caso, en el fondo lo que se hace con la CPE es garantizar y reconocer algo que, de alguna forma, ya se tenía desde antes. Naturalmente, por los siglos, cambios e intercambios transcurridos, la forma concreta con que este reconocimiento se hace operativo, dentro de un Estado-Nación compartido con otros muchos, tiene que pasar por una serie de normas y procedimientos.

Con relación a la autonomía de las NyP IOC, que es la que aquí más nos atañe, el art. 298, a igual que la Declaración de Naciones Unidas (art. 4), la define como “el autogobierno de las NyO IOC” en determinados territorios que en rigor pueden ser tanto rurales como urbanos. Pero no alcanza a quienes ya han perdido ese vínculo territorial los cuales, de todos modos, mantienen sus derechos IOC (art. 30).

El art. 304 enumera las 23 competencias exclusivas y las 24 compartidas y concurrentes con otras instancias territoriales que las NyP IOC “podrán ejercer”, de acuerdo a sus capacidades y necesidades. En cierta medida éstas son la plasmación en un territorio concreto de muchos de los

derechos mencionados ya en el art. 30, en la Declaración de las NN UU y en el Convenio 169 de la OIT. Sin bajar a mucho detalle, vale la pena resaltar las siguientes competencias exclusivas más esenciales para lograr el autogobierno, reordenadas lógicamente:

“2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.

23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

8: Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.

3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables [no estratégicos], de acuerdo a la Constitución.

21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.”

Esta autonomía IOC no es un cuarto nivel sino una cualidad gubernativa que se puede realizar en instancias territoriales distintas, a saber: “los territorios IOC y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad” (art. 291-I). Remito a Albó y Romero<sup>23</sup> donde se desarrolla en mayor detalle cada una de esas vías y las posibilidades concretas que tienen, a la luz de nuestra compleja realidad.

Sólo añadiré un breve apunte sobre lo que la CPE tipifica como territorios IOC. Esta vía viene a ser la culminación del proceso iniciado con el art. 171 de la Constitución de 1994 y la Ley INRA de 1996, que introdujeron la figura TCO (tierras comunitarias de origen), como territorios indígenas camuflados y sólo desde la ventana trasera del régimen agrario, como una forma de propiedad agraria colectiva; sin embargo reconocía ya el derecho a los otros recursos naturales renovables y el ejercicio de sus normas propias para resolver conflictos. Por eso la 7ª disposición transitoria al final de la Constitución dispone que esta vía “tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen”.

---

<sup>23</sup> *Ob Cit.*

Como resabio de estos antecedentes es significativo que esta vía, si bien se la cita en la Parte Tercera (art. 292 y 293), recién se explica en detalle en la Parte Cuarta de la CPE, dedicada a la Estructura y organización económica del Estado (art. 393-4-5 y 403 del capítulo Tierra y Territorio). Por ese origen agrario, las autonomías así surgidas tienen incluso propiedad sobre su territorio, lo cual les da mayores capacidades para el manejo interno de su régimen agrario, que dentro de la CPE es una competencia exclusiva del nivel central del Estado (art. 298 # 38). Esta vía es particularmente relevante para las NyP IOC minoritarios de tierras bajas que sólo son parte de uno o varios municipios. Pero su aplicación puede resultar más lenta porque las TCO primero deben estar ya tituladas y además, al surgir sólo como propiedades agrarias, no se había dado importancia en ellas a si cruzaban o no límites municipales o incluso departamentales, lo cual complica el procedimientos.

#### **4. Conclusión y tareas pendientes**

Como puede observarse, es mucho lo que ya se ha avanzado en el tiempo y también lo que últimamente se ha legislado para que Bolivia llegue a ser un Estado-Nación con muchas naciones en su seno, dotado de las debidas articulaciones y cautelas para asegurar la unidad y el fortalecimiento inclusivo de todo el conjunto.

La tarea más ardua, obvia e inmediata, para la que ya se están avanzando borradores a varios niveles, es la adecuación de toda nuestra legislación al nuevo marco constitucional, tarea que al parecer demandará por lo menos diez años si por el camino no ocurren contratiempos graves. Dentro de ello sobresalen, para nuestro tema, la Ley Marco de Autonomías, la Ley de Deslinde Jurisdiccional en lo referente al Órgano Judicial y todo lo referente al Tribunal Constitucional Plurinacional, desde su reconstitución y composición hasta su funcionamiento, que – en este nuevo contexto – seguramente necesitará muchas más sedes además de Sucre.

Pero hay otro punto fundamental al que hasta ahora aún no se ha dado suficiente consideración. Es el de cómo mantener los derechos y fomentar el desarrollo, según su identidad, de tanta población de las NyPIO que ahora ya no vive en sus territorios rurales cuyo status autonómico ya facilita el cumplimiento de esas tareas.

En el cuadro 3 se muestra que la mayoría de los miembros de estas NyP IOC ya vive ahora en centros urbanos grandes, que la CPE denomina “comunidades urbanas e interculturales” (art. 218-II). Las grandes ciudades son actualmente los principales centros pluriculturales y, por tanto, es también allí donde se incuban y se desarrollan más las relaciones interculturales, sean positivas o discriminantes, y donde más fácilmente surgen también nuevas identidades sincréticas.

Pero el hecho de que toda esta población ya viva o incluso haya nacido allí no implica que automáticamente dejen de ser miembros de su nación y pueblo. Así lo entienden ellos mismos cuando, en el censo 2001 se han autoidentificado con uno y otro pueblo originario aun cuando ya no hablen su lengua. La definición del artículo 30-I no debe entenderse en este sentido excluyente, cuando menciona rasgos como su lengua y su territorialidad, sino más bien interpretarse en la perspectiva más abierta que nos brinda el artículo 1-1b del Convenio 169 de la OIT, suscrito también por Bolivia ya en 1991, que define como pueblos indígenas a los que descienden de quienes habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y conservan todas sus propias instituciones “o parte de ellas”

No hay que descartar que algunas ciudades puedan adquirir incluso el rango de territorio urbano autonómico indígena, por su alto porcentaje de población de este origen, sobre todo en la región andina. Por sus datos demográficos, podrían calificar para ello muchas de las ciudades andinas (ver Albó y Romero 2009; Anexo 2). Resultaría una experiencia muy aleccionadora ver cómo se manejan las competencias de la gran mayoría de su población, en ese contexto urbano tan intercultural.

Pero también en las demás situaciones urbanas debemos preguntarnos cómo garantizar el cumplimiento de los derechos de las NyP IOC fuera de sus propias jurisdicciones rurales. Sin embargo, esta situación particular y la manera específica que también allí se deben garantizar sus derechos como IOC, no está explicitada en el texto constitucional. El tema no ha sido tampoco objeto de mucho debate público salvo en asuntos como el del racismo, tan exacerbado en los últimos tiempos.

Un punto mínimo de partida debe ser asegurar también en las ciudades y en sus gobiernos e instituciones públicas una fuerte apertura intercultural y un acceso equitativo de toda la población a sus diversos servicios y oportunidades. A la vez habrá que esforzarse para que allí todos puedan

vivir y desarrollarse según su modo de ser, para lo que hay que apoyar el surgimiento de instituciones y procedimientos idóneos para ello.

De este modo la ciudad ya no será vista como un monstruo hostil que traga lenguas y culturas en beneficio de sus sectores e instancias hegemónicas, sino también y ante todo como un escenario pluri- e intercultural que acoge a todos por igual y sirve para construir la nueva nación boliviana plurinacional e intercultural, sin descartar que, por el camino, vayan surgiendo allí también otras nuevas identidades y expresiones culturales.

## Identidad democrática y proceso de cambio

---

*Jorge Komadina Rimassa*

¿Hemos dejado -súbitamente- de ser una república? Algunos dicen que en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) están las inequívocas pruebas de que nos hemos transformado en un novísimo (e inde-seable) artefacto político: el Estado plurinacional comunitario. Pero esa interpretación me parece apresurada, sesgada, comparto más bien aquella opinión que caracteriza al nuevo Estado como un régimen híbrido o mixto en el cual se superponen los principios e instituciones liberales, republicanas y democráticas con dispositivos comunitarios y multiculturales. Para comprender el alcance de este argumento, a lo largo del texto, se presentan algunas reflexiones epistemológicas e históricas sobre el cambio social.

### ¿Cambio de paradigmas o hibridación de tradiciones?

Está en boga hablar de una transformación de “paradigmas” para referirse al actual “proceso de cambio”. Es harto curioso que este punto de vista sea sostenido con argumentos equivalentes tanto por los defensores del actual proceso político como por sus críticos.<sup>1</sup> Aunque la noción de paradigma plantea un delicado problema epistemológico para las ciencias sociales, presumo que con ella se pretende subrayar que el cambio social, o es radical y absoluto, o sencillamente no lo es. Una transformación no-paradigmática sería una mera reforma, un simulacro.

---

<sup>1</sup>De acuerdo a Felix Patzi, ex ministro de Educación del gobierno del MAS, estaríamos asistiendo a una “confrontación de dos visiones o dos paradigmas: liberal y comunitario”. El segundo sería el paradigma emergente “que significa poner en práctica y a escala nacional no solamente sus creencias, valores y símbolos sino toda la institucionalidad económica, política y jurídica como contraste a las concepciones e institucionalidades liberales”. (PATZI, Felix. “Movimiento indígena latinoamericano”. *La Razón*, 15 de junio 2009). A la inversa, refiriéndose a la NCPE, Jorge Lazarte escribe que “Ni siquiera los fundamentalistas Chiitas del Irán fueron tan lejos en su revolución Tampoco los bolcheviques se atrevieron a esta suerte de nihilismo político”. (Lazarte Jorge “Reacción contra la República”. *La Prensa*, Domingo, 2 de agosto 2009).

En 1962, Thomas Kuhn<sup>2</sup> propuso los conceptos de paradigma y revolución científica para explicar la validez de los modelos científicos y su lógica de transformación. El paradigma sería un conjunto de imágenes, conceptos, métodos, teorías y resultados científicos admitidos como válidos en un momento histórico. Una ciencia deviene paradigmática cuando establece un cierto “monopolio” en un ámbito del saber. En razón de su diferencia, los paradigmas científicos no son comparables en absoluto, son por definición inconmensurables: es imposible traducirlos. En consecuencia, el cambio de un paradigma por otro no significa una mera revisión o transformación de una teoría aislada, es una auténtica revolución, porque transforma los objetos de investigación, las metodologías, las teorías, sus mecanismos de validación e incluso el vocabulario científico. Los paradigmas emergentes no son la simple prolongación de sus predecesoras, constituyen visiones del mundo radicalmente diferentes. Una fosa profunda, sin puentes levadizos, separa los paradigmas entre sí.

Larry Laudan,<sup>3</sup> entre otros, ha criticado la teoría de Kuhn y ha planteado un punto de vista más pragmático: una investigación científica puede avanzar perteneciendo a distintos paradigmas e incluso varias teorías incompatibles entre sí pueden formar parte de una misma tradición científica. Luego, la hipótesis de este autor abre la posibilidad de construir un lenguaje común que permitiría comparar y traducir modelos científicos, porque nunca habría existido algo parecido al monopolio paradigmático.<sup>4</sup>

Ahora bien, en las ciencias sociales, la noción de paradigma guarda profundas analogías con el modelo teórico que piensa el cambio como revolución. No en vano la principal obra de Kuhn se llama *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Momento de aceleración de la historia, la ruptura revolucionaria destruye el antiguo régimen y lo sustituye no sólo por un nuevo Estado, también transforma las mentalidades y creencias, los modos de vida, los conocimientos y hasta los usos cotidianos. Todas las revoluciones han cedido a la tentación de hacer tabula rasa con el pasado. La revolución es un acontecimiento radicalmente moderno, nada quiere deberle al pasado, nada le pide. El pasado es algo que debe ser superado, vencido, olvidado. Ahora bien, la base de este razonamiento es precisamente el principio de la in-conmesurabilidad, que remite a la imposibilidad de

---

<sup>2</sup> KUHN, Thomas S. *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica de España, 2005.

<sup>3</sup> LAUDAN, Larry *El progreso y sus problemas. Hacia una teoría del progreso científico*, Madrid: Encuentro 1986.

<sup>4</sup> *Ob Cit.*

encontrar un lenguaje común a dos paradigmas distintos, es decir no admite la superposición o cohabitación de elementos de dos regímenes históricos. Sólo uno de ellos es válido.

El problema es que las experiencias revolucionarias más profundas de los siglos XVIII, XIX y XX han demostrado que no existe en la historia algo parecido al grado cero; así, la revolución francesa intentó cambiar hasta los nombres de los meses, pero a la larga reprodujo instituciones y hábitos del antiguo régimen como el centralismo estatal y el sistema de creencias religiosas; la revolución rusa se representó en su primera Constitución Política (redactada por Lenin) como una “unión de repúblicas” y recurrió constantemente a los símbolos, imágenes y dramaturgias de la revolución francesa.

Pues bien, hoy en día, es muy difícil apelar a esa figura para comprender el sentido del proceso boliviano. Por el contrario, se diría que estamos ante otro patrón del cambio social que se despliega a partir de una lógica de hibridación y no de ruptura. Se trataría de una dinámica que funciona a través de la combinación y mezcla de instituciones “antiguas” con instituciones “nuevas”. En otros términos, no habría *tabula rasa*, sino progresividad y yuxtaposición. En esta perspectiva, es difícil encontrar un modelo constitucional “originario” puesto que en ellas (incluso la francesa y la norteamericana) se han combinado distintas tradiciones políticas en diverso grado conforme a los casos históricos. Es posible, sin embargo, identificar una corriente doctrinal y jurídica dominante como el republicanismo en el caso francés o el liberalismo en el caso norteamericano, pero en todos los casos se han incorporado otras tradiciones con mayor o menor coherencia.

### **La república de las palabras**

Aunque el término “Estado Plurinacional” es recurrente en el texto constitucional boliviano también se ha inscrito una decena de veces la palabra “república” (artículos 11, 146, 202, 238 y otros) ¿Se trata de una suerte de lapsus jurídico? No necesariamente, en algún caso parece más bien ser el resultado de la negociación emprendida entre las fuerzas políticas que en octubre de 2009 “aprobaron” la NCPE en el Congreso. De hecho, en la versión aprobada en Oruro existen menos menciones sustantivas al término “república”. Pero más allá de las palabras y sus pequeñas magias, resulta evidente que los imaginarios y los mecanismos políticos de la república no nos han abandonado, todavía.

Es harto conocido que Aristóteles definió la idea de República como un tipo de régimen, (y no como un tipo de gobierno) caracterizado genéricamente como “no despótico”, en el cual el poder se ejerce en base al interés general y a través de la ley.<sup>5</sup> Pero el pensamiento republicano moderno, crítico respecto al individualismo liberal, ha desarrollado la idea republicana en dos direcciones que conviene explicar<sup>6</sup> para destacar nuestro argumento.

Primero, la idea moderna de la república está vinculada con las nociones del bien común y de la ampliación de la esfera pública, nociones que suelen confrontarse con el interés de los individuos y con la esfera privada. Las libertades individuales no pueden ser reducidas a los derechos garantizados por el Estado, puesto que ellos abarcan también las prácticas de los ciudadanos que aspiran al bien común y que desean auto-representarse como parte de una comunidad política y cultural. Los derechos subjetivos sólo existen en un orden jurídico objetivo, que el Estado debe garantizar para hacer posible la vida comunitaria.

Pues bien, esta fuera de toda duda que la NCPE le confiere al Estado un rol central como garante del cumplimiento de los derechos y libertades, estos que han sido inscritos de modo amplio y detallado en el texto constitucional (más de 100 artículos versan sobre ellos). Aún más: el Estado asume un rol estratégico en la conducción de las políticas económicas y del proceso de planificación económica y social ejerciendo la “dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación” (artículo 312), pero también interviene en la cadena productiva de los sectores estratégicos (los hidrocarburos, por ejemplo) y participa directamente en los procesos económicos mediante la producción de bienes y servicios en empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal (artículo 368)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Como es conocido, la zaga del pensamiento republicano se remonta a la Política de Aristóteles y La República de Cicerón, pero es en Maquiavelo (sobre todo los Discursos Sobre Tito Livio) donde el republicanismo tiene uno de sus momentos más intensos. Otra fuente importante son los trabajos de James Madison compilados en El Federalista.

<sup>6</sup> Sin embargo, el republicanismo moderno está lejos de ser una doctrina política uniforme. Para consultar sobre las versiones y variaciones entre distintas corrientes se puede leer las obras de Kriegel y Skinner. (KRIEGEL, Blandine. *Philosophie de la république*. Paris : Plon, 1998; SKINNER, Quentin. “The Republican Critique of Liberalism”. En : *British Journal of Political Science*. Número 26, pp. 25-44. Londres, 1996).

<sup>7</sup> Al respecto puede consultarse el trabajo del Centro Cuarto Intermedio “Dilemas de la propuesta constitucional”. Cochabamba: CCI, 2008.

Existen pues amplios vasos comunicantes entre el republicanismo y el Estado benefactor o protector (como lo demuestra el caso francés); la finalidad del Estado es garantizar el cumplimiento del bien común a través de la igualación de las condiciones de existencia de la población. En el caso boliviano, la amplitud de este principio, criticado como una suerte de “estadolatría”, se expresa, por una parte, en las recurrentes alusiones al “vivir bien” y al interés público, y, por otra parte, se manifiesta en todas las responsabilidades asumidas por el Estado para asegurar el cumplimiento del bien común y de los derechos civiles, sociales y políticos. En este sentido, la NCPE no es simplemente un compendio de leyes fundamentales; es asimismo un programa político y una política de Estado.

Segundo, un punto crucial e indisputable de la idea republicana moderna es la participación de los ciudadanos en el ejercicio efectivo de la soberanía. Ahora bien, el principio de la democracia participativa es uno de los ejes articuladores de la NCPE: no sólo recupera los dispositivos de participación ya inscritos en la reforma constitucional del 2004 (como la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum), además introduce nuevas figuras como la asamblea y el cabildo, la consulta previa, la revocatoria de mandato y el control social (artículo 11 y otros). Sin embargo, el texto aclara que los cabildos y asambleas, formas de democracia directa, sólo tienen un carácter deliberativo y no pueden estar contra la propia Constitución.

Finalmente, en el ámbito de la Estructura y Organización del Estado se han respetado y fortalecido algunas instituciones típicas de la república como la institución presidencial, creada originalmente por la Constitución de los Estados Unidos, en 1778. La propia existencia de la Constitución –norma que por definición limita el poder del gobernante y lo somete a la Ley- es en sí misma la prueba de vida de la república.

### **Un régimen híbrido**

Las instituciones y principios republicanos de la NCPE se han articulado con componentes de cuño liberal; aun más, se diría que el zócalo doctrinario e institucional del liberalismo ha sido preservado, rescatando así la primera tradición constitucional boliviana. En primer lugar, la Constitución reconoce ampliamente los derechos individuales, consagrados por el canon liberal como derechos “libertades”. En la Sección de Derechos Civiles (artículos 21, 22, 23, 24 y 25) se amparan los derechos de libre

expresión, seguridad, privacidad, libertad de culto y otros. Asimismo, se han inscrito dispositivos de protección de las libertades individuales para evitar la invasión de los poderes en la esfera privada (véase la Sección de Acciones de defensa) como el amparo constitucional, la acción de protección de privacidad, entre otros. Estos mecanismos forman parte de la más antigua tradición liberal, que se remonta a las primeras cartas de derechos inscritas en la antigua tradición inglesa de los siglos XVII y XVIII, y han sido reconocidos por los pensadores liberales, antiguos y modernos, como el núcleo duro de esa doctrina.

Las libertades individuales se combinan sin embargo con un régimen de derechos políticos basados tanto en la institución del sufragio y en la existencia de partidos políticos como en los derechos a la participación en los asuntos públicos (Sección 2 de Derechos Políticos), y que provienen de la tradición republicana y democrática. Asimismo, ellos se articulan con un cuerpo de derechos colectivos y comunitarios para las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (capítulo cuarto).

En segundo lugar, la organización del Estado respeta el principio liberal de la separación e independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral (artículo 12 y Estructura y Funcionamiento del Estado), a partir del cual se diseña un sistema de frenos y contrapesos con el fin de evitar la excesiva concentración del poder. Cabe recordar, a riesgo de ser reiterativo, que el fundamento de estas instituciones proviene de la vieja tradición inglesa de equilibrio entre el Rey y el Parlamento, tradición perfeccionada y ampliada por Montesquieu a mediados del siglo XVIII. Siguiendo la hipótesis de partida, sostengo que estos son componentes estratégicos del andamiaje estatal boliviano, que no son meros ornamentos ni están aislados entre sí, forman un sistema y por tanto, más allá de la retórica del “cambio de paradigmas”, constituyen el núcleo duro de la arquitectura constitucional.

En tercer lugar, la NCPE ha preservado el dispositivo representativo cuyo origen está en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y que se expresa a través de las elecciones, el poder legislativo o cuerpo de representantes y sobre todo por la presencia de partidos políticos que se organizan para acceder al poder en nombre de los ciudadanos. En suma, los mecanismos de democracia directa y participativa no han eliminado a las instituciones representativas, aunque las han enriquecido y complementado.

Finalmente, también están presentes en la NCPE importantes componentes institucionales y simbólicos de la llamada “tradición democrática”<sup>8</sup>, cuya base doctrinaria es el derecho del demos a tomar decisiones en todos los asuntos públicos, recusando así la pretensión de que una élite ilustrada y virtuosa debe monopolizar el ejercicio del poder y la administración del Estado. Este principio aparece de manera explícita e implícita a lo largo de la NCPE, pero también forma parte sustantiva del discurso del Movimiento Al Socialismo (MAS) en el gobierno.

Sin embargo, la idea del “pueblo” se presenta de una manera compleja y múltiple en la NCPE; por una parte, ella alude al titular (indivisible) de la soberanía; por otra parte, el “pueblo” aparece no como una totalidad, sino como una parte de ese conjunto, aquella que está conformada por “sectores y organizaciones sociales”, particularmente las de base indígena y campesina. Tercer sentido: el “pueblo” connota también a los diversos pueblos indígenas originarios campesinos. Este problema –la relación entre el pueblo y la organización política- tiene una importancia crucial en el actual debate político (que lamentablemente no podemos desarrollar aquí), porque la experiencia democrática, en gran parte, está vinculada con el reconocimiento de un sujeto político y con las modalidades de representación de las identidades sociales.

Para cerrar este acápite, es importante subrayar que estas tradiciones –democráticas, republicanas y liberales- postulan a su manera una identidad democrática: para la tradición liberal es preciso preservar ciertas libertades y derechos frente al poder del Estado; los republicanos añaden que es necesario construir un sentido del bien común que se encarna por medio de la participación ciudadana en los asuntos públicos; la regla más importante para la tradición democrática es que todos los ciudadanos deben participar en igualdad de condiciones en la formación de los poderes.

### **Democracia comunitaria y Estado plurinacional**

La cuestión decisiva que plantea la NCPE se puede formular de la siguiente manera: ¿La democracia comunitaria y la idea de Estado Plurinacional son contradictorias con los principios e instituciones (presunta-

---

<sup>8</sup> Por ella se entiende un pensamiento político, anclado en la antigüedad griega, que gira en torno a la idea del demos y del principio de la igualdad o isonomía. Otro elemento axial es el cuestionamiento de la “competencia” de las élites para gobernar. La obra de Jean-Jacques Rousseau y su visión monista de la voluntad general es uno de los momentos altos de esta tradición. Para leer una formulación contemporánea de esta corriente puede consultarse las obras de Jacques Ranciere.

mente universales) de las tradiciones democrática, republicana y liberal? La respuesta es diferente si se razona desde la lógica de los paradigmas inconmensurables que si se acepta una lógica de hibridación o metamorfosis entre tradiciones políticas.

Veamos antes los alcances que tienen los conceptos y procedimientos de la democracia comunitaria y del Estado Plurinacional en la NCPE. De acuerdo con el artículo 11, la democracia se ejerce a través de instituciones y procedimientos representativos, directos, participativos y comunitarios. La democracia comunitaria, específicamente, se ejerce a su turno a través de la aplicación de “normas y procedimientos propios” de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, pero este autogobierno sólo tiene validez legal y legitimidad en territorios acotados, es decir en las diversas formas de autonomías indígenas, y en “armonía con la Constitución y la ley”. De igual manera, la aplicación de la justicia comunitaria sólo adquiere validez en la jurisdicción indígena originaria campesina.

Asimismo, se establecen criterios y dispositivos de discriminación positiva -propias del canon multicultural anglosajón- para garantizar la presencia y participación de representantes de pueblos indígena originario y campesinos en distintas instancias del poder público, a través de circunscripciones especiales indígenas. De acuerdo con la Ley Electoral Transitoria, estas circunscripciones (siete) sólo involucran a las minorías indígenas en cada uno de los departamentos. En otros términos, este dispositivo no afecta sustantivamente el dogma de la igualdad democrática (un ciudadano es igual a un voto), puesto que se trata de una situación “especial” y no de una norma aplicable en todos los casos.

Aquí podría presentarse un problema serio si se pretendería aplicar estos mecanismos para la elección de las autoridades y representantes en ámbitos territoriales más amplios, más allá de las fronteras de las autonomías indígenas y que involucran otros contextos socio-culturales como los departamentos, las regiones e incluso los municipios. Y sin duda el problema sería aún más grave si se trataría de autoridades nacionales.

El artículo 2 reconoce la existencia pre-colonial de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y el dominio ancestral sobre sus territorios, su autonomía y autodeterminación, su cultura propia y el derecho a preservar sus instituciones. Aquí se presenta una inflexión importante, una novedad significativa, con relación a la tradición constitucional previa

y que sin duda supera ampliamente la visión liberal multicultural introducida en las reformas constitucionales de 1996. Pero antes que un “despotismo comunitario”, se trata de un poderoso dispositivo simbólico que ha transformado nuestra representación de la nación.

Las Constituciones, en efecto, no son simplemente cuerpos de leyes que enuncian derechos y establecen el ordenamiento del poder público; ellas son también narrativas explícitas o implícitas sobre la identidad de una comunidad. El sentido de comunidad no se produce a partir de una adhesión simplemente política o ciudadana, cómo lo postuló Habermas con la confusa noción de “patriotismo constitucional”.<sup>9</sup>

La NCPE, sobre todo en su preámbulo y en el capítulo primero despliega un nuevo relato sobre los orígenes y sobre la historia de Bolivia, que enfatiza su condición colonial y su pluralidad cultural. A diferencia de las anteriores constituciones, esta narrativa no gira en torno a la nación, sino a lo “plurinacional”. En realidad, en las últimas dos décadas ha declinado en Bolivia la representación de la nación como comunidad cultural homogénea. La idea de la nación boliviana entró en crisis a fines de los 70<sup>10</sup>: la NCPE es el remate de ese proceso de re-construcción de la identidad nacional.

Pero la idea “tradicional” de nación no ha desaparecido en la nueva Constitución, ella se encuentra mencionada en un par de artículos, particularmente en el artículo 3. Lo propio ocurre con la expresión nacionalidad boliviana (artículo 41) y con los gentilicios boliviano y boliviana, que son recurrentes en el texto. Dicho sea de paso, existe una lamentable confusión entre los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, porque la segunda aparece como la condición de la primera (ver el título 5).

En todo caso existen dos significados sobre la nación. Por una parte, se habla de nación en su sentido tradicional y por otro se ha inscrito de manera vigorosa la existencia de las naciones indígenas. ¿Disemi-nación? No lo creo, a pesar de ciertos artificios retóricos, el reconocimiento de las naciones indígenas y del propio estado plurinacional no pone en duda la existencia de Bolivia. Se trata, creo, de una nueva manera de “pensar la nación”. Aún más: el cuestionamiento del modelo nacional monocultural está acompaña-

<sup>9</sup> HABERMAS, Jürgen. *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris: Fayard, 1988.

<sup>10</sup> En verdad, es más preciso decir que se ha transformado la idea “clásica” de la nación basada en la coincidencia entre las fronteras políticas y las fronteras culturales (GELLNER, 1983. *Nations et nationalisme*, Paris: Payot).

do por la reivindicación de la identidad nacional, que debería estar encarnada, se dice, en un “Estado fuerte”. El Estado, recordemos, es el agente de la representación de la Nación. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la fórmula federalista (incluso un federalismo plurinacional) no haya tenido fortuna en Bolivia: el federalismo es casi un insulto en estas tierras.

La NCPE aspira a ser al mismo tiempo una nación unitaria y un Estado plurinacional. Ello implica un desafío esencial: pensar el “núcleo común” de la diversidad nacional, tanto en el plano cultural como en el orden político. En otros términos, es tan legítimo como viable postular un Estado-nación basado en las diferencias (y por ende en el pluralismo radical como una modalidad de gestión política de la diversidad), pero es más difícil identificar los límites y los contenidos de una cultura política común a los diversos grupos étnicos, regiones, organizaciones de la sociedad civil, clases y movimientos sociales. Supuestamente, la interculturalidad debería ser el principio articulador de las diferencias, pero ello no sucede, porque este no tiene en la NCPE un rol vertebrador y ordenador del texto<sup>11</sup>.

La noción de lo “boliviano” se ha vuelto pues un problema complejo, tanto por la emergencia de las narrativas de las naciones indígenas como por la reformulación de los contextos espacio-temporales -nuevos continentes y mapas de las relaciones sociales- impuestas por la globalización.

### **Sentidos, ritmos y vértigos del proceso de cambio**

La palabra “cambio” o “proceso de cambio” ocupa hoy en día un lugar central en el espacio ideológico y político boliviano. Omnipresente, ubicuo y plástico, este término tiene una pequeña magia: permite tomar una clara posición contra las ideologías conservadora y reaccionaria (según Marx, mientras los conservadores intentan mantener el statu quo, el programa reaccionario se define por el intento de retornar a una época pasada). No obstante, pocas palabras tienen en el discurso político una dispersión semántica tan marcada, y en efecto, ¿qué es el cambio social?

Hemos acudido a ciertos conceptos de la epistemología para pensar el cambio social, ellos son claramente insuficientes. En cambio, los historiadores han realizado los aportes más valiosos para comprender las lógicas de la transformación social. Recordemos, por ejemplo, a Fernand Braudel y sus

<sup>11</sup> Resulta sugerente al respecto comparar las Constituciones de Ecuador y Bolivia. En el primer caso, el componente intercultural es transversal; en el segundo, el componente plurinacional predomina sobre la interculturalidad.

colegas de la famosa escuela de los Anales.<sup>12</sup> Pienso que Braudel ha acuñado algunas ideas que pueden ser útiles para escudriñar el proceso político actual, entre ellas la idea de que la historia tiene distintas velocidades, lógicas y dimensiones. Así, el historiador francés distingue transformaciones históricas de corta mediana y larga duración. Primero, el cambio de corta duración está vinculado con el tiempo de la política, que por definición es veloz (aún más: vertiginosa) pero episódico. Esto quiere decir que las transformaciones políticas pueden ser circunscritas a ciclos relativamente cortos y por ende reversibles. Algo parecido escribió Marx cuando habló de la “ilusión de la política” para aludir al carácter precario del cambio político cuando este no está inscrito en un movimiento histórico más profundo, pero más lento: aquel que se produce en el terreno de la economía y la cultura.

En los últimos tres o cuatro años hemos constatado en nuestro país el desarrollo un proceso de cambio político que ha implicado no sólo un nuevo gobierno, sino la modificación profunda de las relaciones entre los grupos sociales y el poder público. La NCPE es apenas una expresión parcial de esa transformación. Pues bien, aunque esta dimensión es importante para definir lo que entendemos por “cambio social” está lejos de ser un criterio exhaustivo, para ello es preciso introducir los ámbitos y ritmos de la vida económica y de las mentalidades.

Segundo, el cambio económico se produce en la mediana duración, es el tiempo, decía Braudel, de los procesos de creación y distribución de la riqueza que involucran a las esferas de la producción y el comercio; por su propia naturaleza. Ellos no son tan veloces como los acontecimientos de la política, pero son tan imprescindibles que es posible afirmar que una transformación política será siempre incompleta si no ha creado una nueva “base” o “patrón” productivo. En este terreno, aunque ciertamente se ha modificado la política económica neoliberal, resulta evidente que todavía no se ha cambiado el llamado “patrón de acumulación” de la economía boliviana, que nos permita dejar de ser exportadores de materia primas para crear una economía productiva sostenible y de “base amplia”. Ello involucra, por supuesto, las modificaciones en las formas de producir, sino también la manera como los hombres distribuyen esa riqueza.

El tercer ámbito se refiere a las transformaciones culturales, a las mentalidades y a las prácticas cotidianas. La NCPE habla de este orden como “descolonización”. Se trata de una historia de “larga duración”, lenta,

---

<sup>12</sup> BRAUDEL, Fernand. *Écrits sur l'histoire*, Paris : Flammarion, 1969.

molecular, acaso porque las mentalidades y los prejuicios son los más difíciles de cambiar. Así, en Europa, el proceso de construcción de la modernidad se desplegó durante varios siglos, si aceptamos que el renacimiento y la ilustración constituyeron los puntos de partida; aún más, algunos filósofos e historiadores opinan que ese proyecto está aún en curso.

Este es mi principal argumento: pueden producirse cambios políticos y económicos, pero si no se han producido en las creencias y las estructuras simbólicas que acompañan o preceden nuestras prácticas, entonces no habrá existido un cambio verdadero. Y en este terreno, a pesar de la inflación retórica que caracteriza el campo político boliviano, muy poco se ha avanzado y para comprobarlo basta el ejemplo de la educación: ¿qué ha cambiado en efecto en las instituciones y las prácticas educativas? Aunque lento y traumático, el cambio cultural (intercultural y descolonizador, en este caso) debería ser asumido como el fin mismo del “proceso” y no como un dispositivo instrumental y coyuntural para asegurar el control del Estado.

### **Algunas conclusiones**

En realidad existen al menos dos tramas discursivas en la NCPE. La primera de ellas, ampulosa y evidente en la superficie, gira en torno al principio del Estado plurinacional comunitario, pero la otra, menos retórica, desde el fondo del texto, reproduce efectivamente la trama institucional de la república y el zócalo liberal de organización del poder político. La articulación de ambos regímenes tiene en el papel una armonía barroca, pero es potencialmente explosiva en su interpretación y aplicación, y en algún momento esas contradicciones deberán ser resueltas. Algo más: la interpretación del texto constitucional no tendrá una racionalidad jurídica intrínseca, sino que dependerá de la correlación de fuerzas en el campo político.

He intentado mostrar la compleja amalgama de diferentes tradiciones históricas para evitar los peligrosos estereotipos del “fin de la república”, por una parte, y del “cambio de paradigmas, por otra parte. Estas tradiciones no constituyen paradigmas inconmensurables, en los hechos las instituciones políticas modernas son una composición de varios regímenes jurídico-políticos, lo que demuestra que a pesar de sus profundas contradicciones, ellas son permeables entre sí.

Para terminar: cuando el “proceso de cambio” reconozca sus propias fronteras y cuando asuma sin estereotipos su honda complejidad, entonces tendrá derecho a un nombre propio.

## **PARTE SEGUNDA**

### **Hacia diseños institucionales plurales**



## **Ciudadanía, Estado y democracia en Bolivia**

---

*Isaac Sandóval Rodríguez*

Como hilo conductor de este trabajo, nos planteamos la interrogante siguiente: ¿Permitirá la creación de un Estado nacional autonómico y democrático el reconocimiento de una ciudadanía plena? Con ello, esperamos entender la cualidad ciudadana en el proceso histórico-político de la formación social nacional, los cambios operados y la proyección actual.

Comenzamos señalando que el proceso de afirmación histórica de la ciudadanía en Bolivia, es de larga data, atendiendo a que la inclusión de esta categoría política, ocupa 127 años de la cronología histórica nacional. Pues, si el Decreto de 9 de febrero de 1825, es la referencia primera del Estado republicano, el Decreto del 21 de julio de 1952, con el reconocimiento del voto universal, convierte a los mayores de edad, hombres o mujeres, en sujetos de derechos políticos. Es decir, en ciudadanos con facultades para concurrir como electores o elegibles a la formación de los poderes públicos, así como para el ejercicio de estas funciones.

Sin duda, durante la colonia este proceso político no era posible por la ausencia de una igualdad jurídica. El vasallaje se encontraba reatado a relaciones de dominación servil en el campo, a reglamentos artesanales en las ciudades, a normas canónicas en lo religioso, y un orden escatológico en la jerarquía del poder nobiliario. Es decir, el ordenamiento social estaba sujeto a una determinación poliárquica inamovible, que se hereda de padres a hijos por la costumbre sacralizada. En consecuencia, al adjudicarse el rey de España las formas de dominación del imperio Inca sobre las comunidades menores del Collasuyo, no estaba generando derechos, sino uniendo la dominación natural con la divina, en la praxis del vasallaje feudal.

En este contexto colonial, los caciques son reconocidos por la corona como señores naturales con dominio sobre las comunidades o ayllus a su mando. Tenían facultades de administración y justicia sobre los comunarios, gozando además de otras liberalidades como la de montar a caballo, tomar vino, enviar a sus hijos a los colegios de los jesuitas y, en ocasiones solemnes, hacerse pasear en andas. En la colonia se producía el tránsito de los derechos de la antigua comunidad aimara al cacique, como una mutación del modo de producción asiático al feudal.

En las provincias andinas de Charcas, el cacique se convirtió en una pieza clave de la administración colonial: responsable de alistar los comunarios obligados a la mita, trasladarlos bajo su responsabilidad y ponerlos a disposición de los empresarios del cerro de Potosí. O, en otras circunstancias, se los alquilaba para el arreo de las recuas en los circuitos del transporte comercial entre la costa marina y el mercado interior.

Por lo que es bueno señalar, que la ruptura del “pacto colonial” produce un cambio cualitativo en el orden jurídico-administrativo. En lo fundamental, se da la supresión del cacicazgo, conforme al Decreto de Bolívar de 4 de julio de 1825, vigente en las provincias del Alto Perú semanas después. La medida se fundaba en el hecho de que “la Constitución de la República (del Perú) no reconoce desigualdad entre los ciudadanos; que se hallan extinguidos los títulos hereditarios; y, que la Constitución no señala ninguna autoridad a los caciques”.<sup>1</sup> Dicho Decreto ordenaba, que los destituidos caciques sean tratados por las autoridades de la república como ciudadanos dignos de consideración.

Pero, aun cuando se habla de “ciudadanos dignos de consideración”, los caciques, comunarios de origen, yanaconas y todos los sujetos a la antigua encomienda, quedan fuera de la categoría ciudadana. Al menos, así se concluye de la convocatoria a la Asamblea de Diputados, de 9 de febrero de 1825, cuando en su artículo 3 da la nómina de los electores: “El 25 de marzo se reunirán en la cabeza del partido los notables y todo propietario de una renta de 300 pesos o poseedor de un oficio que se los produzca...”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> COLECCIÓN OFICIAL DE LEYES, DECRETOS, ÓRDENES, RESOLUCIONES. Tomo 1, Primer Volumen, Que comprende los años de 1825 y 1826. Primer decreto a que se refiere la resolución antecedente: Extingue el título y autoridad de los caciques. Imprenta del Colegio de Artes. 1834. Página 34.

<sup>2</sup> LECUNA, Vicente. “Documentos referentes a la creación de Bolivia. Con un resumen de las Guerras de Bolívar”. Tomo I. Edición publicada por el gobierno de Venezuela. Caracas. 1975. Página 95.

Los requisitos de la ciudadanía, se explicitan en la Constitución Bolivariana de 1826: “1) Ser boliviano; 2) Ser casado o mayor de 21 años; 3) Saber leer y escribir; 4) Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico”.<sup>3</sup> Agrega el texto constitucional que “solamente los que sean ciudadanos en ejercicio pueden obtener empleos y cargos públicos”. Dicha condición ciudadana se reitera en las diez constituciones siguientes, dictadas hasta 1880, de igual manera que en los reglamentos electorales.

Por lo que, tanto el Decreto de Sucre de 9 de febrero de 1825 como la Constitución bolivariana, constituyen la matriz de la exclusión ciudadana consecuente, porque establecen un patrimonio de 200 o 300 bolivianos, para ser elector; entre 300 a 500 pesos o un capital de 6.000 en bienes raíces, para postularse como diputado; una renta de 800 a 1.000 pesos, o un capital de 12.000, para postularse como senador, según la norma constitucional o electoral vigente. Para la postulación de presidente y vice-presidente, se requiere la elegibilidad de los senadores.

La Constitución Política del Estado sancionada por la Asamblea Nacional de octubre de 1938, es la referencia inicial del cambio, que deja únicamente el requisito de saber leer y escribir como condición para el ejercicio de la ciudadanía, de igual manera que las constituciones de 1945 y 1947. Pero es con el voto universal vigente por Decreto de 21 de julio de 1952, y la Constitución Política de 1961, que se asume plenamente este derecho político en favor de los mayores de edad, hombres o mujeres, cualquiera sea el grado de instrucción o renta que posea.

Por eso, se puede decir sin hipérbole alguna, que de 1825 a 1952 rigió en el ámbito político boliviano el voto calificado o censatario, que equivale a decir, al buen estilo romano, que correspondía a determinada categoría de ciudadanos el manejo de los órganos del Estado. Esa nomenclatura se establecía mediante el censo para asignar las atribuciones políticas en función al patrimonio, desde los escaños en el senado hasta los de simple cabildante municipal. Esa condición económica se elimina en la Constitución Política de 1938, pero se mantiene la de saber leer y escribir hasta 1952.

---

<sup>3</sup> LECUNA, Vicente. “Documentos referentes a la creación de Bolivia. Con un resumen de las Guerras de Bolívar”. Tomo II. Edición publicada por el gobierno de Venezuela. Caracas. 1975. Páginas 324 y 325.

Resulta ilustrativo señalar, que la restricción del ejercicio ciudadano configura un tipo de Estado de excepción, revestido de un formalismo democrático. Verbigracia, la participación en el ejercicio ciudadano de elector y elegido del 3.8 por ciento de las 800.000 personas mayores de 21 años durante las elecciones generales de 1884, del 4.3 por ciento en las elecciones siguientes de 1888. En ese tiempo Gregorio Pacheco es investido Presidente de la República con menos de la mitad de los 30.465 votos emitidos, y Aniceto Arce con dos tercios de los 34.410 votos computados en todo el territorio nacional.<sup>4</sup>

Este sistema de representación se mantiene durante el régimen liberal, como se verifica por las elecciones de 1904 y 1917, en las que son elegidos Ismael Montes y José Gutiérrez Guerra a la Presidencia de la República con 36.637 votos y 86.634 respectivamente, lo que da, entre uno y otro proceso electoral, una diferencia producida por el crecimiento educativo de la población, sin que se les hubiera ocurrido pensar a los “doctrinarios” de la época, magistrados y jurisconsultos, la falta de legitimidad democrática de dicho mandato.

La exclusión de la mayoría de la población adulta: analfabetos, mujeres, comunarios de origen, artesanos y personal dependiente responde a las rémoras del pasado y se sustenta en la letra muerta de la Ley. De un lado, los resabios del régimen censatario de Roma, y de otro, el jusnaturalismo francés, que toma como fundamento del interés público, el patrimonio. Esta condición económica es puesta a consideración por el mariscal Sucre en la Convocatoria a la Asamblea de Diputados, como requisito insoslayable, al tiempo que la cláusula educativa de saber leer y escribir y la referida al status social.

Por lo que, de hecho, se trata de un condicionamiento múltiple, explicable en los límites de la feudalidad estamental, antes que en los avances de la secularidad moderna. Para la ideología dominante “el que los bolivianos no sepan leer y escribir era un asunto privado, que no afectaba al Estado y sus intereses públicos”.<sup>5</sup> Resultaba imposible con este obstáculo educativo y de género, alcanzar una significativa participación ciudadana en las contiendas electorales.

---

<sup>4</sup> MORALES, José Agustín. *Los primeros cien años de la república de Bolivia*. Empresa Editorial VEGLIA & ADELMAN. La Paz-Bolivia. 1926. Tomo II. Página 333.

<sup>5</sup> “...Se ha engañado mucho el que haya creído que se quiere castigar a los indígenas, porque además de contraerse la ley a ellos, sino a los que no saben leer y escribir, no se trata de otra cosa que de una calidad indispensable para ejercer el derecho de ciudadanía, y que está en manos de todos el adquirirla... Es evidente, que el que no tiene ninguna industria, o profesión, lo mismo que el que ignora lo que importan las leyes, no puede tener ningún interés en que se mantenga el orden y la tranquilidad pública”. AGUIRRE. Redactor de la Asamblea Constituyente, año 1826.

Pero es más. El ejercicio de los derechos políticos de elector y elegido, está vinculado con los derechos civiles sobre la libertad de contratación, de reunión, de representación, etc., que de una u otra manera, fueron negados a la mayoría de las personas. Esto es, se declara hábiles por derecho conforme al ordenamiento jurídico boliviano, a todos los nacidos en el territorio nacional, pero se restringía el goce de los derechos civiles y políticos, pudiendo acumularse estas variables dicotómicas en la problemática de la exclusión, como derivadas de la misma razón causal.

Para ilustrar, cuando, en los asuntos referidos a las mujeres, el Código Civil Santa Cruz dispone que “ellas no pueden dar, enajenar, hipotecar, ni adquirir por título gratuito u oneroso sin la concurrencia del marido al acto, o sin su consentimiento o ratificación posterior por escrito”.<sup>6</sup> Esta situación jurídica afecta la capacidad contractual de la mujer en el campo civil, requiriendo necesariamente la autorización marital para que dicho acto sea pleno, de igual manera que en el campo laboral para la suscripción de contratos de trabajo, el establecimiento de jornadas y descansos, la percepción de salarios y el ejercicio sindical.<sup>7</sup>

O peor exclusión aún, la que se aplica a los llamados indígenas, esto es “las personas que pagan la contribución denominada tributo, sus padres, mujeres e hijos”.<sup>8</sup> Una vez que “en los juicios civiles, criminales y escritos, en que sean demandantes ó demandados los indígenas, será oído el protector de ellos como parte, pena de nulidad, y con su intervención se sustanciará el juicio en todas instancias y en todos los recursos ordinarios y extraordinarios”.<sup>9</sup>

La situación de alieni juri o incapaz por derecho del originario reitera toda la normativa del siglo XIX. En términos similares a la Resolución de 7 de junio de 1872, de que “las acciones de reivindicación o cualquiera otras que afecten la propiedad de dichas tierras, solo pueden ejercitarse por el Ministerio Público, como representante del Estado y protector de los indígenas, a cuyo efecto le transmitirán los interesados los títulos o docu-

<sup>6</sup> Art. 134 del Código Civil Boliviano (Código vigente desde el 1º de enero de 1831-Andrés de Santa Cruz Presidente de la República Boliviana). Imprenta Boliviana. Sucre. 1861. Página 15.

<sup>7</sup> Art. 54 Ley General del Trabajo y 122 del Decreto Reglamentario de 23 de agosto de 1943, otorgan facultades a las mujeres trabajadoras para recibir sus salarios y afiliarse a los sindicatos.

<sup>8</sup> “Art. 1º.- Son indígenas para los efectos de este decreto, las personas que pagan la única contribución personal, denominada por los españoles tributo, sus padres, mujeres e hijos”. Decreto del 6 de abril de 1837. En BONIFAZ, Miguel. Legislación Agrario-Indígenal. Imprenta Universitaria, Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba-Bolivia. 1953. Página 57.

<sup>9</sup> Art. 3º.- del Decreto del 6 de abril de 1837. Ibidem. Página 57.

mentos precisos, concurriendo (el indígena) accesoriamente al pleito para la conservación de sus derechos”.<sup>10</sup>

Se llega a la exclusión de los derechos fundamentales de los originarios, a los de reunión y representación, aun rompiendo una tradición milenaria. Tal la prohibición de los encuentros comunitarios, y la notificación a los curacas, caciques, alcaldes y jilacatas, sobre la responsabilidad que recaerá sobre ellos en caso de incumplimiento.<sup>11</sup> Se autoriza a los comandantes militares a que “si después de hecho los tres requerimientos de ley no cedieren los amotinados, se hará uso de la fuerza de las armas hasta reducirlos”.<sup>12</sup>

Y en cuanto a la representación comunitaria, se dispone que “en ningún tribunal de la república se admitan peticiones a nombre de comunidades, ni con firmas supuestas, bajo responsabilidad”.<sup>13</sup> El artículo 162 de la Constitución (de 1831) señala “que ningún hombre, ni reunión de individuos, puede hacer peticiones a nombre del pueblo”. Y que “la infracción de este artículo es un crimen de sedición”.<sup>14</sup> Resulta claro que las autoridades de las comunidades eran necesarias para el cobro del tributo indígenal, pero no para representarlas bajo pena de sedición.

Esta discriminación sobre la personalidad y capacidad jurídica persistió por más de un siglo y recién la Constitución Política del Estado de 1967 reconoce en forma amplia y universal que: “Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera”.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibidem*. Página 225.

<sup>11</sup> “Decreto de 23 de noviembre de 1926. Prohibición de encuentro de indígenas. Artículo único.- Prohíbense con carácter general los encuentros de indígenas, y se ordena que los subprefectos y demás autoridades de provincias los eviten en absoluto, bajo su responsabilidad. Para el efecto, deberá llamar a los curacas, caciques, alcaldes e ilacatas de comunidades, haciendas notificándoles este Supremo Decreto y haciéndoles comprender la responsabilidad en que incurrirán si no le dan cumplimiento”. *Ibidem*. Páginas 505 y 506.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Página 428.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Página 47.

<sup>14</sup> Constitución Política de la República de Bolivia. Año de 1831. Paz, Imprenta del Colegio de Educandas. Mistrada por Manuel V. del Castillo.

<sup>15</sup> Art. 6º de la Constitución Política del Estado. 2 de Febrero de 1967. República de Bolivia.

Ahora bien, reconocidos los derechos a la personalidad y capacidad jurídica de todo ser humano, los textos constitucionales enumeran los deberes y derechos fundamentales de las personas, así como las garantías, la nacionalidad y la ciudadanía. Es más, esta taxonomía de derechos es el armazón formal que tiene poca o ninguna correspondencia con la realidad circundante sobre todo si nos detenemos a observar la vigencia de cualquiera de estos derechos.

Por ejemplo, en el ámbito de la indagación, los tres primeros Títulos de la Constitución, con sus 42 artículos, nos llevan a pensar en la vigencia de una ciudadanía plena, aunque en la realidad de Bolivia está muy lejos de alcanzarse esa meta. Una cosa es la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano formulada el 12 de agosto de 1789 por la Asamblea Francesa, y otra muy distinta su transcripción en los textos constitucionales de los estados periféricos y su cumplimiento, cual el caso de Bolivia.

Si bien es cierto que la Constitución Política del Estado, recoge en gran medida los 35 puntos de esta Declaración de Derechos, así como los 30 Artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, no es menos cierto que en la generalidad de los casos son normas que se acatan, pero no se cumplen. En unos casos, esto pasa por la imposibilidad material para garantizar dichos derechos, y en otros por la ausencia de una institucionalidad democrática adecuada.

Pero además del incumplimiento de estas Declaraciones, mayormente referidas a los derechos políticos y civiles, la posibilidad de alcanzar una ciudadanía plena se aleja por la pobreza extrema y la falta de equidad en la distribución del ingreso nacional. Circunstancias que en orden a los derechos humanos, dan lugar al incumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, que en lo fundamental reconoce el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado.

Esto se refiere al goce de condiciones de trabajo equitativo y satisfactorio que asegure al trabajador una remuneración justa por trabajo igual, la seguridad y la higiene en el trabajo; la igualdad de oportunidades, el descanso, al disfrute del tiempo libre y las vacaciones periódicas. De igual manera, el derecho a la asociación sindical, a la huelga y a la protección de la seguridad social. Y en este orden, la protección a la madre trabajadora y a los niños en la edad que corresponde a su escolaridad obligatoria.

Tales derechos son vulnerados en su mayoría, por razones de orden estructural relacionados con la apropiación del ahorro interno en el caso de las inversiones directas brutas de capital, su expropiación y destino foráneo del excedente. O, también, por el accionar en el ámbito interno de un capitalismo tardío, sin capacidad para generar empleo, competitividad y condiciones de trabajo adecuadas. Prolifera, más bien, el llamado trabajo informal, que deviene en precariedad y carencia de protección social.

### Cuadro de la realidad social y económica del país<sup>16</sup>

Información general	Indicadores sociales y de servicios	Empleo	Pobreza
Población (Censo 2001) 8,274,325	Analfabetismo (1999) 15%	Subempleo de los ocupados urbanos (1999) 53%	Bolivianos por debajo de la línea de pobreza (1999) 63%
Población urbana (Censo 2001) 62.42%	Esperanza de vida (1999) 62 años	Fuerza laboral en condiciones de precariedad (1996) 62%	Indigencia (1999) 37%
Población rural (Censo 2001) 37.58%	Mortalidad infantil (1997) 67 por mil	Población mayor de 7 años que trabajan (entre 1985 y 1997) 30%	Índice de Desarrollo Humano (1999) 0.648 por debajo del índice medio
Densidad poblacional (Censo 2001) 7.56	Carencia de servicios de agua (1999) 18,5%	Población en edad de trabajar (Censo 2001) 73.44%	Hogares urbanos pobres (1992) 51.10%
Tasa de crecimiento inter-censal, período 1992-2001 2.74	Carencia de servicios de aguas servidas (1999) 57,4%	Población en edad de trabajar pero inactiva (Censo 2001) 47.81%	Hogares rurales pobres (1992) 94%
	Población sin electricidad (1996) 58.88%	Población ocupada en situación de cuenta propia (Censo 2001) 46.04%	

**Fuente:** Elaboración propia, con datos agregados.

<sup>16</sup> Fuentes de información: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* (PNUD); Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE); Indicadores Sociales y Económicos Santa Cruz, 2000 (Diálogo Nacional); *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, Lucha contra la pobreza, (Banco Mundial).

Esta dramática situación económica y social en la que está inmersa la población boliviana, rebasa y complica los aspectos políticos y civiles correspondientes. Verbigracia ¿De qué cualidad ciudadana se puede hablar, cuando la mayoría de la población rural vive en la pobreza extrema y un volumen considerable de la población urbana responde a la economía informal? O, dicho de otra manera, se trata de una situación inextricable que amerita diversos niveles de análisis para su explicación causal.

Reiterando lo dicho, esto sucede cuando la mayor parte de la ciudadanía, hombres y mujeres, no se integra al cuadro sistémico y funcional de la democracia liberal basada en la relación trabajador asalariado-ciudadano elector. O peor aún, como se vera después, en la relación de sujetos colectivos étnicos-Estado representativo, por no corresponder esta expresión comunal-precapitalista a los patrones teóricos de la democracia liberal de un ciudadano un voto. Es una realidad dicotómica en torno a la cualidad ciudadana y la representación política de los sujetos colectivos, que cruza todo el horizonte de la formación social boliviana.

En cuanto a los derechos culturales señalados en el Pacto Internacional aludido de 1966, corresponden a una ciudadanía plena el ejercicio de los mismos, a saber: reconocer el derecho de toda persona a la educación, orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, así como de su participación efectiva, favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, en bien de la paz social.

Los derechos culturales se traducen en una enseñanza primaria obligatoria, un nivel secundario, técnico y profesional generalizado y un grado superior accesible a todos según sus capacidades. De igual manera, en el reconocimiento de toda persona a participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, beneficiarse de los resultados de su producción artística, literaria y recreativa, en su caso. Es decir, estar incorporado en el universo cultural a que da lugar la enseñanza en sus diversos grados.

Cuadro de la realidad educativa<sup>17</sup>

Datos generales según fuentes de información								
Analfabetismo 20% (año 1995)	Tasa de abandono escolar 8.5% (año 1998)	Años de estudio de la población de 0 a 5 años el 24.8% (año 1998)	Años de estudio de la población de 6 a 9 el 32.4% (año 1998)	Años de estudio de la población de 10 a 12 el 34.1% (año 1998)	Años de estudio de más 13 años o más 8.7% (año 1998)	Porcentaje de personas de 5 a 19 años que no asisten a la escuela por problemas económicos 46% (año 2002)	Tasa de titulación en universidades públicas 34.7% (año 2002)	Matrícula de educación de adultos 120,780 (año 2002)

**Fuente:** elaboración propia con datos agregados.

<sup>17</sup> Fuentes de información: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* (PNUD); Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE); Indicadores Sociales y Económicos Santa Cruz, 2000 (Diálogo Nacional); Ministerio de Educación. *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*. La Paz-Bolivia. 2004. Un producto de MASS MEDIA Comunicación Digital. [www.educa.com.bo](http://www.educa.com.bo).

El desarrollo histórico-político de la ciudadanía está en consonancia con la democracia y los tipos de Estado de la formación social boliviana. Por lo que en esta problemática, cuentan factores económicos, políticos e ideológicos, como variables sine qua non para la explicación de los hechos.

Comenzamos con señalar la exclusión ciudadana en la colonia, cuya simbiosis foránea-nativa, no es la matriz constitutiva de la ciudadanía, sino más bien la reiteración de un vasallaje híbrido de dominación. En la república, convertido el vasallo en originario obligado al tributo indigenal, los derechos políticos y civiles no son consonantes con estas relaciones serviles. Se trata, de un lado, de una relación patrimonial sustentada en los bienes inmuebles, las rentas y la profesión; y de otro, del status social de los patricios honorarios: pobres de solemnidad en muchos casos, pero maestros de escuela, síndicos parroquiales o municipales, adscritos al orden tradicional. Esto es la prolongación de los servicios personales de la mita y el yanacazgo, de un lado, y la supervivencia de los resabios sociales de la colonia, de otro.

La condición ciudadana se da como hecho formal, a mediados del siglo XIX, con el reconocimiento del voto universal, así como de la personalidad y capacidad jurídica de todos los mayores de edad, sin distinción de género, raza o religión. Esta situación es coetánea con la Revolución Nacional de 1952, y es producto de este proceso político, que posibilita la concurrencia de los antes excluidos en calidad de ciudadanos y la identificación de su partido mediante la papeleta multi-color y multi-signo. Esta situación facilita el fraude en los centros electorales del campo, donde únicamente circulaba la papeleta “rosada” del oficialismo, con la fotografía del candidato y la “V” de la victoria.

Las medidas tomadas por el nacionalismo revolucionario: nacionalización de las minas, reforma educativa, voto universal y reforma agraria, posibilitan el cambio del Estado. Es decir, cambia su naturaleza de clase mediante el pacto del partido gobernante, MNR, con la Central Obrera Boliviana, COB, así como por la adherencia incondicional del campesinado. En la primera situación, con las cuotas de poder bien definidas, llevaron a Juan Lechín Oquendo, dirigente minero, y Ñufflo Chávez Ortiz, representante campesino en la COB, a la vicepresidencia de la república.

En la segunda situación, se levantaron las banderas de la reivindicación política en el campo, así como por la dotación de una parcela de tierra, situación esta última que paralogizó al ciudadano elector con el discurso de que “la tierra es de quien la trabaja”, no obstante la declaratoria de muerte de su cultura ancestral. Así, definida la comunidad como una junta de vecinos, se la suplanta por la propiedad privada y el sindicato agrario. Esta política contraria a la comunidad es rechazada en la región andina, en la década del 80, con el Proyecto de la Ley Agraria Fundamental de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB).

Después del nacionalismo revolucionario, la “Alianza para el Progreso”, apuntala la administración militar en el Estado. Situación que ocurre con la presencia en el gobierno del general René Barrientos Ortuño en 1964, poniendo solución de continuidad a los doce años de democracia unipartidista. Suscribiendo, en lo político, el pacto militar-campesino, que le sirve de bastión electoral para convertirse en presidente legítimo. De esta manera, en el ámbito del nacionalismo revolucionario, la antigua milicia movimientista deviene en clase de apoyo del militarismo con la ilusión de lo público sin alcanzarlo, ya que los partidos tradicionales y los militares se apropian de la administración.

Luego viene la presencia militar pendular en su accionar político. Mientras los generales Alfredo Ovando Candia y Juan José Torres, profesan un nacionalismo de izquierda, inspirados en el conflicto Norte-Sur que abrazan los países del tercer mundo; Hugo Bánzer Suárez y Luís García Meza, con sus Estatutos de Gobierno, se involucran en la antinomia Este-Oeste. Por lo que, en los intersticios de la seguridad nacional y rompiendo los reparos del enemigo interno, se mueven los actores sociales de la coyuntura como la Central Obrera Boliviana, la Federación de Trabajadores Mineros, la Confederación Sindical de Trabajadores Fabriles, los Trabajadores Bancarios y Ramas Afines, la Confederación Única de Trabajadores Campesinos, amas de casas, entre otros.

Dicha movilización social acaba con el régimen de la seguridad nacional, pero, sin embargo, quedan fuera del bloque en el poder a la caída de los militares, lo que da lugar a largas especulaciones políticas, como el caso de Luis Tapia cuando analiza la paradoja de la democracia en la dicotomía actores fundamentales-exclusión, desde una lógica corporativista de la clase obrera. Mientras tanto Carlos Toranzo se pregunta si hubo

un maquiavelismo mal intencionado de los partidos, o simplemente que los trabajadores asalariados se habían quedado sin capacidad propositiva, por no ser la democracia de los partidos la que buscaban o deseaban construir.<sup>18</sup>

La lógica corporativa del sindicalismo tuvo que ver en este conflicto a través de su desmesurada acción contra el gobierno de la Unidad Democrática y Popular del Dr. Siles Zuazo, de igual manera que el discurso socializante de la dirigencia obrera. Pero estas variables no agotan el problema de la exclusión proletaria, tampoco la construcción de un Estado neoliberal abierto al mercado y los cambios del discurso nacionalista. En otras palabras, fue un Estado nucleado en torno a las siglas partidarias tradicionales que hizo posible la gobernabilidad, pero que cerró el paso a las clases subalternas.

O como dijera Álvaro García Linera: “Derrotado el movimiento obrero, y por lo tanto la sociedad que se había cobijado bajo él, desde 1986 y hasta el año 2000, los monopolios privados de la palabra, de la organización y la riqueza se apoderaron del escenario político. La palabra democracia adquirió el rango de dispositivo normativo y prescriptivo de la construcción de los poderes públicos....De hecho, muerta la COB, la sociedad que existió fue la que el Estado se inventó a través de la precariedad social y la descentralización municipal, para luego, mediante el clientelismo y el soborno, simular representarla”.<sup>19</sup>

De esta manera, en agosto de 1985 se define la política del nuevo orden económico y social, buscando liberar al Estado de su patrimonio, alejar a la clase obrera de los consejos de administración de las empresas, imponer la relocalización laboral en el sector público, así como el régimen de la libre contratación y el libre despido en el sector privado. Se inicia esta tarea con el cambio de la naturaleza jurídica de la Corporación Boliviana de Fomento, el cierre de la Corporación Minera de Bolivia, de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y la privatización o capitalización de las restantes. Es decir, con miles y miles de trabajadores despedidos.

---

<sup>18</sup> TORANZO ROCA, Carlos. Rostros de la democracia: una mirada mestiza. FES-ILDIS, PLURAL EDITORES. La Paz-Bolivia. 2006. Páginas 392-393.

<sup>19</sup> GARCÍA LINERA, Álvaro (coordinador), CHÁVEZ LEÓN, Marxa y Patricia, COSTAS MONJE. Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructura de movilización, repertorios culturales y acción política. Diafonía, Oxfam. La Paz Bolivia. 2004. Página 14.

En este retorno de los partidos políticos, como un objetivo de gobernabilidad, nace la “democracia pactada”. Los rimbombantes nombres lo dicen todo: Pacto por la Democracia, entre el MNR y ADN en 1985; “Acuerdo Patriótico”, entre el MIR y ADN, en 1989; “Pacto por la Gobernabilidad”, entre MNR, UCS, MBL y MRTKL en 1993; “Acuerdo por Bolivia” entre ADN, MIR, UCS y CONDEPA, en 1997; y el nucleamiento en torno al “Sí se puede” propuesto por Sánchez de Lozada en su segunda gestión presidencial.

El cambio dado en este período pluripartidario es de proporciones, logrando el derrumbe del viejo Estado nacionalista con las medidas monetarias destinadas a controlar la inflación, transferir competencias, achicar la burocracia, bajo el signo del discurso único globalizador. Los estados de sitio cumplen a cabalidad su propósito, al tiempo que la democracia pactada, garantiza la ejecución del proyecto: Víctor Paz Estenssoro, Jaime Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada y Hugo Bánzer Suárez, transitan sin mayores dificultades. Pero los que siguen: Quiroga, nuevamente Sánchez, Mesa y Rodríguez, caen envueltos en la marejada del fracaso, como un castillo de naipes.

La sucesión de pactos políticos responden, el primero a la consolidación del proyecto neoliberal por medio del cual se logra la estabilización económica y política. El segundo y los siguientes pactos, fueron acuerdos gubernamentales basados en la repartición de cargos públicos, favoreciendo el clientelismo y la corrupción. Esta democracia pactada de dos décadas concluye con el discurso interpelatorio de los movimientos sociales.

En los hechos, el modelo muestra resquebrajaduras desde el momento que no logra revertir los índices de pobreza. Resulta una tautología señalar que para los partidos de la mega-coalición, la democracia era vista únicamente como un clientelismo adecuado a la gobernabilidad. O como señala el Informe del PNUD de 2002: Que estaban ciegos ante los problemas estructurales del crecimiento económico, los déficits en términos de integración y cohesión social; así como ante las enormes brechas entre el campo y la ciudad, que históricamente mostraron un proceso de desarrollo involutivo.<sup>20</sup>

Independientemente de lo dicho, la exclusión del proletariado tiene vertientes internas y externas. Entre las primeras, el no asimilar el cambio de las relaciones de producción, al continuar presentando sus pliegos

---

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. La Paz-Bolivia. Marzo 2002. Página 154.

petitorios al gobierno central a la vieja ultranza movimientista, donde el conflicto social encontraba su resolución en el nivel político, antes que en los organismos administrativos o jurisdiccionales del trabajo. Esta actitud errónea posibilitaba a los empresarios nacionales y extranjeros esquivar las consecuencias de las medidas de presión anunciadas, transfiriendo su solución pacífica o factual al Estado.

En cuanto a las vertientes externas del conflicto, las anomalías corresponden tanto a los empresarios como al Estado, pues, no obstante estar adscritos al discurso único del sistema, los empresarios se niegan estatutariamente a responder los pliegos petitorios de los trabajadores, desconociendo las liberalidades de la concertación social entre partes. O, el Estado, al seguir regulando los incrementos salariales en el sector privado, entre sindicatos y empresas, impide que las organizaciones superiores, federaciones, confederaciones o Central Obrera Boliviana, ejerzan este legítimo derecho.

Este hecho es recurrente y deliberado y responde a la exclusión de la clase obrera asalariada de los espacios económicos del Estado, una vez que la precariedad laboral, los bajos salarios, la voluntad individual y omnímoda del capital internacional y sus aliados internos, configuran la nueva modalidad de acumulación económica. Debe tenerse presente que el intercambio de mercancías, de conocimientos, información, tecnología de punta, material bélico, flujos de capital, etc., encuentran su mediación competitiva en el mercado, y no así en el salario.

Como se sabe, no obstante la dinámica del mercado, el salario permanece estático, regionalizado, sin posibilidad de globalizar el valor que produce. Esto muestra inequívocamente, que los beneficios de la periferia se trasladan al centro, como producto de la apropiación desigual del excedente. Por lo tanto, hablar de miseria y riqueza, es referirse al mismo y único proceso estructural del sistema capitalista. Esta es una situación aplicable a la Bolivia de la democracia pactada, ya que al liberar al Estado de su patrimonio, más de 11 empresas transnacionales asumen hegemonía viabilizando la fuga de capital.<sup>21</sup>

Teorizando un poco, se puede señalar que las modalidades de acumulación económica mundial han modificado las relaciones sociales, las bases del poder, dando lugar, en las sociedades atrasadas, a la formación de un estado capitalista inconcluso. “Quedando en entredicho no solamente

---

<sup>21</sup> *Ibidem*. Página 155.

el horizonte homogeneizador de la burguesía, sino también el de la clase obrera en el despliegue de su conciencia política". Y, en consecuencia, "la relación entre las clases dominantes y clases dominadas se desplacen hacia formas diferentes del intercambio capital-trabajo, quedando en vilo el lugar social y político de la clase obrera".<sup>22</sup>

En definitiva, se puede concluir que la praxis desarrollada por el Estado neoliberal, debilitó el poder sindical acumulado durante el nacionalismo revolucionario, por encima de cualquier otra consideración política. Es decir, la implantación del trabajo temporal, junto a la relocalización, la privatización y capitalización de las empresas del Estado, provocaron una inútil protesta laboral. O peor aún, ocasionaron la pérdida de la clase obrera de su condición de vanguardia de la lucha política popular, como clase nacional supérstite.

Además, durante el neoliberalismo se dan medidas políticas copiadas del exterior que buscan una mejor administración de justicia, separando el Tribunal Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y creando el Consejo de la Judicatura. Al mismo tiempo se organiza el Defensor del Pueblo, para supervigilar la labor de los altos funcionarios del Estado. Finalmente, la Participación Popular busca expandir la ciudadanía y el desarrollo social.

En este sentido, como afirma Carlos Toranzo Roca<sup>23</sup>, con la participación popular se rompen los códigos corporativos y centralistas que marcaron la política nacional. Sin duda, esto ocurrió en forma parcial e insuficiente, pero se abren las ventanas del cambio al profundizarse la idea político-cultural de la diversidad; iniciarse el proceso con los movimientos originarios y campesinos; captarse el rescate y desarrollo del municipalismo en Bolivia, con las elecciones de 1985; y ponerse el Estado boliviano en consonancia con lo que está ocurriendo en el mundo en cuanto a ciudadanía, Estado y democracia.

Señalando las virtudes de la Ley de Participación Popular, Roberto Barbery Anaya, informa que desde el 20 de abril de 1994 al 2005, se entregan nuevos recursos para 327 municipios. Esto es, para administrar competencias descentralizadas en los sectores de salud, educación, depor-

<sup>22</sup> SALAZAR DE LA TORRE, Cecilia. "La revolución política en Bolivia. Apuntes para una interpretación crítica". En *Umbrales 14. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*. CIDES-UMSA. La Paz-Bolivia. Septiembre 2006. Página 38.

<sup>23</sup> *Op. Cit.* Página 244.

tes, cultura, riego y caminos vecinales a través de sus propios gobiernos municipales. A ello se agregan más de 20.000 personalidades jurídicas reconocidas a comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, en suma, 70 mancomunidades municipales y una Asociación de Municipios de Bolivia.<sup>24</sup>

Pero si bien es cierto que se avanza hacia la democracia de lo público, no es menos cierto que las condiciones de vida de los ciudadanos no cambian. El Estado neoliberal lleva consigo esta contradicción conformada por la enajenación del patrimonio nacional y la falta de credibilidad en la democracia pactada; por un lado, y de otro, el surgimiento de nuevos actores sociales, esto es, grupos étnicos originarios, pueblos campesinos, Movimientos sin Tierra, el lumpem proletariado, etc., que definen un nuevo proyecto de Estado en Bolivia.

En palabras de Cletus Gregor Barie, el “ciclo de convulsiones y conflictos sociales comienza en Bolivia a fines de la década de los 90, es decir, mucho después de la implementación de las reformas económicas. Los conflictos sociales de época reciente se caracterizan por la participación de una serie de actores (regantes, cocaleros, mineros, educadores, policías, indígenas, campesinos, jubilados, prestatarios, sindicatos, gremialistas, empresarios, entre otros) y de alianzas improvisadas. En Bolivia, el paso del conflicto temprano al conflicto tardío es rápido”.<sup>25</sup>

La lista de los movimientos sociales que aparecen en el escenario político es vasta. Cada categoría social, sindical o étnica, con una proyección propia en el escenario político, pero convergente en el universo de las reivindicaciones ciudadanas, protagoniza marchas reivindicando distintas demandas.

De esta manera, el 17 de octubre de 2003 nace un momento de inflexión semejante al ocurrido medio siglo atrás, pero bajo connotaciones sociales diferentes. La renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada con apenas 14 meses de un mandato proyectado para cinco años, muestra la extenuación de la democracia pactada que lo llevó al poder, al tiempo que la fuerza de movimientos sociales que devienen en instrumentos po-

<sup>24</sup> BARBERY ANAYA, Roberto. Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia. AOS-PADEM. La Paz-Bolivia. 2005. Página 22.

<sup>25</sup> GREGOR BARIÉ, Cletus. “El rol de los terceros en la conflictividad”. En Lazos. Revista publicada por la Fundación UNIR Bolivia. Año 1, No. 1. 2006. Página 11.

líticos de la oposición dirigidos por dirigentes de cuatro organizaciones sociales.<sup>26</sup>

Esto es, una representatividad política diversa en cuanto a expresiones socio-comunales, pero única por la carga histórica acumulada de exclusión y marginalidad, configura la insurgencia de las mismas. Es el contenido social, cultural y político del Estado emergente. O sea, es lo que en otras circunstancias podría nominarse, contenido de clase del Estado. De aquí deviene la síntesis multicultural de lo social comunitario, en la propuesta democrática de la formación social boliviana.

Entonces se acumulan los hechos con la lógica del bloqueo, cabillos, paros o simple ocupación campesina de los municipios, o sucesos más graves aún, como la guerra del agua en Cochabamba o la turbulencia de Achacachi, entre otros. Magdalena Cajías de la Vega señala que de esta fecha hasta 2003, “se vivió en Bolivia un proceso sostenido de emergencia social que se plasmó en bloqueos campesinos en las zonas cocaleras del Chapare y los Yungas paceños, en el Altiplano y otras regiones rurales, marchas hacia la sede del gobierno y permanentes movilizaciones....”<sup>27</sup>

Por lo que del 8 de octubre al 17, día de la renuncia del gobernante, se produce una acumulación descontrolada de hechos que rompen la institucionalidad democrática: Movilizaciones en El Alto a la ciudad de La Paz, ingreso de mineros de Huanuni, la muerte de 58 personas, el distanciamiento de varios partidos políticos y del vicepresidente, así como el cambio de los planteamientos.

---

<sup>26</sup> “Tuve la oportunidad de entrevistar a cuatro empresarios políticos a quienes considero haber sido los más instrumentales en organizar la caída de Goni... Evo Morales era el líder del MAS y del movimiento cocalero basado en Cochabamba. Felipe “el Mallku” Quispe era el jefe del MIP y de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y se autonombró como líder indígena y campesino de Bolivia. Roberto de la Cruz fue la figura más visible en la Central Obrera Regional (COR) en El Alto y ejerció una gran influencia sobre la mayoría de los pequeños comerciantes y vendedores callejeros en esa ciudad. Mauricio Cori fue la cabeza de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) en El Alto, lo cual lo colocó en una posición ideal para coordinar las actividades y las movilizaciones de los alteños a nivel de las bases”. MIHALY, Aaron M. “¿Por qué se ha caído Goni? Explicando la renuncia forzada del Presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003”. En ROBINS, Nicholas A. (Editor). Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia. Estudios bolivianos. Volumen IV. Plural Editores. La Paz-Bolivia. 2006. Página 110.

<sup>27</sup> “...en esa y otras ciudades de maestros, jubilados, gremialistas, fabriles, jóvenes de distintos sectores sociales, desocupados, pequeños deudores y otros sectores sociales, cuyos alcances motivaron la represión indiscriminada con saldos de muertos y heridos en la mayoría de los casos”. CAJÍAS DE LA VEGA, Magdalena. “El poder de la memoria: los mineros en las jornadas de octubre de 2003”. En ROBINS, Nicholas A. (Editor). *Op. Cit.* Página 36.

En otras palabras, se alza una ola progresiva de peticiones cambiantes que desde diferentes espacios de la sociedad civil convergen hacia la cúpula gubernamental: un petitorio y otro hasta culminar con la renuncia del presidente y la movilización popular para que abandone el país. Es como el desarrollo de conflictos desencadenantes, que en acción progresiva convergen hacia el mismo objetivo político.

De modo que la dimisión del presidente Sánchez no es un mero cambio de guardia en el Palacio Quemado, sino la configuración de un proyecto político anunciado por el presidente entrante: el referéndum sobre los hidrocarburos y la asamblea constituyente. A ello debe sumarse el pedido de las organizaciones sociales, la autonomía departamental y la elección democrática de los prefectos o gobernadores, a cargo del Comité Cívico de Santa Cruz de la Sierra, con sus 500.000 firmas.

En cuanto a los actores sociales, se dan formas y expresiones diversas en la representación corporativa de los mismos. Verbigracia, los mineros relocalizados de la COMIBOL en 1985, emigran al exterior, transitan por el territorio, pero un contingente importante se radica en la región de El Chapare. La disciplina sindical y lógica de lucha, los convierte en campesinos organizados en sindicatos y federaciones, como la expresión más adecuada a la defensa de sus intereses, no obstante su condición de productores independientes no asalariados.

En este contexto, Evo Morales asume la dirigencia sindical con un mandato político: la toma del poder, como una idea fuerza recurrente salida de los socavones, antes que como una expresión campesina o comunal. Puede decirse que en esta simbiosis minero-cocalera, se da una envoltura doble: sindical y partidaria. En la zona cocalera se inicia con la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, y concluye con el Movimiento al Socialismo: partido político que gana las elecciones generales en diciembre de 2005, pero pierde la mayoría de las prefecturas.

En esta batahola social, con su propia sinergia política, se acumulan muchas experiencias. Se produce en este último aspecto, lo que Rafael Archondo llama la “politización de las identidades étnicas”, tanto por obra de la participación popular, las diputaciones uninominales, cuanto por el discurso de las organizaciones no gubernamentales, ONG, inmersas en el proceso político nacional desde décadas atrás.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> ARCHONDO, Rafael. ¿Qué le espera a Bolivia con Evo Morales?. En *Umbrales* 14. Op. Cit. Página 17.

Siguiendo a Anne Marie Ejdesgaard, se puede decir que “el MAS nace de la situación concreta del campesinado cocalero en la sociedad fronteriza de colonización y de la represión militar y policial, pero está construido sobre experiencias organizativas preexistentes, tanto de los campesinos emigrantes de otras zonas, como de los campesinos del Chapare y de los mineros relocalizados. La Ley de Participación Popular abre un espacio político que no existía antes, pero que ese movimiento ha logrado aprovechar, ya que le otorga la posibilidad de construir un partido político basado en un movimiento social”.<sup>29</sup>

O repitiendo lo que dice Cecilia Salazar de la Torre, se puede sostener que “cuando la violencia privada encuentra un cauce de generalización, es decir, se politiza, se producen eclosiones sociales que mueven el piso de la estructura estatal, a veces hasta hacerla estallar. El gobierno del MAS es fruto de ello y, claro, de la ubicuidad histórica del neoliberalismo como contradicción y del deterioro de las prácticas oprobiosas del sistema de partidos políticos que gobernó Bolivia en los últimos 50 años y que puso a prueba los límites del distanciamiento Estado-Sociedad”.<sup>30</sup>

En este proceso político se puede vislumbrar el avance hacia una ciudadanía plena. Esto es, la concreción de un Estado autonómico e intercultural, que rompa con la crónica exclusión económica y social, de igual manera que con el centralismo gubernamental absorbente y retardatario. Se puede ver que más allá del formalismo democrático formal, se logre la construcción de un Estado que recoja la voluntad política de la nación. O sea, que se abra al sincretismo de una democracia múltiple y participativa.

De igual manera, el proceso alcanzado visualiza una libertad real, que según algunos investigadores, está asociada a una suerte de mecanismo de expansión de diversas capacidades, en función de valores y aspiraciones culturales. O dicho de otra manera, “las libertades que son antes que nada políticas, constituyen a la vez un medio instrumental y un fin sustantivo del desarrollo. Así, las libertades políticas o las capacidades institucionales de acción, asociadas con facilidades económicas,

<sup>29</sup> EJDESGAARD JEPPESEN, Anne Marie. “Discurso de otredad, conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia”. En ROBINS, Nicholas A. (Editor). Op. Cit. Páginas 78 y 79.

<sup>30</sup> “A todo ello se asoció, durante el régimen neoliberal, la transferencia de los recursos naturales al capital externo transnacional, pero, al mismo tiempo, la legitimación de la democracia representativa, cuna de la que el propio MAS tributa”. SALAZAR DE LA TORRE, Cecilia. Op. Cit. Página 37.

oportunidades sociales, transparencia institucional y seguridad, son complementarias entre sí y se refuerzan unas a otras para incrementar las capacidades de las personas”.<sup>31</sup>

Todo ello, la ciudadanía plena y la libertad real se dan en un proceso de convergencia hacia la democracia participativa, esto es, la concurrencia de los sujetos de la sociedad civil en la administración del poder. Como dijera Xavier Albó, hay que perseguir la cualidad intercultural de Bolivia, “para que todos los ciudadanos se sientan como en su propia casa”.<sup>32</sup> Es decir, participando en la construcción de un Estado nacional que conduzca a una satisfactoria comunidad de destino.

Lo anterior, muestra que hoy en día la democracia “implica reconciliamiento de valores como igualdad, libertad, solidaridad que pueden pensarse primeramente en relación a los individuos, pero también a colectividades que se relacionan en marcos de respeto que implican pluralismo y, esto lo novedoso, diálogo entre las distintas culturas”.<sup>33</sup> Es decir, diálogo intercultural horizontal, que revierta el colonialismo del pasado.

Se puede concluir que al hablar de ciudadanía, Estado y democracia, que esta interrelación de categorías políticas conllevan a una visión autonómica e intercultural del Estado, partiendo del carácter pluriétnico y multicultural de la realidad. Al respecto, Gloria Ardaya advierte que “este carácter diverso del que surge como respuesta un modelo autonómico, es el modo con el que Bolivia responde, como nación y como conjunto de comunidades, a la necesidad de su unidad. Es decir, solamente desde un modelo de profundo respeto a la diversidad será posible mantener y sostener la unidad política boliviana y reconocernos unos a otros como bolivianos”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> CALDERÓN, Fernando y Natasha LOAYZA. “Notas sobre el desarrollo humano y la sociología del actor”. En *Nuevos actores sociales*. Volumen I. Cuadernos del futuro 16. Informe de Desarrollo Humano. PNUD, Plural Editores. La Paz-Bolivia. 2003. Página 11.

<sup>32</sup> “En la medida que nuestro país esté tan marcado por su carácter multiétnico, pluricultural y plurilingüe, el conjunto de instituciones de nuestra sociedad y Estado nacional debe tener una clara cualidad intercultural para que todos los ciudadanos se sientan como en su propia casa”. ALBÓ, Xavier. “Creando una nueva Bolivia”. En *Lazos*. Revista publicada por la Fundación UNIR Bolivia. Año 1, No. 2. 2006. Página 47.

<sup>33</sup> ROJAS ORTUSTE, Gonzalo. “Autonomías indígenas en un estado intercultural boliviano”. En *Umbral* 14. Op. Cit. Página 78.

<sup>34</sup> ARDAYA, Gloria. “Principios estratégicos de un régimen de autonomías departamentales”. *Ibidem*. Página 123.

## **Centralismo gubernamental, círculo vicioso de la pobreza y rémora burocrática**

En este acápite se aborda el nexo entre el centralismo gubernamental y sus consecuencias en la formación social boliviana, que a manera de un círculo vicioso genera anomia, ingobernabilidad, exclusión y miseria, y pone en peligro la sobrevivencia del Estado-Nación.

Comienzo señalando que el Estado nacional surge por Decreto de la Asamblea General del Alto Perú de 13 de agosto de 1825, donde se declara, en su forma de gobierno, representativo republicano: “Este gobierno es concentrado, general y uno para toda la república y sus departamentos”. “El se expedirá por los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, separados y divididos entre sí”.

La Ley de 19 de junio de 1826 reitera la forma concentrada del gobierno y señala los espacios territoriales de su administración. Nace el nuevo Estado con los departamentos de Chuquisaca, Potosí, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y posteriormente se crean los de Oruro, Tarija, Litoral, Beni y Pando. Los departamentos se dividen en provincias y estas en cantones a cargo de un corregidor.

La Constitución de Bolívar promulgada el 19 de noviembre de 1826, señala que la nación boliviana es la reunión de los bolivianos. “El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente Vitalicio, un Vice Presidente y tres Ministros de Estado”. “El Presidente de la República es el Jefe de la administración del Estado, sin responsabilidad por los actos de dicha administración”. En este texto constitucional, no se habla de un gobierno concentrado, general y uno, pero la Presidencia Vitalicia y la inmunidad encierra en forma implícita esta connotación.

La matriz del unitarismo no tiene variantes en el desarrollo histórico político, ni de forma ni de fondo. Las constituciones de 1831 y siguientes reiteran al unísono que “El gobierno de Bolivia es republicano, popular, representativo, bajo la forma de unidad”. Las constituciones de 1880 en adelante declaran: “Bolivia, constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.

La Constitución de 1995 no modifica el carácter de república unitaria, pero pone como antecedente: “Bolivia, libre, independiente, soberana,

multiétnica y pluricultural, constituida en república unitaria adopta para su gobierno la forma democrática, representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos”. La Constitución de 2004, después de la forma democrática y representativa, le agrega el carácter de participativa.

De esta constante aseveración constitucional, resulta el carácter unitario del gobierno en todo el territorio nacional. Esto es, el centralismo o sistema en el que la acción política y administrativa está concentrada en manos de un gobierno único y central. Las constituciones hacen referencia a la forma de gobierno y no a la forma de Estado, que como se sabe o se trata de un Estado monárquico con un gobernante hereditario o de un Estado republicano con un gobernante elegido.

En este sentido, como en Bolivia no se tiene el gobierno parlamentario propio de las monarquías constitucionales, sino la forma de gobierno presidencialista, se da la concentración en un único cargo de los poderes de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. O, por decirlo de otra manera, de Jefe de Estado encargado de los asuntos nacionales e internacionales de éste como persona jurídica, o de Presidente de la República en cuanto al gobierno, a la organización democrática del Estado, la relación partidaria y los derechos ciudadanos.

En consecuencia, el centralismo gubernamental tiene a la cabeza al presidente de la república y sus ministros, y en los departamentos a los prefectos, subprefectos y corregidores, sujetos al Régimen Interior de la Constitución. La Constitución de 1880 señala que “el gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento, reside en un magistrado con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo, de que es agente inmediato...”. “Los subprefectos son nombrados por el Presidente de la República...”.

La Ley Interpretativa del artículo 109 de la Constitución Política del Estado, de 6 de julio de 2005, señala: “Estableciendo que la designación presidencial de los Prefectos de Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría. En este caso, los prefectos cumplirán períodos de gestión de cinco años coincidentes con las elecciones municipales”. Esta modificación fundamental para el establecimiento de los regímenes departamentales autónomos no alcanza aún la delegación de funciones que corresponde.

La presencia del centralismo gubernamental, vigente durante la vida republicana, nos plantea la interrogante sobre los resultados en la formación social nacional. Esto es, si su accionar ¿envuelve la totalidad social, desde las complejas relaciones de producción, las vinculadas con la sociedad civil y las inherentes al aparato del Estado? O ¿Simplemente cumple el papel estatutario y funcional de la dominación burocrática? La respuesta corresponde a los hechos antes que a las especulaciones, al conocimiento de la realidad y su explicación causal.

Este centralismo gubernamental, que es el caparazón burocrático del Estado, independiente de los órganos ejecutivo, judicial y legislativo, crea los Consejos de Estado desde su inicio con facultades vinculadas a la fiscalización de los propios órganos del Estado, las de los municipios y otras actividades políticas. Una de ellas es la de sustituir al Presidente de la República en caso de una acefalía circunstancial, como ocurre con los dos interinatos presidenciales de Tomás Frías, a la muerte de don Adolfo Ballivián y el Cnl. Agustín Morales.

Independientemente de lo dicho, los Consejos de Estado cambian su composición de una Constitución a otra, pero en general tienen por objeto: 1) Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos; 2) Cuidar de los establecimientos públicos; 3) Promover la educación de la juventud; 4) Hacer presente al gobierno la necesidad de obras de necesidad común; 5) Procurar el establecimiento de imprentas; 6) Promover la formación de sociedades anónimas para el fomento de la agricultura, comercio, minería y todo género de industria; 7) Dar cuenta al Congreso de todas las infracciones a la Constitución, entre otras funciones.

Esta superposición de poderes tiene por objeto cerrar las compuertas democráticas al poder electoral, para abrirlas a los “patricios” llamados a gobernar por razón estamental o de nacimiento. El Consejo de Estado es un órgano corporativo de elección indirecta, integrado por miembros del ejecutivo, legislativo y judicial, y, en su caso, dignatarios de la Iglesia Católica o preclaros y meritorios ciudadanos. Dicho de otra manera, con ello se asegura el ejercicio gubernamental al círculo político del bloque en el poder.

Pero es más. El centralismo gubernamental controla los intersticios del poder en forma absoluta. No solamente desde la Presidencia de la República, sus autoridades desconcentradas como las prefecturas, los consejos de Estado y sus complejas atribuciones, sino además los municipios.

Si bien desde la Constitución de 1839 se reconoce la existencia de los concejos municipales y un siglo después se declara el carácter autónomo del gobierno municipal, no es menos cierto que siguen subordinados al gobierno central.

Esto se da, en muchos casos, por falta de la consabida ley reglamentaria, el olvido de las elecciones periódicas, o en última instancia, porque con la Constitución de 1939 es atribución del Presidente de la República la designación de los alcaldes: “El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento, provincias y secciones de éstas habrá alcaldes rentados, asesorados por un Consejo Deliberante, cuya organización y atribuciones determinará la Ley. Los alcaldes serán elegidos por el Presidente de la República y los miembros del Consejo Deliberante por sufragio popular”. Es decir, una combinación de alcaldes rentados, designados y controlados por un Consejo Deliberante.

Pero más grave aún que taponar los resquicios de la administración burocrática, resulta la determinación política del centralismo gubernamental. Esto es, dejar de lado los problemas estructurales de la formación social, asfixiando sus funciones vitales. Un ejemplo de ello es el desconocimiento de los derechos colectivos de los grupos étnicos, de las regiones periféricas y de las clases subalternas. O sea, nos referimos a los aspectos fundamentales de una relación dinámica, con problemas latentes y manifiestos a lo largo de la vida republicana.

Sin duda, el primer aspecto es la cuestión étnica como un presupuesto de la Constitución bolivariana que otorga nacionalidad a los originarios, pero no ciudadanía, atendiendo a los parámetros de la democracia liberal. Al proceder de esa forma desconoce el derecho de origen de los grupos étnicos sobre su organización política, la relación ancestral con la tierra y el carácter precolombino de su existencia grupal. Esto es, los derechos como personas individuales y colectivas.

En definitiva, se violenta en forma inveterada el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) sobre los pueblos indígenas, en cuanto a “la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de estos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”; de igual manera que a “eliminar las diferencias socio-económicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la

comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.

El centralismo gubernamental mantiene a la comunidad étnica durante el siglo XIX como unidad generadora del tributo indígenal, pero desconociendo su personalidad jurídica. La supresión del tributo estaba reatada a la extinción de la comunidad y la responsabilidad de su cobro recaía en las autoridades comunales. Verbigracia, ello implicaba el 42.76 por ciento de los ingresos del tesoro nacional el año 1831; el 52.68 por ciento el año 1839; pasando en 1881 dichos tributos a consignarse en el ingreso de los presupuestos departamentales.

En el caso de los comunarios del Ande o el Oriente, se les niega durante la república los derechos inherentes a su condición de sujetos colectivos, en desconocimiento a su razón de ser cultural y comunal. La percepción de estos derechos culturales-comunitarios se hacen patentes durante la marcha de los años 90 del Beni a la Paz, cuando el cacique mojeño emplaza al presidente Jaime Paz Zamora a dialogar de igual a igual, de jefe a jefe, en territorio neutral.

Queda en el inventario histórico, la negativa del centralismo gubernamental de reconocer la normativa consuetudinaria de las comunidades indígenas en el orden político y judicial. Bolívar desconoció los privilegios caciquiles y Andrés Santa Cruz impuso los códigos napoleónicos en 1830, reconociendo la propiedad privada, los derechos ciudadanos, el libre comercio, etc., pero excluyendo a los originarios. O sea que, los indígenas ni eran ciudadanos, ni personas, ni sujetos jurídicos, simplemente una categoría de bolivianos alienis juris, o sea, incapaces por derecho.

Pero no es todo, en el orden estructural el centralismo gubernamental deja huellas indelebles de dominación burocrática. Son huellas vinculadas, sobre todo, con las relaciones económico-mercantiles de la periferia con el centro y la falta de ecuanimidad en el flujo burocrático inverso. Lleva esta falta de equivalencia al conflicto de las regiones marginadas con el centro hegemónico estatal, a lo largo de la república, como un hecho renuente que se dirime, en más de una ocasión, con el uso de las armas.

Esto se da no solamente por el conflicto factual, sino el derivado en el debate parlamentario entre los partidarios del unitarismo atrincherados en las filas del gobierno y los adversarios de la oposición. Se presentaron

proyectos constitucionales federalistas de parte de Juan Ramón Muñoz Cabrera, Lucas Mendoza de la Tapia, Francisco Velasco, entre los años 1868 y 1871. Al tiempo que Narciso Campero y Manuel M. Salinas presentaron propuestas descentralizadoras como medidas previas al federalismo.

Estos debates parlamentarios caldearon los ánimos ciudadanos, motivando a la opinión pública por una u otra opción y culminaron con los levantamientos políticos de la ciudad de Santa Cruz, encabezados por el abogado Andrés Ibáñez y, en la ciudad de La Paz, por los dirigentes del Partido Liberal. Los hechos son concurrentes. La Junta Superior del Estado Federativo Oriental, de 25 de diciembre de 1876 integrada por los patricios cruceños Urbano Franco, Simón Álvarez y Andrés Ibáñez, concluye siete meses más tarde con la presencia del ejército regular y la muerte del caudillo.

Corre mejor suerte la rebelión del norte en oposición a la Ley de Radicatoria por medio de la cual el Presidente de la República necesariamente debería ejercer sus funciones en la sede del gobierno que, para el caso, era la ciudad de Sucre. Convierte el triunfo logrado con el estandarte del federalismo, en la revolución liberal de 1898, que lleva al gobierno al general José Manuel Pando y afianza el centralismo gubernamental, a partir de la intolerancia política desatada contra las regiones que constituían el antiguo bloque político.

El centralismo gubernamental pone en evidencia la invertebración de Bolivia, al destruir los circuitos tradicionales del mercado interno a cambio del comercio ferroviario. De esta manera, el bloque comercial y hasta político del sur con el oriente, se diluye por la pérdida del mercado minero de la plata, las ventajas comparativas otorgadas por el gobierno liberal a los productos del Perú y Chile, la falta de caminos y el abandono de que son objeto estas regiones. Puede decirse que la sobrevivencia obliga a gran parte de la población del sur a emigrar a la Argentina, mientras que el oriente se sume en una pobreza crónica.

La praxis del centralismo gubernamental condensa una serie variada de situaciones. En el caso del partido liberal, por tratarse de una intelectualidad orgánica a la clase esencial que domina las relaciones de producción del norte, definen su espacio y racionalizan su ideario político. Pues, como dice Antonio Gramsci “cada grupo social al nacer en el terreno originario de una función esencial en el mundo de la producción económica, crea con-

junta y orgánicamente una o más capas de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de la propia función, no sólo en el campo económico sino también en el social y en el político”.<sup>35</sup>

De esta manera, la categoría de intelectuales cumple el papel de clase política desde el espacio del poder, convirtiendo lo que es práctica para la clase fundamental, en racionalidad político-jurídica para las clases subalternas en los términos del equilibrio inestable de compromiso que haga posible la dominación. Y es claro que, al no existir en Bolivia una clase nacional, o sea, con conciencia nacional de clase, la intelectualidad liberal a nombre de la modernidad del Estado, levanta las banderas de la dominación legítima desde el norte sobre el conjunto de la nación: a manera de un poder compartimentado o dominio de una región sobre las otras.

Con el transcurso del tiempo no se mitigaron los males que aquejan a la formación social boliviana, los que en forma latente alternan su presencia crítica para volverse manifiestos: contradicciones de las regiones, etnias y clases con el Estado, cuya objetividad histórico-social, conduce a la reproducción del atraso en términos cada vez más recurrentes, estereotipados y complejos.

Queda demostrada la incapacidad del centralismo gubernamental para reproducir la vida material de la formación social, más allá de los límites existenciales de su propia realidad constitutiva. Esto se evidencia con el dato de que de los dos millones y medio de kilómetros cuadrados existentes al inicio de la república, sólo queda algo más de un millón.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> “El empresario capitalista crea junto con el técnico de la industria, al científico de la economía política, al organizador de una nueva cultura, de un nuevo derecho, etc.... Puede observarse que los intelectuales ‘orgánicos’ que cada nueva clase crea consigo y elabora en su desarrollo progresivo, son en su mayor parte ‘especializaciones’ de aspectos parciales de la actividad primitiva del tipo social nuevo que la nueva clase ha sacado a la luz”. GRAMSCI, Antonio. “Apuntes y notas dispersas para un grupo de ensayos sobre la historia de los intelectuales”. *Cuadernos de la Cárcel*. Edición Crítica del Instituto Gramsci. Ediciones ERA. México. 1985. Tomo IV. Página 353.

<sup>36</sup> Los dos y medio millones de kilómetros cuadrados son apenas una referencia remota, atendiendo a la afirmación de Joseph Barclay Pentland en su “Informe sobre Bolivia” que es imposible llegar a una estimación aproximada de la extensión superficial del territorio boliviano, por el conocimiento imperfecto que se tiene de la verdadera posición de sus fronteras y la gran inexactitud de las posiciones asignadas por los geógrafos a los distritos y la ciudades. PENTLAND, José Barclay. *Informe sobre Bolivia*. Traducción Jack Aiken Soux. Banco Central de Bolivia. Potosí-Bolivia. 1975. Página 29.

Y de los ochenta millones de habitantes que debería tener la población boliviana en mérito a una tasa de crecimiento natural, apenas llega al 10 o 12 por ciento de dicha cantidad. Llama la atención de un grupo de estudiosos europeos sobre las formaciones andinas cuando observan que la población de Bolivia del año 1900 es casi igual a la de 1830, sin que este hecho haya movido a estudiosos de la demografía a indagar sus causas y a los gobernantes a evitar la emigración masiva de nuestros co-terráneos.<sup>37</sup>

Como advierte Flavio Machicado Saravia: “La población que rodea a Bolivia el año 1825 es de 7 millones de habitantes, sobre la cual la de Bolivia representa el 14 por ciento. Pero que para el año 2.000, con una población estimada de 10.2 millones de personas, Bolivia estará rodeada por 307 millones pertenecientes a Brasil, Argentina, Perú, Chile y Paraguay. Es decir, con una población equivalente al 3.3 por ciento de la de los vecinos”.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> DEMELAS, María Danielle, PIEL, Jean, SAINES, Thierre e Ives, SAINT-GEORUS. *Informe Preliminar al Problema de los Estados Nacionales en los Andes*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima-Perú. 1986. Página 20.

- Así, si aplicamos la fórmula de crecimiento de la población  $P_n = P_o(1+i)^n$  elevado a la potencia n. Donde  $P_n$  es igual a la población final,  $P_o$  es la población inicial;  $i$  es la tasa de crecimiento anual, y  $n$ , es el número de años de diferencia entre la población inicial y final. Para el año 2000, si tomamos una tasa de crecimiento de 2,5% anual, tendríamos:  $P_{2000} = P_{1825}(1+0,025)^{175}$  elevado a la potencia 175 = 90.333.341 habitantes.

- PENTLAND en su obra citada, estima una población de 1.200.000 habitantes para 1826. Ver páginas 40 y 41. Esta proyección es sólo un ejemplo del vacío poblacional que sufre Bolivia, ya que la falta de registros fidedignos especialmente de la población hasta mediado del siglo XX hace muy difícil un cálculo por métodos econométricos más precisos.

<sup>38</sup> MACHICADO SARAVIA, Flavio. “Conferencia sobre población y desarrollo”. En BROWN, Antonio, RIVERA, Luís Ramiro y otros. *Población y desarrollo económico y social*. Centro de Orientación Familiar. La Paz-Bolivia. 1987. Páginas 6 a 20.

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR DEPARTAMENTOS (en miles de habitantes)

DEPARTAMENTOS	AÑOS									
	1831	1835	1845	1854	1882	1900	1950	1976	1992	2001
La Paz	342.1	335.4	415.5	471.2	312.7	446.5	948.4	1.465.0	1.900.7	2.350.4
Potosí	189.1	222.8	239.5	250.7	234.0	320.5	534.4	657.7	645.8	709.0
Cochabamba	226.7	162.4	279.1	322.9	176.8	328.2	490.5	720.9	1.110.2	1.455.7
Chuquisaca	103.4	87.2	143.3	189.5	113.3	187.8	283.0	358.5	453.7	531.5
Oruro	84.1	111.0	95.3	91.8	111.4	86.1	210.3	310.4	340.1	391.8
Tarija	18.2	16.6	32.0	60.0	31.5	83.4	126.7	187.2	291.4	391.2
Santa Cruz	41.3	43.1	70.1	120.4	94.0	202.7	286.1	710.7	1.364.3	2.029.4
Beni	8.3	8.6	23.6	33.4	16.7	32.2	119.8	168.3	276.1	362.5
Pando	5.7	5.6	3.1	4.4	7.2	9.0	19.8	34.4	38.0	52.5
Totales	1.018.9	992.7	1.031.5	1.544.3	1.097.6	1.696.4	3.019.0	4.613.4	6.420.7	8.274.0

Fuente: *BENDEK, Jorge. (2005)* <sup>39</sup>

*BENDEK TELCHI, Jorge. Desarrollo Histórico y Demográfico de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra –desde su fundación, en 1561, hasta el año 2003. Libro III. Santa Cruz-Bolivia. 2005. Página 26.*

Los índices de salud, desempleo, vivienda, desnutrición, promedio de vida son los más críticos de América Latina, así como de otros aspectos nacionales de orden cultural, moral, intelectual, vinculados congénitamente con la realidad nacional. Según el Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 2000, los países con menor esperanza de vida comprenden a Guyana, Bolivia y Haití, que se encuentran por debajo del promedio del resto de países de Asia, aunque en todos los casos por encima del promedio de África. Esta estadística sirve también de referencia para medir los niveles altos de mortalidad infantil.

Resulta evidente la incapacidad que tienen muchos Estados periféricos para modificar por sí mismos el proceso involutivo en el que se encuentran. En el caso de Bolivia, se podría especular que esto se debe a la asfixia creada por la inacción económica y burocrática del centralismo gubernamental, de un lado, y las modalidades de acumulación económica del sistema, de otro.

Resulta fuera de lugar el análisis de la formación social boliviana, a partir de factores demográficos producidos por los nacimientos; las condiciones geográficas, tanto naturales como creadas; y los factores institucionales con sus características de inercia y persistencia, planteado por el economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, en el informe de la institución del año 2000. Este planteamiento tiene el propósito de encubrir las causas estructurales del atraso, originado en la apropiación del excedente por los países del centro hegemónico.<sup>40</sup>

Puede decirse que la emigración de la población joven a los países vecinos o centros industriales, produce un desequilibrio demográfico en las regiones de origen difícil de controlar a los efectos de una inflexión económica. De igual manera, el Informe señala la influencia de la geografía, o sea, la productividad de las tierras, las condiciones de salud debidas al clima y el acceso a los mercados, en los procesos económicos. Finalmente se señala que las instituciones públicas marcan la diferencia, pudiendo afirmarse que el desarrollo económico y social está estrechamente asociado con un conjunto de indicadores de la calidad de las instituciones públicas.

---

<sup>40</sup> HAUSMANN, Ricardo. "Prefacio: Desarrollo más allá de la economía". En Banco Interamericano de Desarrollo. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe 2000. Progreso económico y social en América Latina. Washington, D.C.-Estados Unidos. Páginas v a x.

Sin duda, el Informe toma en cuenta factores reproductivos para analizar el problema demográfico, vinculando la proliferación de nacimientos con la escolaridad, nivel de salud de la población, desnutrición y otras variables. Copia la teoría “del círculo vicioso de la pobreza” planteada por Ragnar Nurkse el 1952, según la cual “el supuesto significa, una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y a reaccionar las una sobre las otras de manera tal, que mantienen a un país pobre en estado de pobreza”.

“Pudiendo darse el caso, agrega la teoría, de que a causa de su pobreza un hombre pobre no tenga alimentos suficientes para comer; su estado de desnutrición le afectará la salud, debilitándolo; esta debilidad física se traducirá en una capacidad baja de trabajo, la que le mantendrá en la pobreza, con lo que no tendrá lo suficiente para comer, y así sucesivamente. Un país es pobre por que es pobre”.<sup>41</sup>

También se pueden incluir factores astrológicos vinculados con la determinación cósmica sobre los pueblos del sur en relación con los ubicados en el norte del planeta, como una recurrencia a las teorías aristotélicas, de Tomás de Aquino, de Augusto Comte sobre la calificación de pueblos bárbaros o civilizados. Todas ellas, incluyendo la simplista teoría del BID, dejan de lado las relaciones estructurales del sistema capitalista que genera, produce y reproduce, dichas diferencias entre unas u otras regiones.

Llevando el Estado neo-liberal a una exagerada reforma del aparato estatal, en busca de adecuar su praxis al discurso único impartido desde el Banco Mundial, las reformas llamadas “estructurales” como el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Participación Popular en el campo de la salud y la educación municipal, entre otras, no rompen las barreras de la corrupción. La democracia pactada convirtió el mecanismo del “cuoteo partidario” en una habitual forma de vivir de la política.

En este maremágnum de reformas estructurales, se crean las brigadas parlamentarias departamentales como órganos territoriales desconcentrados del Congreso Nacional, con el fin de suplir las falencias de los partidos políticos, conformadas por los senadores y diputados de cada departamento, en virtud de un reglamento que regula sus funciones. La medida fue acertada en cuanto a la representatividad regional, pero carece de una ac-

---

<sup>41</sup> NURKSE Ragnar. *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. Fondo de Cultura Económica, México, 1955. Páginas 13 y 14.

ción ejecutiva que viabilice con eficiencia la mediación de la sociedad civil con el Estado.

Al decir de Alfonso Ferrufino y Cecilia Quiroga, “las brigadas parlamentarias deben actuar como instancias de recepción y canalización de demandas e iniciativas de la sociedad civil en materia legislativa, de fiscalización y gestión. Al mismo tiempo, deben constituir el vehículo más apropiado de transmisión de la información que genera el congreso hacia la ciudadanía; fundamentalmente deben constituirse en espacios de concertación de los intereses diversos de la comunidad regional...”. En otras palabras, “las brigadas deben ser un espacio potencialmente apto para promover la negociación, la deliberación y el diálogo entre los poderes públicos y la ciudadanía y entre diversos sectores de la ciudadanía entre sí”.<sup>42</sup>

Con ello mueve el centralismo gubernamental todos los mecanismos a su alcance para hacer marchar la maquinaria estatal, a fin de romper con el círculo vicioso del atraso, la rémora burocrática y anomia jurídica. Logra a marchas forzadas dictar 7,934 decretos supremos y 2.782 leyes de la república en dos décadas. Esto ocurre desde el célebre decreto 21060 de 29 de agosto de 1985 hasta diciembre de 2006. Es un tiempo récord que habla por sí solo de la proficua labor de los legisladores, dictando normas a espaldas de los actores sociales, sin consenso ni socialización.

Tal el caso del Estatuto del Funcionario Público, de octubre de 1999, destinado a regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad. Establece ámbitos de aplicación específicos en las diferentes entidades del Estado.

Algo similar puede decirse de la Ley de Municipalidades, del mismo mes y año, que reconoce tres categorías de funcionarios: a) Los servidores públicos municipales sujetos a las previsiones de la carrera administrativa o cuerpo burocrático; b) Los funcionarios designados y de libre nombramiento que corresponde a los oficiales mayores y asesores; c) Las personas contratadas en las empresas municipales, públicas o mixtas, establecidas para la prestación directa de servicios públicos, sujetas a la Ley General del Trabajo.

---

<sup>42</sup> FERRUFINO, Alfonso y Cecilia, QUIROGA. “Parlamento como espacio de negociación, deliberación y diálogo”. *En Las piezas del conflicto*. UNIR. La Paz-Bolivia. 2005. Páginas 207 y 208.

Y en este propósito de formar el cuadro burocrático, el Estado neoliberal se encontró con barreras políticas inveteradas al tiempo que con valoraciones contrapuestas. Llevándonos a formular la siguiente pregunta: ¿Será que en la sociedad tradicional boliviana, con rasgos pre-capitalistas, las funciones específicas de la burocracia moderna, no son compatibles con los intereses o valores pre-existentes? Una vez que las normas vigente sobre estabilidad laboral o carrera administrativa no son cumplidas.

Quedan fuera del marco referencial de la burocracia, las funciones específicas señaladas por M. Weber. Esto es, el principio de las atribuciones oficiales, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir, la existencia de una firme distribución de las actividades metódicas, la dotación de poderes de mando necesarios para el cabal desempeño burocrático, la necesidad de un concienzudo aprendizaje profesional y de llevar adelante el principio de la jerarquía funcional o un sistema firmemente organizado de mando y subordinación.

Es la dominación legal en virtud del Estatuto que el centralismo gubernamental no pudo consolidar, tanto por la manía partidaria del reparto de los espacios administrativos, de la inestabilidad política reinante durante largos períodos de caudillismo civil o militar, así como por las tradiciones contrapuestas a los criterios de racionalidad burocrática del Estado moderno. La carrera administrativa es vista como una situación más que honorífica, prebendal y propicia para apropiarse de lo público.

Queda lejos esta categoría social adscrita al Estado, de convertirse en una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. Bajo otras circunstancias, “la burocracia es el procedimiento específico de transformar una acción comunitaria en una acción societaria racionalmente ordenada. Como instrumento de la socialización de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático”.<sup>43</sup>

Cabe recordar a M. Weber con su célebre sentencia de que “allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable”. Esta situación no ocurrió ni remotamente con el centralismo gubernamental, ni antes ni después de la democracia pactada,

---

<sup>43</sup> WEBER, Max. *Economía y sociedad*. II. Fondo de Cultura Económica. Bogotá-Colombia. 1977. Página 741.

porque no se dio una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división de trabajo y dedicación fija a funciones bien ejercidas. Simplemente primó el nepotismo como práctica de cooptación estatal.

Pero además de la ausencia de un cuadro administrativo burocrático eficiente, el centralismo gubernamental mantiene su endémica existencia mediante las instituciones del orden: Las Fuerzas Armadas encargadas de la seguridad nacional, y las fuerzas policiales de la seguridad ciudadana. Ya que haciendo eco del uso de “la fuerza legítima”, el Estado le asigna la tarea de garantizar el imperio de la Constitución Política, la estabilidad del Gobierno y el desarrollo integral. Atento al hecho de que estas fuerzas son esencialmente obedientes, no deliberan y están sujetas a las jerarquías de sus mandos naturales.

De esta manera, las instituciones del orden, como instrumentos fundamentales de la fuerza del poder del Estado, sometidas férreamente a los reglamentos básicos del ordenamiento castrense y policial, dependen del funcionamiento concreto del aparato del Estado y el lugar de éste en el conjunto de la formación social. En otras palabras, como categorías adscritas al Estado responden al mandato del centralismo gubernamental a lo largo de la vida republicana: durante el caudillismo, el régimen oligárquico-liberal, el nacionalismo revolucionario, el período gubernamental de la seguridad nacional y el Estado neoliberal.

Ahora bien. Reconociendo el carácter contradictorio del Estado clausista del equilibrio del poder, durante las crisis políticas, las Fuerzas Armadas, asumen el control político-administrativo del Estado. Esto es, se convierten en “clase mantenedora” del sistema garantizando la reproducción de las relaciones sociales, al tiempo que ejercen el poder del Estado, a través de las funciones técnico-económicas, políticas, para los fines de dominación sobre el conjunto de la sociedad, en el marco jurídico del centralismo gubernamental.<sup>44</sup>

En el recuento del centralismo gubernamental y sus consecuencias en la formación social boliviana, que a manera de un círculo vicioso genera anomia, ingobernabilidad, exclusión y miseria, no se puede omitir el problema ideológico. Una vez que la declaratoria de gobierno concentrado, general y uno para toda la república, es la matriz que reproduce el sistema

---

<sup>44</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ, Isaac. Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo. Siglo XXI. Editores. México. 1976. Página 19.

político desde 1825 al presente. O dicho de otra manera, la razón causal explicativa del gobierno de los patricios a través de los Consejos de Estado, de los empresarios mineros del sur y del norte, de las élites orgánicas al liberalismo, de la burocracia estatal movimientista, del autoritarismo militar etc., bajo el mismo discurso centralizador y absorbente.

Por lo que siendo la ideología el resultado de la falsa conciencia, tiene como correlato de acción la propalación de dicho supuesto: “Las ideas de las clases dominantes son las ideas dominantes en cada época”. Y por lo tanto, pudiendo decirse con Ludovico Silva que “lo esencial de toda ideología es la afirmación profunda y constante del orden material existente, su justificación suprema”. Pues, Carlos Marx afirma que: “Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes”, y en este caso concreto, el dominio de una región sobre las otras mediante el centralismo gubernamental.<sup>45</sup>

Se hace necesario en el confín de la tendencia económico-política a la que una anomia societal puede llegar, plantear un proyecto histórico de poder que partiendo de la nación transforme la organización del Estado, volviéndolo connatural a sus componentes sociales: las clases, las etnias y las fuerzas sociales regionales. Posibilitando con su participación en los niveles nacionales, departamentales y municipales, el encuentro de la intercultural y variada nación boliviana con su historia larga, la que habla de su génesis y otorga a los connacionales la perspectiva de un gran destino.

Esto es, plantearse la reformulación de lo público y político, en términos incluyentes, que posibiliten la construcción de un Estado Autónomo e Intercultural, con la participación de los sujetos esenciales de la nación. A fin de que todos los ciudadanos individuales de un lado, y sujetos colectivos de otro, se sientan representados en el Estado tanto en orden al reconocimiento de sus derechos patrimoniales como a los intangibles de la cultura.

---

<sup>45</sup> SILVA, Ludovico. Teoría y práctica de la ideología. Nuestro Tiempo. México. 1974. Página 44.- “Las ideas de las clases dominantes son las ideas dominantes en cada época; o, dicho en otros términos, la clase que ejerce el poder material dominante en la sociedad es, al mismo tiempo, su poder espiritual dominante. La Clase que tiene a su disposición los medios para la producción material dispone con ello, al mismo tiempo, de los medios para la producción espiritual, lo que hace que se le sometan al propio tiempo, por término medio, las ideas de quienes carecen de los medios necesarios para producir espiritualmente. Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes, las mismas relaciones materiales dominantes concebidas como ideas; por tanto, las relaciones que hacen de una determinada clase la clase dominante son también las que confieren el papel dominante a sus ideas”. MARX, Carlos y Federico, ENGELS. La ideología alemana. Ediciones de Cultura Popular. México. 1974. Páginas 50 y 51.

Pues, al final de cuentas, como dice Pannekoek “la comunidad de destino no significa sometimiento a un destino igual, sino vivencia común del mismo destino en una comunidad permanente, en una continua interacción recíproca”.<sup>46</sup> Esta situación solamente será posible mediante la reformulación de las relaciones individuales y colectivos en el Estado, conjugando los espacios autonómicos territoriales y culturales con los tres niveles del poder: nacional, departamental y local.

---

<sup>46</sup> PANNEKOEK, Antón. “La nación y sus transformaciones”. En CALVEERL, KAUTSKY y otros. *La Segunda Internacional y el problema nacional y colonial*. Cuadernos de pasado y presente No. 74. México. 1978. Página 261.



## La autonomía y la descentralización como posibilidad de reconfiguración del Estado y de la política en Bolivia

---

*Gloria Ardaya*

*“Como señalaba Cornelius Castoriadis, el problema de nuestra civilización es que dejó de interrogarse. Ninguna sociedad que olvida el arte de plantear preguntas o que permite que ese arte caiga en desuso puede encontrar respuestas a los problemas que la aquejan, al menos antes de que sea demasiado tarde y las respuestas, aun las correctas, se hayan vuelto irrelevantes. Afortunadamente para todos nosotros, eso es algo que no debe ocurrir necesariamente: ser conscientes de que podría ocurrir es una de las maneras de evitarlo. En este punto, la sociología entra en escena; tiene ante sí un papel responsable y no tendría ningún derecho a disculparse si rechazara esa responsabilidad”.*

ZYGMUNT BAUMAN “En busca de la política”

### 1. Contexto e intenciones

A más de veintiocho años de implantación del actual proceso de la democracia representativa, la sociedad boliviana está transitando de modelo de desarrollo y, en la perspectiva de reconocerse como proyecto colectivo, también se está produciendo una reconfiguración del Estado y de la política y a través de la articulación de procedimientos normativos y en el sistema político.<sup>1</sup> En

---

<sup>1</sup> La nueva Constitución Política del Estado fue aprobada en Referéndum Nacional el 25 de enero de 2009, sancionada por el Ejecutivo y publicada en la Gaceta Oficial, el 7 de febrero del mismo año. Según la Corte Nacional Electoral, la NC, fue aprobada por 2.064.417 votos que representaban el 61.4% del electorado. Optaron por el No al proyecto de constitución, el 38.6%. En lo posterior y, en concordancia con la NCP, el Congreso Nacional, aprobó la Ley 4021 del 14 de abril de 2009, el Régimen Electoral Transitorio.

ese contexto, la democracia como sistema de gobierno podría contribuir a la conformación de la comunidad política como fuente de creación de imágenes y diseños de futuro; de recuperación de la política como forma de resolver los problemas de la complejidad, y como forma de fortalecer la institucionalidad democrática, el espacio público y el ejercicio de la ciudadanía. Un Estado fortalecido también es garantía para recuperar la salud de la democracia.

Esta tarea no es fácil, pese a las disponibilidades objetivas y subjetivas que se agregaron a partir de diciembre de 2005, el país no logra comprometerse en un proyecto nacional no obstante a que en las dos últimas décadas, se han modificado las bases sociales de la democracia boliviana haciéndola más inclusiva y, al mismo tiempo, con comportamientos de mayor informalidad y ausencia de institucionalidad. Nuevos actores sociales aparecen representados en toda su complejidad y amplitud y que es necesario considerar en la perspectiva de un proyecto nacional.

Los cambios ocurridos durante el periodo señalado, hablan de que la democracia requiere de tiempos más extensos para consolidarse y, al mismo tiempo, reubicarse permanentemente. Supone construir y fortalecer las instituciones, producir cambios profundos en la cultura política y responder a la desigualdad y a la exclusión. Como se repite permanentemente, la consolidación de la democracia implica procesos de invención y reinención permanentes en sus ámbitos públicos y privados. Por ello, la democracia no es un punto de llegada sino el inicio de un proceso de largo aliento, de avances y retrocesos. En suma, de deconstrucción, construcción y reconstrucción permanente.

Los avances conseguidos han sido difíciles y es necesario consolidarlos. Mas aun cuando en la actualidad, Bolivia no acaba de superar la crisis política cuyas primeras manifestaciones se observaron en 2000 y, por el momento, pese a los enormes esfuerzos realizados, no se vislumbra una resolución en perspectiva nacional. Además, por su carácter y complejidad, para explicar la crisis se requieren de nuevos y renovados marcos teóricos para pensar su especificidad y generalidad al mismo tiempo. Ello se complica también, por la “abigarrada” formación social boliviana, las nuevas modalidades de inserción internacional y la globalización y, por las dificultades que presenta la emergencia de un nuevo sistema político.

Para definir a la crisis, apelamos a Gramsci que señala que “la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo está muriendo y lo nuevo

no puede nacer y, en ese interregno, aparecen una gran variedad de síntomas mórbidos”<sup>2</sup>.

Como se sabe, Gramsci dio al término “interregno” un significado que abarcó un espectro más amplio del orden social, económico, cultural, político y legal. Entre los síntomas mórbidos podemos señalar que, pese a la enorme agregación electoral conseguida por el Movimiento al Socialismo, MAS, y que se ratifica desde 2005 y a través de sucesivas elecciones, en el país se ha roto la comunidad política. Entre otros aspectos “mórbidos” que caracterizan al actual momento en Bolivia, se pueden señalar que predomina el principio de mayoría antes que el de hegemonía; la confrontación por sobre la búsqueda de consensos; los particularismos por encima de bien común, la ausencia de futuro y el inmediatez por sobre visiones de largo plazo acompañado por la incertidumbre y las desconfianzas, entre otros.

El sistema de partidos políticos ha sido sustituido por los llamados movimientos sociales que portan demandas corporativas y particulares antes que una visión nacional y de futuro compartido. En ese contexto, la política ha sido suplantada por la sobre ideologización y la estigmatización de los ‘adversarios’ a quienes se considera ‘enemigos a los que hay que aplastar’<sup>3</sup>. Estos síntomas nos muestran que, en Bolivia la política y el poder, están caminando por diversos senderos.

En esas circunstancias, la calidad de la política está cuestionada y, lamentablemente, está asociada a la calidad de la democracia. Una política que requiere para su desarrollo de la exclusión –eliminación– de algunos sectores de la sociedad, es una política de mala calidad, toda vez que, independientemente de los juicios de valor, ella no puede resolver el problema de la estabilidad de las instituciones en el tiempo. Significa una falta de certidumbre para las conductas objetivas de la vida individual y social que afectará todos los aspectos del espacio público, la economía incluida. Por lo mismo, la desconfianza hacia la política se traduce como desconfianza hacia la democracia y las insuficiencias en la democracia terminan convirtiéndose en rechazo a la política<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Citado en Entrevista con Zygmunt Bauman: “Un mundo nuevo y cruel”, realizada por Héctor Pavón. Reproducida en BOL Press. Fuente: Revista Ñ / IADE, traducción Joaquín Ibarburu.

<sup>3</sup> Discurso del Vicepresidente de la República, 6 de agosto de 2009, Sucre. Alocución en el aniversario patrio frente al Congreso Nacional

<sup>4</sup> VERDESOTO, Luís/ARLAYA, Gloria: “Dimensiones del Estado ecuatoriano”, Quito, FLACSO. Documento de Trabajo, 2009; SEGIB, Curso Capacitación Líderes políticos, 2009.

Sin embargo de la crisis política, la lucha por la consolidación de la democracia sigue formando parte de la agenda nacional y de la inclusión; la democracia vinculada también, a la construcción de un orden deseado y permanente. El actual proceso de cambio, no se explicaría sin esas luchas precedentes, actuales y, probablemente, futuras.

Al margen que en la actualidad no existe una concepción positiva de la política y, reposicionarla en lo público es una aspiración fundamental de la democracia, es indispensable acometer una verdadera reforma política en el país y que, nuevamente, el binomio poder y política se vuelvan a encontrar y articular la construcción del Estado nacional y del territorio, antes que proyectos de poder particularistas donde la visión de país, esté ausente. Los llamados “movimientos sociales” –de base sindical, regional o de cualquier índole- no deberían sustituir el funcionamiento de los partidos políticos ni monopolizar la escena pública exclusivamente. Tampoco, las instituciones deben ser sustituidas por el accionar de las calles y el predominio de las consignas.

En el plano más concreto y aproximándonos a nuestro trabajo, también una de las expresiones de la crisis se manifiesta en el resquebrajamiento del “pacto territorial”<sup>5</sup> que habla de la necesidad de configurar un nuevo modelo de desarrollo nacional y, donde el nivel subnacional<sup>6</sup> –regiones, departamentos, provincias, municipios y territorio indígena campesino- adquieran un protagonismo acorde a los requerimientos del nuevo Estado, de la superación de la pobreza, de la búsqueda de la productividad y de la competitividad de los territorios en el contexto nacional y de la globalización.

La búsqueda de un nuevo consenso territorial y de reconfiguración del nivel subnacional, ha sido y es muy difícil, pese al nuevo diseño constitucional. Su tratamiento ha sido resultado de las estigmatizaciones predominantes y sin criterios políticos y técnicos. Todavía se requiere de la profundización del “pacto” que posibilite la conformación de la comunidad política, la reestructuración del Estado y su adecuación a las demandas y expectativas de la población boliviana. A partir del rediseño del Estado, el

<sup>5</sup> ARDAYA, Gloria: *Estado y territorio. La disputa post constitucional*, La Paz, FUNDAPPAC, 2009.

<sup>6</sup> La nueva Constitución Política del Estado señala en su Artículo 269: I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos; II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley; III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.

nivel subnacional deberá reconfigurarse como espacio democrático de ejercicio de la ciudadanía territorial, social, económica, cultural en búsqueda de la competitividad interna e internacional y como sistemas político-administrativos democráticos, interculturales y eficientes.

La reforma territorial que ha sido incluida en la nueva Constitución Política del Estado y aprobada en enero de 2009, debió ser fruto de la conformación de un nuevo contrato social, que rediseñe la comunidad política, conserve la unidad nacional, profundice el reconocimiento de la diversidad existente en Bolivia e involucre los compromisos básicos y estructurales de la convivencia. Esto, en el marco de la transición de un modelo de desarrollo hacia otro de inclusión social y de profundización de la democracia.

Ahora, la aplicación del mandato constitucional referido a lo territorial o la estrategia de descentralización<sup>7</sup> / autonomía<sup>8</sup> debería ser un ejercicio público de la política y no de proyectos de poder con visiones parciales de la nación y del bien común para Bolivia.

En el presente trabajo, se propone analizar las dificultades internas y externas, de implantar el nuevo ordenamiento territorial y a partir de las constataciones de que el viejo orden que hasta hace poco se basaba en un principio “trinitario” de territorio, estado y nación está muriendo y, no acaba de nacer otro que lo sustituya. Este hecho tiene repercusiones importantes en la concepción de la soberanía ya que la misma no está ligada a los elementos de las entidades y el principio trinitario<sup>9</sup>; también, como se ha señalado anteriormente, a que la unión antes considerada como indisoluble de poder y política, ya no existe en el país. Los proyectos de poder tienen

---

<sup>7</sup> El Banco Mundial en Burki, Perry y Dillinger, et al, *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Washington, 1999, esboza algunas definiciones y componentes de la descentralización como “...delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno”; “los gobiernos subnacionales autónomamente elegidos y capaces de tomar decisiones vinculantes en al menos algunas áreas de políticas” (Autonomía electoral; Independencia de las organizaciones partidarias subnacionales; Participación subnacional en el gasto; Autonomía administrativa - responsabilidades funcionales); “...es una reorganización administrativa del sector público, en que se reemplazan las normas de la burocracia jerárquica por un conjunto mucho más limitado de restricciones al comportamiento de los actores políticos a nivel subnacional.”; Los beneficios de la descentralización son el mejoramiento de la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno.

<sup>8</sup> La CPE (Art. 271), señala que debe redactarse la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. También se señala que, donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales. En la actualidad, circula un Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización que se aspira clarifique/mejore/adequé e inicie un proceso de concertación para integrar/complementar los distintos niveles territoriales.

<sup>9</sup> BAUMAN, ob.cit.

un sentido propio y al margen de la política. Se ha desterrado a la política del espacio público. No existe un debate que permita deliberar anticipadamente el futuro de Bolivia y hacia donde nos dirigimos. Como se señala, “las creencias no necesitan ser coherentes para ser creíbles”. La concepción que se tiene del poder, es instrumental, tiene sentido de acaparamiento no para el servicio público, sino para el “copiamiento” de todas las instituciones estatales eliminando cualquier tipo de peso y contrapeso, característica central de la democracia. Su único objetivo es seguir en el poder, no se conoce un programa. En este empeño, no han estado al margen estrategias militares para destruir a la política.

Finalmente, mostrar cómo el tratamiento heterogéneo de los niveles territoriales incidirá significativamente en la nueva implantación del nivel subnacional y las consecuencias sobre la unidad territorial y nacional.

## **2. La demanda por la reconfiguración territorial**

La demanda por la reconfiguración territorial y por la profundización de la descentralización fue asumida parcialmente por las Leyes de Participación Popular y por la de Descentralización Administrativa, sancionadas en 1994 y 1995, respectivamente. La demanda de autonomía que se estructuró en lo posterior<sup>10</sup> fue, según sus principales impulsores, parcialmente apropiada por la nueva Constitución. Pero el proceso no se inició ni finalizó con dichas medidas.

La implantación de las autonomías y la profundización de la descentralización es un proceso de mediano y largo plazo. Los países más desarrollados han tomado varias décadas para definir sus esquemas de autonomía y/o descentralización y han diseñado sistemas abiertos que les permitan seguir reformulándolos a lo largo del tiempo. En aquellas experiencias, la autonomía fue asumida como un acto voluntario de las regiones y territorios y, la descentralización, como una reforma estatal.

---

<sup>10</sup> El Referéndum sobre Autonomías Departamentales (Ley 3365) realizado el 2 de julio de 2006, puso a consideración la siguiente pregunta “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?”. Por el NO a la pregunta precedente, se manifestaron 1.680.017 ciudadanos, mientras que por el SI, lo hicieron, 1.237.312. Es decir el 57.5% y el 42.4%, respectivamente.

En el país, aunque se hayan desatado estos procesos, éste es aún precario en la consolidación de una ciudadanía asentada en el territorio y como base social de una institucionalidad mayor. El proceso de autonomías/descentralización implica una larga tarea de consecución de consensos políticos y de ejercicios técnicos, que formulen adecuadamente el contenido de los acuerdos y de los debates. La descentralización es un proceso necesario dentro de la modernización del país. Por ello, la búsqueda de un segundo momento de la descentralización que enfoque especialmente el nivel intermedio o “meso”, fue y es asignatura pendiente de los procesos mencionados y, por otro, la implantación de las autonomías, tiene que ser reglamentada. Actualmente, permanece como tema de la agenda nacional y de iniciativas políticas y electorales.

La oportunidad para reconstituir nuevos pactos nacionales y reconstituir la comunidad política parecía vislumbrarse a partir de los resultados electorales de diciembre de 2005, donde el Movimiento al Socialismo, MAS, obtuvo el 53.7% de los votos y, donde por primera vez, se eligieron a los 9 Prefectos de departamentos por voto universal y directo<sup>11</sup>. La otra, fue la Asamblea Constituyente que deliberó entre agosto de 2006 y diciembre de 2007<sup>12</sup>. Ahora, otra oportunidad podría ser la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, actualmente en debate.

Pese a las oportunidades presentadas, la cuestión territorial no acaba de reconfigurarse. El tema, se insiste, ha servido para estructurar los proyectos de poder en curso. Prácticamente desde inicios del actual gobierno, la mayor oposición política con expresión regional, se localiza en los departamentos de la media luna o llamadas también “tierras bajas” y por varios motivos que no es el caso tratar aquí (Ardaya, 2009)<sup>13</sup>. El debate por la vigencia de las autonomías o, el fortalecimiento del centralismo, esconde la lucha por proyectos de poder diferentes y ha emergido una pugna de legitimidades que se ubican entre el centro y la “media luna”. En ambos casos, los portadores de esos proyectos de poder, no son actores políticos propiamente tales, sino, fundamentalmente actores sociales y/o regionales.

---

<sup>11</sup> En elecciones concurrentes, se eligieron a seis prefectos de la oposición y a tres, del partido de gobierno. Desde entonces, los Prefectos son “seleccionados” por voto universal y directo y “designados” por el Presidente de la República y por un acuerdo político logrado en enero de 2005. Esta situación ha cambiado con la NCP.

<sup>12</sup> La Asamblea Constituyente aprobó un borrador de CPE, en condiciones de dudosa legalidad. Este “borrador” final fue sometido a varias enmiendas y, finalmente, en octubre de 2008, el Congreso Nacional redactó un “texto final compatibilizado” el que fue aprobado en Referéndum nacional en enero de 2009.

<sup>13</sup> ARDAYA, Gloria “Crisis política en Bolivia”, La Paz, Revista Umbrales No. 19. CIDES/UMSA, 2009.

Desde el inicio de la actual gestión gubernamental, el Gobierno se opuso al tratamiento político de las autonomías departamentales, posición que fue también asumida por las organizaciones sociales afines. Ello pese a que existía el resultado de la Consulta sobre las autonomías departamentales ya comentada anteriormente<sup>14</sup>. La no consideración inicial de este resultado, endureció las posiciones de una y otra parte, exacerbaron el regionalismo, la intolerancia y el racismo en desmedro de un debate político y técnico consistente e informativo. Durante el periodo, la polarización impidió un debate que exprese la complejidad –política y técnica- e importancia del tema y pudieran dar curso a los acuerdos que la nación requería y requiere.

En la Asamblea Constituyente el tema territorial tuvo escaso debate. Su tratamiento fue ampliamente ideologizado y, por ende, estigmatizado. En el texto aprobado<sup>15</sup>, lo autonómico tuvo una consideración diferente al mandato expresado por las urnas en la consulta de julio de 2006 por lo que las regiones interesadas en su implantación, entraron en un proceso de enfrentamiento con el gobierno y el partido que lo sustenta. Una de las respuestas al escaso tratamiento que otorgó la Asamblea Constituyente al tema autonómico, fue la redacción y posterior aprobación de los Estatutos Autonómicos –con mecanismos de dudosa legalidad- en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

En la nueva Constitución Política del Estado el tema territorial es abordado en la Tercera parte, “Estructura y organización territorial del Estado” y desde el Capítulo 269 hasta el 305. Volveremos sobre esto más adelante.

El cambio más importante en lo que hace a la organización territorial, está en el Art. 1 donde se reconoce Bolivia como Estado descentralizado y, al mismo tiempo, con autonomías<sup>16</sup>. Se asume que las autonomías son

---

<sup>14</sup> Para ver un análisis extenso sobre aquellos resultados, Ver: ARDAYA, Gloria “Hacia una nueva configuración estatal. Elecciones para la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías” La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007.

<sup>15</sup> La redacción de una Constitución Política no es el resultado de mayorías ideológicas sino de consensos nacionales entre todas las expresiones sociales y políticas de la sociedad para reconformar la comunidad política y un nuevo diseño institucional para el país. El proyecto de Constitución inicial fue reflejo de la imposibilidad de lograr acuerdos mínimos de convivencia. Estas deficiencias fueron parcialmente subsanadas mediante los acuerdos producidos en el Congreso Nacional en octubre de 2008 y que permitieron la revisión de casi la mitad de los artículos del proyecto de Constitución Política, el que fue, finalmente aprobado en enero de 2009.

<sup>16</sup> Art. 1 “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Pero además, el Artículo 272. 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.

una forma de organización territorial buscada y, por otro, se reconoce un proceso amplio de descentralización y, por ende, de democratización territorial. Con este reconocimiento constitucional, se permite que entidades territoriales que rechazaron la posibilidad de acceder a las autonomías, se incorporen al proceso. Al parecer, la autonomía será un acto voluntario para los cinco departamentos de occidente o tierras altas y automático para los cuatro departamentos que optaron por el SI a las autonomías y de acuerdo con la Disposición Transitoria Tercera de la NCP.

Los que demandaban el reconocimiento lograron, vía referéndum, la inclusión obligatoria del tema en la nueva constitución, aunque consideren insuficiente dicho tratamiento. Es cierto que al tratarse de un derecho, no se podía excluir de su beneficio, al resto de departamentos del país. Sin embargo, hubiera sido importante reconocer y establecer el régimen de autonomías departamentales, normando la posibilidad de cada departamento de incorporarse a dicho régimen, a partir de un referéndum departamental y como un proceso. Pero no fue así y ahora, todos los departamentos se podrían enrumbar a procesos autonómicos, en muchos casos, contra la propia voluntad departamental expresada en las urnas. Es decir, hubiera sido deseable, considerar a la implantación de las autonomías, como un proceso de voluntariedad y de mediano plazo.

En cambio la descentralización es un proceso de reforma del Estado que normalmente es parte de las decisiones políticas de la nación en su conjunto y mediante el cual se especifica quién hace qué en el territorio y, además, se definen los recursos. También, mediante esa medida se determinan las competencias tanto nacionales como subnacionales.

De acuerdo con la nueva Constitución, en el Art. 269, señalado anteriormente, se reconoce a los departamentos, provincias y municipios y dicho ordenamiento se sustenta en jurisdicciones territoriales que tienen plena vigencia y constituyen núcleos de identidad para sus colectividades en tanto son jurisdicciones vivas. Se han eliminado los cantones, los que eran divisiones territoriales que en los hechos, no tenían mayor relevancia política, administrativa, ni jurídica. También se eliminan a los corregidores, que eran una figura administrativa heredada de la colonia y que, finalmente, no cumplían una labor relevante en los cantones.

Al mismo tiempo se incorporan al nuevo ordenamiento constitucional, los territorios indígena originario campesino, cuyo nivel no es totalmente claro<sup>17</sup> aunque constitucionalmente es el nivel más trabajado. Si bien existe una reivindicación histórica sobre territorios ancestrales, pareciera poco aconsejable atribuirles la posibilidad de constitución como entes administrativos, al margen de la división territorial preexistente. El excesivo número de niveles territoriales, puede generar problemas en la distribución territorial y podría impedir prácticas interculturales entre la diversidad que constituye la formación social boliviana y más bien, consolidar comportamientos multiculturales que atenten contra la unidad nacional.

### **3. La nueva organización territorial del Estado**

Como se ha señalado, el Artículo 269, establece los nuevos niveles territoriales y, los siguientes, hasta el Artículo 305, los principios<sup>18</sup>, los niveles de autonomía<sup>19</sup> y competencias.

La región, también forma parte de la organización territorial. Se le reconoce carácter de entes territoriales a partir de jurisdicciones existentes como son las provincias y los municipios. Se respetan los límites departamentales en su constitución, aspecto que no se menciona con los territorios indígena originario campesino, en los que la NCPE sólo refiere como obrar en caso de conflicto de límites municipales.

También el Artículo 271 sostiene que “La Ley Marco de Autonomías y Descentralización y Autonomía, regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y

<sup>17</sup> Mediante Decreto Supremo No. 0231, de 02/08/09, se regula la posibilidad de que algunos municipios indígenas puedan convocar a un Referéndum Municipal consultivo, de manera concurrente en las elecciones nacionales del 6 de diciembre de 2009, e introduzcan la pregunta de si dicho municipio desea acceder a la autonomía indígena. Para la realización de la consulta, el municipio, debe presentar el 10% de firmas del padrón electoral municipal pasado, que sustente dicha solicitud y hasta el 12 de agosto de 2009. Luego de aceptada la demanda por parte de la Corte Nacional Electoral, el Concejo Municipal, mediante Ordenanza, autorizará la realización del Referéndum. Según el Ministerio de Autonomías, 17 municipios estarían habilitados para realizar el Referéndum Municipal Consultivo.

<sup>18</sup> Según el Artículo 270, estos son: la unidad, voluntariedad solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiaridad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones indígena originario campesino en los términos establecidos en esta constitución

<sup>19</sup> El Artículo 272 determina que “la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de sus jurisdicción y competencias y atribuciones”

delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”. En la actualidad, desde el Ministerio de Autonomía, se ha presentado un ante proyecto de Ley a discusión y que deberá ser aprobada en el corto plazo.

El enfoque de autonomías que adopta la NCPE no es el más ordenado ni el que ostenta mayor claridad. Establece distintos niveles que, en los hechos, fácilmente pueden superponerse en cuanto hace a jurisdicciones y competencias. Es de esperar por tanto, que el tratamiento adecuado de la Ley Marco, ayude con un enfoque técnico, político y de alta ingeniería institucional.

La tipificación de competencias<sup>20</sup> como privativas y exclusivas por un lado y, como concurrentes y compartidas por otro, constituye otro tema confuso ya que se utilizan sinónimos para designar tipos de competencias distintos. Para el común de la gente privativo y exclusivo significan lo mismo (al igual que compartido o concurrente) aunque en el Artículo 297 están definidas diferenciadamente. Lo deseable era que simplemente se hablara de competencias exclusivas, concurrentes y delegables.

En el Artículo 298, se señalan como privativas del nivel central de gobierno a veintidos competencias; como exclusivas del nivel central, a treinta y ocho competencias; se mencionan como competencias que se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, a siete; las que se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las competencias autónomas, son dieciseis.

Según el Artículo 300, las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos en su jurisdicción, son treinta y seis. Además, establece que los Estatutos Autonómicos “podrán a su vez definir como concurrentes algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento”. También en el mismo artículo se señala que “serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas”.

El Artículo 302 indica que las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción son, cuarenta y tres y, además, las que les sean transferidas o delegadas.

---

<sup>20</sup> Ver Artículo 297

El Artículo 303 señala que “la autonomía indígena originaria campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. Además, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

En el Artículo 304, se detallan las competencias exclusivas de las autonomías indígenas originarias campesinas y que alcanzan al número de veintitres; las competencias compartidas que son cuatro; las competencias concurrentes que son diez.

También parece jurídica y políticamente inconveniente señalar la distribución de competencias con tanto de detalle, puesto que en el futuro la redistribución de éstas, emergente de la necesidad que demuestre la práctica de su ejercicio, acarrearía necesariamente un proceso de reforma constitucional, con las dificultades y complicaciones que ello implica.

Como se podrá deducir de lo anterior, no existe una igualdad o uniformidad en el tratamiento de los niveles de autonomía. A la autonomía indígena originaria campesina y de acuerdo con el Artículo 289, se le otorga capacidad de autogobierno “como ejercicio de libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

Ello, entre otras razones por que el tratamiento del tema territorial y, específicamente la autonomía departamental se convirtió en la expresión de los proyectos de poder en curso (Ardaya, 2009)<sup>21</sup> ya señalados. Los resultados vinculantes del referéndum sobre la autonomía departamental, se los identificó con los intereses de la “oligarquía cruceña”<sup>22</sup> y, por ende, el partido de Gobierno en la NCPE, replicó con la aprobación de varios niveles de autonomía: la regional, la departamental, la municipal y especialmente la indígena.

El régimen de autonomías aprobado tiene como matriz a las naciones y pueblos indígenas, cuya preexistencia les otorgaría el derecho a la consolidación del dominio de estas “naciones” sobre “sus territorios ancestrales”,

---

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Cruceña, de Santa Cruz.

como señala el Art. 2. Aquí la autonomía es equivalente a “libre determinación” y a “autodeterminación” y ratificada en los Art. 289 y 290, lo que no ocurre con las otras autonomías.

Con los niveles aprobados, aplicar las competencias entre los niveles de gobierno es una tarea de ingeniería institucional tan compleja que difícilmente tendrá aplicabilidad, al menos en el corto y mediano plazo. Sin embargo, estas definiciones han estabilizado las tensiones entre los departamentos y el gobierno central. Se otorga competencias limitadas y controladas a los gobiernos autónomos departamentales y municipales y, competencias cuasi federales a las entidades territoriales autónomas indígenas con competencias jurídicas de autodeterminación y legislación de acuerdo a usos y costumbres propios. El Estado nacional otorga competencias ejecutivas políticas, legislativas y judiciales a las entidades territoriales autónomas indígenas y, prácticamente competencias solamente ejecutivas a los departamentos y municipios.

Con este diseño, las autonomías regional y municipal, probablemente pierdan importancia ya que pareciera mostrar la imposibilidad de establecer un territorio regional y preservar / mantener la sección municipal en las dimensiones hasta ahora conocidas. También, para estos niveles, se anula el concepto de regalía y su actual distribución.

La actual Constitución política tiene 411 artículos y la mayor parte de ellos, expresan en demasía, la reglamentación de las determinaciones asumidas. De alguna manera, la Constitución es expresión de la ausencia de comunidad política y del predominio de las desconfianzas no solo del centro hacia las regiones y viceversa, sino también entre la población en general.

Con la aprobación de la NCPE y la implantación del nuevo modelo de desarrollo, en los hechos, se está produciendo un proceso de apuntalamiento del presidencialismo, al centralizar las decisiones y el excedente producido en el país. De alguna manera, un retroceso en el proceso de descentralización en el país, especialmente en su ámbito municipal.

Pero el proceso no se ha cerrado y quedan tareas políticas, ideológicas y administrativas pendientes en un contexto en el que continúan las polaridades clasistas, regionales y étnicas existentes en el país. También para el análisis de la “nueva” recentralización de las decisiones, hay que

considerar que de acuerdo a resultados electorales, el No a la autonomías se expresó en los municipios que ostentan mayores niveles de pobreza y ello podría sugerir que a mayor pobreza de los territorios, la tendencia es a apoyar un mayor centralismo; a una mayor ruralidad de los municipios, se manifiesta una mayor oposición a las autonomías. Otro dato relacionado con la pobreza de los territorios, es que en aquellos existen menos mujeres en la representación política tanto local como departamental y nacional<sup>23</sup>.

#### **4. ¿Hacia dónde vamos?**

La reforma del Estado y, en especial, la descentralización y las autonomías, son procesos en construcción. En el país, se las ha confundido y se las plantea como objetivos. Son un medio para profundizar y avanzar en la consolidación de la democracia, para hacer de los territorios espacios concretos de profundización de la democracia, de ejercicio de la ciudadanía, de solidaridad social y de equidad territorial. Es especialmente relevante el papel del territorio en el desarrollo.

Son también un medio para consolidar el territorio y las instituciones nacionales y subnacionales. La calle y la movilización no puede seguir estando por sobre las instituciones y la gestión eficiente de éstas.

Pero además, en relación con los niveles de gobierno cabe enfatizar en algunos principios que deben reiterarse más de una vez y que lamentablemente, en el actual ordenamiento constitucional no tienen la relevancia que se aspiraría –tampoco en el Anteproyecto de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización- y que están relacionados con la reafirmación de que:

---

<sup>23</sup> ARDAYA, Gloria. *Hacia una nueva configuración estatal. Elecciones para la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías*. La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007. Como indican varios estudios y especialmente los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, las democracias exigentes y de calidad, son las que presentan mayores niveles de desarrollo humano. No sólo de PIB per cápita sino de paz, estabilidad política, estado de derecho, oportunidades económicas, expectativa de vida, educación y salud, cultura e innovación, libertades e igualdad. También ver Ardaya, Gloria: “Sistematización de la experiencia de las mujeres en la participación política, asociativismo y gobiernos municipales”, La Paz, ACOBOL/NED, 2009. En el país existen 95 municipios en los cuales no fue elegida ninguna mujer como concejal titular.

- La primera jerarquía es de la nación o más concretamente, del Estado Plurinacional.
- Que los niveles de gobierno se definen en igualdad de condiciones y por una especialidad de las funciones.
- Que la unidad del territorio se consolida a través de un proceso autonómico y de profundización de la descentralización y no a la inversa.
- Que la autonomía de los niveles de gobierno no elimina las diferencias de funciones, ni faculta a la adopción arbitraria de atribuciones o autoriza al abandono de competencias.
- Que los niveles de gobierno se definen por el mandato popular, la capacidad legislativa, las bases fiscales y la disponibilidad administrativa.

Ello, por que los territorios urbanos y rurales en el contexto de la globalización son las nuevas formas en que reside el Estado y se configura a la nación o las naciones. Los territorios son sedes de innovativas relaciones productivas, culturales, sociales y políticas, que en su diversidad, expresan a la nación y su conformación de cara a la globalidad. Como se observado antes y principalmente después de la aplicación de la Ley de Participación Popular, son los nuevos asientos de la democracia, que se condicionan mutuamente y en libertad con el nivel nacional e internacional.

Como ha mostrado la experiencia boliviana, la democracia ha sido renovada desde los territorios, cuyos actores territoriales producen y demandan nuevos derechos para vivir con dignidad y en paz, exigen que sus visiones sean incorporadas en el pacto territorial e institucional y fortalecer la relación entre la ciudad y el campo, incorporando la contribución participativa de los habitantes a su vez que fortaleciendo los derechos de ciudadanía.

Esto, sin olvidar la extrema exclusión social de la población rural y la necesidad de que la nación asuma compromisos para remediarla en el corto y mediano plazo. Pero también asumir que los actores de la autonomía y la descentralización han cambiado —en general, los comportamientos de las nuevas bases sociales de la democracia— y que el campo y la ciudad tienen nuevos roles en el desarrollo, que deben ser estimulados por la política pública, la que no debe reducirse a bonos o subvenciones<sup>24</sup> sino a reactivar el

---

<sup>24</sup> Eduardo Gudynas: “Estado y mercado en América Latina: una pareja despareja”, Buenos Aires, Nueva Sociedad No. 221, 2009: “Entre los mecanismos posibles de intervención sobre los mercados, los gobiernos cuentan con varios instrumentos económicos como subsidios, precios mínimos asegurados, apoyos crediticios, etc. En algunos casos, esas medidas buscan proteger a sectores claves o intentan alentar la industrialización. Estos instrumentos deben ser analizados con mayor rigurosidad y es fundamental distinguir los subsidios perversos de aquellos legítimos. Los primeros agudizan las disfuncionalidades del mercado, acentúan la inequidad y generan impactos sociales y ambientales”.

aparato productivo ya que la generación de empleo puede constituirse en la mejor política pública. En general, los bonos y subsidios no están orientados a corregir las deficiencias del mercado, sino a cumplir otros propósitos. El manejo político de los subsidios ahora se vincula casi exclusivamente a las áreas de competencia nacional. Entre la población beneficiaria son considerados como “derechos” y no como instrumentos de política pública. Es más, en Bolivia, los subsidios han reemplazado a la política pública, sin posibilidad de que esta visión sea revertida. Ello, en un contexto de vigencia de la democracia plebiscitaria y donde, desde diciembre de 2005 y hasta la actualidad, se han realizado, cuatro elecciones nacionales y cuatro departamentales.

Sin embargo de lo anterior, las regiones han probado su enorme capacidad para los emprendimientos sociales, económicos, políticos y culturales que van marcando al desarrollo interno y a las iniciativas sociales a través de sus capacidades de iniciativas y de organización de la vida colectiva local, provincial, departamental y regional que les permitió desarrollar pequeñas y medianas economías locales y buscar articulaciones a mercados más amplios. De alguna manera, estas economías y sistemas políticos locales, se constituyeron en colchones amortiguadores de las crisis económicas en los años precedentes y de la crisis política actual.

No está al margen de estos procesos, la búsqueda de la cohesión social e identidad territorial sobre la cual estructuran su desarrollo. Las regiones, los departamentos, las provincias, los municipios y el territorio indígena campesino no son espacios homogéneos. Es preciso remarcar la diversidad, pues de ella derivará la capacidad territorial para acometer los desafíos del desarrollo y procesos más amplios de conformación de la comunidad política.

La reforma del Estado a través del nuevo ordenamiento territorial –especialmente a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización– debe propender a la eficiente provisión de servicios públicos, a crear y recrear las condiciones institucionales para el mejoramiento de la productividad local, a estimular la conformación de sistemas políticos locales y regionales, al control de la corrupción, a variantes nuevas en la relación Estado - empresa privada; a una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, a un nuevo vínculo entre formas territoriales y ciudadanía, al control social de la gestión pública, a la participación social complementaria a la participación política, al acercamiento del Estado a la ciudadanía, a la re-

distribución territorial de los recursos y beneficios, al desarrollo local como alternativa a las imposibilidades del desarrollo nacional o al privilegio de la organización social en el otorgamiento de servicios públicos. Y, por supuesto, ante la vigencia de una democracia delegativa, a la rendición de cuentas tanto vertical como horizontal.

Ciertamente, el nuevo diseño territorial remite necesariamente a la reconfiguración del Estado en una perspectiva estratégica, a la construcción de una nueva relación entre Estado, sociedad y mercado. Así, debe buscarse una representación -liderazgo de procesos- de los territorios que exprese el componente político; a incrementarse la participación social en los servicios públicos estatales y no estatales y donde se vislumbre el componente organizacional y a relacionarse a la apertura territorial con los mercados y se desarrolle el componente mercantil. Esta ecuación deberá expresarse bajo una forma normativa –Ley Marco- que rijan, oriente y conduzca a todos los actores institucionales al ejercicio de competencias a través de atribuciones y responsabilidades dentro de un marco fiscal determinado. En suma, a una mayor democratización y fortalecimiento de la unidad nacional y la adopción de crecientes niveles de decisión sobre los procesos económicos y conducir los procesos políticos.<sup>25</sup> El que no se los mencione en el actual ordenamiento constitucional y otros instrumentos legales, no quiere decir que estén ausentes.

Lo óptimo hubiera sido que la nueva Constitución dote a los niveles de gobierno de “capacidades equilibradas” para la producción de recursos y la corrección de los desequilibrios históricos y estimular una competencia justa de iniciativas para conseguir recursos a partir de una base de igual acceso a las oportunidades para corregir los desequilibrios existentes ya que no se trata de olvidarlos, pero tampoco de fomentar el desestímulo y el incentivo.

La forma de evitar el “privilegio” aparente de una instancia subnacional respecto de otra, podría ser la concreción del principio de solidaridad, el que debe hacerse mediante instrumentos renovados de planificación y la corrección de las distorsiones de mercado. Se sugiere aquí, especialmente crear fondos de solidaridad social y de equidad social eficiente, transparente y, orientada a fomentar el desarrollo y la equidad. En la misma perspectiva, la existencia de un nivel estatal que regule las competencias.

---

<sup>25</sup> VERDESOTO Luis: “La descentralización y su impacto en el desarrollo económico territorial y competitivo”, Documento de trabajo, s/f, spi.

Otro aspecto importante está relacionado con la dinámica del Estado rentista que generalmente estimula una vocación “centralista” de la función y de la administración pública. Una característica central del Estado es que éste, es un conjunto de instituciones, mejor si eficientes que sustentan su accionar y le dotan de identidad y de relaciones sociales para buscar el bienestar general. Para que el nivel subnacional funcione, debe consolidarse una administración pública institucionalizada y eficiente y donde la memoria juegue un papel importante.

Se trata además, de evitar las prácticas presupuestarias concebidas de modo tal que se pueda transgredir las normas en contra de las regiones, sin consecuencias jurídicas, al menos las más evidentes. La discrecionalidad se filtra mediante muchos mecanismos de gestión sean colectivos o individuales de los niveles de gobierno.

La discrecionalidad tiene como primer producto a la pereza fiscal y a que se evite, crear mecanismos eficientes y transparentes de evaluación del desempeño del gasto por la ciudadanía. El sobre-ideologismo, lleva a la pereza mental.

Como demuestra la experiencia boliviana del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, la acción financiera, debe evitar –como resultado político- un enfrentamiento entre regiones por una supuesta apropiación del excedente.

También es preciso trabajar en la forma concreta de un modelo de desarrollo de gestión mixta desde la perspectiva territorial y de nuevas formas de gestión democrática de los territorios, que incluye innovaciones en la planificación y en la prestación de servicios con corresponsabilidad ciudadana. En consecuencia, debe estimular también, el diseño institucional autónomo. El desarrollo, cualquiera sea éste, requiere de instituciones sólidas.

Las instituciones territoriales deben concretar la cohesión social en los territorios<sup>26</sup>. Esta debe entenderse como las diversas dimensiones que permiten el uso social y productivamente justo del territorio, que permita el desarrollo de identidades que se apropien del territorio como condición de la democratización, de nuevas coaliciones público/privadas; de un fun-

---

<sup>26</sup> VERDESOTO, Luís: *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito, ICM, CEPLAES, ABYAYALA, 2001.

cionamiento eficiente y competitivo de los diversos mercados así como la circulación de oportunidades para la inserción de los recursos humanos; liderar los procesos que requieren de sus consensos y las instituciones, concebirse como escenarios de concertación. La concertación deberá incrementar la capacidad institucional; administrar el territorio desde la perspectiva de la equidad la que es una obligación, de las autoridades.

En todo esto, la ciudadanía es la fuente y sostén de las instituciones públicas nacionales y subnacionales; con la construcción pacífica del bien común basada en el destino compartido de todos y todas. En este contexto, construir ciudadanía es también un reto del momento actual.

Las regiones se han construido a lo largo de la historia, conformadas por diversos grupos sociales y étnicos, que han manifestado y reiterado su vocación y su voluntad de ser parte de Bolivia. Aspiran al progreso del país sosteniendo sus principales modernizaciones económicas, sociales y políticas. Son portadoras de una tradición cívica y republicana con altos logros en el plano de la tolerancia y el entendimiento. No reconocer lo avanzado y construir sobre ello, muestra una debilidad política e institucional fuerte. El fomento a la debilidad institucional ejercido durante todo el proceso democrático, es una práctica que debe desterrarse.

También, hay que construir una comunidad de cooperación, de conocimiento y de comunicación. El progreso no sólo consiste en la redistribución económica del excedente, sino en las percepciones y conductas que hacen cada día sociedades más democráticas y gobernables. Para ello, se debe concretar la interculturalidad en las políticas públicas y desarrollar a la sociedad de la información.

En suma, consolidar un pacto contra la pobreza y contra la intolerancia. Buenas y representativas instituciones territoriales permitirán atacar a las múltiples dimensiones de la pobreza. La eficiencia en la provisión de servicios no está relacionada con la multiplicación de niveles de gobierno, sino con el compromiso y las obligaciones asumidas por los gobiernos subnacionales para con el país y la colectividad local a la que representan.

Pero también hay que reiterar que el Régimen Territorial es un orden funcional con jerarquías. La jerarquía no es la subordinación en el ejercicio de poderes sino la organización de la gestión; de lograr un orden progresivo

y fundamentalmente, de preservar a la forma nacional. En todo Régimen Territorial descentralizado y, en especial en un sistema de autonomías, el nivel nacional prevalece jerárquicamente sobre los otros niveles de gobierno y esto surge de un ejercicio de la soberanía nacional y de la consolidación de la comunidad política.

La principal función del Ejecutivo Nacional es la concreción y el seguimiento de las políticas públicas con criterio nacional. El Congreso Nacional aprobará la legislación nacional, de acuerdo con criterios constitucionales establecidos.

Insistir una vez más que la finalidad primordial del nivel subnacional debe ser el incentivo institucional de la competitividad y el estímulo de la productividad en los territorios. En aras de superar la pobreza y la exclusión,<sup>27</sup> es preciso asumir la obligación de promover los procesos productivos, la participación social y política de todos los ciudadanos en las decisiones y el fomento de las condiciones para que sean reconocidos los derechos a la identidad de todos los grupos asentados en el territorio. En especial, reconocer y estimular los derechos a la cohesión social, a la equidad de género, a la diversidad étnica y la sostenibilidad del desarrollo para mejorar la calidad de vida y a la eliminación de cualquier forma de discriminación.

Simultáneamente a lo señalado anteriormente indicar que la territorialidad adquiere mayor relevancia ya que también lo local emerge como un espacio de materialización de las desigualdades no solo de acaparamiento, sino también de explotación y la dimensión territorial también resulta importante para la redefinición de las desigualdades. Como señala Pérez<sup>28</sup>, el nuevo modelo de acumulación cuestiona la territorialidad sobre la que se asentaba el modelo previo, que tenía pretensiones nacionales (aunque su ámbito era urbano y metropolitano). La globalización supone un cuestionamiento a la territorialidad nacional, tanto en términos supranacionales como locales y que desde la nación deberemos observar y actuar permanentemente.

Finalmente, el territorio es de todos y todas. El territorio es fuente de nuevas formas de identidad, que se superponen y gobiernan a las formas clásicas del ordenamiento territorial. En suma, considerar siempre que la nación está por encima de las partes.

---

<sup>27</sup> VERDESOTO, Luis. *op. cit.*

<sup>28</sup> Juan Pablo Pérez Sainz: "Estado y mercado en América Latina. Una mirada desde las desigualdades", Buenos Aires, Revista Nueva Sociedad, No 221, 2009.

Pero y, fundamentalmente, el nuevo ordenamiento territorial tiene que servir para consolidar la unidad, promover el desarrollo y para fortalecer la democracia, tarea que es compromiso de todos con la nación.

## **5. Conclusiones muy preliminares**

Dada la incertidumbre que se vive en el país, el futuro es impredecible, todo puede pasar y nada puede hacerse con plena seguridad y certeza de éxito y los caminos del poder pueden cambiar incluso, la legislación. Ello, pese a como señala Bauman, el poder es global y la política, sigue siendo local y con visiones, lamentablemente, de corto plazo.

El proceso de autonomía y descentralización desatado en el país es complejo y de largo aliento. El desafío implica una tarea política de alta ingeniería institucional que se deberá realizar en un contexto nacional e internacional cambiante. En el ámbito nacional, se pretende reavivar el centralismo que parecía haberse debilitado y que mostró inconsistencias probadas. Sin embargo, desde la perspectiva gubernamental, se busca, en contraposición al modelo de desarrollo anterior, fortalecer el Estado en detrimento del mercado. El problema es mucho más complejo que sustituir más Estado por menos mercado. En el caso que se analiza, de lo que se trata es de conformar una agenda nacional como agregación estratégica de las agendas subnacionales. La coordinación inteligente de políticas públicas dará como resultado el nuevo rol del Estado.

Pero un nuevo rol del Estado resulta difícil de definir cuando predomina una democracia delegativa donde existen débiles controles, contrapesos y limitaciones al ejercicio del poder, cualquiera sea su origen, pero especialmente aquel que deriva de la voluntad ciudadana. La falta generalizada de controles democráticos permite que se reafirmen prácticas autoritarias –individuales y colectivas- ya latentes dentro del Estado y de la sociedad boliviana.

En ese contexto, en la actualidad, el proceso de autonomías y de descentralización se encuentra coyunturalmente paralizado hasta tanto no se defina la Ley Marco de Descentralización y Autonomías. Pero no se trata solamente de una parálisis política, sino que desde el punto de vista teórico, es poco lo que se ha avanzado desde la aprobación de la ley de Participación Popular y el impacto que ella produjo.

La nueva constitución no ha logrado dotar al tema territorial de coherencia y, fundamentalmente no ha contribuido a la unidad nacional como demuestran las sucesivas elecciones departamentales y nacionales realizadas. Siendo un tema político y técnico, ha sido profusamente ideologizado y donde el debate político y técnico, ha estado ausente. Pese a ello, el momento es propicio para dotar de coherencia e intentar compatibilizar a la nueva Constitución y los Estatutos Autonómicos aprobados.

Asimismo, reiterar que los niveles de institucionalidad pública y privada se han debilitado debido a la creciente irresponsabilización en el ejercicio de la cosa pública y las limitaciones al uso del espacio público por la apropiación particularista que existe en la actualidad. Es también importante insistir con Lechner<sup>29</sup> que “en la nunca acabada construcción del orden democrático”, el fortalecimiento del Estado de derecho es una acción permanente así como también desterrar las prácticas relacionadas con para mis amigos todo, para mis enemigos la Ley.

En ese marco, hay que asumir que tampoco está completa la reforma estatal y política que se pretende llevar adelante en el país. Esta reconfiguración ocurre en un contexto de crisis y la crisis tiene, en este caso, enormes repercusiones territoriales. Sin embargo, el proceso deberá avanzar hacia la formulación de un nuevo modelo político y administrativo, basado en renovadas formas de vínculo entre el Estado y la sociedad civil. En el plano instrumental se trata de producir un fortalecimiento institucional de las unidades subnacionales de gobierno, espacios en los que pueda expresarse transparentemente la influencia de los diversos agrupamientos sociales. También está, atenuar el histórico presidencialismo, que ha estado asociado a la centralización y reformar la apropiación casi patrimonial del escenario público por parte de los llamados movimientos sociales, que no representan plenamente a las dinámicas emergentes, especialmente locales; afianzar la participación democrática y la generación de consensos; desarrollar modalidades de control social y rendición de cuentas de la gestión pública; y, producir avances en la reforma de la cultura política y, específicamente, en la cultura institucional.

Desde la perspectiva administrativa, pese al rechazo que existe desde algunos funcionarios, se busca la transferencia de mecanismos de adopción de decisiones y, como consecuencia, la reconfiguración de la autoridad;

---

<sup>29</sup> LECHNER, Norbert: *La nunca acabada construcción del orden democrático*, FLACSO, 1983.

el mejoramiento de la gerencia pública; y, la simplificación del aparato administrativo.

En la complejidad de estas reformas y en el marco de la transición de modelo de desarrollo, de cambios en los roles del Estado y la sociedad civil, una de preguntas que se deberá responder es cómo fortalecer la unidad nacional, promover el desarrollo y consolidar la democracia desde los territorios, cualquiera sea el nivel otorgado.

Estas tareas están implícitas en lo que puede entenderse como la actual “paradoja de la política”<sup>25</sup>, la que plantea la necesidad de ocuparse de elevar la calidad de la misma entendida como una política de buena calidad es aquella que desde una perspectiva democrática es capaz de enfrentar los cambios internos de las sociedades. En suma, cómo desde el territorio, contribuir a la formación del proyecto nacional y democrático.

Finalmente insistir en que este trabajo es un trabajo no acabado. No es ni el inicio ni el fin del tratamiento del tema territorial en el contexto del fortalecimiento del Estado-nación y de la reconformación estatal y política o, si quiere de la “modernización” que está ocurriendo en el país. También, es tarea de largo aliento, dotar de contenido a la “comunidad política” y reconstruir el Estado nacional.

---

<sup>25</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. “Inflexión y cambio en América Latina: Análisis político y escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina”. Comentarios al Documento Conceptual Preliminar Proyecto PAPEP; Manuel Castells. Evaluación crítica del Documento Conceptual Preliminar sobre Análisis político y escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina del PNUD (Proyecto PAPEP), 20 de junio de 2006. Esta necesidad de revalorización de la política se ha hecho particularmente intensa a raíz de la actual crisis financiera internacional. En opinión de muchos analistas: “lo primero que habrá que hacer es devolver la autoridad a la política, a la política democrática. Y proclamar que la economía ha de estar sometida a ella”. SEGIB, 2009.



## Cerrando brechas. Hacia una autonomía intercultural para La Paz

---

*Gustavo Bonifaz Moreno*

No se puede hablar de un proceso autonómico en La Paz sin enmarcarlo en una dinámica sociopolítica general, dentro de la cual se inscribe lo que aquí se denominará el impulso autonomista. Este impulso es parte de un proceso complejo, el de la crisis de legitimidad del sistema político y del Estado boliviano que inicia el año 2000 y de la cual emergen dos fuentes que buscan (re)legitimar la estatalidad boliviana: uno es el impulso ya mencionado y el otro sería el impulso indígena/popular.

A partir de movimientos y contramovimientos fragmentados e inestables, estas fuentes de legitimidad compitieron, cada una con sus falencias, proponiendo solucionar los problemas estructurales del Estado boliviano y al hacerlo rompieron con la legalidad vigente hasta ese momento.

La brecha entre legalidad y legitimidad refleja la (re)emergencia de las fisuras interétnicas, interregionales y de clase, que no pudieron ser cerradas por la institucionalidad precedente. Este complejo panorama de conflictividad trató de abordarse tendiendo puentes entre las fuentes de legitimidad en conflicto y entre estas y una nueva legalidad, a través de la Asamblea Constituyente (AC). Sin embargo ésta fracasó en su rol de integrar estos dos impulsos y su resultado, el proyecto de Constitución aprobado en Oruro (PCO<sup>1</sup>), reflejaba esa noción segmentada del país; mismo defecto del que adolecen los estatutos autonómicos (EA<sup>2</sup>) que trataron de

---

<sup>1</sup> Proyecto de nueva Constitución Política del Estado; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

<sup>2</sup> Estatuto del Departamento autónomo del Beni; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007; Estatuto del Departamento autónomo de Pando; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007; Estatuto del Departamento autónomo de Santa Cruz; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007 y Estatuto del Departamento autónomo de Tarija; aprobado en grande, detalle y revisión en marzo de 2007.

plasmar el impulso autonomista en un diseño institucional promovido por los departamentos de la denominada media luna. Si bien los acuerdos congresales a los que se arribó en octubre de 2008 soldaron bastantes fracturas, la nueva Constitución Política del Estado (NCPE<sup>3</sup>) aprobada en referéndum en enero de 2009, todavía tiene muchas contradicciones estructurales que reflejan lo inestable y parcial del acuerdo alcanzado.

En este sentido, hablar del proceso autonómico boliviano es todavía hablar de un proceso en construcción, el mismo que necesita de un desarrollo normativo e institucional ulterior, dentro del cual se pueden cerrar muchas brechas históricas que hicieron a la AC necesaria en primera instancia. Ese es el gran potencial que tiene el diseño de una autonomía para La Paz: el de i) Entendiendo la autonomía paceña en contexto histórico y coyuntural, hacer importantes aportes para que la normativa nacional que implemente la autonomía genere a su vez impulsos de integración nacional y cohesión social. Por otro lado, se abren caminos para que ii) Utilizando las oportunidades normativas para el desarrollo económico y la democratización que conlleva la implementación de una descentralización de esta naturaleza, se aborden la principales inequidades y quiebres intradepartamentales.

A partir de la identificación de estas brechas estructurales y de las oportunidades y riesgos que brinda la transición institucional y la NCPE, en el presente trabajo se propondrán una serie de principios e iniciativas para el diseño institucional intercultural que puedan inspirar a un eventual Estatuto Autonómico Paceño (EAP) y a importantes leyes, como la futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y la de Deslinde Jurisdiccional. En última instancia, dichas propuestas buscan aportar para cerrar la brecha entre legalidad y legitimidad.

## **1. La brecha política y su interpretación a la luz de la realidad boliviana**

Samuel Huntington<sup>4</sup> plantea que los procesos de modernización son cambios multifacéticos e interconectados en todas las áreas de la estructura de una sociedad, caracterizados por un acelerado proceso de movilización social y diferentes grados de desarrollo económico, además de cambios en la base política de la autoridad y en las pautas culturales de reproducción simbólica, los cuales:

---

<sup>3</sup> Aprobada por Ley de 7 de febrero de 2009.

<sup>4</sup> HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. (Ed. PAIDOS). 4ª reimpresión, Barcelona.1997.

“amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación...socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la *legitimidad*<sup>5</sup> a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden”<sup>6</sup>.

El autor concluye que el resultado de dicha brecha es la violencia sociopolítica porque los mecanismos de mediación de conflictos y síntesis de demandas en decisiones colectivas, las instituciones, no son lo suficientemente complejas, autónomas, coherentes y flexibles como para absorber la presión de nuevos grupos y fuerzas sociales que tratan de ingresar en la nueva ecuación de poder. Para Huntington, la violencia política no es causa de la ausencia de progreso, sino de los esfuerzos para alcanzarlo a través de la modernización.

Evitando caer en una perspectiva teleológica de la historia, podemos decir a estas alturas, que la modernización no es un proceso lineal, no existe algo así como un umbral de modernidad por el que todos los países que la buscan deberían pasar. De hecho, podríamos decir que más allá de la cara que adopte este tipo de cambio social, la cualidad común y distintiva de las sociedades que han alcanzado una modernidad ha sido la capacidad institucional para hacer el proceso lo más inclusivo posible en lo que hace a articular intereses divergentes.

Las instituciones son elementos claves para la agregación de estos intereses en conflicto, ellas se constituyen en “el marco que los humanos crean para su interacción. Están constituidas por reglas –constituciones, leyes y regulaciones- y límites informales –convenciones y normas de conducta- y la forma en las que ambas se refuerzan mutuamente”<sup>7</sup>. En los procesos de cambio social, la variedad y alcance de los nuevos y viejos grupos sociales se amplían y el conflicto se intensifica; las instituciones políticas son los mecanismos necesarios para redireccionar estas nuevas fuerzas sociales hacia un mínimo objetivo y propósito comunes. Sin embargo, las instituciones también son influenciadas por trayectorias históri-

<sup>5</sup> La palabra legitimidad fue resaltada por el autor del presente estudio.

<sup>6</sup> HUNTINGTON, *op. cit.*, p. 16

<sup>7</sup> NORTH, Douglass. *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

cas que, en última instancia, pueden ser las causas de su debilidad y falta de flexibilidad.

Por lo tanto, entendemos a la modernización como un complejo y no lineal proceso de cambio social. Se caracteriza por variaciones cualitativas y cuantitativas en lo económico, social, político y cultural. Implica cambio acelerado y la mencionada brecha política que deriva en inestabilidad política, como indicador de un déficit de legitimidad del sistema político. La sociedad busca participación política a través de la movilización social conflictiva, la cual es contradictoria a la función de estabilidad del sistema jurídico; el efecto en la estructura constitucional es un vacío en los principios cohesivos que sostienen la arquitectura jurídica y una brecha entre legalidad y legitimidad.

Lo que presenciamos en Bolivia y en la región es algo incluso más complejo, porque se caracteriza por la fusión “de procesos de modernización que se convierten en una especie de secuencia de varios procesos de realización incompleta...es decir, por un lado son readecuaciones a cambios en la organización de la economía y la política internacional y, por otro, son procesos de realización incompleta o ilimitada”<sup>8</sup>. Estas modernizaciones inconclusas, que se superponen son altamente vulnerables a la inserción económica volátil y dependiente de materias primas que Bolivia tiene con el mundo y; hacia adentro, los ejes cruzados de fragmentación y desigualdad que se relacionan directamente con una economía de base estrecha (IDH, 2005). Ambos factores, caras de una misma moneda, son las causantes de la debilidad institucional para conducir los procesos de modernización en Bolivia.

Por otro lado, en las últimas décadas del siglo pasado hemos asistido a una intensificación continua de los patrones de interconexión e interacción de los flujos económicos, políticos, sociales y culturales que trascienden los Estados y sociedades del orden mundial<sup>9</sup>. El principal efecto de este proceso, denominado globalización, en el que distintas dinámicas sociopolíticas compiten entre sí, es el del debilitamiento del Estado nacional.

---

<sup>8</sup> YAKSIC, Fabián y TAPIA, Luis. *Bolivia: Modernizaciones Empobrecedoras*, Muela del Diablo Editores. La Paz-Bolivia. pp. 114-115.

<sup>9</sup> HELD, David y MC GREW, Antony. *The global transformations reader*, polity. Cambridge-UK. 2007.

Los flujos financieros y económicos, además de las agendas económicas consensuadas<sup>10</sup> por organismos internacionales como el Banco Mundial o el FMI<sup>11</sup> limitaron la autonomía del Estado en lo que hace a sus decisiones de política económica y social, desde arriba; paralelamente, en parte como reacción y en parte como consecuencia de esta erosión de la clásica soberanía estatal, nos encontramos con la emergencia de demandas de mayor autonomía política desde regiones subnacionales, las cuales legitiman sus discursos en base a particularismos identitarios o territoriales que le pelean espacios de soberanía al Estado, en este caso desde abajo.

Siguiendo a Mary Kaldor<sup>12</sup>, podemos entender la globalización como un proceso acelerado de cambios sociopolíticos que envuelve, simultáneamente, interacciones y exclusiones; integración y fragmentación; así como homogeneización y diversidad. Estas dinámicas impactan en los Estados nacionales de distinta forma, exponiendo sus debilidades históricas y sus tensiones irresueltas hasta el extremo. En general, la globalización impacta en los Estados al erosionar sus fuentes de legitimidad sustantiva y procedimental, por ende sus instituciones y su habilidad para mediar en los conflictos que (re)emergen, llegando en casos extremos a la implosión estatal manifestada en guerras civiles de cariz étnico.

Estaríamos hablando de una nueva forma de brecha política, una en la que se superponen tensiones históricas que devienen de anteriores procesos modernizadores y que salen a la luz simultáneamente. “La informalización de las relaciones económicas y sociales, asociada al incremento de las desigualdades, el desempleo y la migración campo-ciudad, combinada con la crisis de legitimidad, debilita el Estado de Derecho y conduce a la re-emergencia de formas privatizadas de violencia”,<sup>13</sup> es decir a una brecha entre legitimidades fragmentadas y una legalidad vaciada de contenido.

Pasemos ahora a analizar las dinámicas temporales de dichas modernizaciones inconclusas y su superposición en la actual crisis sociopolítica boliviana.

---

<sup>10</sup> La reforma estructural emprendida por Bolivia a partir de 1985, con el DS 21060, se remite directamente al denominado Consenso de Washington, por el cual los Estados deberían adoptar políticas económicas destinadas a desregular sus economías y liberalizar sus intercambios comerciales con objeto de facilitar la inversión extranjera y reencauzar su crecimiento económico.

<sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional

<sup>12</sup> KALDOR, Mary. ‘Cosmopolitanism and organised violence’, Documento preparado para la conferencia internacional: Conceiving Cosmopolitanism. Warwick, Reino Unido, 2000.

<sup>13</sup> *Op. Cit.*, p. 3

## 1.1 De las modernizaciones inconclusas a las brechas superpuestas

En el presente acápite, analizaremos lo que será denominado el impulso autonomista como un fenómeno relacionado con las modernizaciones inconclusas y las brechas superpuestas, es decir, la forma en que los cambios sociales inter e intraregionales de larga y mediana data se inscriben en, y a su vez son partes fundamentales de la crisis y las fuentes de re-legitimación que de ella emergieron rompiendo con la legalidad anterior.

### 1.1.1 El impulso autonomista, más allá de lo jurídico

Cualquier diseño institucional de descentralización política, más allá de requerir de arreglos jurídicos necesarios para insertar distintos niveles de gobierno en una estructura jurídica jerárquica que organiza el poder político en torno a fines, es la respuesta a una determinada dinámica sociopolítica de fondo que yace detrás de la necesidad de desarrollar una legalidad. Esa necesidad es el impulso que está detrás de la tradición más antigua en lo que se refiere a la descentralización política, el federalismo.

Livingston<sup>14</sup> plantea que el federalismo “como la mayoría de los arreglos institucionales es una forma de responder a problemas de organización política...y que las instituciones, por tanto, no proveen un indicador adecuado de la naturaleza federal de una sociedad”. Es así que la forma institucional que adopten los procesos de devolución en la descentralización, son el puerto de llegada y no el de partida de la misma.

El punto de partida del impulso federalista sería una determinada condición histórica, cultural, política y/o societal, que constituye la naturaleza más o menos federal de una sociedad y que genera en ciertos grupos, de acuerdo al grado en el que éstos se sientan diferentes de otras partes de esa sociedad, una voluntad descentralizadora. Es decir, dotados de una voluntad de organización acorde con el ejercicio de funciones que les permitan expresar y desarrollar esas particularidades colectivas.

Dependiendo de las particularidades que hayan constituido el motivo por el cual se generó el impulso, el tipo de devolución de facultades de autoorganización adoptará características de descentralización territorial o funcional. Es decir, un proceso de descentralización siempre responde al

---

<sup>14</sup> LIVINGSTON, William. 'A note on the nature of federalism', *Political Science Quarterly*, 1952, p. 84.

hecho del pluralismo y su forma de implementación, al tipo de pluralidades que caracteriza a la sociedad que se descentraliza. Dentro de las mencionadas particularidades “el regionalismo es una manifestación válida del principio federal...cuando las diferencias funcionales se encuentran agrupadas territorialmente”.<sup>15</sup>

Por tanto, más allá de las áreas o espacios territoriales y funcionales de devolución, el federalismo no es una cuestión de diseño institucional, sino el reflejo de diversidades societales que se hacen políticamente relevantes, al transformarse éstas en tensiones. Sin embargo, si todas las sociedades son plurales en algún nivel y no todas se han federalizado o descentralizado en las mismas formas y ritmos ¿Qué hace políticamente relevantes ciertas particularidades y no otras? Para responder esta pregunta es necesario incidir en la relación entre el cambio social y la institucionalidad política.

Para convertirse en tensiones, las particularidades necesitan constituirse en una variable relevante en la ecuación de poder de la sociedad en la que se presentan. Sin embargo, eso no es suficiente, ahí es donde entran lo que el autor denomina instrumentalidades, es decir mecanismos institucionales para canalizar dichas tensiones. Esos mecanismos constituyen la forma particular que adoptará un proceso de descentralización. Huntington plantea que, probablemente, el único instrumento de institucionalidad política que puede competir con los partidos políticos, como formas modernas de organizar el poder, sea el federalismo.

Siguiendo su línea de pensamiento, podríamos establecer que la capacidad institucional con la que la descentralización responda al cambio social, es fundamental para traer como resultado estabilidad o conflictividad interregional en un país dado. Más aún, si como en Bolivia, dicho impulso es insuficientemente canalizado por los partidos políticos, su curso lógico será buscar camino por la vía de la descentralización. Por lo tanto, producto del cambio social “las diversidades aumentan o disminuyen en intensidad, así como lo hace la necesidad de su articulación...sin embargo, poco se puede esperar de la velocidad con la que las instrumentalidades se adecuen al cambio en los patrones de interacción social”<sup>16</sup>.

El resultado de esta diacronía es una variedad de conflictividad sociopolítica en la cual fuerzas descentralizadoras pugnan con fuerzas cen-

---

<sup>15</sup> *Op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 93.

tralizadoras. El grado de descentralización o su ausencia, en consecuencia, dependerá del balance al que las fuerzas en conflicto lleguen. Por tanto, el tipo o forma de descentralización –territorial o funcional- depende de las particularidades y complejidades del pluralismo de una sociedad y de sus patrones de cambio social; por su parte, el grado de la misma depende de la capacidad del sistema político para canalizar las tensiones políticas que causa el impulso descentralizador.

Por otro lado, cabe mencionar que muchas veces, en condiciones de escasa diversidad, instrumentalidades meramente formales han generado arreglos descentralizadores que al paso del tiempo, han causado impulsos que se igualaron con ellos o los superaron. Esto por las características integrativas y el rol que el Derecho, más allá del positivismo y entendido como producto cultural susceptible de legitimación, cumple en las sociedades. De hecho, históricamente, casos como el de EE.UU. nos muestran esta dinámica que inicia en lo institucional y deriva en lo sociopolítico<sup>17</sup>.

En síntesis, el federalismo o, más generalmente, la descentralización política no pueden ser explicados sólo desde las formas que adoptan en constituciones y diseños institucionales<sup>18</sup>. Creemos que detrás del debate sobre autonomías en el país, se encuentran dinámicas históricas que determinan el impulso descentralizador hacia el nivel intermedio.

### **1.1.2 Modernizaciones inconclusas y transformaciones regionales**

Históricamente, podemos hablar de dos falencias estructurales que han dificultado la cohesión social y la consolidación de la estatalidad en Bolivia, la fragmentación y la desigualdad. Estamos hablando de distancias geográficas y demográficas horizontales que se intersectan con inequidades sociales y fragmentaciones étnicas y regionales verticales. Ambos ejes se constituyen en las trayectorias históricas de larga data que le han dado forma a lo que el IDH 2007<sup>19</sup> ha denominado el Estado con huecos.

---

<sup>17</sup> Debo esta aclaración a Moira Zuazo.

<sup>18</sup> Aun cuando en este trabajo se ha utilizado indistintamente los términos impulso autonomista y federalista, existen diferencias cualitativas entre ambos, especialmente en lo que hace a la forma institucional que adopta cada uno. Sin embargo, para efectos de explicar las particularidades histórico-políticas que yacen detrás de estos impulsos como discursos legitimadores, nos parece válido equipararlos, salvando las diferencias entre distintas sociedades.

<sup>19</sup> PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, *El estado del Estado en Bolivia*. Coordinado por George Gray Molina. La Paz, Bolivia.

Hablamos de una lenta y desigual apropiación del territorio, a través de la búsqueda de presencia burocrática y monopolización de la fuerza que se dio territorialmente hasta la primera mitad del siglo XX, en lo que el informe ha denominado el arco estatal que se extiende desde la bifurcación de la cordillera de los Andes, pasando por los valles cochabambinos y el norte de Potosí, hasta llegar a Tarija en el sur. En esta etapa tendríamos un Estado predominantemente andino y altiplánico, y un primer eje de desarticulación regional, que se manifestó también en desigualdades profundas entre regiones en lo que hace al acceso a los escasos servicios públicos. Hablando de construcción de legitimidad, tendríamos un Estado con legitimidad más débil fuera del arco, plasmada en un sentido de pertenencia al mismo que es paralelo, aunque no necesariamente excluyente, a una fuerte identidad regional.

Por otro lado, dentro del arco estatal existe una continua búsqueda de consolidación funcional de la autoridad en territorios indígenas altiplánicos, que adquiere particulares formas de creación y negociación de la legitimidad estatal con pueblos que mantienen estructuras de producción y reproducción cultural que entran en tensión con el diseño moderno de Estado que se pretendía instaurar. En ambos casos, como dice el mencionado informe, la legitimidad y la autoridad se negocian con élites locales. De nuevo, nos encontramos con la conjugación de los ejes desigualdad y fragmentación en la construcción de las relaciones entre las regiones, dentro de ellas y entre éstas y el Estado.

Este “Estado se conformó en un escenario de relaciones diferenciadas con niveles de presencia y autoridad estatal discontinuos”<sup>20</sup> intra e interregionales. En ese contexto, analizaremos cómo las desigualdades y la fragmentación han sido afectadas y han afectado los cambios sociopolíticos producto de las modernizaciones emprendidas en el país de modo muy complejo y dinámico, a lo largo de distintas etapas históricas.

En el largo plazo: La primera tensión interregional de gran escala, la Guerra Federal de fines del siglo XIX, ocurrió cuando las élites económicas chuquisaqueñas debilitadas –ya que asentaban su poder en la economía de la plata que empieza a decaer- comienzan a ser eclipsadas por una naciente burguesía minera –dedicada a la explotación de estaño- y comercial en La Paz. La última, era la protagonista de un incipiente proceso de modernización de tinte liberal que detrás de una ideología política del mismo corte, expresa una voluntad federalista, tanto en su fondo –tiene base socioeconómica- como en la forma, ya que planteaba un verdadero federalismo para Bolivia.

---

<sup>20</sup> *Op. cit* p. 218.

Ese impulso federalista no pudo ser canalizado por la institucionalidad política vigente en ese momento –excluyente y por ende proclive a acentuar conflictos entre elites en competencia- y se produce un total quiebre institucional que deriva en la Guerra Civil. Estas tensiones interregionales terminan por (re)avivar la memoria larga<sup>21</sup> de los indígenas aymaras que se sienten empoderados por su alianza con el bando federalista –que, sin embargo, burló sus aspiraciones, desencadenaron un conflicto interétnico. Ganada la guerra, la élite paceña abandona su bandera de lucha y vuelve a centralizar el poder político y con esto se asienta el proyecto modernizador liberal.

Ya a inicios del siglo XX y con esta nueva perspectiva de integración a la economía moderna en lo externo, aunque manteniendo relaciones premodernas hacia adentro, se inician los intentos por saltar el arco estatal. Se da una primera marcha hacia el norte cuando la casa Suárez se dedica a la explotación a gran escala de la goma y la castaña. Por otro lado, desde Santa Cruz se escuchan las primeras demandas por mayor integración económica e infraestructural con occidente, a través de los reclamos de la Sociedad de Estudios Geográficos de Santa Cruz respecto a las pérdidas económicas que para la región significaría el ferrocarril Arica-La Paz<sup>22</sup>.

La modernización liberal se caracterizó por la explotación a gran escala de minerales para satisfacer la demanda mundial, lo cual tuvo efectos diversos para la relación interregional. Por un lado acentuó la competencia entre élites occidentales por el acceso a mercados; por otro, hizo evidente la necesidad de mirar hacia el oriente como potencial fuente de progreso.

Cuando ese modo de inserción a la economía internacional se viene abajo con la crisis mundial de 1929, el modelo de modernización liberal también entra en crisis y las élites tratan de acallar las voces de descontento en el interior, creándose un enemigo externo. Mucho se ha dicho<sup>23</sup> sobre los efectos integradores, desde el punto de vista de los imaginarios, que tuvo la conflagración con el Paraguay. Es decir, la consciencia de la necesidad de construir una nación, adquirida por jóvenes oficiales y soldados en las arenas del chaco. Esos jóvenes y los también jóvenes sindicatos que dicha modernización –con su urbanización e industrialización- había creado, se

---

<sup>21</sup> RIVERA, Silvia. *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*. Ediciones Yachaywasi. Cuarta edición en español. La Paz, Bolivia. 2003.

<sup>22</sup> PNUD, *Op. cit.*

<sup>23</sup> ZAVALETA, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. Plural editores. La Paz, Bolivia. 2008.

constituyeron en la vanguardia que toma el poder en 1952 y hace un viraje total en la idea que se tenía del progreso, plasmando ese impulso integrador en el proyecto del Nacionalismo Revolucionario (NR).

Por ideología y programa, el NR era altamente centralizador. En ese contexto, detrás de la idea de mestizaje, los indígenas deberían integrarse como campesinos y las regiones pierden relevancia como tales. El desarrollo lo decidiría el Estado central, pero a la luz de los resultados de la Misión Bohan –1941- y su diagnóstico sobre lo que debería hacer Bolivia para desarrollarse, ese Estado centralizador invierte muchos recursos provenientes de la nacionalización de las minas en la incorporación del oriente a la economía. Se crea la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y se invierten recursos en la marcha al oriente –iniciada en 1952- que empieza a tener verdadera incidencia en el desarrollo de la región hacia inicios de los años 70, cuando se amplía la frontera agrícola y especialmente en el primer gobierno de Hugo Banzer, resultando en mayor crecimiento económico, dinamismo demográfico, urbanización y reducción de la pobreza. Estaríamos hablando de una insólita y exitosa descentralización económica.

En síntesis, si bien la modernización del nacionalismo revolucionario fue altamente centralizadora de las decisiones y los recursos, sembró las semillas socioeconómicas del impulso autonomista. A su vez, sin embargo, la convergencia corporativa del gobierno central y las élites orientales retrasaba la creación de la voluntad política necesaria para hacer de ese particularismo, una fuerza capaz de crear tensiones por la redistribución territorial del poder.

En el mediano plazo: La forma en la que el proyecto neoliberal cambió drásticamente las fronteras entre Estado y mercado se caracterizó por un repliegue del primero de muchas actividades socioeconómicas y una mayor apertura al comercio mundial, que comenzaron “a reconfigurar la geografía nacional y [la de] nuevas regiones [que] adquirieron importancia estratégica en el desarrollo nacional”<sup>24</sup>

Por otro lado, este cambio se da en el marco de las transformaciones globales donde “la cultura local puede aparecer en lo internacional y, a su vez, lo mundial ya está en lo local”<sup>25</sup>. La combinación de esos factores ha

---

<sup>24</sup> PNUD. Informe de Desarrollo Human, *Transformaciones regionales en Bolivia: en un momento de crisis, inflexión y cambio*. Coordinado por Fernando Calderón Gutiérrez. La Paz, Bolivia. 2003. p.12.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p.13.

significado un cambio de tal magnitud que, en menos de 20 años, se ha invertido la relación desigual que existía entre las regiones ligadas al arco estatal y las periféricas. Sin embargo, lo desalentador del dato es que esa desigualdad se ha invertido y no se ha revertido.

Estos cambios se superponen a los efectos inter e intraregionales de las anteriores modernizaciones y a las mencionadas trayectorias dependientes y la forma en la que interactuaron ambas. “Al menos cuatro regiones están marcando nuevas pautas de desarrollo nacional, integración sub-regional y vinculación entre Pacífico y Atlántico. Estos espacios territoriales son...el eje sur, el altiplano marítimo, el norte amazónico y el sudeste cruceño”<sup>26</sup>

**Cuadro No 1**  
**Las transformaciones regionales y las brechas superpuestas**

<b>Región</b>	<b>Modernización neoliberal y cambio social en términos de desarrollo humano</b>	<b>Brechas superpuestas como condicionantes del cambio</b>	<b>Brechas intraregionales</b>	<b>Impacto de la globalización</b>
<b>Tarija</b>	Para el año 2001 cuenta con un mayor índice de desarrollo humano que otros departamentos (0.679) y ocupa el segundo lugar del país después de Santa Cruz. En 1976 y 1992 ocupaba el cuarto lugar con índices de 0.406 y 0.625 respectivamente. Se ha urbanizado y es el tercer departamento en número de canales de televisión (SITTEL, 2000).	Una débil visión nacional y una heterogeneidad regional estructural (especialmente entre el Chaco y la provincia O'Connor).	Cuenta con crecientes brechas internas que reflejan un patrón de desarrollo desequilibrado entre sus municipios. Existen brechas interculturales relacionadas a la creciente heterogeneidad cultural y regional que se ha avivado por la migración.	Se ha integrado progresivamente a la macroregión sur-norte argentino y noroeste paraguayo desde donde se inserta a las economías ligadas a la información y la globalización, lo cual puede debilitar aún más sus vínculos con el Estado central.

<sup>26</sup> *op. cit.*, p. 11.

<p><b>Norte amazónico (Pando y norte de Beni, Santa Cruz y La Paz)</b></p>	<p>Pando se encuentra en el grupo de departamentos con desarrollo humano más alto; pasó del sexto lugar en 1992 al tercero en 2001. Beni se encontraba en segundo lugar en 1992. Existe también un acelerado proceso de urbanización por el cual el 70% de la población vive en las ciudades de Riberalta, Guayaramerín y Cobija.</p>	<p>Apenas está superando el problema de la débil presencia estatal, la dispersión demográfico-cultural y sus dificultades para consolidar el Estado de derecho en la región. En general, las relaciones sociales están marcadas por una lógica conservadora vinculada a lo que fue la organización de la baraca e instituciones como el habilito, esto genera un desencuentro entre lo económico y lo social que impacta en la política y la organización social de la producción.</p>	<p>Si bien hay un relativo crecimiento económico, este no beneficia al conjunto de la población. Las brechas económicas y sociales en la región son fuertemente marcadas. Mientras la extrema pobreza es inferior al 12% en Cobija, Guayaramerín y Porvenir; supera el 50% en siete municipios concentrados al centro de la región.</p>	<p>A través de la relevancia inter-nacional que ha adoptado el tema de la ecología, la región ha tomado peso y vinculación mundial mediante iniciativas internacionales, de los países de la región y muchas ONG dedicadas al desarrollo sostenible de la Amazonia.</p>
<p><b>La Paz y Oruro</b></p>	<p>El cambio se ha caracterizado por la urbanización, desarticulación territorial y estancamiento socio-económico. Existe un decrecimiento demográfico por las migraciones hacia oriente, pero una reconcentración poblacional, particularmente en la ciudad de El Alto. El índice de desarrollo humano experimentó crecimiento entre 1992 y 2001, pero muy modesto y cercano al promedio nacional. Se evidencia una tendencia hacia la desvinculación social y económica</p>	<p>Una conflictiva y tensionada relación intercultural que se manifiesta en polarización y fragmentación política que viene de tiempos coloniales (el cerco a La Paz) y se ha reproducido en etapas críticas de la República (la Guerra Federal y los bloqueos desde el año 2000). En Oruro, el desarme de la economía minera ha generado un vacío que aumenta la fragmentación y la pobreza.</p>	<p>Existe una marcada polarización económica entre el área metropolitana y el resto del departamento de La Paz, con lógicas de especialización en la ciudad de La Paz, que aumentan la segregación entre ricos/pobres, aymaras/no aymaras o entre gente con altos niveles de calificación y el resto de la región. Por otro lado, existe una polaridad notoria entre La Paz y El Alto con la primera tratando de organizar su decreciente desarrollo y la segunda que crece desorganizadamente y no puede absorber la migración.</p>	<p>La inserción a la globalización tiene dos caras que no se miran. Por un lado la agenda de políticas de identidad ha traído muchas ONG interesada en la reinención de la identidad indígena, particularmente Aymara. Esto ha influido en la politización de la reivindicación cultural que afecta directamente a la relación del binomio La Paz-El Alto. Por otro lado, ese binomio es la referencia metropolitana de una región trina-cional (Altiplano, sur peruano y norte chileno) que puede tener proyecciones continentales, si pudiera superar la primera tensión.</p>

<p><b>Santa Cruz</b></p>	<p>El departamento ha pasado de la periferia al centro en menos de 50 años. Lo logró en base a un círculo virtuoso caracterizado por crecimiento económico y transformación productiva, dinamismo demográfico y urbanización, y reducción de la pobreza. Ya desde 1976 Santa Cruz es el departamento con mayor desarrollo humano y la economía más competitiva del país.</p>	<p>Se observa una debilidad para transformar el liderazgo económico en liderazgo político de dimensiones nacionales. La lejanía histórica de la centralidad en la toma de decisiones y la instrumentalización corporativa del proyecto regional que promovió el nacionalismo revolucionario parecen generar esta diacronía entre desarrollo socio-económico y capacidad para el diálogo político nacional.</p>	<p>Se denota un desequilibrio entre el componente económico y el social del desarrollo cruceño. El crecimiento económico parece carecer de potencial para generar el empleo que demanda un constante proceso migratorio a las zonas periurbanas. Esta combinación de factores genera un decremento en la calidad de la prestación de servicios básicos e inseguridad ciudadana. Por otro lado, tanto la sociedad cruceña como sus instituciones parecen no poder lidiar con un nuevo entorno multicultural, producto de la misma migración.</p>	<p>Santa Cruz se ha insertado con mucha fuerza al área del MERCOSUR y parece tener potencial para competir pero a su vez influir decisivamente en el cono sur. Sin embargo, tal parece que su inserción a estos mercados ha debilitado su ya débil vinculación al Estado central boliviano, ya que su producción requiere cada vez menos de los puertos del pacífico, para salir al mundo.</p>
--------------------------	--	--	---	--

**Fuente:** Elaboración propia en base al IDH 2003: Transformaciones Regionales en Bolivia; Jean Claude Roux, 1997<sup>1</sup> y SITTEL, 2000<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ROUX, Jean Claude. *Desigualdades económicas y geográficas en Bolivia: El Índice de Desarrollo Humano*. ORSTOM-UMSA. La Paz, Bolivia. 1996.

<sup>2</sup> Superintendencia de Telecomunicaciones. Informe anual. 2000.

El IDH 2003, que es base del anterior cuadro, parece identificar en estas transformaciones regionales, el potencial para explicar el cambio social acelerado en y desde las regiones. Parece ahora que no es casual que los cuatro departamentos que le dijeron sí a la autonomía en el referéndum de 2006 hayan pasado, en las últimas décadas, a ocupar los primeros lugares en los índices de desarrollo humano. Por otro lado, esta nueva dinámica modernizadora se sube al tren de fenómenos anteriores como la marcha al oriente de los 50 y la primera marcha al norte de inicios del siglo XX.

Estas tendencias históricas y la constante de la débil vinculación y presencia del Estado en esas regiones antes de mediados del siglo pasado, parecen configurar las particularidades regionales que en el período de crisis que atravesamos actualmente, han confluído en la conformación del impulso autonomista departamental. Mirando dentro de los departamentos, podemos observar que ahí también persisten fragmentaciones y desigualdades entre municipios e incluso dentro de ellos.

### **1.1.3 La Paz: entre modernizaciones inconclusas y brechas superpuestas**

Como se ha podido detectar en el anterior análisis, el departamento de La Paz no ha sido sólo actor fundamental en la definición de las relaciones interregionales sino que también ha sido, desde el siglo XX, el principal impulsor -por contener a la sede de gobierno- de los diferentes procesos de modernización nacional y los efectos que estos han tenido en las regiones.

Por contar con una gran población aymara, el departamento de La Paz ha sido escenario, históricamente, de tensiones y conflictos interétnicos de alta intensidad. Los ejes de fragmentación y desigualdad se han manifestado de modo violento desde tiempos coloniales, en los cuales se consideraba que había “dos repúblicas”, una de españoles y otra de indios<sup>27</sup>. Durante la colonia y bien entrada la república se puede observar que en La Paz, a diferencia de la región cusqueña y los valles interandinos, existió “una penetración relativamente menor de haciendas, un menor control de los mercados por las élites coloniales y menos asentamientos mestizos en los pueblos de indios. El altiplano estaba por lo tanto marcado por una segregación étnica/racial más aguda y por una presencia predominantemente indígena”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> ALBÓ, Xavier y BARRIOS, Franz. *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, Cuaderno de Futuro 22, Informe de Desarrollo Humano. PNUD. La Paz, Bolivia. 2007.

<sup>28</sup> THOMPSON, Sinclair. *Cuando sólo reinasen los indios. La política aymara en la era de la insurgencia*. Ed. Muela del Diablo. La Paz, Bolivia. 2006.

Esta suerte de pax colonial se quebranta con las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII, que pretendían incrementar el control impositivo dentro de las comunidades indígenas como forma de modernizar la burocracia monárquica. La reacción indígena se manifiesta con toda su fuerza en los levantamientos de Tupaj Katari, que sitió la ciudad de La Paz dos veces en ese año<sup>29</sup>. El cerco a La Paz ha sido y es un factor determinante en el imaginario colectivo de los paceños y sigue marcando los encuentros y desencuentros al interior del departamento y en la ciudad como tal. La construcción colonial de la ciudad se hizo de manera segregada, asentándose los españoles y mestizos al este del río Choqueyapu y los indígenas al oeste. Esta división se manifiesta de modo violento durante el cerco y queda estampada en la historia de la ciudad de tal modo que se podría decir que existe, para La Paz, un antes y un después de la rebelión indígena<sup>30</sup>.

En el largo plazo: el impulso modernizador liberal de fines del siglo XIX, tuvo mayores consecuencias en la exacerbación de las tensiones étnicas. El incremento de las actividades mineras y la subida internacional de sus precios dieron como resultado un conjunto de políticas de expansión de las haciendas sobre las tierras de comunidad indígena. Bajo la retórica de la libertad de comercio, se trató de fraccionar la propiedad indígena de la tierra y el número de haciendas casi se duplicó<sup>31</sup>. La Ley de Exvinculación promulgada por Melgarejo en 1874 da un encuadre legal a esta política, declarando ilegales las comunidades indígenas y su propiedad colectiva sobre la tierra, proceso que se da desde fines de la Guerra del Pacífico hasta la Guerra del Chaco<sup>32</sup>.

Dicho proceso tuvo como actor fundamental a la élite urbana paceña, que habiendo despegado en liderazgo económico, busca un correlato político para moldear al país bajo las prerrogativas del liberalismo federalista. Es en este período que los ejes de fragmentación y desigualdad confluyen en dos brechas que se constituyen en el centro de disputas de la Guerra Federal. En primer lugar tenemos la brecha interregional entre Sucre y La Paz; por otro lado, para sumar fuerza a su causa y dado el problema de tierras que enfrentaban las comunidades indígenas, Pando, el líder de los federalistas, se alía con el cacique aymara Zarate Willka, bajo la promesa de la reconstitución de las tierras de comunidad<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> ARZE, Silvia y MESA, Carlos D. *Bolivia. El Milenio*. Ed. Los Tiempos. Cochabamba, Bolivia. 1999.

<sup>30</sup> URQUIZO, Carlos F. *La Paz ¿Saco de aparadita o metrópoli andina?*. FES-ILDIS. La Paz, Bolivia. 2006.

<sup>31</sup> ALBÓ y BARRIOS S. *op. cit.*

<sup>32</sup> RIVERA. *op. cit.*

<sup>33</sup> CONDARCO, Ramiro. *Zárate el temible Willka*. Ed. Juventud. La Paz, Bolivia. 1983.

Con el apoyo de los indígenas, Pando gana la guerra, pero dado que la movilización indígena no tenía los mismos objetivos que los liberales, sino la restitución de sus tierras usurpadas; liberales y conservadores terminan uniendo fuerzas para evitar la escalada de un abierto conflicto entre razas, con lo que Pando apresaa y ordena la ejecución de Willka y sus lugartenientes<sup>34</sup>.

Entre los años 20 y 40 del siglo XX se dan un conjunto de revueltas indígenas agrarias, siendo la más sangrienta la de Jesús de Machaca, en la cual los comunarios victimaron al corregidor Estrada y su familia, siendo fusilados por el ejército alrededor de 100 indígenas, en respuesta<sup>35</sup>.

El carácter agrario de estos conflictos nos indica que aún cuando el proyecto liberal tuvo efectos en la modernización del país y su urbanización, no dio un giro definitivo que rompiera la característica mayormente rural del país. Sin embargo, sus parciales éxitos y fracasos, dieron lugar a la emergencia de los principales actores del siguiente proceso modernizador, el de la Revolución Nacional. El giro hacia una urbanización acelerada de la ciudad de La Paz se da con mayor fuerza hacia la década del 40 y es el gobierno de Víctor Paz, el que promueve la reforma urbana que da origen a las urbanizaciones de El Alto de La Paz, cuya población pasa de 11 mil a 30 mil habitantes entre 1950 y 1960. Sin embargo, la planificación urbana que hace el municipio de La Paz hacia 1970, al ver a El Alto como principal zona de expansión de la ciudad y absorción de migrantes, no hizo más que “reforzar la segregación del espacio urbano, trasladando la frontera del pueblo de indios a 4000 m. sobre el nivel del mar, intentando formar una ciudad paralela en El Alto”<sup>36</sup>.

La dinámica dual de urbanización/modernización y a su vez fragmentación tuvo su correlato en el área rural con la emergencia del movimiento katarista hacia fines de los 70. La intelectualidad aymara, hija de la reforma agraria y educativa del NR, empieza a revisar la historia colonial y republicana para denunciar las exclusiones e injusticias históricas. “Estos intelectuales...van construyendo redes de comunicación y de relectura de la historia, la lengua y la etnicidad que comienzan a cuestionar la legitimidad de los discursos campesinistas con los que el Estado y la izquierda convocaban al mundo indígena”<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> ALBÓ y BARRIOS S. *op.cit.*

<sup>35</sup> TICONA, Esteban. Jesús de Machacaqa: *La Marka rebelde: Sublevación y masacre de 1921*. CEDOIN y CIPCA. La Paz, Bolivia. 1996.

<sup>36</sup> URQUIZO. *op. Cit.* p. 37.

<sup>37</sup> GARCIA LINERA, Alvaro. ‘La formación de la identidad nacional en el movimiento indígena-campesino aymara’. *Fe y pueblo* No.2. 2002.

El centro geográfico a partir del cual se proyecta este movimiento son las provincias paceñas Aroma y Omasuyos, y su expresión organizativa es la CSUTCB<sup>38</sup>. Esta superposición de lo indígena y lo campesino nos está expresando la confluencia de las trayectorias conflictivas de larga data, el carácter agresivo del proyecto liberal hacia lo comunitario y la forma en que el NR trató de canalizar el conflicto mediante la campesinización de lo indígena. El katarismo sería una reacción, que a partir de los éxitos parciales de dicho proyecto en la integración de los indígenas a la ciudadanía nacional, cuestiona su fracaso para reconocer la existencia de un verdadero clivaje entre lo indígena y lo no indígena, y procesarlo democráticamente, especialmente en La Paz.

Mediano plazo: Es hacia fines de los 70 que Bolivia empieza a experimentar una aceleración del proceso de urbanización, vinculado a determinantes externas e internas. Los parciales éxitos del proceso de modernización nacionalista habían acelerado la migración a las ciudades, en búsqueda de mayores oportunidades, pero también, especialmente en el altiplano, esa migración refleja las falencias que en el occidente había tenido la Reforma Agraria, léase la minifundización de la propiedad rural en el altiplano.

Hacia inicios de los 80, Bolivia enfrenta un fuerte shock económico, la hiperinflación que como consecuencia de la crisis de la deuda acaba con el modelo desarrollista impuesto por el NR. Es a partir de ese momento que Bolivia entra en el proceso de reforma estructural; fenómeno que es particularmente relevante para entender la conformación social, económica y cultural de la ciudad de El Alto. La reforma estructural –con la consecuente relocalización de miles de mineros y la crisis agraria que se acentúa con las sequías de inicios de los 80- disparan el proceso de migración de mineros y campesinos a los distritos que constituirían la mencionada ciudad.

El Alto, por ende, puede ser entendido como hijo de los procesos de modernización inconclusa y en él se concentran con alta intensidad clivajes étnicos, campo-ciudad y de clase. Por otro lado, es también producto de los éxitos parciales de las reformas neoliberales: La democratización experimentada a partir de 1982 que le permite demandar su estructuración como municipio autónomo, la Ley de Participación que le asigna recursos estatales en proporción a su población y la apertura comercial que le abre un vínculo entre mercados e exportación de artesanías y manufacturas de pequeña y mediana escala, aunque dentro de una población donde se con-

---

<sup>38</sup> Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

centran altos niveles de pobreza y una marcada desigualdad con la hoyada. Es decir, estamos ante el vaso medio vacío del proceso de modernización neoliberal, subido a las carencias del modelo nacionalista.

Esta superposición de clivajes estalla hacia la década del 2000. Con la crisis de legitimidad del sistema, la brecha urbano-rural se manifiesta en los bloqueos campesinos que rememoran el cerco a La Paz y las brechas superpuestas en El Alto estallan en la Guerra del gas de 2003. Es en ese momento que se abre una suerte de divorcio entre lo rural y La Paz, y entre ésta y El Alto<sup>39</sup>. A partir de este momento a nivel rural y alteño, y con menos medida paceño, existe un alineamiento con el impulso indígena/popular que enarbolan los movimientos sociales y que captura el MAS como agenda de cambio<sup>40</sup>. En una primera instancia, la mayoría de los paceños se opone al proceso autonómico y votan en contra de una autonomía para La Paz y mayoritariamente a favor del MAS en las elecciones a Constituyentes. ¿Cómo, a partir de este panorama llegamos a discutir sobre la forma que podría adoptar una autonomía para La Paz?

## 2. Las salidas imaginadas

### 2.1 De las legitimidades contrapuestas a la brecha entre legalidad y legitimidad

Como analizamos antes, de la crisis de legitimidad del sistema de partidos que derivó en la crisis de legitimidad del Estado boliviano y sus significantes simbólicos de cohesión social, emergieron los impulsos de legitimación indígena/popular y el cívico/regional o autonomista. Debido a que estos no fueron durante el proceso conflictivo, bloques estables y estructurados<sup>41</sup>, una forma de entender las visiones contrapuestas que plantearon al país es al analizar las diferencias entre el PCO y los Estatutos Autonómicos (EA) que reivindican los departamentos autonomistas.

---

<sup>39</sup> URQUIZO. *op. cit.*

<sup>40</sup> Asamblea Constituyente, Nacionalización de los Hidrocarburos, Referéndum para decidir sobre su utilización y, en general, recuperación del Estado en lo socioeconómico y reconocimiento de lo indígena en lo político-institucional.

<sup>41</sup> El primero estaba constituido por la agregación de movimientos sociales de distintos espectros de la izquierda y de sectores con demandas sociales específicas, movimientos indígenas y rurales, y sectores intelectuales de clase media. El segundo lo constituían clases medias urbanas, sectores cívicos de los departamentos de la media luna y sectores empresariales corporativos de la misma región. El vínculo entre los primeros y el MAS no se decantó claramente hasta las elecciones de 2005 y el vínculo de los segundos con PODEMOS nunca fue del todo coherente y quedó seriamente erosionado en el Referéndum revocatorio de 2008.

Cabe mencionar, antes de analizar cómo se cristalizaron en proyectos normativos, que ambos impulsos irrumpieron en la institucionalidad política boliviana, rompiendo el principio de legalidad. Cuando la Asamblea Constituyente irrumpe de modo masivo en el escenario discursivo del debate público boliviano, hacia 2000, se abre un debate sobre la pertinencia jurídica de un instituto de dicha naturaleza. Dado que la legitimidad del sistema político estaba erosionada y lo empezaba a estar también la legitimidad estatal, el Congreso le consulta al Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la inserción de dicho instituto en la normativa nacional. El órgano es claro al responder mediante la declaración constitucional 1837-04-CCP de 17 de enero de 2001 que “para proceder a la reforma de la Constitución, no es necesario convocar a una Asamblea Constituyente, sino simple y llanamente se requiere una Ley ordinaria que declare la necesidad de la reforma”<sup>42</sup>. Afirma a su vez que el ejercicio del poder derivado depende del cumplimiento de las condiciones y del procedimiento por el ordenamiento constitucional, no pudiendo el Poder Legislativo hacer otra cosa que adecuarse estrictamente a lo dispuesto en los artículos 230 y siguientes de la Constitución vigente en ese momento, a riesgo de incurrir en un vicio de validez.

A pesar de lo mencionado, la crisis estatal llegó a su punto culminante en 2003, con la interpelación que le hace al Estado el impulso indígena/popular. Cuando Mesa sucede a Sánchez de Lozada, su primera medida es viabilizar la AC insertándola en contra del espíritu de la norma, en la Ley de Reforma Constitucional de febrero de 2004, como instituto facultado para llevar a cabo una reforma total de la Constitución, a través de una Ley especial de convocatoria.

Las distintas demandas de inconstitucionalidad interpuestas ante esta norma fallaron por cuestiones de forma –como el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad que interpuso una diputada de UCS, ante el cual el Tribunal responde no admitiendo la demanda por no ser el recurso idóneo; sin embargo, cuando el ente debe resolver un recurso contra el Decreto Supremo que convocó a elecciones generales en 2005, su fallo, de tinte claramente político denota el viraje de sus miembros, al sustentar la viabilización de dicha norma en la doctrina de las cuestiones políticas no judiciales, por la cual, el llamado a elecciones sería “una decisión política emergente de un momento de crisis y estaría destinada a preservar la forma republicana de gobierno y el interés general, respondiendo al pedido de la sociedad”<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Decreto Constitucional N° 1837-04-CCP del Tribunal Constitucional de Bolivia.

<sup>43</sup> Sentencia Constitucional N° 0076/2005 del Tribunal Constitucional de Bolivia.

El camino seguido por el impulso autonomista no varía mucho en términos de legalidad. El Presidente Mesa se vio obligado a canalizar dicha demanda de modo paralelo a la AC. El primer paso fue la convocatoria para la elección, inteligentemente rebautizada como selección de prefectos, que hace el mencionado Presidente. Incontenible por la legitimidad de la movilización que la origina, dicha convocatoria rompe con la legalidad vigente en ese momento, al derivar su legitimidad de una institución extralegal, léase un cabildo. Mesa convoca a dicha selección mediante un Decreto Supremo<sup>44</sup> que plantea que los ciudadanos elegidos en cada departamento, serían designados prefectos por el Presidente. En clara contradicción con la letra y el espíritu del artículo 109 de la CPE que establece el carácter delegado y subordinado del cargo, este es el inicio de la brecha entre lo legal y legítimo en lo referente al proceso autonómico.

Como no existía un marco electoral adecuado para encauzar ese tipo de elección, el Congreso, presionado por las regiones y el Presidente, emite una Ley Complementaria al Código Electoral<sup>45</sup> que autoriza a la Corte Nacional Electoral llevar a cabo el proceso. Distorsionando el carácter jerárquico de la estructura jurídica, esta Ley parece más un reglamento del Decreto y no existe, más allá de esta regulación electoral, un marco competencial claro que establezca la transición a la autonomía, lo cual denota un vacío jurídico en el cual legítimos prefectos no serían dotados de nuevas atribuciones y competencias de carácter verdaderamente político.

Por último, dada la presión de las dos agendas y la imposibilidad para acelerar la transición, Mesa es obligado a renunciar por la fuerza de las movilizaciones y el gobierno de Rodríguez Veltzé da curso a una Ley interpretativa<sup>46</sup> del artículo 109 de la CPE. Siendo ininterpretable el sentido y la redacción de dicho artículo, está claro que este arreglo se encarga de legalizar el impulso autonomista que ya se había constituido en verdadera voluntad política que refrendan, también en sendos cabildos, los departamentos de Pando, Beni y Tarija. Por último y ante la bifurcación de legitimidades que significó la conclusión de la AC, estos departamentos llevaron a cabo una serie de referéndums para la aprobación de los EA, una vez más, sin

---

<sup>44</sup> Decreto Supremo 27988 de 28 de enero de 2005.

<sup>45</sup> Ley N° 3015, complementaria al Código Electoral, a la Ley de partidos políticos y a la ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, para la elección y selección de prefectos(as) de Departamento, de 8 de abril de 2005.

<sup>46</sup> Ley N° 3090, interpretativa del artículo 109 de la Constitución Política del Estado de 6 de julio de 2005.

sustento jurídico claro, más allá del de los artículos genéricos que otorgan la soberanía popular al pueblo. En síntesis, las legitimidades contrapuestas que emergen ante la crisis estatal rebasan los canales de la institucionalidad jurídica vigente hasta ese momento, abriendo una brecha entre legalidad y legitimidad que hasta ahora plantea serios problemas en lo que hace a la canalización del conflicto sociopolítico.

Clara muestra de lo mencionado es la intensificación de las confrontaciones entre civiles a partir de 2007, detrás de las cuales se encuentra una indefinición de las competencias y normas para la solución de conflictos entre prefectos elegidos por voto popular y el gobierno central.

## **2.2 Las legitimidades contrapuestas y el Estado entendido desde lo pluri**

Un elemento común a ambos proyectos era la perspectiva altamente fragmentada que tenían de la institucionalidad estatal. El PCO planteaba un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, intercultural, descentralizado y con autonomías... fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico (Art. 1). Del mismo modo y de manera transversal a esa concepción de Estado nos proponía una sociedad entendida desde la diferencia, al establecer que “El pueblo boliviano esta conformado por la totalidad de bolivianas y bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas, diferentes clases sociales, naciones y pueblos indígena originario campesinos y afrobolivianos” (Art. 3).

A lo largo del texto mencionado esa característica que privilegia lo plural a partir de las identidades étnicas se manifiesta transversalmente en un diseño de Estado que tendía hacia una segmentación política a nivel nacional, como reflejo de una fragmentación territorial a nivel subnacional.

La existencia de una Asamblea Legislativa elegida en su totalidad en circunscripciones uninominales, sumado al reconocimiento de circunscripciones indígenas especiales, la proporcionalidad indígena en la conformación de la cámara baja y el hecho de no tener que atender a los límites departamentales para determinar estas circunscripciones (artículos 147 y 149) son elementos que muestran la intencionalidad de generar una representación política que desde lo fragmentario a nivel subnacional arribaba a lo segmentario y mayoritarista indígena en lo nacional. Este dato se refuerza al analizar la conformación de ciertos órganos estatales como el Tribunal

Constitucional Plurinacional, el cual estaría compuesto de modo paritario por miembros representantes de la jurisdicción ordinaria y originaria, elegidos por voto popular (artículo 198) y el Consejo Electoral Plurinacional de cuyos cinco miembros, dos deberían ser representantes de pueblos indígenas (artículo 71). Finalmente, se planteaba la posibilidad de reformar la Constitución de modo parcial, mediante una ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta de votos y refrendada por referéndum constitucional aprobatorio (artículo 411).

Por último, nos encontramos ante un desequilibrio entre niveles territoriales, con una fuerte autonomía indígena entendida como el derecho a la autodeterminación (Parte tercera, capítulo séptimo), caracterizada por el ejercicio de una jurisdicción indígena de igual jerarquía a la ordinaria, en virtud de la cual las autoridades originarias, en base a sus principios, valores culturales y valores propios, conocerían todo tipo de relaciones jurídicas de manera irrevisable por el sistema ordinario (artículos 191 a 193). Por otro lado, dentro de esta jurisdicción el autogobierno se ejercía en base a los usos y costumbres propios y se les garantizaba el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables dentro de su jurisdicción (artículo 30, II, 17). A contramano, nos encontramos ante una débil autonomía departamental cuya cualidad legislativa estaba subordinada en la pirámide jurídica a los decretos supremos y cuya esfera de acción se remitía a doce competencias exclusivas y catorce concurrentes.

Otro aspecto simbólico aunque con consecuencias institucionales claras era que la idea de nación y república desaparecían. El Estado plurinacional sólo reconocía expresamente el derecho a la nacionalidad a los pueblos indígena originario campesinos y en lo respectivo a la noción de república, no quedaba incluida dentro de la forma de gobierno. En síntesis, si bien dentro de la definición de Estado se menciona el término interculturalidad, el diseño institucional al que le dan desarrollo los postulados del primer artículo del PCO, nos mostraban un Estado altamente plural y no pluralista, fragmentario en el nivel subnacional y segmentado a nivel nacional, sin puentes claros para la integración política y cimentando ese diseño en características de tinte étnico.

Por otro lado, salvando las diferencias entre los EA, se pueden detectar elementos comunes entre ellos. Una vez más encontramos alusiones simbólicas de cariz identitario. El Estatuto Autonómico de Santa Cruz (EASC) plantea que el pueblo cruceño era racialmente mestizo y a su vez

establece la obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo de los pueblos indígenas (artículo 161). Por su parte el Estatuto Autonómico Tarijeño (EAT) establece la identidad histórica y cultural como base principal del derecho al autogobierno (Art. 2). El Estatuto autonómico del Beni (EAB) plantea que la identidad regional es un derecho colectivo y es un deber su transmisión entre las generaciones (artículo 9).

Por otro lado, en todos los documentos mencionados se hace un reconocimiento, aún débil de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El EASC reconoce regimenes de autonomía indígena enmarcadas en la profundización de las actuales TCO y la posibilidad de la existencia de municipios indígenas (artículos 151 y 164). Por su parte el EAT también reconoce a la autonomía indígena pero en el marco de competencias y recursos que le sean transferidos por la Constitución y el gobierno departamental. Del mismo modo el Estatuto Autonómico de Pando (EAP) reconoce la autonomía indígena, misma que les será asignada a estos pueblos por la Asamblea Departamental (artículo 78). Finalmente, el EAB eleva las TCO al rango de municipios autónomos y también a las comunidades campesinas, en las secciones de provincia donde éstas sean mayoritarias; una vez más, sin embargo, en el marco de las prerrogativas establecidas por el propio Estatuto.

También existen en la mayoría de los EA, exceptuando el pandino, reconocimiento a cuotas proporcionales de representación de los pueblos indígenas dentro de las asambleas legislativas autonómicas. Cinco representantes en el caso del EASC, cada uno correspondiente a los colectivos que históricamente habitan en el departamento; en el caso del EAT tenemos tres representantes indígenas y en el caso del EAB tendríamos a dos campesinos, así como dos indígenas. Por último, en el caso cruceño, la postulación, aunque no la selección de estos representantes será en base a sus propios usos y costumbres.

En síntesis, una fuerte autonomía departamental combinada con un débil reconocimiento de derechos colectivos indígenas configuran la estructura de relaciones interétnicas en los EA. Lo que teníamos a contramano en el PCO, era la combinación entre una fuerte autonomía indígena y una débil autonomía departamental. Lo común a ambos es resaltar la diferencia en base a la identidad, en un caso étnica y en el otro regional y pocos o nulos puentes de relacionamiento entre estos espacios territoriales.

En el PCO la interculturalidad es entendida como una característica del Estado plurinacional y también como un instrumento para la cohesión y convivencia armónica entre pueblos y naciones, después de establecer, sin embargo, que la diversidad constituye la base del Estado plurinacional comunitario (artículo 99). Por tanto, el horizonte normativo del PCO sería el privilegio de lo pluri sobre lo inter, dado que hablando de principios, el artículo primero del PCO es claro al plantear que el Estado plurinacional está fundado en la pluralidad y el pluralismo transversal a todas las áreas de la sociedad. Por su parte, en los EA lo intercultural no es ni siquiera un tema relevante para abordar la diferencia en lo intradepartamental y más parece reconocer una suerte de multiculturalismo de tinte liberal para minorías aisladas.<sup>47</sup>

Ante la trabazón de estas miradas contrapuestas de país entre lo indígena/popular y lo cívico/regional, la sociedad empezó a movilizarse contra la propia sociedad. Los dos impulsos legitimadores que antes se movilizaban contra la institucionalidad estatal se empezaron a volcar el uno contra el otro<sup>48</sup>.

Sin embargo, el punto culminante de esta conflictividad social se manifiesta el 11 de septiembre en la localidad de Porvenir, departamento de Pando. Los enfrentamientos en esta ocasión fueron armados y su resultado, aunque todavía no exacto en número de víctimas fatales, supera mínimamente la decena. Como lo plantea Carlos Bórrh<sup>49</sup>, estos sucesos instalaron en el imaginario colectivo la noción de la cercanía de una guerra civil y la posible división del país, desbordando las nociones jurídicas que aconsejaban que la vía para compatibilizar el PCO y los EA fuera la reinstalación de la AC.

### **2.3 La débil noción de interculturalidad y el Estado plurinacional con autonomías**

Si bien no se reformó el artículo primero del PCO, en la nueva Constitución (NCPE) se reincorpora la noción de nación boliviana en el artículo tercero y también el de nacionalidad como vínculo existente entre la per-

<sup>47</sup> KYMLICKA, Will. *Ciudadanía Multicultural*. PAIDOS. Buenos Aires, Argentina. 1996.

<sup>48</sup> En enero de 2007 en Cochabamba y mayo de 2008 en Sucre, tenemos episodios crudos que desnudan las brechas superpuestas. En ambas ocasiones la ciudad reacciona violentamente contra lo que considera una "invasión" campesina a su territorio; el resultado, muertos y heridos de ambos bandos en el caso cochabambino y vejaciones contra campesinos en el segundo.

<sup>49</sup> BORTH, Carlos; ROMERO, Carlos y PEÑARANDA, Raúl. *Del conflicto al Diálogo, Memorias del Acuerdo Constitucional: 'Cuarenta días que sacudieron al país*. FES-ILDIS y FBDM. La Paz, Bolivia. 2009.

sona y el territorio en el que nace y las normas que regulan dicha relación<sup>50</sup> (artículos 141, 142 y 144). Del mismo modo se incorpora la idea de República y se refuerza la idea de esta forma de gobierno y su fundamento en la división y equilibrio entre poderes públicos (artículos 11 y 12. III).

De modo similar, “se abandonó el diseño de una Cámara de Diputados con todos sus integrantes elegidos en circunscripciones uninominales y se optó por ratificar la nomenclatura de la actual Cámara Alta (senado), manteniendo, no obstante, el incremento de sus componentes hasta 36”<sup>51</sup>. Asimismo se limitaron las circunscripciones indígenas sólo al área rural, en los departamentos donde los pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional (Art. 146 NCPE).

Se mantiene la paridad entre el sistema de justicia ordinaria y el sistema de justicia indígena aunque se restringe y aclara el ámbito de aplicación de la misma, de tal modo que se establece que la jurisdicción originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás garantías constitucionales. Del mismo modo se aclara que esta jurisdicción se fundamenta en el vínculo particular entre las personas y un pueblo indígena; dejando a una futura Ley de Deslinde Jurisdiccional la especificación de los ámbitos y alcances de aplicación de la misma (artículos 190 y 191).

Si bien se mantiene la composición mixta basada en criterios de plurinacionalidad para el Tribunal Constitucional, se atemperó su carácter segmentado al no establecer una paridad numérica fija, insertar el requisito previo de especialización en disciplinas afines al Derecho constitucional para la postulación de sus miembros y quitar el monopolio de la postulación de mano de las organizaciones sociales y pueblos indígenas (artículos 197 y 199 de la NCPE). Por último, en lo que hace al órgano electoral, también se atemperó su carácter segmentario al aumentar el número de sus miembros de cinco a siete, manteniéndose en dos los cuáles serían elegidos bajo el criterio de origen indígena. Más allá del número, lo cual no da una medida de que el principio de lo multi se haya atemperado, la principal modificación es la que se refiere a la forma de elección de estos miembros, la cual será ahora por dos tercios de votos de los presentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 206 NCPE), lo cual fuerza al diálogo

---

<sup>50</sup> Más allá de lo cedido por el oficialismo en el Congreso, el DS 0048 deja bien en claro que la noción de Estado plurinacional y su cristalización institucional en toda la estructura estatal, es el norte normativo que se impulsa desde el gobierno. Esto en desmedro de la idea de República y de nación boliviana.

<sup>51</sup> BORTH. *op. cit.*, pp. 76-77 y Arts. 145, 146 y 148 de la NCPE.

intercultural al interior del Legislativo. El mismo criterio se aplica a la reforma parcial de la Constitución, que necesita, para su consecución, del voto afirmativo de dos terceras partes del total de los miembros presentes en la Asamblea (artículo 411 NCPE).

Más allá de estos acercamientos, queda claro que donde mayores disonancias existieron en estas fuentes de legitimidad contrapuesta, fue en el tratamiento de las competencias relacionadas a la propiedad, uso y manejo de los recursos naturales. Este déficit se ha mantenido incluso después de los acuerdos congresales que viabilizaron el Referéndum Constitucional del 25 de enero del presente año. Carlos Bórrth<sup>52</sup> identifica las principales contradicciones en lo que hace a la distribución de la tierra, los recursos naturales renovables y no renovables y el régimen de cooperativas y servicios públicos.

Este dato nos pone ante un cuestionamiento bastante serio sobre las causas estructurales de la conflictividad en el país. No se vislumbra en esta pugna por los recursos naturales una visión de sociedad futura que escape al patrón de desarrollo de base estrecha,<sup>53</sup> cuyo énfasis en los recursos naturales perpetúa la debilidad institucional tanto económica como política, atomizando la economía informal y distanciándola de una economía formal cupular, reproduciendo así los ejes de fragmentación y desigualdad en conflictos por capturar rentas que han generado la dualización sociopolítica del país.

### **3. Hacia una autonomía intercultural y equitativa desde y para La Paz**

#### **3.1. Ventanas y límites constitucionales de la autonomía**

Creemos que existe un avance tanto cuantitativo como cualitativo en la concepción del alcance e incorporación tanto de principios como de competencias dentro del régimen de autonomías en la NCPE, marco a partir del cual se debe partir para diseñar autonomías dentro de los departamentos que se opusieron a la adopción de este tipo de descentralización en el referéndum de 2006, si se quiere cerrar la brecha entre legalidad y legitimidad. En el siguiente cuadro podemos observar el cambio en lo que hace a la definición de autonomía

<sup>52</sup> BORTH, Carlos. Autonomías. Se hace camino al andar; 'Adecuar los estatutos autonómicos ¿Qué implica?'. FBDM, FES-ILDIS y PNUD. La Paz, Bolivia. 2009.

<sup>53</sup> PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano. *La economía más allá del gas*. Coordinado por George Gray Molina. Segunda edición. La Paz, Bolivia. 2005.

**Cuadro No 2**  
**Definición de autonomía en el PCO y la NCPE**

PCO	NCPE
<p><b>Art. 273.</b> El régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, y las facultades legislativa normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción y competencias exclusivas.</p>	<p><b>Art. 272.</b> La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de los recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.</p>

**Fuente:** Carlos BÖRTH, 2009

Por otro lado, si observamos el artículo 270 de la NCPE que establece los principios de la autonomía:

Art. 270. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

Aclarando, previamente, que los principios de voluntariedad, complementariedad y equidad fueron implementados en los acuerdos congresales, es necesario notar que la autonomía departamental ha salido fortalecida después de los mimos. A partir de esta nueva realidad territorial, se estructura el sistema jurídico-normativo de la siguiente forma: 1° La CPE; 2° Tratados internacionales; 3° Leyes nacionales, Estatutos autonómicos, Cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena; 4° Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Ver el Art. 410 de la NCPE y Carlos Romero (a), 'Bases para la ley marco de autonomías'; en: *Autonomías. Se hace camino al andar*, FBDM, FES-ILDIS y PNUD, La Paz-Bolivia, 2009.

Por otro lado, tenemos una fórmula de asignación competencial que delimita los criterios que guían los procedimientos por los cuales los niveles territoriales autónomos adquieren o delegan competencias. La NCPE establece la existencia de cuatro tipos de competencias: i) Privativas: que corresponden al Estado central, ii) Exclusivas: en las cuales las potestades ejecutiva, reglamentaria y legislativa corresponden a un nivel territorial, pudiendo ser las dos primeras transferidas, iii) Concurrentes: en las cuales la legislación corresponde al nivel central y la ejecución y reglamentación se ejercen de modo simultáneo en ambos niveles y iv) Compartidas: en virtud de las cuales la legislación básica emana del nivel central, quedando la legislación de desarrollo y las facultades de ejecución y reglamentación, en manos del nivel subnacional<sup>55</sup>.

Por último, se observa un incremento cuantitativo y cualitativo en lo que hace a las principales competencias que se le asignaban a las autonomías departamentales en el PCO y en la NCPE<sup>56</sup>

La autonomía departamental ya fortalecida convive con la indígena y la municipal en igualdad de condiciones jerárquicas, es decir con un mismo rango constitucional (Art. 276 NCPE). La autonomía indígena es definida de la siguiente manera:

Art. 289. La autonomía indígena originario campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

En ambos casos, estamos ante la institucionalización paralela de las fuentes de legitimidad en conflicto que conviven a su vez con la estructura municipal que ya se ha consolidado como otro nivel autonómico. En tercer lugar, nos encontramos también con una autonomía municipal fortalecida, definida de la siguiente manera:

Art. 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo presidido por la Alcaldesa o Alcalde.

---

<sup>55</sup> Ver el Art. 297 de la NCPE y Romero B. *op. cit.*

<sup>56</sup> Ver anexo 1.

Por último, con menor rango debido a que no se le delega potestad legislativa. Tenemos la autonomía regional, definida como sigue:

Art. 280. I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión. Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

III. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

### **3.2 Hacia un diseño institucional que cristalice una autonomía paceña equitativa e intercultural**

Si revisamos el artículo primero de la NCPE con más detenimiento, observamos que en él conviven las nociones de interculturalidad y multiculturalismo. El Estado boliviano es definido como plurinacional comunitario, entendiendo aquí a las nacionalidades como comunidades o grupos que a partir de una identidad común, cuyas instituciones fundamentales han perdurado desde antes de la colonia, adquieren conciencia de un destino común o conciencia política<sup>57</sup>. El Estado es también definido como descentralizado y con autonomías, y fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

Por otro lado, el Estado también es concebido como intercultural y se plantea que la pluralidad y el pluralismo se conciben dentro del proceso integrador del país. En un balance, parece que la NCPE nos plantea un Estado que se construye a partir de la diferencia y no de lo común. Este

---

<sup>57</sup> ALBÓ y BARRIOS. *op. cit.*

dato se refuerza en la convivencia de niveles territoriales autónomos, especialmente el indígena y el departamental. Sin embargo, la presencia de la noción de interculturalidad en el texto constitucional abre la posibilidad para el desarrollo ulterior de instituciones que faciliten la integración sin negar la afirmación de la diferencia.

### **3.3 Principios y lineamientos para una autonomía paceña intercultural y equitativa**

#### **3.3.1 Para una interculturalidad en positivo: interculturalismo**

Cabe comenzar este acápite haciendo algunas aclaraciones conceptuales. Debemos entender la pluralidad como un dato característico de las sociedades contemporáneas, las cuales están atravesadas por complejos clivajes ideológicos, sociales, económicos y culturales; es decir como el hecho de la existencia de lo diverso. Por su parte, el pluralismo debe ser entendido como la expresión normativa de la diversidad y como principio deseable para la convivencia pacífica en democracia, es decir, como un hecho que más allá de acarrear dificultades para la convivencia democrática debe favorecer a la misma, dado que las sociedades complejas necesitan reconocer la existencia de una ciudadanía que aún cuando igual en derechos políticos, es diferente en su estructura social y por ende en su configuración ideológica. Actualmente, junto con la igualdad y la libertad, el pluralismo es un pilar de la democracia.

Siguiendo a Avejera<sup>58</sup> y las diferencias que identifica entre interculturalidad y multiculturalismo, podemos plantear que ambos serían dos manifestaciones distintas de la pluralidad cultural de las sociedades. La autora plantea, siguiendo a Sartori<sup>59</sup>, que el multiculturalismo es hoy en día una palabra cargada de ideología, un proyecto político que plantea la coexistencia entre diferentes<sup>60</sup>, entendidos éstos desde su posición en un clivaje de tinte étnico o nacional<sup>61</sup>. Es decir, el multiculturalismo es una forma de pluralismo político que visibiliza con fuerza la existencia de la diversidad étnico-cultural y diseña instituciones con el objetivo de administrar este tipo de clivaje para preservar la paz social.

---

<sup>58</sup> AVEJERA, Jimena. Interculturalidad. ¿Dónde estamos? Una mirada desde la Asamblea Constituyente, FES-ILLDIS. Inédito. La Paz, Bolivia. 2009.

<sup>59</sup> *op. cit.* Citando a Sartori, 2001

<sup>60</sup> *op. cit.* Citando a Vadillo, 2006.

<sup>61</sup> *op. cit.* Citando a Kymicka, 1996.

Sin embargo, otros autores<sup>62</sup> plantean que muchos de estos diseños institucionales, en vez de gestionar la diferencia<sup>63</sup> habrían generado exclusiones mutuas entre grupos étnicos y promovido conflictos por el acceso a recursos y nuevos espacios de poder, en vez de canalizarlos pacíficamente<sup>64</sup>. Estaríamos ante la consolidación de sociedades parceladas, debido a la exaltación de la diferencia cultural propia por sobre lo común con el resto y otros clivajes<sup>65</sup>.

Ante estas críticas, emerge el enfoque de la interculturalidad, que difiere del otro, en primera instancia, al plantear una visión más amplia de cultura, no necesariamente étnica y que trasciende al reconocimiento de las identidades urbanas, periurbanas, de comunidades sexuales<sup>66</sup>, regionales, de clase, etc. En segundo lugar, un objetivo de la interculturalidad sería el acercamiento entre las culturas en cuestión, mediante lazos sostenibles que tendrían efectos positivos para la convivencia y no sólo la coexistencia<sup>67</sup>. Un factor fundamental en el proceso de la interculturalidad sería el del reconocimiento positivo del otro y del diálogo como herramienta para dicho reconocimiento entre diferentes<sup>68</sup>. Por último, está el rol fundamental de la democracia para la promoción de las relaciones interculturales<sup>69</sup>, ya que el pluralismo y la igualdad se alimentan del diálogo intercultural y viceversa.

En síntesis, lo intercultural no puede prescindir de la multiculturalidad, es decir del hecho de la diferencia pero implica un conjunto de interacciones entre esos diferentes y del reconocimiento de identidades plurales y complejas que conviven en cada uno de los miembros de la sociedad<sup>70</sup>. Sin embargo, cabe aclarar aquí que como plantea Avejera, no debemos caer en un idealismo intercultural; existen y han existido relaciones interculturales

<sup>62</sup> O'FLYNN, Ian y RUSSEL, David. *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*. Pluto Press. Londres. 2005.

<sup>63</sup> Uno de estos modelos sería el denominado modelo consociativo, que pretende gestionar el conflicto comunal vía la instauración de autonomías territoriales de base étnica, derechos de veto legislativo mutuo entre minorías y cuotas étnicas en los órganos de gobierno central. Ver:

1) LIJPHART, Arendt (1969) Consociational Democracy, *World Politics*, Vol. 21.

2) ANDEWEG, Rudy B. (2000), Consociational Democracy, *Annual Reviews in Political Science*, Vol. 3, pp. 509-536. para una revisión de la obra completa del primero.

<sup>64</sup> BONIFAZ, Gustavo y AYO, Diego. *Asamblea Constituyente ¿Hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS. La Paz, Bolivia. 2008.

<sup>65</sup> AVEJERA. *op. cit.*

<sup>66</sup> *op. cit.* Citando a Lema, 2006.

<sup>67</sup> *op. cit.* Citando a Vadillo.

<sup>68</sup> *op. cit.* Citando a Quiroga, 2008.

<sup>69</sup> *op. cit.* Citando a Vadillo.

<sup>70</sup> SEN, Amartya. *Identity and Violence The Illusion of Destiny*. Penguin Books. Londres, Reino Unido. 2006.

en negativo, que “llevan a uno de los grupos culturales a imponerse sobre los otros”<sup>71</sup> y también en positivo, cuando llevan al enriquecimiento mutuo y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Es aquí que cabe diferenciar entre la interculturalidad como hecho, las relaciones entre personas u grupos de distintas culturas y la interculturalidad traducida en valor político o interculturalismo, es decir la interculturalidad que conduce a la cohesión social y la fortaleza de las instituciones democráticas.

No podemos negar que el hecho colonial ha marcado y sigue marcando muchas de las estructuras de la sociedad boliviana. Los ejes de fragmentación y desigualdad se han traducido en la convivencia de una multiculturalidad asimétrica entre poblaciones indígenas aisladas geográficamente y sectores mestizos urbanos vinculados con los centros de acumulación económica. En el centro, los procesos de modernización inconclusa han generado espacios de interculturalidad positiva a través del encuentro y el sincretismo que ha enriquecido a las culturas urbanas dentro de lo mestizo, pero también relaciones de interculturalidad asimétrica, donde se han reproducido desigualdades de accesos y techos de vidrio<sup>72</sup> para el asenso social de sectores rurales migrantes.

Este conjunto complejo de interacciones, son las brechas que debería buscar cerrar una autonomía para y desde La Paz. Hablamos de autonomías desde La Paz, porque estos principios y lineamientos también deberían inspirar las leyes que desarrollen los principios constitucionales ya analizados –futura LMAD, Ley Electoral, de Deslinde Jurisdiccional, etc. Esto en función a los siguientes objetivos:

### **Generar y articular los impulsos de legitimidad en la región y la nación**

La reconstitución de la legitimidad del Estado requiere la articulación de lo urbano y lo rural, las regiones subdepartamentales, lo étnico-cultural y lo societal en instituciones que combinen lo deliberativo, representativo y participativo. Desde esta perspectiva, proponemos incluir como principio de la autonomía paceña y de la LMAD, el principio de legitimidad.

En lo departamental: Al insertar este principio, estaríamos generando un impulso autonomista paceño, ya que al no haber existido una manifestación movilizadora que busque una autonomía departamental para La Paz,

<sup>71</sup> ALBÓ y BARRIOS. *op. cit.*, p. 93.

<sup>72</sup> PNUD, *op. cit.*

en primera instancia, es fundamental generar este impulso a través de instancias participativas, representativas y también deliberativas. Un primer paso es establecer claramente la voluntad de avanzar a la autonomía departamental mediante un referéndum. Una vez expresada esa voluntad, los mecanismos participativos del referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato y la consulta previa (artículos 300.I.3 y 11.II.1 NCPE) deberán ser implementados como mecanismos de democracia participativa y de enriquecimiento constante de la legitimidad en el departamento en el Estatuto autonómico. Paralelamente, se deberán llevar adelante las consultas para la adopción de las Cartas Orgánicas Municipales, así como las que decidan sobre la conversión de algunos municipios en indígena originario campesinos. Al concluir estos procesos se tendrá un equilibrio de legitimidades que deberá ser articulado por las instancias representativas y deliberativas como mecanismos institucionales interculturales.

Después queda establecer los criterios de representación del órgano legislativo departamental. Como analizamos antes, para arribar a una institucionalidad intercultural, es fundamental generar un equilibrio entre las identidades culturales y la equidad social y demográfica, de tal modo que queden auténticamente representados los intereses de los sectores urbanos/rurales, indígenas/no indígenas y los de clase. Del mismo modo, en lo que hace a las relaciones interétnicas, es necesario equilibrar el reconocimiento de la diferencia y su vez promover la cohesión social.

Para cumplir con estos fines, se debe contar, primero, con un criterio proporcional que contrapeso lo territorial, con objeto de articular lo rural con lo urbano –donde se encuentra la mayoría de la población– que constituye otra fuente de demandas y tiene un potencial de irradiación hacia lo departamental. Por último, es necesario conciliar estas dos fuentes de representatividad con la representación de los pueblos indígenas que residen en el departamento, de modo que se puedan generar condiciones para cerrar la brecha étnico-cultural.<sup>73</sup>

Por tanto, los criterios para la elección de representantes deberán incluir i) Lo territorial: diseñando circunscripciones uninominales, algunas de las cuales podrían utilizar la fórmula de gerrymandering,<sup>74</sup> por la cual se

<sup>73</sup> La Ley del Régimen electoral transitorio establece, de modo provisional, la existencia de 45 representantes al Órgano Deliberativo Departamental paceño. 20 por territorio en circunscripción provincial, 20 por población y 5 escaños indígenas para naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría en el departamento.

<sup>74</sup> WOLFF, Steffan Wolff. *Power Sharing: New Challenges for divided so* Electoral-System Design and Power-Sharing Regimes'cieties. Editorial Pluto Press. Londres. 2005.

pueden delimitar distritos electorales indígena/no indígena o urbano/rural, de tal modo que se generen impulsos integrativos en la competencia electoral, evitando etnizar la misma. Si embargo, la opción adoptada por la Ley del Régimen electoral transitorio ha sido delimitar lo territorial a partir de las provincias, lo cual parecería plantear una contradicción entre la nueva territorialidad diseñada en la NCPE –indígena, municipal y departamental, con mayor jerarquía que lo regional que no siempre será provincial- y el resabio de las provincias, más propio del Estado unitario desconcentrado.

ii) Lo poblacional: manteniendo un porcentaje de representantes elegidos en lista única junto al candidato a Gobernador, elegidos por representación proporcional. iii) Para generar impulsos de mayor integración, se debería elegir otro porcentaje de representantes en circunscripción departamental única y iv) se debería asegurar la representación de pueblos indígena originario campesinos que sean minoritarios en el departamento.

En lo institucional, nos parece un gran avance hacia lo integrativo, la manera en la que la NCPE diseña la elección de los miembros de los Tribunales Departamentales Electorales. La regla de la doble elección por dos tercios, de las ternas de candidatos en la Asamblea Departamental y de los vocales en la Asamblea Legislativa Plurinacional, generan impulsos de estabilidad horizontal –evitando la politización dentro del órgano departamental- y vertical –evitando un quiebre en la línea jerárquica del órgano nacional, en situaciones de posibles conflictos entre un departamento autónomo y el nivel central.

Ya en lo que hace a la democracia deliberativa, con un lapso de tiempo antes de la elaboración de los planes departamentales de desarrollo o como se lleguen a llamar los instrumentos que cumplan esa función, se deberían llevar adelante diálogos departamentales para el desarrollo, donde el órgano ejecutivo y deliberativo departamental, los municipales, las autoridades de las autonomías indígena originario campesinas; junto con los entes de control social y de la sociedad civil en general deliberen para el diseño de la agenda pública departamental. Estas instancias de deliberación Estatal/público/privada, deberían servir para identificar los principales retos para el desarrollo del departamento autónomo, las visiones divergentes sobre el mismo y los principales clivajes, de manera que se constituya en una herramienta de planificación participativa

Finalmente, la articulación de lo deliberativo y lo representativo, dentro de los departamentos, debería transitar por el fortalecimiento de partidos

políticos regionales que sean incentivados, por la normativa nacional y/o departamental que regule a los partidos políticos, a realizar por lo menos un diálogo departamental por año y a integrar en sus listas de militantes, representantes de los distintos niveles territoriales dentro del departamento.

En lo nacional: Como se analizó antes, de nada sirve para resolver la fragmentación intrarregional y generar instituciones capaces de articular realidades y atacar desigualdades departamentales si ese ejercicio dispara impulsos centrífugos en algunos departamentos. Es por eso que la articulación de lo representativo/inclusivo y lo deliberativo debe ser impulsado a nivel nacional.

Para hacerlo es fundamental el (re)construir partidos políticos de talla nacional y no sólo partidos que cuenten con las firmas necesarias como para ser reconocidos por el órgano electoral sino que cuenten con una auténtica presencia interregional en sus filas. Para eso se podría incluir a la futura normativa de partidos, el requisito de contar con un mínimo de 3% de adherentes en cada departamento y se podría combinar con incentivo para captar adherentes que pertenezcan a las entidades territoriales indígenas.

Es fundamental, por tanto, mantener un porcentaje de diputaciones de circunscripción departamental proporcional y una cámara territorial que represente a las regiones y canalice lo interregional en la elaboración de la legislación, en contrapeso a lo uninominal, como se llegó a consensuar en los acuerdos congresales.

En lo deliberativo, se debe institucionalizar y fortalecer los diálogos nacionales, debiendo llevarse a cabo un diálogo nacional sociopolítico de modo periódico, en el que los municipios, gobiernos departamentales, indígenas, partidos políticos, sociedad civil organizada y el gobierno nacional delimiten metas de desarrollo nacional, identifiquen necesidades estructurales y disensos del mismo tipo en lo que hace a principios de organización nacional y solución de conflictos territoriales. Sus conclusiones deberían ser la base para el diseño de los planes nacionales de desarrollo.

### **Articulación entre los distintos niveles del Estado en el marco de legalidad**

La construcción y reconstrucción de legitimidades que puedan atender a los impulsos y particularidades regionales no tendrán un correlato en la realidad si no son vaciadas en instituciones que puedan darles forma y

asegurar que no entren en dinámicas conflictivas entre sí y con la legitimidad del Estado.

Esa distribución netamente institucional deberá plasmarse en un orden jurídico debidamente estructurado en lo que hace a la jerarquía de las normas y a la solución jurisdiccional de eventuales conflictos de competencias; o de lo contrario podemos caer en conflictos entre niveles territoriales que no podrían ser canalizados de modo pacífico, como ha sido el caso del conflicto entre los departamentos autonomistas y el nivel central. Este tránsito de lo democrático/legítimo a lo institucional/jurídico es el fundamental eslabón de cierre de la brecha entre lo legal y lo legítimo, por lo que una autonomía para La Paz debe fundarse también en el principio de legalidad.

En lo departamental: Ya contamos con límites constitucionales claros, especialmente en lo que hace al catálogo competencial, a los criterios para la asignación de competencias entre niveles territoriales y a una delimitación jerárquica de la normativa jurídica que emana desde los distintos niveles, aunque sus enunciados siguen siendo generales y deberían desarrollarse con mayor fuerza en el futuro estatuto paceño.

Para el efecto, en lo que hace a la distribución e implementación de las competencias a nivel intradepartamental, se debería utilizar la ventana jurídica abierta por la NCPE y que establece que:

Art. 300. II. Los Estatutos Autonómicos Departamentales podrán a su vez definir como concurrentes algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento.

III. Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.

El futuro estatuto paceño deberá delinear los procedimientos mediante los cuales se transfieren competencias entre sus niveles territoriales. Ya en el control jurisdiccional de la legalidad, esta jerarquía debería ser controlada y posibles conflictos de competencias/normas solucionados por un órgano jurisdiccional departamental. Esta atribución ha quedado en manos del Tribunal Constitucional Plurinacional (Art. 202.I.3 NCPE), lo cual abre una ventana para que en la futura ley orgánica que le de forma al mencionado órgano, se pueda crear una instancia especial

lizada en la resolución de estos conflictos de competencias y pueda ser descentralizada para atender los conflictos intradepartamentales.

Por último, queda el gran cuestionamiento sobre conflictos entre la jurisdicción IOC y la ordinaria, en lo que hace a su ámbito de aplicación y las penas aplicables. En primer lugar, el principio general delimitado en la NCPE establece que “esta jurisdicción se ejerce tomando en cuenta tres ámbitos de vigencia ‘personal, material y territorial’. Es decir, los sujetos deben ser miembros de la N y PIOC ‘sea que actúen como actores o demandado, denunciados o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos’; y ‘las relaciones u hechos jurídicos...o sus efectos deben producirse dentro de una jurisdicción de un PIOC’<sup>75</sup>. Sin embargo, no queda claro lo que sucede en situaciones en las que las dos jurisdicciones chocan porque sus actores, efectos territoriales o materiales envuelven a indígenas y no indígenas.

En primer lugar, queda claro en la NCPE que los límites para el ejercicio de la jurisdicción indígena son los derechos humanos y garantías reconocidos por el Estado dentro de la carta magna como en convenios internacionales, especialmente en lo que hace a los derechos civiles, principalmente la vida, la integridad personal y el derecho a la defensa. En base a estos principios una futura Ley de Deslinde Jurisdiccional deberá reconocerle a una instancia, también descentralizada del Tribunal Constitucional, la facultad de atender conflictos jurisdiccionales intradepartamentales.

En lo nacional: Para dejar más en claro cómo se articulan lo legítimo/democrático y lo institucional/legal en la jerarquía normativa establecida en la NCPE, consideramos siguiendo a Carlos Alarcón<sup>76</sup> que la futura LMAD debería desarrollar una jerarquía jurídico normativa para el escenario autonómico, partiendo de competencias claramente delimitadas.

---

<sup>75</sup> ROMERO, Carlos y ALBÓ, Xavier. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y GTZ. La Paz, Bolivia. 2009.

<sup>76</sup> ALARCÓN, Carlos. *Burla a las autonomías*. Artículo publicado por *La Razón* el 22 de noviembre de 2007.

**Cuadro No 3**  
**Estructura jerárquica de las normas entre niveles territoriales**

Competencias	Jerarquía normativa por nivel territorial					
	Estado plurinacional	Autonomía departamental	Autonomía municipal		Autonomía indígena originario campesina	
	Constitución Política del Estado					
	Tratados internacionales					
Privativas del Estado Plurinacional	Ley nacional, dentro de las cuales la Ley orgánica por ser Ley especial se aplica con preferencia a la Ley general					
Exclusivas	Ley nacional	Estatuto autonómico departamental	Carta orgánica municipal		Estatuto autonómico IOC	
		Leyes departamentales sobre sus competencias exclusivas	Leyes municipales sobre sus competencias exclusivas		Normativa IOC exclusiva	
	Decreto nacional y resolución nacional	Decretos y reglamentación delegada del nivel nacional	Reglamentación departamental exclusiva	Decretos y reglamentación delegada del nivel nacional o departamental	Reglamentación municipal exclusiva	Decretos y reglamentación delegada del nivel nacional
Concurrentes	Ley nacional Decreto nacional y Resolución nacional	Reglamentación departamental simultánea sobre materias concurrentes con el nivel nacional	Reglamentación departamental simultánea sobre materias concurrentes con el nivel nacional y/o departamental		Normativa indígena concurrente con reglamentación nacional	
Compartidas	Ley básica	Ley de desarrollo, Decretos y reglamentación departamental de desarrollo	Ley de desarrollo, Decretos y reglamentación municipal de desarrollo		Normativa indígena de desarrollo	

**Fuente:** Elaboración propia en base a la NCPE y ALARCÓN, 2008

Una vez plasmada esta estructura jerárquica, el Tribunal Constitucional deberá encargarse de solucionar los conflictos de competencias entre los niveles territoriales y el nivel central, creando una instancia interna, especializada en estos casos.

### **3.3.2. Para una autonomía con desarrollo equitativo**

Como analizamos antes, para avanzar hacia relaciones interculturales en positivo, es fundamental atacar uno de los elementos negativos que han caracterizado a la estructura social boliviana, el hecho de la desigualdad. Sin caer en visiones maniqueas de la realidad, es claro que la pobreza se concentra en las áreas rurales de nuestro país y sobre todo en el altiplano y que es ahí donde se concentra gran parte de la población indígena. Sin negar los avances en inclusión que han significado nuestras modernizaciones, queda claro que todavía existe una tendencia a la concentración de la pobreza en los sectores indígenas y en quienes migran a las ciudades desde el área rural.<sup>77</sup> En ese sentido, el reto es avanzar hacia la generación de condiciones equitativas en lo social y económico, sin perder de vista la voluntad de las comunidades indígenas de buscar el reconocimiento de sus instituciones.

Para hacer esto, sin embargo, no debemos perder de vista el peligro de generar exclusiones mutuas, aun cuando sea dentro de una sociedad más igualitaria en lo político y económico. Esto podría suceder si no nos preocupamos por generar los lazos institucionales para el diálogo intercultural y correas de transmisión de la riqueza en la sociedad civil. Creemos que sólo con perspectivas integrales del desarrollo que vinculen lo local con lo nacional y lo global, podremos salir de la trampa del rentismo que reproduce la desigualdad y la fragmentación. Por eso requerimos de:

### **Un impulso de equidad regional y nacional**

En lo departamental: Para garantizar una equitativa distribución de los bienes públicos es fundamental “que se descentralice la provisión de cada bien a un ámbito de decisión que corresponda a la respectiva demanda; que las decisiones sobre gasto estén directamente vinculadas con el aporte ciudadano para financiarlo; y que haya una efectiva participación ciudadana en los procesos de decisión”<sup>78</sup> a lo que incluiríamos el carácter

---

<sup>77</sup> ALBÓ y BARRIOS S. *op. cit.*

<sup>78</sup> FINOT, Iván. ‘Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local’. *Revista de la CEPAL*, No.86, p. 146, 2005.

deliberativo de dicha participación. Esta combinación de factores parece en primera instancia un criterio equitativo de distribución de bienes públicos y se constituye en el principio de eficiencia pública<sup>79</sup> que debería incluirse en la LMAD y los estatutos autonómicos.

Sin embargo, en una situación de partida en la que existen desigualdades entre municipios –especialmente entre los metropolitanos o ciudades intermedias y los rurales- la asignación de bienes sólo en función al mérito fiscal, puede distorsionar el principio de igualdad que tiene cada ciudadano para dotarse de bienes públicos<sup>80</sup>.

En ese contexto, el autor plantea equilibrar eficiencia y equidad en la redistribución de recursos públicos. Para ello, el mérito fiscal debería ser equilibrado con una redistribución por criterios de pobreza y con una redistribución de la renta percibida por la explotación de recursos naturales, que se haga en función a un criterio social y no económico. Finot plantea que, más allá de cumplirse, en la experiencia municipal, el criterio demográfico –relacionado pero no similar a la redistribución por mérito fiscal, la redistribución pro-pobre en el caso de recursos del HIPIC y en cierta medida la redistribución social con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para salud y educación<sup>81</sup>, la principal falencia del sistema de transferencias es político-institucional.

Eficiencia y equidad se deberían equilibrar en este esquema a través de “distinguir claramente entre la provisión de bienes cuya demanda puede ser territorialmente diferenciada –como infraestructura y servicios básicos y la provisión de un sistema de redistribución social que garantice el derecho de todo boliviano a acceder a un nivel similar de servicios sociales, como salud y educación”<sup>82</sup>. La distribución de ingresos por criterio territorial es inequitativa y, por ende, el destino de los ingresos percibidos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos debería constituirse en un fondo autónomo, cuya inversión sea decidida deliberativamente por todas las entidades territoriales, en función al criterio de equidad y con el fin de

---

<sup>79</sup> ‘La Constitución Política del Estado, la ley marco de autonomías y el proceso autonómico del Departamento de La Paz’, Presentación en el evento auspiciado por AMDEPAZ y FES-ILDIS, 2009.

<sup>80</sup> FINOT. *op. cit.*, 2005.

<sup>81</sup> MEDINACELLI, Mauricio. *Impuesto Directo a los Hidrocarburos: Origen, Destino y Usos*. IDEA. La Paz, Bolivia. 2007.

<sup>82</sup> FINOT, Iván. *La descentralización que se viene, Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio: ‘El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante’*. FES-ILDIS y Plural editores. La Paz, Bolivia. 2004. p. 159.

garantizar un piso básico de condiciones sociales que, posteriormente, redundarían en desarrollo económico para dichas entidades.

Ese desarrollo económico y el mérito fiscal departamental, por su parte, deberían ser las bases proporcionales de distribución de recursos a los departamentos, los cuales deberían invertir en infraestructura y servicios básicos, así como para la planificación e incentivo de la economía departamental, en ejercicio de su autonomía política. Ya se ha observado una tendencia de las prefecturas a gastar los ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en estos servicios y de los municipios a gastar en salud y educación<sup>83</sup>. Esto no es casualidad y es que la naturaleza misma y la escala de ambas instancias las acercan casi por inercia a invertir en lo que la sociedad demanda más de ellas.

Por tanto, un pacto fiscal y financiero departamental, generado deliberativamente, debería establecer el uso y no la jurisdicción territorial a la que irían dichos recursos, de tal modo que se eviten distorsiones en la prestación de servicios sociales fundamentales, que si no atiende a criterios de igualdad básica, podría reproducir desigualdades y fragmentaciones intradepartamentales. En lo nacional: Este es el escenario en el que la pugna por el excedente se ha hecho más evidente y, como se analizó antes, se ha generado una virtual ruptura entre ciertos departamentos y el Estado. El nombre del juego es gas, y la distribución corporativa y territorializada que la Ley de Hidrocarburos hizo de sus beneficios es la causa del agravamiento de la fragmentación y polarización entre regiones.

Sin embargo, en un escenario en que la apropiación de estos recursos se ha dado y tanto municipios como departamentos, agentes políticamente autónomos, no retroceden en su reivindicación de entender a estos recursos como derechos adquiridos, la salida nunca podrá ser unilateral sino pactada. Esta pasa por la creación de un fondo administrado autónomamente, en base a criterios técnicos y un marco legal claro, consensuado deliberativamente en un pacto nacional fiscal-financiero que establezca los principios y destinos o usos de estos recursos. El traspasar los recursos a cualquier entidad del gobierno central generaría muchas susceptibilidades, por tanto es necesaria la creación de un sistema nacional de distribución social.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> MEDINACELLI, *op. cit.*

<sup>84</sup> FINOT. 2005, *op. cit.*

Por ende, la renta gasífera debe ser administrada por el Estado, entendido en su sentido amplio, como la suma de los niveles territoriales del mismo y por ende por los departamentos, en parte. Esto no excluye la posibilidad de que estos fondos sean administrados territorialmente en función a criterios demográficos y de pobreza al mismo tiempo. Otro destino de dichos fondos, debe ser el del fortalecimiento de las capacidades productivas nacionales, para salir de la economía de base estrecha<sup>85</sup>. En suma, en la redacción de la futura LMAD, queda pendiente un pacto fiscal mediante el cual la generación y distribución de los recursos a las entidades autónomas combinen los criterios de equidad social, eficiencia económica y los ponderen por nivel de pobreza.

### **Coordinación departamental-nacional para el desarrollo económico**

Deliberación, redistribución equitativa de los recursos fiscales y articulación de los distintos niveles institucionales en el marco de un Estado de Derecho, pueden generar las condiciones necesarias para el crecimiento económico, dado que el mercado requiere de un contexto institucional estable para generar crecimiento. Esta institucionalidad se refuerza a través de la ley y ésta, a su vez, se nutre de consensos sociopolíticos legítimos. Si se llega a generar un círculo virtuoso de estas características, se allanan las asimetrías de información, bajan los costos de transacción y se dispara el crecimiento económico.

En lo departamental: Dado que la competitividad depende de “... la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-social-privada”<sup>86</sup>, de tal modo que la oferta de servicios se adecue a la demanda social, un escenario deliberativo generaría horizontalidad de intercambios, fluidez y articulación entre el gasto y la inversión.

Sin embargo, el municipio es todavía precario en lo que hace a la planificación del desarrollo porque la mayoría de las veces carece de capitales o mercado necesario para convertir esa potencialidad en verdadero crecimiento. Es por eso que, probablemente el principal rol del nivel departamental en lo que hace al desarrollo, sería el de articular las capacidades productivas regionales, no sólo a través del diseño de política económica

---

<sup>85</sup> PNUD. 2005, *op. cit.*

<sup>86</sup> FINOT. 2005, *op. cit.*, p. 30.

departamental<sup>87</sup>, sino también a través de la articulación física de los municipios y entidades territoriales indígenas, mediante la infraestructura caminera y de servicios básicos.

La devolución de parcelas de poder a las entidades a descentralizarse favorece a la eficiencia económica cuando “los ámbitos de los procesos locales de decisión corresponden a diferenciaciones geográficas de demanda; cuando las preferencias ciudadanas están efectivamente reveladas; y cuando las ganancias generadas por las condiciones anteriores sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala”<sup>88</sup>. Estas condiciones no siempre se cumplen a nivel municipal, especialmente la última y es por eso que los municipios pobres, aun cuando en muchos casos han generado dinámicas importantes de participación y control social, no crecen económicamente, porque son parte de una unidad geográfico-económica mayor que requiere de una instancia de decisión que se adecue a su escala.

Esta fragmentación genera la necesidad de atender las particularidades, vía la metropolización y mancomunización/regionalización consensuada, ya previstas por la NCPE. Encima de este esquema, se requiere un articulador mayor que diseñe lineamientos económicos de mayor escala y allane las asimetrías de información que son económicamente ineficientes. La NCPE consigna como competencia fundamental la de la planificación y promoción del desarrollo humano a entidades territoriales departamentales, municipales e indígenas de acuerdo a su identidad y visión. Sin embargo, no se prevé un ente deliberativo que articula los distintos niveles en el diseño de la política económica departamental por lo que a parte de los diálogos departamentales, proponemos la creación de un Comité de desarrollo del departamento de La Paz, en el que estén representados los distintos niveles territoriales.

En lo nacional: Es fundamental institucionalizar un diálogo sociopolítico nacional, que sea la base de cada plan de desarrollo nacional y conferencias sectoriales de coordinación, para articular la planificación en lo que hace a las competencias compartidas, concurrentes y de desarrollo.

---

<sup>87</sup> BARRIOS S, Franz. *La descentralización que se viene, Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*: ‘Entre lo federal y lo unitario’. FES-ILDIS y Plural editores. La Paz, Bolivia. 2004.

<sup>88</sup> FINOT. 2005, *op. cit.*, p. 32.

En conclusión, lo deliberativo es fundamental para articular la legitimidad política que está difusa y en construcción, con un Estado de derecho que cohesione institucionalidades fragmentadas. Para hacerlo, la deliberación en torno a la distribución de los bienes básicos puede atacar las brechas superpuestas acumuladas que están detrás de la crisis de legitimidad del Estado y (re)establecer lazos transversales de confianza entre identidades e institucionalidades económicas débilmente articuladas; al hacerlo, se generan estabildades institucionales que traen como consecuencia última, el desarrollo económico para y desde las particularidades de cada región.

Cabe aquí una consideración especial a las áreas metropolitanas. Estas zonas de conurbación que constituyen lo que se conoce como el eje central, concentran el 67% de la población urbana y el 41% del total del país, también concentran más de la mitad del PIB<sup>89</sup> y se proyecta que para 2035 concentren el 60% de la primera<sup>90</sup>. Son a su vez el espacio donde se manifiestan las brechas superpuestas, ya que por ser receptoras de la migración rural manifiestan de una manera particular el quiebre rural-urbano en la que binomios como Quillacollo-Cochabamba, La Paz-El Alto y Santa Cruz y sus alrededores, se han constituido en verdaderas líneas de fractura donde se superponen, a la ya mencionada, las brechas socio-económicas y étnico-culturales. Esto se hizo evidente en los sucesos de El Alto en 2003, los cabildos de Santa Cruz y los enfrentamientos civiles en Cochabamba de enero de 2007. Es decir que los conflictos que han marcado la actual crisis estatal y los impulsos de legitimidad contrapuesta se han desarrollado en este escenario geográfico y, por ende; son ejes privilegiados para cerrar las brechas mencionadas.

Para poder lograrlo, es fundamental avanzar hacia la consolidación de áreas metropolitanas políticamente descentralizadas, con capacidad de decidir sobre la redistribución de bienes básicos y generación de redes transversales de intercambio cultural y societal, y sobre todo, de institucionalidades deliberativas para la planificación del desarrollo. “El desafío es organizar un meso metropolitano...con capacidad de acoplar realidades rurales [en modernización] con aquellas urbanas [modernizadas] en tanto éstas se constituyen en partes de una misma región, entendida como espacio tanto de intercambios culturales como de bienes y servicios”<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> AYO, Diego. *La descentralización que se viene, Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio: 'Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de mancomunidades'*. FES-ILDIS y plural editores. La Paz, Bolivia. 2004.

<sup>90</sup> BLANES, José. *Bolivia Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía*, FES-ILDIS, La Paz-Bolivia, 2006.

<sup>91</sup> AYO. 2004, *op. cit.*, p. 80.

La modernización y los ritmos diferenciados de acceso a la globalización se concentran en las áreas metropolitanas, es aquí donde las brechas se amplifican o se cierran y por eso se requiere un “sistema de tratamiento diferenciado para la organización y financiamiento de proyectos urbanos de carácter metropolitano que están por encima de la capacidad institucional y financiera de cada municipio”<sup>92</sup>, especialmente de los rurales, generando un impacto diferencial en éstos, que le permite a los más ricos saldar la deuda social que es causa de muchos de sus problemas de inseguridad ciudadana y polarización sociopolítica. Ya vimos que la NCPE abre la ventana para la consolidación de regiones metropolitanas cuya ventaja por sobre las mancomunidades es que al ser entidades de derecho público, pueden canalizar créditos internacionales blandos y participar de la planificación del desarrollo nacional.

Ya vimos el caso peculiar del binomio La Paz-El Alto que es el corazón de la metrópoli andina<sup>93</sup> y que a diferencia de otros casos de metropolización emerge de la división de una ciudad y no de la agregación de varias urbes. Si bien es bastante asimétrico -67% de la población alteña es pobre mientras que sólo el 34,5% de la paceña lo es<sup>94</sup>, el intercambio socioeconómico entre estas urbes es fluido y también lo es el cultural; sin embargo, la reapertura de las fisuras históricas ha (re)avivado una polarización identitaria de tinte político que dificulta la posibilidad de institucionalizar lo que en los hechos ya sucede, la interdependencia entre ambas urbes y sus colindantes municipios rurales<sup>95</sup>, para atacar las desigualdades y atemperar la brecha campo-ciudad, al establecer una región metropolitana en La Paz.

Las zonas metropolitanas no son sólo ciudades, son ciudades/región y la metrópoli andina es el principal eje geopolítico del centro pacífico, extendiendo su área de influencia al sur del Perú y el norte de Chile, por lo que es un lugar privilegiado para revertir los efectos fragmentarios del impacto de lo global en lo local, insertando políticas metropolitanas equalizantes en lo local que proyecten la metropoli a la región y al mundo.

---

<sup>92</sup> BLANES. *op. cit.*, p. 36.

<sup>93</sup> URQUIZO. *op. cit.*

<sup>94</sup> *Op. cit.*

<sup>95</sup> Palca, Mecapaca, Achocalla y Viacha.

#### **4. Conclusiones**

Hemos iniciado el presente trabajo planteando que el pensar en una autonomía departamental para La Paz requiere pensar en el contexto sociopolítico a partir del cual este tipo de descentralización se instala como alternativa legítima de superación de la crisis estatal boliviana.

A partir de 2000, Bolivia ha atravesado uno de sus periodos más altos de conflictividad sociopolítica, caracterizada por una dualización inestable de su sociedad como consecuencia de la crisis de legitimidad del sistema de partidos y, en segunda instancia, del Estado como tal y sus significantes de cohesión nacional. La profundidad de esta crisis se caracteriza porque en ella confluyen trayectorias históricas que han consolidado un conjunto de fisuras interétnicas, interregionales y socioeconómicas consolidadas a lo largo de los intentos incompletos de modernización que ha atravesado el país en su historia. En cada uno de ellos, los ejes de fragmentación y desigualdad que acarrea la sociedad Boliviana como debilidad estructural, han constituido límites para arribar a una modernidad inclusiva para todos los sectores sociales.

De esta crisis emergieron dos impulsos que buscaron (re)legitimar la estatalidad boliviana: el indígena/popular y el cívico/regional, ambos quebrantando la legalidad vigente hasta ese momento. Dado el fracaso de la AC para conciliar ambas legitimidades en una nueva legalidad, de su caída emergen dos visiones fragmentadas de país, una contenida en el PCO y otra en los EA. El primero nos proponía un país segmentado a nivel nacional como reflejo de una alta fragmentación del nivel intermedio y con una tendencia al mayoritarismo indígena. Por su parte, los EA no proyectaban propiamente una visión de país sino una visión defensiva de la región, en la que fuertes autonomías departamentales convivían con débiles autonomías indígenas. En común, ambas nociones compartían una perspectiva del Estado entendida desde la diferencia identitaria territorializada.

Durante 2008, estas legitimidades contrapuestas chocaron violentamente en las calles y también en la arena electoral, no pudiendo imponerse una a la otra, lo que llevó, una vez instalada por la fuerza la posibilidad de una confrontación abierta, a los acuerdos congresales que pretendieron compatibilizar ambas nociones. La NCPE que emerge de dichos acuerdos nos pinta un Estado más intercultural en lo nacional aunque, al institucio-

nalizar gran parte de la demanda autonómica, nos pone ante un Estado fragmentario en lo subnacional. Es en este contexto que proponemos pensar en una autonomía desde y para La Paz, que inserte una noción de Estado intercultural en la futura LMAD y el Estatuto Autonómico que se apruebe en el futuro.

En primera instancia, requerimos generar nuestro propio impulso autonómico a través de la deliberación pública para proponer un Estatuto propio y la voluntad de convertirnos en departamento autonómico en el futuro referéndum de 6 de diciembre. Una vez adoptada, la autonomía paceña deberá fundarse en el principio de legitimidad e institucionalizarlo a través de mecanismos participativos, representativos y deliberativos, capaces de canalizar el diálogo intercultural. Por otro lado, de nada sirve generar impulsos legitimadores sin encuadrarlos en una legalidad capaz de articularlos de modo pacífico en una estructura normativa e institucional que prevenga y solucione conflictos territoriales, sin negar la existencia de lo indígena y su sistema de justicia, respetando siempre los derechos humanos.

Por otro lado, la autonomía debe ser entendida como un medio y no como un fin, un medio para arribar al bienestar. Para esto, necesitamos insertar instancias deliberativas que puedan atender la demanda social en las escalas territoriales adecuadas, detrás del principio de eficiencia pública por el cual se distribuyan bienes básicos en función a criterios de equidad social y mérito fiscal, ponderados por nivel de pobreza. Sin embargo, no podemos distribuir la riqueza que no producimos, por ende, la planificación del desarrollo debe generar incentivos para la productividad y competitividad en escalas mayores a las locales. Esta debe ser la función principal del departamento autónomo en la planificación del desarrollo, articulando lo local con la región y el mundo, proceso en el cual un actor privilegiado debe ser una necesaria región metropolitana paceña.

Consideramos que al insertar estos principios que no consigna la NCPE en la LMAD, podemos arribar a una autonomía para y desde La Paz, que pueda implementar el interculturalismo y la equidad como ejes para construir una sociedad en la que los diferentes, a partir de lo común, puedan proyectar una sociedad futura más justa.

## **Normas Jurídicas consultadas**

Constitución Política del Estado, Bolivia: Ley de 2 de febrero de 1967, Ley de 6 de febrero de 2005 y Ley de 20 de febrero de 2004, Decreto Supremo 27988 de 28 de enero de 2005. Decreto Supremo 28229 de 6 de julio de 2005. Decreto Supremo 28429 de 1º de noviembre de 2005. Decreto Supremo 0048 de 18 de marzo de 2009. Ley del Tribunal Constitucional de 1º de abril de 1998. Ley de necesidad reformas a la CPE 1º de agosto de 2002. Ley marco del Referéndum de 8 de julio de 2004. Ley de reforma del artículo 193 de la Constitución Política del Estado de 6 de julio de 2005. Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, de 6 de marzo de 2006. Ley de convocatoria a Referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, de 6 de marzo de 2006. Ley del Régimen Electoral Transitorio, de 14 de abril de 2009.

## **Tribunal Constitucional (Bolivia):**

- Auto Constitucional 310/2004.
- Auto Constitucional 409/2005.
- Declaración Constitucional 1837-04-CCP de 17 de enero de 2001.
- Sentencia Constitucional 0066/2005.
- Sentencia Constitucional 0076/2005.

**ACRÓNIMOS**

AC	Asamblea Constituyente
CPE	Constitución Política del Estado
EA	Estatutos Autonómicos
EAB	Estatuto Autonómico del Beni
EAP	Estatuto Autonómico de Pando
EASC	Estatuto Autonómico de Santa Cruz
EAT	Estatuto Autonómico de Tarija
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
PCO	Proyecto de Constitución aprobado en Oruro

**Anexo No 1**  
**Competencias departamentales en el PCO y la NCPE**

<b>COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES</b>	
<b>PCO</b>	<b>NCPE</b>
1a. Planificación y gestión del desarrollo socioeconómico departamental	<p>-Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción 300.I.2</p> <p>- Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental 300.I.32</p> <p>-Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional 300.I.35</p>
1b. Aprobación del presupuesto departamental	-Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto 300.I.26
2. Planificación y ejecución de la infraestructura departamental	
3. Planificación y promoción del deporte y administrar su infraestructura. Concurrente con gobiernos municipales y PI's	-Deporte en el ámbito de su jurisdicción 300.I.17
4. Planificación y gestión de construcción y mantenimiento de carreteras y ferrocarriles departamentales. Coordinación con el gobierno nacional	<p>-Carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo la red fundamental en defecto del nivel central, conforme a normas nacionales 300.I.7</p> <p>-Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento según políticas estatales, interviniendo en la red fundamental en coordinación con el nivel nacional 300.I.8</p>

5. Promoción del turismo. Concurrente con GM's e indígena-originario.	-Políticas de turismo departamental 300.I.20
6. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos. Coordinación con políticas del gobierno nacional	-Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados  -Proyectos de electrificación rural 300.I.6 y 15
7. Promoción y protección del patrimonio cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico y natural, tangible e intangible. Exclusivo y concurrente con GN, GM's e indígena-originario.	- Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental 300.I. 19
8. Otorgar personalidad jurídica a fundaciones, ONG's, asociaciones, sindicatos y comunidades del departamento	-Otorgar personalidad jurídica a ONG's, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento  -Otorgar personalidad jurídica a organizaciones que desarrollen actividades en el departamento 300.I. 12 y 13
9. Dotación de infraestructura, equipamiento y recursos a municipios para protección a niñez, adultos mayores, personas con discapacidades y otros sectores	
10. Promoción de acuerdos internacionales de interés departamental, previa información y en sujeción al Ministerio del ramo, de acuerdo con la Constitución y la ley	-Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado. Competencia compartida 299.I.5
11. Coordinación del régimen de defensa civil con gobiernos nacional, regional, municipales e indígena-originarios	
12. Promoción, planificación y gestión de estrategias y acciones para la equidad de género en proyectos productivos	-Temática de género se incluyó en principios de la autonomía 270

	-Elaborar su estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley <b>300.I.1</b>
	-Régimen electoral departamental. <b>Competencia compartida</b> <b>299.I.1</b>  -Iniciativa y convocatoria de consulta y referendos departamentales en las materias de su competencia. <b>Competencia exclusiva</b> <b>300.I.3</b>
	-Promoción del empleo y mejora de la condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales <b>300.I.4</b>
	-Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino <b>300.I.5</b>
	- Transporte interprovincial y otros medios en el departamento <b>300.I.9</b>
	- Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales <b>300.I. 10</b>
	- Estadísticas departamentales <b>300.I.11</b>
	- Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria <b>300.I. 14</b>
	- Proyectos de fuentes alternativas y fuentes renovables de energía de alcance departamental <b>300.I.16</b>

	- Promoción y conservación del patrimonio natural departamental <b>300.I.18</b>
	- Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción <b>300.I.21</b>
	- Creación y administración de impuestos departamentales <b>300.I.22</b>
	- Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental <b>300.I.23</b>
	- Comercio, industria y servicios para el desarrollo y competitividad en el ámbito departamental <b>300.I.24</b>
	- Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental <b>300.I.25</b>
	- Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias <b>300.I.27</b>
	- Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos departamentales <b>300.I.28</b>
	- Empresas públicas departamentales <b>300.I.29</b>

	- Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez, adolescencia,, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad <b>300.I.30</b>
	- Promoción y administración de los servicios productivo y agropecuario <b>300.I. 31</b>
	- Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con entidades nacionales <b>300.I.33</b>
	- Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de políticas económicas nacionales <b>300.I.34</b>
	- Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación <b>300.I.36</b>
<b>Nota: Los números a la derecha de la columna muestran el artículo respectivo, el párrafo y numeral.</b>	

**Fuente:** BÖRTH, 2009



## *Epílogo crítico*

### **Reconciliación**

---

*Gonzalo Rojas Ortuste*

Este volumen está conformado por trabajos solicitados expresamente a autores vinculados a lo académico y, a la vez, preocupados por el rumbo de nuestro país. En ciencias sociales ello significa un buen margen de pluralismo, para recoger el abanico de perspectivas que, en lo posible, puedan converger en un horizonte común de diálogo. Con el propósito de que, además de testimoniar la diversidad de lecturas, podamos avanzar de manera razonada en la requerida convergencia, a tiempo de agradecer a los autores su desinteresado aporte, nos permitimos dialogar –i.e., coincidir y discrepar– con sus ideas, lo que, desde luego, es una forma de especial atención intelectual.

El trabajo de Javier Sanjinés, de quien conocemos trabajos enjundiosos como el *Grotesco social en Bolivia* y *Los cholos viscerales* sobre la literatura y la plástica de la segunda mitad del siglo XX, ahora se concentra en lo que llaman las “narrativas fundacionales”, en este caso bolivianas.

Hay un esfuerzo muy nítido por no ser anacrónico –en tanto aplicar criterios actuales en la valoración de los trabajos de más de medio siglo atrás– que se evidencia en la referencia a *Yawar fiesta* (1941) de J. M. Arguedas y a los famosos ensayos de Mariátegui, ambos en el vecino Perú, pero inevitablemente su trabajo no deja de ser una crítica desde el “ahora”, con relación a la valoración de la diversidad étnico cultural y sus correspondientes visiones de mundo, como representación alternativa a la occidental. Sus objeciones al tratamiento de “nación boliviana” de Montenegro, implicando homogeneidad, alianza de clases y principalmente a las formas literarias para adoptar una cierta linealidad temporal, parece olvidar el éxito parcial –pero evidente– del proceso nacionalizador que concretó el MNR y que marcó definitivamente la segunda mitad del siglo XX boliviana.

no. Esta afirmación debe sustentarse y estaremos en mejor condición de hacerlo luego de mejor precisar el concepto de Estado-nación y el implícito en el texto inicial aquí presentado.

En perspectiva comparada con nuestro propio proceso político, anterior a la Guerra del Chaco, ni siquiera el desastre del Pacífico produjo ese sentimiento extendido de que si debíamos seguir siendo Estado independiente, los sectores sociales y pueblos indígenas, entonces indiscutiblemente mayoritarios, no podían ser excluidos de la ciudadanía (política). Recordemos que incluso las reputadas democracias occidentales transitaron del voto censitario al voto universal, en ciertos casos en décadas recientes en lo que hace a pueblos de ascendencia africana y/o para la mujeres<sup>1</sup>.

Para el caso latinoamericano, para no ser eurocéntricos<sup>2</sup>, es preciso tener presente que la construcción del Estado -o por la opción del “poder político”- se dio a través de las revoluciones sociales (México, Bolivia, Cuba), a partir de las que se establecieron las condiciones de ciudadanía social, junto con arreglos caudillistas y patrimoniales del poder político, en un ámbito mucho más amplio que en el pasado cercano tuvieron esos “hombres fuertes”. Allí fue visible el fenómeno, como también en los populismos históricos del varguismo y del peronismo, para hacer referencia a los países más grandes del subcontinente. Incluso uno de los intelectuales más críticos de estos regímenes, Octavio Paz, formuló la idea del Ogro filantrópico para referirse al Estado, no la de Leviatán o Behemoth -monstruos temibles- que tuvo predicamento en el pensamiento político de los albores de la modernidad anglosajona y después predominante en la órbita occidental. Con Marx o con Weber el Estado es administrador de violencia (“violencia del Estado” en las alusiones de Sanjinés) sea para beneficio de una clase en detrimento de otra(s) o para la instauración de un orden dado.

---

<sup>1</sup> Un trabajo de título llamativo “El mito de la pertenencia de Bolivia al ‘mundo occidental’. Réquiem para un nacionalismo” (2003. *Temas Sociales* Nro. 24, IDIS-UMSA) de Silvia Rivera C., da cuenta muy bien del carácter subordinado de las representaciones del “campesino” y de la mujer en el proceso revolucionario nacionalista, pero su argumentación sobre el “mito” no es convincente, desde consideraciones de economía -así fuera puramente mercantil-, geopolítica e idiomática -este latín moderno-, para mencionar simplemente ámbitos de importancia en cualquier “mundo” y su concepción/representación, hoy además crecientemente afectados por la globalización.

<sup>2</sup> Justo un trabajo en perspectiva muy afín al de Javier, el de Aníbal Quijano (2000. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. E. Lander (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, p.226) sostiene que: “aquello que llamamos el moderno Estado-nación es una experiencia muy específica. (...) implica una cierta democracia, dado que cada proceso conocido de nacionalización societal en los tiempos modernos ha ocurrido solamente a través de una relativa (o sea dentro de los límites del capitalismo) pero importante y real democratización (...) De este modo la ciudadanía puede llegar a servir de igualdad legal, civil y política para gentes socialmente desiguales”.

Para decirlo rápido, el establecimiento de ciudadanía en América Latina, como dibujó su específica trayectoria Guillermo O'Donnell (base del informe del PNUD sobre la democracia de ciudadanos del 2004), viene del ámbito político, antes que del desarrollo de derechos civiles y económicos como en el mundo anglosajón y tendencialmente en el europeo.

No reconozco a Weber en la valoración que Javier Sanjinés hace de él como responsable de la “visión triunfante de la modernidad”, ni siquiera con el apoyo de los autores de donde eso infiere<sup>3</sup>. Sus tipos ideales no eran ordenados cronológicamente<sup>4</sup> (como los “estados” en Comte o el mismo Marx y sus modos de producción). Es más probable que esa lectura del trabajo weberiano esté dada a través de Talcott Parson (su gran difusor en EE.UU) en tesis dual (tradición-modernidad). Es significativo que Weber no fue portaestandarte de esa perspectiva de la modernidad que su expectativa política era la aparición de un líder carismático que rompiera la monotonía de la burocracia. Tampoco debe olvidarse que uno de sus reconocidos biógrafos, Arthur Mitzman, escribió *La jaula de hierro* para referir la metáfora con la que concebía a la modernidad. La referencia a Weber es central, en efecto, para pensar la modernidad y los procesos de modernización sobre los que Bonifaz trata en su fase tardía al final de este volumen, y por ello conviene saberlo sin carga valorativa positiva a priori.

Así pues, la idea del “monstruo amable” en nuestras latitudes está emparentada a la idea protectora, no sólo de la violencia depredadora de los otros, como en Hobbes, sino a la de padre severo, lo que Komadina alude en intención polémica como “estatolatría”. La violencia desnuda, entonces, es el mal a controlar; aunque en los pueblos indoamericanos para ello sea aceptable –incluso necesaria– la existencia de la violencia ritualizada. La vigencia de caudillos –“jefes”– está referida a esa suerte de encarnación del “gran padre” y por ello nuestros déficit en tanto democracia como vida entre (con)ciudadanos. Es en el plano de la convivencia, difícil y sin duda asimétrica, pero menos marcada por signos de violencia desatada (a lo “Sendero Luminoso”) donde encuentro el éxito parcial de las medidas sociales y políticas (más que económicas) de la Revolución Nacional, y

<sup>3</sup> El autor “perdido” a la manera del eslabón faltante para comprender las dudas de Weber sobre la racionalidad instrumental es Nietzsche. En Lefebvre (1976. *Hegel Marx Nietzsche México: Siglo XXI*) es visible en las “sombras” de la civilización cristiana, recuperada en su elaboración casi contemporánea –en francés 1975– de La producción del espacio.

<sup>4</sup> “Weber niega expresamente que ‘los tres tipos puros de dominación’ se sigan unos a otros en una determinada secuencia histórica y que representen el desarrollo de la historia universal o un fragmento de la misma”. Wolfgang Mommsen. 1981. (*Max Weber: Sociedad, política e historia*. Barcelona- Buenos Aires: Ed. Laia- Ed. Alfa, p. 238).

la forja oficial del mestizaje desde entonces hasta los noventas<sup>5</sup>. Porque la “verdad” en la política no es determinado dispositivo representacional o epistemológico, sino la realidad como presencia de rasgos predominantes de convivencia o su carencia, la coerción manifiesta; hoy diríamos –hijos de Arendt- la no-política. La cuestión de la nación, ha estado, aquí como en otras partes, ligada a la construcción de cierta homogeneidad cultural, que es también un logro en relación a su tiempo.

Lo que afirmamos en relación a la violencia y la presencia de una revolución social podría parecer contradictorio, pero vale la pena tener en cuenta la evaluación de un estudioso realista de la política contemporánea,, S. Huntignton (1968),<sup>6</sup> que sostiene:

*“La propia toma del poder implicó muy poca violencia en términos relativos. (...) En la revolución boliviana de 1952 murieron unas 3.000 personas, menos de un décimo del uno por ciento de la población, y una vez en el poder el régimen del MNR estableció una proporción razonable de orden y seguridad.*

*El carácter relativamente pacífico de la conquista en Bolivia afectó en forma adversa a la estabilidad política posterior...* “(p. 288).

*“Una de las razones de que las revoluciones de suma violencia sean seguidas por la paz y la estabilidad es que la gente se fatiga de esa violencia y acepta cualquier gobierno que parezca capaz de impedir su renovación. (...) En cambio los bolivianos no se sintieron agotados con su revolución, y la proclividad de Bolivia a la violencia quedó insatisfecha.”* (p. 289).

Nótese que aquí el reputado autor de El choque de civilizaciones, no ve con buenos ojos esa poca violencia, y allí encuentra la explicación para la inestabilidad política –más que violencia latente- del país. Por ello, el énfasis cohesionador de “mestizaje” y de “nación boliviana” hay que verlo en un arco de tiempo mayor que sólo en las modernizaciones que parecían tardías en relación a los proceso europeos, pero que aquí respondían a su propio ritmo y desenvolvimiento, cierto que influidos por parámetros cog-

<sup>5</sup> *El laberinto de la choledad*, en clara alusión al famoso ensayo de O. Paz, es una buena referencia bibliográfica del peruano Guillermo Nugent (1992) de la interpretación sostenida aquí.

<sup>6</sup> *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós (1997). Y para dar otro ejemplo más reciente en el tiempo, recordar la conocida queja de los asesores argentinos en el último cruento golpe de Estado, el encabezado por García Meza en 1980, sobre la dificultad de operar como máquina represiva, pues al parecer dentro de los represores habían filtraciones preventivas para que sus enemigos políticos se pusieron a buen recaudo.

nitivos del otro lado del Atlántico y del norte continental, pero también respondiendo a nuestras propias circunstancias.

El trabajo de Carlos Toranzo justamente tiene esa vertiente, una impecable presentación de lo mestizo en tiempos que se lo sataniza como “encubridor” o “identidad refugio”, como si eso no hubiera permitido también movibilidades sociales identitarias dando lugar a desplazamientos clasistas<sup>7</sup>. El discurso del mestizaje a la vez que permitió jerarquías de unos sobre otros, también coadyuvó en la forja de comunidad política contemporánea, la “nación boliviana”, que es el modo de ser en el mundo según escribe Zavaleta, en su obra póstuma, cerca de concluir el siglo XX. Lo que quizás falta decir ahora es que el proyecto mestizo ya cumplió, y ya no puede ser el horizonte que hay que alcanzar. Eso desde luego, no significa que hay que destruir/mutar la identidades mestizas –el plural corresponde mejor a la realidad- sino que hoy ha llegado, como variante democratizadora, la interculturalidad, como apertura para dar cabida a la diversidad (étnica) cultural. Antes de ver eso eso, incluso en sus excesos, detengamos algo en el recorrido que hace el texto de Sandoval.

Isaac Sandoval, no en vano abogado e historiador, además de ex ministro de Estado en una de nuestras tantas situaciones críticas y cruceño de una tradicional provincia, nos presenta, de una parte, la accidentada trayectoria de la sujeción legal de los pueblos indígenas desde los inicios republicanos hasta los proceso de ciudadanización más recientes; de otra, la configuración del Estado centralista como respuesta centrípeta a nuestra desigual geografía y, principalmente, demografía. La comparación de la población que realiza entre nuestro país y los cinco vecinos, a su pesar, habla de la necesidad o el realismo de la circunstancia de un único gobierno la mayor parte de nuestra vida independiente, hasta la reciente multiplicación de los gobiernos municipales. Coincidimos plenamente en que ha llegado el momento de intentar hacer de la diversidad una fuerza que nos permita dar el salto, dado que los distintos intentos previos no permitieron romper el “círculo de la pobreza” con el que nos diagnostican desde fuera, y hoy las demandas de descentralización y autonomías indígenas y departamentales son fuerzas políticas inequívocas, como él vislumbró desde 1990 –junto a otros, los kataristas para situarnos en los 70s- en su ya clásico libro<sup>8</sup> que señala los clivajes que caracterizan la formación social boliviana: clase, región y etnias (pueblos indígenas).

<sup>7</sup> Son muy persuasivos los hallazgos del trabajo, ya en este siglo, de Rossana Barragán, 2007. Más allá de lo mestizo, más allá de lo aymara: Organización y representaciones de clase y etnicidad en La Paz. *Decursos* Nros. 17 y 18. Cochabamba: CÉSU-UMSS.

<sup>8</sup> SANDOVAL, I. R. 1990. *Nación y Estado en Bolivia*. La Paz.

El trabajo de Xavier Albó es quizás, en relación al de Carlos Toranzo, el que se sitúa al otro extremo del espectro plural aquí convocado. Es, desde luego el que mejor expresa el entusiasmo oficialista de la interpelación de la diversidad cultural, incluso en su vertiente de erigir “naciones” con referencias exclusivamente étnicas. En verdad Xavier es uno de los principales ideólogos de esto mucho antes de que tuviera posibilidades de concretarse, pero siempre cuidó de que ello fuera en el ámbito de Bolivia y no su dispersión o cancelación, y el título de su trabajo aquí es elocuente al respecto. Allí, en la consideración de resguardos de cohesión, su influencia ha sido menos notable, acaso porque muchos de los recién conversos no han meditado esto suficientemente, ni hubo recientemente un debate digno de tal nombre y más bien miedos y denegaciones. Aquí es donde la idea de “nación” en correspondencia con los límites del Estado existente (no de ayer, sino de cerca de dos siglos) es relevante y casi ausente en el fervor plurinacional que no ha pensado en elementos simbólicos que balanceen la poderosa retórica “pluri”, débilmente aproximada a la idea de la interculturalidad, a condición de que ésta no sea pensada ni como el nombre aggiornado para el hecho del mestizaje (viejo como los quinientos años), y que seguirá pero ya no puede ser proyecto de sociedad democrática, ni tampoco el membrete “políticamente correcto” para revanchas históricas sobre las que nunca se construyó un proyecto inclusivo.

Así como criticamos, a finales de los 80s<sup>9</sup>, la persistencia homogeneizadora del Estado en los Andes, hoy pretender que las identidades étnico culturales, erigidas en naciones tengan competencias de cuasi-estados es apostar a la dispersión y debilidad del Estado-nación boliviano, que ya ha generado su propias lealtades comparables a las existentes en otros estados de la región<sup>10</sup>. Lo mismo puede decirse con respecto a las aspiraciones maximalistas en los llamados Estatutos Departamentales Autonómicos, especialmente los de Beni y Pando, como nos lo muestra con detenimiento Gustavo Bonifaz.

---

<sup>9</sup> ROJAS O. G. 1989. La homogenización desde arriba: el problema criollo europeo en nuestra América. *América Indígena*. Vol. XLIX, Nro. 1. México D.F., Revista del Instituto Indigenista Interamericano, enero-marzo. Reproducido en *De ángeles y demonios en política. Ensayos sobre cultura y ciudadanía*. La Paz: Muela del Diablo Eds., 1999.

<sup>10</sup> El trabajo de L. VERDESOTO y M. ZUAZO (2006. *Instituciones en boca de la gente*. La Paz: FES-ILDIS) con datos del proyecto LAPOP tomados el 2004, en la cresta de la crisis política que aun no se resuelve hoy, muestra abrumadora mayoría de encuestados que quieren tener un país unido incluidos departamentos de la “media luna” y sobre el “orgullo nacional” siendo algo menor que otros andinos –que están por encima de 90- coloca al nuestro en 85% para nada subjetivamente “fallido”.

El entuerto político y discursivo actual planteado sin dramatismos por Jorge Komadina tiene salidas posibles si se las buscan, dado que de hecho las perspectivas políticas de unos (los oficialistas) y otros (la amplia gama de opositores, circunstancialmente minoritarios) tienen porosidades e influencias. Nuestra tradición y preferencia por la idea revolucionaria y sus aparatosas formas, puede, desde luego, hacer inviable esa necesaria compatibilización para que la aplicación de la Nueva Constitución pueda hacerse incluso con los ajustes requeridos y para que su imprevisibilidad sea menor y por ello la certidumbre mayor, que para eso se las escribe también. Requerirá algo que ciertamente no abunda a la hora de aprovechar nuestras acumulaciones políticas, la lucidez para reconocer la legitimidad del opositor con quien habría que acordar no los términos de su rendición –“su aplastamiento”– sino la viabilidad del nuevo proyecto colectivo que dure más que la victoria electoral.

En el texto de Gloria Ardaya se identifica la comprensión política de corto plazo como “proyectos de poder” a diferencia de la (gran) política, aquella que piensa la convivencia entre iguales (republicanismo, que recuerda Komadina) pero que no desconoce especificidades, culturales y de género entre otras, que encuentran resguardo en las instituciones democráticas pertinentes territorialmente; que permiten su expresión, e incluso pueden incentivar las demandas identitarias emergentes, pero no exacerbarlas hasta romper la arquitectura general de la ciudadanía contemporánea. Esta difícil compatibilización es la que tematiza Gloria con un muy nítido sentido de que la democracia actual, todo lo limitada que se quiera, es un producto construido por la colectividad boliviana, y es ciertamente mejor que cualquier postulación mesiánica de cualquier iluminado, que en el pasado cercano solían aparecer vestidos de uniforme (“democracia inédita”, la llamaron) y hoy podrían hacerlo con otra indumentaria.

Del trabajo de Gustavo Bonifaz, el más joven de nuestros autores, tenemos el proceso político desde sus referencias históricas relevantes hasta las resoluciones actuales que llegan prácticamente al filo de los hechos en curso y sus posibilidades a la luz del Mandato Constitucional y los estatutos autonómicos departamentales elaborados para “detener”, cuando no romper con el Proyecto constitucional de Oruro, antes de la concertación en el Congreso Nacional. El trabajo está orientado a intentar plantear la manera de llevar adelante las autonomías respectivas en el departamento de La Paz, en el entendido de que si aquí es posible, por la conflictividad de la nueva institucionalidad de sello indígena, será

posible superar la crisis exitosamente por su aplicación en otros departamentos y regiones.

Atendiendo a los hechos políticos cercanos, como Gloria, identifica la brecha significativa de una descentralización política (elección-selección de prefectos) sin acompañamiento institucional (competencias nuevas para estos cuasi-gobiernos departamentales) lo que dio lugar al desequilibrio que ni las sucesivas mayorías electorales (en ámbito nacional y regional) pudieron subsanar. Hay que decir que los colegas y quien suscribe este documento no nos rasgamos las vestiduras pues el realismo que la circunstancia exigía parecía que nos llevaba a un reencauzamiento democrático de los conflictos, acercando los clivajes étnicos y regionales.

Arriba hicimos alusión a la retórica “pluri”, explicitando ahora que su fuerza interpelatoria deviene de la valoración de la diferencia cultural que no puede admitirse hoy más como inferioridad. Con todo, su exacerbación ha dado lugar a lo que llamamos la etnización de la política, que incluso puede evidenciarse en los más furibundos “anti-indianistas”, que son los abanderados más intransigentes de la autonomía departamental, que necesitaron arrojarse de “nación cambia”.

Finalmente, el conflicto de legitimidades como lo presenta Gustavo es el que da lugar a la brecha legitimidad-legalidad. Hay temas de disputa, viejas como la conformación del orden de cosas boliviano, que nos remiten a la base material de la riqueza social en sus distintos órdenes y tiempos. Allí ciertamente las intransigencias tienden a ser más apoyadas por las partes directamente involucradas, en la cuestión de la tierra y los beneficios de la explotación del gas por ejemplo, pero para su sostenibilidad hay que reconocer que las soluciones no pasan por la idea de “suma cero” –simplicidad que ya ha mostrado su infertilidad- sino por acuerdos razonados en que las partes se sientan legítimamente tomadas en cuenta, y para que el sentido de la colectividad mayor, la nación boliviana, sea reforzado y no erosionado. El tiempo y las intervenciones razonadas en lo público dirán si podemos salir del límite de la no violencia como el umbral de nuestra particular modernidad, hacia configuraciones más sustentivas en lo democrático.

## AUTORES

### ***Xavier Albó***

Jesuita, doctor en lingüística y antropología (U. de Cornell). Cofundador e investigador del CIPCA. Autor de numerosas investigaciones sobre el sector rural y los pueblos indígenas de Bolivia. Su más reciente título publicado con el actual Ministro Carlos Romero es *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*.

### ***Rafael Archondo***

Periodista. Ejerció como tal en los diarios “La Razón” (1990-2003), “La Prensa” y “Presencia” (1998) y en los semanarios “Aquí” (1985-88), “Pulso” (1998-2004) y “La Época” (2000-03). Ha escrito *Compadres al Micrófono* (1990, Hisbol) e *Incestos y Blindajes* (2003, Plural). Coordina actualmente las Maestrías en Filosofía y Ciencia Política y en Análisis y Manejo de Conflictos del CIDES-UMSA.

### ***Gloria Ardaya***

Doctora en Sociología; ex Diputada Nacional y ex Ministra de Estado. Docente e investigadora del CIDES-UMSA donde coordina la Maestría de Descentralización y Gestión Pública y el Área Política. Ha sido docente en varias universidades de Bolivia, Ecuador, Argentina y España.

### ***Gustavo Bonifaz***

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas. Tiene una Maestría en Política Comparada por la London School of Economics and Political Science donde asistió como becario del programa Chevening de la Embajada del Reino Unido en Bolivia.

### ***Jorge Komadina Rimassa.***

Sociólogo, profesor e investigador de la Universidad Mayor de San Simón y consultor del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ha publicado diversos trabajos sobre problemáticas políticas y culturales.

***Gonzalo Rojas Ortuste***

Docente investigador del CIDES-UMSA de donde también es Ph.D. del Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo. Lic. en Ciencia Política por la UNAM-México, y *Master of Arts* en el área por la University of Pittsburgh. Consultor y autor de libros y estudios sobre democracia, etnicidad, descentralización y élites de Bolivia.

***Isaac Sandoval Rodríguez***

Abogado laboralista con post grado en investigación social y docente universitario dentro y fuera de Bolivia. Nació en Buenavista, Santa Cruz-Bolivia en 1937. Fue Rector fundador de la Universidad Nacional Siglo XX. Autor de investigaciones sobre derecho, historia y política. Su libro más difundido es *Nación y Estado en Bolivia*.

***Javier Sanjinés C.***

Profesor asociado al Departamento de Lenguas Romances de la Universidad de Michigan, en Ann Arbor. Fue profesor visitante de la Universidad de Duke y es actualmente profesor del Doctorado en Estudios Culturales de la Universidad Andina “Simón Bolívar”, sede Quito, Ecuador.

***Carlos Toranzo Roca.***

Economista, UNAM México. Maestrías en Economía: Escolatina Chile y UNAM. Ex Profesor Universidad de Chile, Católica de Chile, UNAM, UAM-Xochimilco. Profesor Visitante en Saint Antony's College, The Latin American Centre, Oxford, Inglaterra. Fue investigador asociado del IPPG Program, London School of Economics y de la Universidad de Manchester.