

Estudios sobre participación política **INDÍGENA**



BOLIVIA COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PANAMÁ PERÚ

2007

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2007 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

323.7

I59a Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Estudios sobre participación política indígena / Instituto
Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. :
IIDH, 2007.

166 p. ; 8,5 x 11 cm.

ISBN: 978-9968-917-67-4

1. Pueblos indígenas 2. Participación política 3. Bolivia 4.
Colombia 5. Ecuador 6. México 7. Panamá 8. Perú I. Título.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Departamento de Entidades de la Sociedad Civil
Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos
Programa Combate al Racismo

Cristina Zeledón Mangel
Oficial de Programa
Coordinación académica

Adda Chuecas Cabrera, Alfonso Alem Rojo, Bernal Damián Castillo Díaz, Equipo de trabajo CIESAS,
Josefina Aguilar Guamán, María Camila Moreno Múnera
Autores

El duende, diseño y edición
Diseño, diagramación y artes finales

Jacinta Escudos
Corrección de estilo y redacción

Imprenta y Litografía Mundo Gráfico de San José S. A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad	13
Alfonso Alem Rojo	
La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad	43
María Camila Moreno Múnera	
Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia	65
Josefina Aguilar Guamán	
Participación política indígena: El caso México. Exploraciones iniciales	85
Equipo de trabajo CIESAS	
La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro	111
Bernal Damián Castillo Díaz	
Participación política de los pueblos indígenas en el Perú	141
Adda Chuecas Cabrera	



La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad

Alfonso Alem Rojo*

1. Contexto general

Bolivia se encuentra en el momento más peculiar de su historia contemporánea. El 22 de enero de 2006 asumió la presidencia de la república Evo Morales Ayma, el primer indígena en lograr una situación semejante en 180 años de historia republicana. Pero eso no es todo. Este líder cocalero de origen aymara ha ganado las elecciones con un margen que no se conocía desde que se recuperó la democracia, en octubre de 1982; obtuvo el 53,7% de la votación nacional, dejando atrás dos décadas de hastío electoral, de minorías gobernantes apelando a corruptas componendas, y de un sistema político que ha quedado sepultado bajo una gruesa capa de ignominia.

Esta elección viene a coronar un camino largo y sostenido de visibilización, acumulación y protagonismo político de la mayoría indígena de la población boliviana –probablemente, la sociedad más precolombina del continente– luego del sucesivo agotamiento de los modelos de Estado neocolonial ensayados desde la independencia de la metrópoli, cuyo último remozamiento –el ajuste neoliberal– fue impuesto a partir de 1985, luego del colapso del Estado “Nacionalista Revolucionario” instaurado tras la Revolución Nacional de 1952 y dos décadas de gobiernos dictatoriales.

Sin embargo, una lectura más profunda de este resultado nos mostrará que, en realidad, constituye el primer paso hacia la *refundación* reclamada por los pueblos indígenas a lo largo de quince años de marchas y movilizaciones, que han cambiado irreversiblemente el curso de la historia boliviana.

Lo que el país se ha sacudido de encima es un régimen de exclusión económica, social y política de la mayoría indígena de su población, herencia colonial que resistió 180 años de vida republicana a la que el cansancio y la conciencia han dicho ¡basta!

* Ingeniero, politólogo, consultor del IIDH.



¿Quiénes son los indígenas en Bolivia?

Como he mencionado, a nadie escapa el hecho de que Bolivia, por su composición étnico-cultural, constituye una de las sociedades más precolombinas del continente. Sin embargo, ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de *lo indígena* o *los indígenas*? Sin ánimo de resolver un tema que permanece abierto en el debate internacional con múltiples aristas, diremos que en Bolivia el parteaguas parece situarse en los resultados del último censo nacional de población y vivienda¹, en el que por primera vez se incluyen –además del uso de una lengua indígena– otras dos variables, a saber: la lengua en que la persona aprendió a hablar y la variable de autopertenencia. A pesar de las múltiples combinaciones de estas tres variables, que dan como resultado el establecimiento de “franjas” diferenciadas de población *indígena*², el dato que ha cobrado una significación política irreversible es el del 62% de población que se autoidentifica como perteneciente a alguno de los 35 pueblos indígenas originarios del país, revirtiendo su invisibilización como población “mestiza” en una inocultable mayoría demográfica que, en los años transcurridos desde el censo hasta el presente, ha traducido la significación estadística de la composición étnico-cultural en una contundente apelación política. De los más de 8 millones de habitantes contados por el censo, los quechuas y aymaras constituyen cerca del 50% de la población, mientras que los 33 pueblos restantes suman el 10%³.

Si en 1990, cuando los *indígenas* del Oriente y la Amazonía marcharon durante un mes hasta la sede de gobierno reclamando “Territorio y Dignidad”, las mayorías quechuas y aymaras preferían cobijarse bajo el apelativo más dignificante de *campesinos*, marcando una diferencia identitaria con los primeros en la que se podían adivinar los resabios de los traumas coloniales, hoy esas diferencias se han ablandado notablemente o, en muchos casos, simplemente han desaparecido de cara al análisis más descarnado de la persistencia de una inocultable raíz étnica en la discriminación y la *exclusión* que han continuado marcando la relación de dichas mayorías con los sectores dominantes de la sociedad.

Sin embargo, aunque este debate identitario haya evolucionado en los términos descritos, las diferencias de los procesos vividos por unos y otros sectores a lo largo de la historia –más remota y reciente– son evidentes y abarcan prácticamente todos los ámbitos de la vida social, incluyendo, por supuesto, el de la participación política.

Así, mientras los pueblos andinos mayoritarios (quechua y aymara), por su vinculación al eje geoeconómico minero, dominante a lo largo de la historia, fueron los beneficiarios de medidas y procesos de carácter “incluyente” y “liberador”, tanto políticos (abolición del *pongueaje*, voto universal, asimilación en la matriz organizativa del sindicalismo revolucionario, etc.) como económicos (reforma agraria, programas de colonización) y sociales

1. INE, 2001.

2. Albó y Molina, 2006.

3. Molina Barrios, 2005: 47.

(mayor integración rural-rural entre los pueblos de Tierras Altas y Bajas⁴ como consecuencia de los procesos de colonización y una mayor *indigenización* de las ciudades grandes y medianas debido a las migraciones rural-urbana); los pueblos orientales continuaron bajo relaciones de opresión y dependencia muy poco distintas de las establecidas en la Colonia, algunas comunidades incluso se mantuvieron bajo regímenes de semi-esclavitud hasta nuestros días. En el primer caso, aquellos pueblos constituyen sólidas mayorías en sus ámbitos territoriales ancestrales –urbanos y rurales–, en el segundo, la mayoría de estos otros pueblos no constituyen mayorías demográficas ni siquiera en las circunscripciones que habitan actualmente.

Así, los pueblos andinos han tenido un innegable protagonismo en la vida política nacional, sea por la estructuración de corrientes propias de pensamiento y acción política, como el *indianismo* o el *katarismo*, por su participación subordinada a los poderes de turno (milicias campesinas del MNR, Pacto Militar Campesino, etc.), o por la filiación antisistémica –ora reivindicacionista, ora rupturista– del sindicalismo campesino independiente del último cuarto de siglo. En este caso, durante los primeros años de la democracia reconquistada (1982), la participación política de la población y, particularmente, del liderazgo sindical indígena-campesino, se dio a través del esfuerzo de una organización de expresiones políticas propias⁵, aunque fue también significativa su filiación militante en los partidos políticos –tanto de *izquierda* como de *derecha*–, en los que, a pesar de haberles abierto significativos espacios de convocatoria política –al interior de las organizaciones campesinas–, y electoral en los principales centros rurales, nunca llegaron a desempeñar papeles preponderantes de conducción y, hasta la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP), sólo llegaron a acceder ocasionalmente a puestos electivos en los poderes públicos.

Por otro lado, en la región andina surgió, desde los últimos años de la década pasada, un movimiento que plantea la reconstitución de los Ayllus –sus estructuras sociopolíticas y territoriales ancestrales– y la consiguiente restitución de los sistemas de autoridades tradicionales. Con este planteamiento –que se expresa orgánicamente en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ)– se buscó establecer una alternativa orgánica a la sostenida crisis de la organización campesina de matriz sindical expresada en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), pero, también, recoger y revalorizar la experiencia de estructuras organizativas tradicionales, que no habían llegado a desaparecer a pesar del proceso de campesinización y sindicalización promovido desde la implantación de la Reforma Agraria de 1953.

4. Utilizaremos la caracterización de Tierras Altas y Tierras Bajas para referirnos, en el primer caso, al altiplano y valles andinos, donde se encuentra asentada la mayoría de la población aymara y quechua, respectivamente y, en el segundo, a las vastas tierras del Chaco, el Oriente y la Amazonía, que constituyen más de los dos tercios del territorio nacional y constituyen los territorios históricos de una enorme diversidad de pequeños pueblos étnicos.

5. La más importante, sin duda, el Katarismo expresado en el Movimiento Revolucionario Tupac Katari, eje de la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB en 1979.



Por su parte, los pueblos del Oriente, el Chaco y la Amazonía, inician su visibilización –no solo como actores políticos sino como parte de la sociedad boliviana– a partir de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” (1990), cuando su principal organización matriz, la CIDOB⁶, adquirió verdadera capacidad de representación e interpelación ante el Estado y el conjunto de la sociedad.

Un componente poco analizado del movimiento indígena, por tener una suerte de identidad híbrida, ha sido el movimiento colonizador, compuesto mayoritariamente por campesinos e indígenas de origen andino (quechuas y aymaras), asentados fundamentalmente en Tierras Bajas del Norte de Santa Cruz, Norte de La Paz y el Trópico de Cochabamba, en un proceso que se inició a mediados de los años sesentas del siglo pasado. Componente fundamental del proceso de migraciones internas de las décadas recientes⁷, los colonizadores constituyen el sector más dinámico de la realidad agraria de la Bolivia del último medio siglo. Pilares de la diversificación productiva, asociados a los procesos agroindustriales y agroexportadores, los colonizadores han constituido el principal factor social en la ampliación de la frontera agrícola histórica del país, ocupando tierras vírgenes en parcelas bastante mayores a las que poseían en sus tierras de origen, afectadas ya por la degradación de siglos de aprovechamiento y la minifundización resultante de la reforma agraria.

Dentro de este último sector, se destaca un subsector muy específico, el de los productores de hoja de coca del Trópico de Cochabamba y el Norte paceño, por la situación especial de la coca en las políticas impuestas por la comunidad internacional, como parte de una estrategia global de redefinición de la hegemonía geopolítica de la principal potencia mundial. Esta situación hizo que el movimiento cocalero, además de las reivindicaciones locales propias que comparte con muchos otros sectores campesinos, indígenas y colonizadores, introdujera en su agenda un componente político de alcance internacional, que le ha dado un perfil diferenciado y lo ha obligado a definir un liderazgo y una estrategia local, nacional

6. Originalmente, Central Indígena del Oriente Boliviano, transformada luego en Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

7. En el fenómeno de las migraciones, que ha producido un verdadero cambio demográfico y cultural en las últimas décadas, se deben destacar las migraciones campo-ciudad y aquellas entre una región geocultural a otra. Así, si a partir de los años sesentas el fenómeno migratorio tenía como rasgos distintivos el traslado de las áreas rurales a las ciudades al interior de una misma región geocultural, y la migración rural-rural en el caso de la apertura de zonas de colonización y el traslado temporal del Occidente andino al Oriente amazónico de mano de obra para la zafra; en la actualidad, el principal contingente migratorio tiene su origen en la región andina (rural o urbana) y como punto de destino la ciudad de Santa Cruz (y ya no las áreas rurales de ese departamento) y, en cuanto a la migración intraregional, el primer contingente de migrantes ha dejado de ser el de los jefes de familia que se insertaban en la economía urbana como peones de la construcción, ahora son los jóvenes que tienen como destino principal las escuelas y las labores domésticas (Urioste, 2006: 23).

El resultado de la situación descrita es que entre los pueblos indígenas mayoritarios, del Quechua, que representa el 50% de la población indígena del país, un 50.5% de sus integrantes vive en el área urbana, mientras que del Aymara, que constituye el 41.2% de la población indígena nacional, el 59.3% es población urbana (Molina Barrios, 2005: 47), lo que hace que la población indígena constituya, en algunos casos, más del 80% de la población de las grandes urbes y, aún en el caso de Santa Cruz, sobrepase ya el tercio de su población.

e internacional, que fue la base del proceso que ha llevado hoy a su principal figura, Evo Morales, a la presidencia de la República.

Finalmente, mencionaremos al Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra (MST), organización relativamente reciente, surgida a partir de la crisis del minifundio y la persistente ausencia de políticas consistentes de desarrollo rural⁸.

Una última reflexión en cuanto a quiénes son los indígenas bolivianos tiene que ver con la población que se autoidentifica como indígena y que habita en los centros urbanos del país. Este contingente demográfico constituye actualmente la mayoría de la población que se autoidentifica como indígena en el total nacional, por lo que Bolivia exhibe una curiosa condición en la que coinciden los siguientes hechos: a) desde hace unas dos décadas, la población urbana pasó a ser la mayoría demográfica del país frente a la rural, constituyendo en la actualidad alrededor del 68%; b) la mayoría de la población boliviana (62%) se autoidentifica como perteneciente a alguno de sus pueblos indígenas u originarios; c) la mayoría de la población urbana se considera indígena, y d) la mayoría de la población indígena es, actualmente, urbana⁹. De esta situación, sin embargo, no existe la suficiente conciencia ni en el Estado, ni en las organizaciones indígenas/campesinas, ni en el imaginario colectivo de la sociedad boliviana que, aunque en los últimos años se ha visto confrontada con el dato de su “indigenidad” estadística, esta parece aludir a una realidad predominantemente rural y agraria. De hecho, aunque hoy se asumen como indígenas, indiferenciada, la mayor parte de los habitantes rurales del país –independientemente de su cauce organizativo–, y, en consecuencia, que sea natural que sus demandas expresen y caractericen la parte más visible de la demanda *étnica*, no ha sido sino hasta los sucesos sociopolíticos de 2003, que el protagonismo popular de ciudades como La Paz y El Alto (de amplia mayoría demográfica indígena) manifestó de manera explícita un componente étnico, recogiendo la demanda de los movimientos y organizaciones indígenas-campesinas de convocatoria a una Asamblea Constituyente como propia, elemento que permitió la generalización de esta demanda en la agenda política del país, marcando la mayor inflexión política en la historia del protagonismo indígena.

La Bolivia profunda se hace visible

La creciente conciencia de la etnicidad como factor de exclusión ha llevado a los principales actores sociales tanto de las luchas campesinas como de los movimientos sociales urbanos, a incorporar en sus perfiles identitarios un incontestable componente étnico-cultural

8. Como resultado del proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953, el Estado dotó de tierras a los trabajadores de las ex haciendas y tituló tierras comunitarias fundamentalmente del área andina. Luego de medio siglo, las tierras tituladas individualmente han sufrido un proceso de subdivisiones que ha convertido a dichas propiedades en tierras sin capacidad de soportar un régimen sostenible de producción. En el presente se estiman en alrededor de 100 000 las familias campesinas que no poseen tierras o que las poseen de manera insuficiente.

9. Molina Barrios, 2005: 45.

que, a partir de la ruptura de la *centralidad minera* como vanguardia histórica de las luchas sociales y políticas bolivianas, ha constituido el hilo del hilván que explica el proceso de articulación social y política que subyace a las transformaciones que ha vivido el país en los últimos años.

A este respecto, es indispensable resaltar que en el marco de la crisis orgánica que han arrastrado el Estado y la sociedad en este período, son dos los actores indígenas y campesinos que, de manera más visible, han sido protagonistas relevantes de los cambios que ha experimentado el país: por una parte, el movimiento cocalero¹⁰, y, por otra, los pequeños pueblos indígenas del Oriente, el Chaco y la Amazonía, que fueron los primeros en enarbolar la bandera de la *refundación* a través del reclamo de una Asamblea Constituyente.

En el primer caso, se trata del sector más dinámico del movimiento popular boliviano, al que le tocó resistir los embates de la política extranjera antidrogas, convocando tras de sí al sentimiento nacional de defensa de la soberanía y la dignidad nacional frente a la arbitrariedad y la imposición foránea.

En el segundo caso, fueron los pueblos orientales organizados en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), los que marcharon, en 1990, por el reconocimiento de su *Territorio* y su *Dignidad*, poniendo en la agenda de la sociedad y el Estado bolivianos el debate sobre su diversidad cultural. Aquel evento marcó significativamente los debates que pronto derivaron en la aprobación de una reforma constitucional, que reconoció la naturaleza pluricultural y multiétnica¹¹ de la sociedad boliviana, la personería jurídica de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas, sus derechos territoriales originarios y la jurisdicción y competencia de las autoridades naturales para la resolución de los conflictos en aplicación de sus usos y costumbres, entre otros derechos colectivos¹².

Estas reformas a la Constitución Política de Estado (CPE) abrieron el escenario para la aprobación de otras leyes que aportan en la perspectiva del afianzamiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. En un caso, la Ley de Participación Popular¹³, municipalizó la totalidad del territorio nacional, desconcentró el 20% de la renta nacional a través del Fondo de Co-Participación Municipal y dio representación —con voz y voto— a las comunidades campesinas e indígenas en la definición de sus prioridades de desarrollo y la fiscalización de los recursos asignados para tal fin a los municipios, muchos de los cuales pasaron a tener autoridades indígenas, iniciando así una *Escuela de Poder Local* que no tenía antecedentes en la historia del país. Bajo esta nueva realidad jurídica y política, por ejemplo, las federaciones cocaleras tomaron el control de todos los municipios de su región de influencia, como antesala de lo que sería la organización

10. Hace referencia a las 6 federaciones de productores de hoja de coca del Trópico de Cochabamba.

11. CPE, 1994: Art.1.

12. CPE, 1994: Art.171.

13. Ley 1551, 1994: Art. 2.

de *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* y, luego, su transformación en el “partido” que adoptaron bajo la sigla del Movimiento Al Socialismo (MAS)¹⁴.

En otro caso, se aprobó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria¹⁵, cuyo principal propósito era el de corregir las dramáticas distorsiones en que había incurrido el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953, proponiendo el saneamiento de la propiedad agraria en función del respeto a la función económica y social de la tierra, a partir del cual se redistribuyera este recurso entre los pueblos indígenas y las comunidades y familias campesinas sin tierra o con extensiones insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas¹⁶. A pesar de haber primado una lamentable falta de voluntad política para revertir a dominio del Estado, del latifundio improductivo y de que el proceso de saneamiento no ha cubierto ni el 15% de la superficie nacional, en los diez años que lleva este proceso, se ha logrado la titulación de cerca de cinco millones de hectáreas distribuidas en unas setenta Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de diversos pueblos indígenas, particularmente de las Tierras Bajas.

Asociados a estos avances, se pueden también mencionar los alcances que en materia de acceso a los recursos naturales renovables y no renovables y los beneficios derivados de su aprovechamiento, contienen dos leyes tan emblemáticas como la Ley INRA: Ley Forestal¹⁷, y la Ley de Hidrocarburos¹⁸. La primera de ellas, aprobada en el marco de las reformas adoptadas a mediados de la década pasada, establece los derechos exclusivos de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales existentes en sus TCO, y su derecho preferente a aquellos existentes en otras áreas con las que puedan tener una relación de ocupación histórica. En la segunda, derivada de la dinámica resultante de la “Guerra del Gas” (octubre 2003) y del referéndum realizado sobre la política hidrocarburífera en julio de 2004, se establecen extensas provisiones no solo sobre las posibilidades de realizar o no actividades de exploración y/o explotación de recursos hidrocarburíferos en tierras indígenas y campesinas, sino acerca de la participación de los pueblos indígenas como beneficiarios del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH) (art. 57°), entre otras.

¿Indígenas en el poder? Derechos indígenas en el limbo

Aunque resulta evidente que, desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en 1991, los pueblos indígenas han contado por primera vez con un espacio de legalidad para luchar por sus reivindicaciones, los desarrollos legales más recientes comentados líneas arriba han

14. Esta pequeña organización había sido fundada a fines de los 80 por los disidentes de izquierda de la Falange Socialista Boliviana (FSB) sin haber alcanzado mayor significación política hasta entonces.

15. Ley 1715 “INRA”, 1996.

16. En 40 años, la Reforma Agraria distribuyó alrededor de 40 millones de Has. de las cuales, únicamente 4 millones fueron entregadas a los campesinos, siendo la superficie restante la base de poder de la nueva oligarquía latifundista, principalmente asentada en las tierras del Oriente y la Amazonía.

17. Ley 1700, 1996.

18. Ley 3058, 2005.

resultado más bien aleatorios y contradictorios, ilustrando más la mediocre comprensión que los sectores dominantes han tenido de los pueblos indígenas como sujetos de derechos en la perspectiva de la construcción de un Estado genuinamente multiétnico y pluricultural, que lo que podría ser una visión orgánica y de proceso desde la perspectiva de la mayoría indígena de la población boliviana.

Así, por ejemplo, a pesar de que la población indígena constituye hoy la mayoría de la población urbana del país, y de que la mayoría de la población indígena es urbana, los derechos reconocidos en el Artículo 171° de la Constitución están insertos en el capítulo correspondiente al “Régimen Agrario y Campesino”, limitando su potencial ejercicio al ámbito rural y dejando el complejo proceso de reidentificación cultural urbana sin ningún referente *jurídico* en el que apoyarse.

Por otro lado, a pesar del importante “empoderamiento” práctico que representó para miles de comunidades campesinas e indígenas la Ley de Participación Popular, esta, sin embargo, ignora la territorialidad indígena originaria e impone la división políticoadministrativa heredada de la Colonia, precisamente en un momento en que –ante la ausencia real de Estado– empezaba el proceso de reconstitución de *ayllus* y unidades territoriales tradicionales en la región andina y, en Tierras Bajas, se reclamaba el reconocimiento de la territorialidad ancestral propia de los pueblos orientales. No es casual, entonces, que el tema de las autonomías indígenas emerja hoy como uno de los temas centrales en el debate constituyente.

En el caso de la Ley de Reforma Educativa¹⁹, con la que se buscó instituir la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), como respuesta a la falta de horizontalidad que históricamente ha tenido la política educativa en Bolivia, en los hechos y más allá del importante aporte que constituye el desarrollo de las teorías lingüísticas particulares para una importante cantidad de lenguas indígenas y la experiencia de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), la Reforma se ha aplicado únicamente en el ámbito rural, el componente de *interculturalidad* no ha avanzado en lo más mínimo, y el bilingüismo se ha reducido a un puente hacia la castellanización de los niños indígenas, muy en el marco de las políticas asimilacionistas del *indigenismo* de mediados del siglo pasado.

En cuanto al reconocimiento de las “Tierras Comunitarias de Origen” (TCO), el proceso de saneamiento, más allá de la ya comentada falta de voluntad política de los regímenes que tuvieron en sus manos aplicar la Ley INRA, privilegió el reconocimiento de los derechos de “terceros” en las áreas demandadas, terminando por reconocer a favor de los pueblos demandantes los *saldos* –muchas veces inconexos– de dichas áreas, rompiendo el concepto de tierras *originarias* como la fuente que sustenta los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En el caso de Tierras Altas, el proceso ha tenido una orientación y un ritmo totalmente diferentes, dado que aquí (a diferencia de Tierras Bajas) el proceso de reforma agraria (1953) había reconocido los derechos de propiedad de familias y comunidades en

19. Ley 1565, 1994.

favor de la población originaria, por lo que, en este caso, la demanda de TCO ha apuntado principalmente al reconocimiento de unidades territoriales tradicionales, pero en la perspectiva de su constitución en nuevos ámbitos territoriales de gestión políticoadministrativa, en sustitución de las provincias, secciones de provincia y cantones creados por el ordenamiento republicano sobre la división política heredada de la Colonia.

Por lo demás, apuntaremos que el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO)²⁰ (2003), creado con el propósito de promover la transversalización de la temática indígena en el conjunto de las políticas gubernamentales, nunca pasó de ser un Ministerio “Sin Cartera”, es decir, su existencia estuvo siempre marcada por la provisionalidad y la precariedad, y no logró romper con el sentido de la sectorialización del tema en las políticas del poder ejecutivo²¹.

Emergencia indígena, la insurrección democrática

Con esta situación como telón de fondo, y cansados del lento ritmo de atención a sus demandas y el reiterado incumplimiento de los compromisos gubernamentales en todas las materias, los indígenas –esta vez, de tierras altas y bajas– volvieron a marchar hacia la sede de gobierno en 2002, reivindicando en esta ocasión la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Luego de la reiterada negativa, aduciendo que al no encontrarse tal extremo considerado en la CPE solo era posible introducir reformas parciales y limitadas del texto constitucional, en una actitud que grafica inapelablemente la vocación democrática de los pueblos indígenas, optaron por exigir que a través de una reforma parcial se incorporara dicha figura en la Constitución para que, una vez logrado esto, se concretara tal convocatoria.

Sin embargo, fue necesario que el hastío popular con las políticas y la soberbia gubernamentales terminara expulsando del gobierno al presidente Sánchez de Lozada, en jornadas que dejaron más de setenta muertos en la llamada “Guerra del Gas”²², para llegar a definir un compromiso del sistema político con la ciudadanía expresado en la denominada “Agenda de Octubre”, uno de cuyos puntos más relevantes fue la convocatoria a la Asamblea Constituyente²³.

20. Originalmente creado como Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos (1993), se transformó en Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (1997) y, posteriormente, en Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (2001).

21. El gobierno de Evo Morales ha suprimido este ministerio de la estructura del poder ejecutivo, precisamente, bajo la idea de introducir una visión de lo indígena en las políticas sectoriales del conjunto del gabinete.

22. Así se denominaron los eventos acaecidos en octubre de 2003 como desaprobación de la política hidrocarburífera del gobierno, que dieron como resultado la expulsión de G. Sánchez de Lozada de la presidencia de la República. Ya en el año 2000 se había registrado en Cochabamba la “Guerra del Agua”, que dio como resultado la expulsión de la empresa transnacional “Bechtel”, que se había adjudicado la gestión de la empresa de aguas.

23. En las jornadas de octubre de 2003, el principal protagonista fue la población de El Alto, ciudad en la que más del 70% de sus habitantes se autoidentifican como aymaras.

Bajo estas nuevas condiciones, se realizaron las elecciones municipales de diciembre de 2004 con una resonante victoria del MAS a nivel nacional, como antesala de lo que sería su triunfo arrollador en las elecciones generales celebradas un año más tarde²⁴, resultado que se repitió en la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente en julio de 2006²⁵.

En esta dinámica, a partir de la conquista de la constitucionalización de la Asamblea Constituyente, las organizaciones indígenas y campesinas, sobreponiéndose a sus diferencias y divisiones, conformaron el denominado “Pacto de Unidad”, que agrupa en su seno a la totalidad de organizaciones de relevancia nacional y regional, a saber: CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa (FNMCB-BS), el Bloque Oriente (que reúne a las Centrales de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y el Beni), el Movimiento Sin Tierra (MST) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Este Pacto de Unidad ha tenido desde su constitución una activa labor, no solo vinculada a la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la elaboración de una propuesta sustantiva para que sea considerada por la Asamblea, sino también en otros temas tales como la Ley de Hidrocarburos, demostrando una sólida capacidad de acción unitaria y sentando las bases de una nueva articulación ideológica y programática –desde la acción– en el movimiento indígena y campesino.

2. Marco jurídico institucional electoral

En el lapso de los últimos diez años (1995-2006) y como consecuencia de los significativos acontecimientos políticos descritos, la legislación boliviana ha sufrido también cambios específicamente vinculados a la participación indígena en los procesos electorales.

La Constitución Política del Estado

Entre dichos cambios, la Constitución Política del Estado, en su última reforma parcial (CPE, 2004), además de institucionalizar las figuras jurídicas de la Asamblea Constituyente con potestad de modificar integralmente la CPE, el Referéndum y la Iniciativa Legislativa Ciudadana, buscó romper el monopolio de la representación política en manos de los partidos políticos, reconociéndoles a las “Agrupaciones Ciudadanas” y a los “Pueblos Indígenas” la facultad de participar como sujetos políticoelectorales en igualdad de condiciones con los partidos políticos, en los siguientes términos:

24. Se trata de las elecciones adelantadas que fueron pactadas tras la renuncia del sucesor de Sánchez de Lozada, Carlos D. Mesa (junio 2005), como parte de la solución a la crisis institucional que instaló provisionalmente como presidente de la República al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, con el compromiso de convocar a la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en un plazo de 6 meses.

25. La aprobación de la Ley de Convocatoria fue una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Evo Morales, en cumplimiento de los compromisos de la “Agenda de Octubre” que asumió durante su campaña.

Artículo 222. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y **pueblos indígenas**, con arreglo a la presente Constitución y las leyes.

Artículo 223.

- I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los **pueblos indígenas** que concurran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público.
- II. Su programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución.
- III. Se registrarán y harán reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral.
- IV. Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal.

Artículo 224. Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o **pueblos indígenas**, podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas

En consonancia con esta nueva disposición constitucional, el Congreso promulgó en el mes de julio de 2004 la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, normando los artículos de la CPE arriba mencionados.

En este caso, la Ley se limita a garantizar a las nuevas formas de intermediación electoral los mismos derechos y obligaciones que los reconocidos a los partidos políticos, obligando a las Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas a *funcionar como si fueran partidos políticos* y vaciando de sentido y contenido el reconocimiento que hace la propia CPE en su Artículo 171 de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y de sus costumbres e *instituciones*. Estos derechos y deberes son ratificados y precisados en el Código Electoral (Ley 1984 y reformas parciales sucesivas, 1999-2005).

Entre las disposiciones más relevantes en lo que tiene que ver con los pueblos indígenas, esta Ley contiene las siguientes:

Artículo 5 (Pueblos Indígenas). Los **Pueblos Indígenas** son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales.

Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales, en el marco de lo establecido en la presente Ley, debiendo obtener su registro del Órgano Electoral.



Artículo 6 (Intermediación de la Representación Popular). La intermediación de la representación popular se ejerce a través de los Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y **Pueblos Indígenas** con registro por el Órgano Electoral, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que establece la presente Ley, el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos, según corresponda.

Artículo 7 (Ámbitos Electorales). Los ámbitos de representación popular, son los siguientes:

1. El ámbito constitucional para la elección de Constituyentes; en el que se postularán candidatos de acuerdo a Ley expresa de convocatoria para la Asamblea Constituyente.
2. El nivel nacional; en el que se postularán candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados.
3. El nivel de circunscripciones uninominales; en el que se postularán candidatos a Diputados Uninominales.
4. El nivel municipal; en el que se postularán candidatos a Alcaldes, Concejales Municipales y Agentes Municipales.

(...)

Artículo 23 (Reconocimiento). A fines electorales, los **Pueblos Indígenas** debidamente constituidos y reconocidos ante las instancias correspondientes²⁶, podrán participar en los procesos electorales nacionales, de diputados uninominales, municipales y/o Constituyentes, con el solo cumplimiento de los siguientes requisitos formales para su acreditación:

1. Certificación de su condición de Pueblo Indígena por órgano competente.
2. Relación nominal de las autoridades comunales y/o dirigentes que representan al pueblo, según sus normas tradicionales, los mismos que serán su representación legal y asumirán responsabilidad solidaria y mancomunada ante los Órganos Electorales y de Control Fiscal.
3. Los símbolos que representan al Pueblo Indígena.

26. El reconocimiento de la “Personería Jurídica” de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas está normado por la Ley de Participación Popular (1994) en su Artículo 5 (Registro de la Personalidad Jurídica): “El registro de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales en la Sección de Provincia, se hará según la jurisdicción, mediante Resolución de la Prefectura o Subprefectura, en favor de la Organización Territorial de Base que presente documentos comunitarios tales como libros de actas, actas de asambleas, acta de posesión que designe a sus representantes o autoridades, y/o Estatutos o Reglamentos respectivos, de acuerdo a la naturaleza del peticionante, y previa Resolución afirmativa del Concejo o Junta Municipal correspondiente. Cumplidos los requisitos establecidos precedentemente, la autoridad administrativa competente no podrá negar el registro, siendo responsable de cualquier acción u omisión que incumpla lo establecido en el presente artículo”.

Artículo 24 (Prohibición). Ningún ciudadano miembro de un **Pueblo Indígena** está obligado a participar del mismo con fines electorales. Las autoridades y representantes de los Pueblos Indígenas no podrán obligar a sus miembros a firmar libros de registro.

Artículo 25 (Cantidad Mínima). Los Pueblos Indígenas que pretendan participar en procesos electorales nacionales, de circunscripciones uninominales o municipales, deberán cumplir con los mismos requisitos establecidos en el Artículo 11° de la presente Ley²⁷.

Artículo 26 (Usos y Costumbres). Bajo los principios de la tradición oral, los Pueblos Indígenas que no contaran con normas escritas que rijan su organización solicitarán, ante el Órgano Electoral, el reconocimiento expreso de sus usos y costumbres como instancias de legitimación para la postulación de candidatos.

Del análisis de estos artículos, se puede concluir que en el reconocimiento de estos derechos políticos a los pueblos indígenas se incurre en contradicciones conceptuales evidentes, que pueden ser comprensibles dada la vocación “monocultural” del Estado boliviano y el marco de indefiniciones que aún rige esta materia en el derecho, tanto nacional como internacional, pero son inaceptables desde el punto de vista del proceso político que origina dichas reformas jurídicas. Veamos:

Mientras por un lado se reconocen los “usos y costumbres”, “tradiciones” e “instituciones” de los pueblos indígenas, por otro se les obliga a:

- elegir autoridades que no les son propias,
- en jurisdicciones que les son ajenas y que rompen las territorialidades ancestrales que han pervivido hasta el presente. Al menos en las TCO se debería reconocer la unidad entre “tierra-territorio-organización sociopolítica”, como lo establece el Convenio 169, que es ley de la república desde 1991;
- desconociendo la naturaleza consensual y asamblearia de los mecanismos tradicionales de decisión comunitarios y, finalmente,
- pretendiendo que compitan “en igualdad de condiciones” sujetos cuya naturaleza es radicalmente diferente.

La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente

Paradójicamente, habiendo sido los pueblos indígenas los que abrieron el camino de la *refundación* con sus marchas y movilizaciones por la Asamblea Constituyente, y ocupando la presidencia por primera vez en la historia un prominente líder social de ascendencia aymara, respaldado por una cómoda mayoría parlamentaria, el Congreso aprobó *por unanimidad* una Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC, 2006),

27. Dicho artículo establece un número mínimo de “firmas” equivalente al 2% de los votos válidos emitidos en la última elección en la circunscripción de referencia.

dejando en el camino las propuestas elaboradas a lo largo de los dos años que precedieron a la aprobación de tal ley por parte de las organizaciones indígenas. Estas propuestas tenían como rasgo común la demanda de reconocimiento de “circunscripciones especiales indígenas”, que permitieran a los pueblos pequeños –que aún no constituyen mayoría en sus circunscripciones regionales– tener presencia y hablar con voz propia en la Asamblea Constituyente, eligiendo a sus representantes a través de sus *usos y costumbres* y no a través de la competencia electoral, en un sistema que dice garantizar el pluralismo político e ideológico pero no garantiza el pluralismo cultural, cuando en realidad es este el meollo del proceso de *refundación*. De esta manera, mientras se aseguró a los partidos políticos que aunque salieran cuartos en sus respectivas circunscripciones departamentales lograrían tener representación en la Asamblea, se mezquinó a los pueblos indígenas contar con una representación propia y legítima para *pactar su pertenencia* al nuevo Estado, a pesar de que su presencia no hubiera contado en ningún caso con poder de veto alguno.

Esta situación puede encontrar diversas explicaciones, a saber:

- La impugnación de la posibilidad de *circunscripciones indígenas* por parte de los sectores más conservadores, temerosos de alentar una visión *secesionista* basada en la confrontación étnica y denunciando la eventualidad de que los indígenas tuvieran una doble representación (una étnica y otra política), que les otorgara una ventaja frente a la población no indígena.
- La determinación de impedir la manipulación de los actores del viejo sistema político desplazados del poder, que habían estado –activa o pasivamente– apelando a diversos recursos para resistir la convocatoria a la Asamblea Constituyente y que, a último momento, buscaron abanderar las demandas de representación indígena, intentando introducir una cuña entre el MAS y las organizaciones indígenas.
- Los acuerdos políticos pragmáticos entre el MAS y las organizaciones indígenas (Pacto de Unidad, CIDOB), al calor de la nueva perspectiva de construcción de una nueva hegemonía indígena popular que podría garantizar una cuota –no total pero significativa– de representación a la mayoría de los pueblos a través de las listas del MAS.
- Sin embargo, no es menos evidente que en algunos círculos dirigenciales del MAS pudo haberse impuesto la visión reduccionista y homogeneizante que subordina las diferencias étnicoculturales a la resolución de una *contradicción principal* propiciada por una visión ideológica más clasista y/o nacionalista, ignorando o posponiendo, una vez más, lo que constituye innegablemente uno de los factores de exclusión social, cultural y política más evidentes a lo largo de la historia boliviana²⁸.

28. A pesar de haber respaldado el MAS durante la campaña electoral la propuesta del Pacto de Unidad, el proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo excluyó desde un principio la posibilidad de reconocer las circunscripciones indígenas, por lo que este no constituyó un factor de negociación con la oposición conservadora para obtener los dos tercios requeridos para la aprobación de la LECAC.

Esta situación está evidenciando la ausencia –más allá de lo proclamado en el Artículo 1º de la CPE desde 1994– y las dificultades que aún se confrontarán para la construcción de un **Estado Plurinacional**, que **reconozca, respete, proteja y promueva la diversidad cultural**, como un atributo que le confieren los pueblos indígenas y originarios que habitan su territorio desde antes de la fundación de la República y constituyen hoy más del 60% de su población actual; es decir, un Estado que reconozca las diversas formas de organización social, de ordenamiento territorial y administrativo y de gestión política, entre otras, que se desprenden de su diversidad intrínseca.

Este y no otro es el trasfondo profundo del reclamo de la *refundación* demandada por los pueblos indígenas a la Asamblea Constituyente; es decir, la forja de un *Pacto de Pertenencia* a un nuevo proyecto de país, que haga posible el *Pacto de Convivencia* sobre el que se edifique el Estado de Derecho que Bolivia no ha conocido desde su fundación, a partir del reconocimiento y ejercicio real del primer derecho consagrado para todos los *pueblos* en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos: el de determinar libremente su condición política y sus opciones de desarrollo económico, social y cultural²⁹.

El marco institucional

En cuanto a la institucionalidad que rige los procesos electorales en Bolivia, a partir de un histórico acuerdo de la totalidad del sistema político se constituyó un Poder Electoral genuinamente autónomo a partir de 1991, con la elección de Cortes Nacional y Departamentales Electorales, integradas por ciudadanos independientes que gozaran de un amplio reconocimiento por su probidad, a través de la elección de sus miembros por dos tercios del Congreso.

El Código Electoral confiere a los organismos electorales las facultades no solo de organizar los procesos electorales sino también de reconocer y acreditar a los sujetos electorales (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas), de mantener el padrón de electores al día y de garantizar también la actualización permanente del Registro Civil, además de funciones de educación e información ciudadana que han venido cumpliendo con regular amplitud e idoneidad.

El marco institucional que se ha ampliado con la reforma constitucional de febrero de 2004, tiene como particularidades las siguientes:

- 1. Reconoce a los Pueblos Indígenas como sujetos políticoelectorales, con facultades para “concurrir a la formación de la voluntad popular” en igualdad de condiciones con los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.**

Comentario:

Este reconocimiento, con el que se busca permitir a pueblos y comunidades indígenas contar con candidaturas propias sin tener que recurrir –como ocurría hasta entonces– al

29. Naciones Unidas, 1966.

patrocinio de algún partido político enfatiza, sin embargo, en la “igualdad de condiciones” con los partidos y las agrupaciones ciudadanas, obligando a los pueblos indígenas a actuar de una manera ajena a su propia naturaleza, lo que se traduce únicamente en una opción más para ampliar la pluralidad de candidaturas, y no en un reconocimiento a las *instituciones y formas tradicionales de autoridad* que, por siglos, han mantenido los pueblos indígenas, sí en los mecanismos para su constitución y/o renovación, lo que daría verdadera pluralidad institucional y normativa al Estado boliviano.

De hecho, las formas tradicionales de organización indígena conjugan las dimensiones política, jurídica, económica, social y ritual, garantizando una gestión de carácter holístico sobre el conjunto de esferas de responsabilidad social. Estas formas han subsistido particularmente en el caso de los pueblos andinos³⁰, en los que a pesar de las adecuaciones efectuadas desde tiempos coloniales, se ha preservado el sistema de rotación de cargos y el *Thaki*³¹ en que se plasman los valores de servicio a la comunidad, reciprocidad y complementariedad que organizan la vida en las comunidades, *ayllus* y *markas*.

Esta situación ha obligado a mantener formas paralelas de organización, unas orientadas más a la dinámica interna de las comunidades y, la otra, a la negociación con las estructuras gubernamentales y estatales que, en el pasado, se tradujeron en las formas organizativas del “sindicalismo campesino” y, a partir de la Ley de Participación Popular (LPP), en las “Organizaciones Territoriales de Base” (OTB) y las instituciones municipales de inspiración republicana/occidental, que han administrado los recursos que el Estado descentralizó a favor de estos nuevos mecanismos³² de gestión territorial del desarrollo local. A pesar de ello, en los últimos años es ostensible la dinámica de recuperación y reconstitución de *ayllus*, comunidades y otras estructuras tradicionales de organización sociopolítica y territorial que se ha venido dando a lo largo y ancho del territorio nacional, motivada por las reformas constitucionales que reconocen la personería jurídica de pueblos y comunidades campesinas e indígenas, sus usos y costumbres, así como sus derechos territoriales³³.

En ese contexto, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, y la normativa derivada que venimos comentando, a pesar de las ventanas que deja abiertas, han perdido la oportunidad de profundizar en esa perspectiva, y han optado por mantener el monolitismo institucional y jurídico del actual Estado boliviano, dejando cualquier posibilidad de enmienda librada a las decisiones que la Asamblea Constituyente pueda adoptar en esta materia.

30. Fernández Osco, 2004.

31. “Camino” en aymará, que hace referencia al conjunto de cargos que una persona debe completar a lo largo de su vida como servicio/retribución a su comunidad.

32. Hasta la Ley de Participación Popular (1994), los municipios en el área rural eran prácticamente inexistentes y carecían de asignación presupuestaria alguna.

33. CPE, 1994, Art. 171.

2. En el proceso político reciente, solo se han modificado las “circunscripciones electorales” a partir de la presión de las elites regionales, que han tomado en cuenta solo argumentos demográficos, y no así la distribución geocultural de la población boliviana.

Comentario

Una de las expresiones más flagrantes de la inadecuación de las formas institucionales del Estado boliviano es su actual división políticoadministrativa.

Dicha división establece departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, y, desde 1994, se le añadieron “circunscripciones uninominales” para la elección de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados. Si en el primer caso las divisiones entre unos departamentos, provincias, secciones y cantones y otros, se explicaban por los mapas diseñados por el poder políticoeclesial desde la época virreinal, que la república heredó y proyectó en función de los intereses del poder criollo beneficiario de la “independencia” de la corona española, en el segundo, la división entre una circunscripción y otra es un artificio estrictamente atribuible a la ciencia informática, tratando de segmentar los territorios de departamentos y ciudades en función de porciones razonablemente equivalentes de población, lo que ha sido posible únicamente en virtud de acuerdos políticos pactados al interior del sistema político.

Sin embargo, ninguno de los ámbitos de la territorialidad republicana se compadece de la territorialidad sociopolítica originaria que, por lo demás, ha mantenido una vigencia subterránea innegable. Antes bien, en todo caso, se ha buscado asimilar dicha territorialidad originaria a las formas de gestión municipal, como en el caso de los “Distritos Municipales Indígenas” reconocidos en la LPP, como una suerte de apéndices o protectorados de los municipios a los que pertenecen.

En el caso de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), si bien el Estado ha titulado importantes superficies de tierra a favor de comunidades y pueblos indígenas, en ningún caso ello ha implicado el reconocimiento de las estructuras sociopolíticas que gobiernan estas nuevas “circunscripciones” territoriales.

Por otra parte, como ya se tiene apuntado, la demanda de reconocimiento de “Circunscripciones Especiales Indígenas” en el proceso de la Asamblea Constituyente, cayó en saco roto en el momento de aprobarse la Ley de Convocatoria.

En este contexto, se deja en manos directamente de la Asamblea Constituyente la aleatoria posibilidad de un futuro reconocimiento de las estructuras de gestión territorial y de autoridad sociopolítica de los pueblos indígenas, así como la de una representación autónoma en el seno de los poderes públicos nacionales.



3. La participación electoral indígena se encuentra más limitada por dificultades de acceso (padrón) que por problemas de información y/o capacitación.

Comentario:

Tal como se ha evidenciado en la práctica, los índices de participación electoral de la población indígena se han visto limitados por razones estructurales tales como la dificultad de acceder al registro civil, la carnetización y el empadronamiento electoral, que constituyen temas de Estado y que demandan medidas radicales y urgentes en dos sentidos: a) cerrar la brecha actualmente existente que separa a la población indocumentada³⁴ del ejercicio de sus derechos ciudadanos, y, b) establecer un mecanismo que provea de una solución estable y permanente al tema de la documentación.

En el primer caso, se trata de una acción concertada entre todas las instituciones que intervienen en el proceso de registro y documentación ciudadana, lo que pasa por la necesaria simplificación de los procedimientos y la racionalización de las bases de datos existentes.

Dado el hecho de que las dificultades en este caso están directamente vinculadas a la dispersión de la población, en el segundo caso, la solución a largo plazo de este problema tendrá que nutrirse de la capacidad existente y reproducirse en las propias comunidades e instituciones locales para evitar tener que acudir a campañas especiales cada vez que toca organizar una elección.

4. Finalmente, apuntaremos el hecho de que a pesar de las dificultades y limitaciones anotadas, la participación indígena en las diversas esferas de la vida institucional del país se ha ido ampliando de manera consistente, no solo ya en los cargos electivos, en los que en el parlamento y/o los concejos municipales la presencia indígena refleja cada vez más la composición étnicocultural de la sociedad boliviana, sino también –y particularmente a partir de la asunción del gobierno por el primer presidente indígena de la historia– en el seno del gobierno y las reparticiones autárquicas del Estado, en donde se ha empezado a romper la barrera de exclusión que impedía o limitaba el acceso de personas indígenas a cargos de responsabilidad pública.

Comentario:

Un elemento que se debe tomar en cuenta para explicar este fenómeno es la *escuela* por la que muchos de los actuales funcionarios indígenas han transitado en las organizaciones sociales (indígenas, sindicales, vecinales y otros movimientos sociales), organizaciones civiles, ONG, centros académicos, etc., pero también la experiencia que han ganado en la arena de la administración pública a partir de la vigencia de la LPP, cuando además de la

34. El último Censo Nacional de Población y Vivienda contabilizó a más de 700 000 personas bajo la categoría de “indocumentados absolutos”. La Corte Electoral, titular del servicio de Registro Civil, ha promovido hasta ahora campañas de alcance limitado para tratar de resolver esta situación.

presencia de las organizaciones comunitarias³⁵ en los Comités de Vigilancia y la creación de Distritos Municipales Indígenas, muchos de los cuadros indígenas empezaron a ejercer como alcaldes y munícipes, asumiendo responsabilidades administrativas impensables hace solo unos años atrás.

En todo este análisis no hay que perder de vista que, por el peso absoluto y relativo de la población indígena en Bolivia, las experiencias son realmente heterogéneas y diferenciadas, como heterogéneo y diferenciado es el propio mosaico de la población indígena. Así, en las regiones en que ella constituye una amplia y sólida mayoría, es posible encontrar una presencia indígena mucho más amplia y diversificada en los diversos papeles políticos y administrativos, mientras que en el caso de los pequeños pueblos que viven en condiciones de mayor aislamiento y vulnerabilidad, sus posibilidades de acceso y formación han sido considerablemente más reducidas.

Con estas consideraciones, podemos concluir afirmando que en el actual momento, los pueblos y el movimiento indígena se han planteado dar un salto cualitativo y cuantitativo en cuanto a su participación en los ámbitos políticos e institucionales del país, modificando irreversiblemente el mapa sociocultural del Estado y proponiendo también un nuevo tipo de relación intercultural, más horizontal y dignificante con el conjunto de la sociedad boliviana.

3. La participación política indígena

En el marco temporal de la última década, se han registrado las siguientes elecciones:

- 1994: elecciones municipales (primeras bajo la vigencia de la LPP).
- 1997: elecciones generales.
- 1999: elecciones municipales.
- 2002: elecciones generales.
- 2004: elecciones municipales (primeras bajo el reconocimiento de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como sujetos electorales).
- 2005: elecciones generales.
- 2006: elección de Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico.

Teniendo en consideración que hasta la reforma constitucional de 2004 la acción político-electoral estaba reservada exclusivamente para los partidos políticos, las organizaciones, líderes y pueblos indígenas abrieron un espacio de interlocución y alianza con dichas

35. En un primer momento se las incorpora genéricamente como “Organizaciones Territoriales de Base” (OTB), aunque luego se enmienda parcialmente la Ley de Participación Popular, estableciendo claramente el reconocimiento de las organizaciones comunitarias bajo sus diversas denominaciones históricas (Sindicatos Centrales y Subcentrales Agrarias, Ayllus, Tentas, Centrales Indígenas, etc.).

instituciones con miras a acceder al poder del Estado, particularmente a partir de la vigencia de la LPP que cambió el mapa político del país por la vía de la municipalización del conjunto del territorio nacional.

De esta manera, se puede afirmar que a partir de 1994 cambió la fisonomía política del país, aunque con una marcada diferencia entre los procesos locales y los nacionales. El *poder local* se convirtió en algo al alcance de quienes habían vivido al margen de la preocupación del Estado toda una vida. Se reconocieron 311 municipios con jurisdicciones urbanorurales y, además de los representantes electos (alcaldes y concejales), se reconoció e institucionalizó la participación de todas las comunidades locales en los “Comités de Vigilancia”, instancias formales con facultad de diseñar y aprobar los planes de desarrollo municipal e, incluso, de llegar a pedir al Senado el congelamiento de las cuentas del municipio en caso de que el Ejecutivo hiciera uso arbitrario de los recursos asignados.

Adicionalmente, la LPP reconoció los Distritos Municipales Indígenas (DMI), en los que el alcalde municipal podía designar a un *Subalcalde* miembro de la comunidad con ciertas facultades ejecutivas delegadas. Este mecanismo funcionó con relativo éxito en algunas regiones indígenas particularmente del Oriente, sin embargo, no logró generalizarse como podría suponerse, debido al celo con que las comunidades aspiran a preservar su independencia frente a un poder municipal “partidizado”.

Con todo, bajo el régimen de la LPP se dio una verdadera eclosión de la participación indígena en los procesos municipales, a través de los más variados procedimientos y modalidades, desde la simple cooptación hasta la negociación múltiple hecha por algunas organizaciones campesinas e indígenas con diversos partidos, para asegurarse —simpatías aparte— no solo su acceso al gobierno municipal sino su pleno control, por la vía de garantizar que tanto los miembros oficialistas como los opositores en los gobiernos municipales provinieran de las filas de las propias comunidades, evitando que fueran impuestas por los partidos figuras exógenas sin arraigo local.

Muchos y muy importantes estudios se han realizado desde entonces para intentar comprender la dinámica de la participación indígena en los gobiernos municipales. Uno de los más completos³⁶ utiliza datos del último censo (2001) y los cruza con los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de 1622 alcaldes y concejales (1036 hombres y 586 mujeres) pertenecientes a una selección de 242 de los 314 municipios que existían en las elecciones municipales de 1999, y da cuenta de que “... en conjunto, dos tercios (65%) de nuestros alcaldes y concejales titulares o suplentes se autoidentifican como originarios de algún pueblo indígena y el otro tercio no. Pero el análisis más fino indica que entre los primeros hay un 23% con etnicidad alta, otro 21% con etnicidad media y un 20% con etnicidad discursiva; y entre los segundos, un 11% tienen una etnicidad velada, quedando sólo una cuarta

36. Albó y Quispe, 2004.

parte del total (25%) como plenamente no indígena, de acuerdo a los tres indicadores³⁷ que hemos seleccionado”. Otros datos importantes del mencionado estudio señalan que “... los grupos de etnicidad alta y media conforman juntos más de la mitad de los alcaldes y concejales en todos los departamentos andinos, salvo en Chuquisaca”. Hay también una creciente concentración de etnicidad media y alta en los municipios más pobres y marginales (68%) y en los más chicos, con menos de 5000 habitantes (59%); esta disminuye de manera sistemática a medida que aumenta la dotación municipal para satisfacer sus necesidades básicas y que aumenta su población.

En cuanto al análisis de género, en conjunto, la proporción de hombres y mujeres es semejante en los diversos grados de etnicidad, sin embargo, el porcentaje de mujeres en los gobiernos municipales aumenta cuando estas son jóvenes, de niñas aprendieron a hablar en castellano y afirman incluso no saber ninguna lengua originaria. La interpretación que se colige es que en los municipios rurales más pobres, las mujeres han quedado mucho más circunscritas a sus ineludibles actividades de sobrevivencia en torno al hogar y su economía, con menos acceso a la educación más allá de la primaria y a actividades extra como las que supone un cargo público municipal. No es, por tanto, una restricción cultural sino derivada de su mayor pobreza.

Atendiendo a la distribución de cargos entre hombres y mujeres en los gobiernos municipales, se observa que las mujeres ocupan fundamentalmente espacios como concejales suplentes (69%), mientras que entre los titulares únicamente el 35% de ellas llegan a estos cargos y, entre los cargos ejecutivos, los hombres copan el 86% de las presidencias de concejo y el 92% de las alcaldías. Estas cifras están mostrando que de no ser por la acción afirmativa introducida en la Ley de Cuotas, que establece un 30% de candidatas mujeres en las listas, la participación femenina en la representación política es tan limitada entre la población indígena como entre la no indígena, lo cual explica que aunque el factor étnico esté avanzando por su propio peso sin necesidad de cuotas, en el caso de la participación de la mujer se requiere revertir su desventaja histórica por la vía de acciones sostenidas de discriminación positiva.

37. Los indicadores mencionados se refieren a construcciones realizadas a partir de las respuestas a tres preguntas: 1) Lengua en que aprendió a hablar, 2) Nació en comunidad rural o equivalente y 3) Se siente miembro de un pueblo originario; estableciendo un índice de “etnicidad alta” a quienes se autoidentifican como pertenecientes a alguno de los pueblos originarios del país, aprendieron a hablar en una lengua indígena y nacieron en una comunidad rural; el índice de “etnicidad media” describe a quienes se autoidentifican indígenas, nacieron en una comunidad pero no aprendieron a hablar en una lengua indígena, o bien, a quienes se autoidentifican, aprendieron a hablar en una lengua originaria pero no nacieron en una comunidad rural; la “etnicidad velada” corresponde a quienes, a pesar de haber aprendido a hablar en una lengua indígena o haber nacido en una comunidad rural, no se autoidentifican como indígenas y, finalmente, la “etnicidad discursiva” corresponde a quienes no hablan ni hablaron nunca una lengua indígena pero se autoadscriben a un pueblo indígena. En este grupo se puede encontrar una gama de personas que van desde el “indigenista de moda” hasta migrantes de 2ª, 3ª o 4ª generación que han perdido el uso de la lengua en su ámbito familiar pero que se consideran plenamente identificados con sus orígenes.



En cuanto a los partidos políticos que postularon a candidatos indígenas, a pesar de que los datos disponibles (elección municipal de 1999) corresponden a una situación que ha cambiado drásticamente, estos son expresivos de la afirmación precedente sobre la búsqueda de la población indígena de espacios de expresión y participación política a través del sistema de partidos existente. Así, los tres principales partidos (MNR, MIR y ADN) se llevaron el 48% de la votación, consiguiendo obtener cerca del 60% de los concejales electos y, dentro de ellos, también la mayor cantidad de indígenas en cualquier grado de etnicidad (53,8% del total de munícipes electos con alto grado de etnicidad) aunque, por el mismo motivo, los que eligieron el mayor número de alcaldes y concejales no indígenas. En dicha elección participó por primera vez el MAS y obtuvo apenas el 3% de la votación, aunque ya existía el antecedente de participación del movimiento cocalero (su base constitutiva original) bajo otros auspicios. A pesar de que su votación absoluta fue baja, compartió con otras fuerzas –Movimiento Bolivia Libre (MBL) y Partido Comunista de Bolivia (PCB)– la característica de una votación regionalmente consolidada, con un fuerte perfil progresista y con una etnicidad superior al 80%.

Como ya hemos apuntado, el devenir de la crisis política boliviana en los años posteriores explica cómo, en tres años, el MAS de Evo Morales pasó de ese 3% de 1999 al 21% obtenido en las elecciones generales de 2002 (situándose a solo 1.5% de diferencia de la primera fuerza, el MNR) y, de ahí, al 54% obtenido en las últimas elecciones generales (diciembre de 2005).

Otra expresión indígena significativa, el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), liderado por el ex líder de la CSUTCB, Felipe Quispe, obtuvo un histórico 6.8% en 2002³⁸, mientras que en las últimas elecciones, apenas llegó a remontar el 2%, no logró elegir ni un solo representante y perdió su personería jurídica.

Entre estas dos últimas elecciones ocurrió la reforma constitucional que rompió el monopolio de representación de los partidos políticos, bajo la cual se realizaron las elecciones municipales de diciembre de 2004 en las que el MAS bajó a un 18.5%, pero se situó ya como la primera fuerza política del país (la segunda, MNR, apenas llegó al 8%). El resultado neto de la reforma mencionada se puede describir como de una dispersión masiva del voto entre más de 400 organizaciones (entre 19 partidos, 346 agrupaciones ciudadanas y 59 pueblos indígenas)³⁹.

Otro resultado de esta reforma, aunque muy modesto, fue el incremento del margen de participación ciudadana, pasando del 60% de las anteriores elecciones municipales al 63.3%.

En cuanto a los resultados como tales, se puede observar que los partidos políticos se quedaron con el 69.38% de la votación, eligiendo al 76.77% de los concejales del país; las agru-

38. La votación del MIP se concentró principalmente en provincias del altiplano paceño y en bolsones radicales de población aymará.

39. Romero, 2005: 25.

paciones ciudadanas obtuvieron el 28.75% de los votos y el 17.48% de los concejales y los pueblos indígenas, con el 1.87% de los votos se hicieron del 5.75% de las concejalías⁴⁰.

Estos datos, sin embargo, pueden resultar engañosos, no solo por el hecho de que la población indígena –una vez más– apostó a varias opciones (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) haciendo que, probablemente, la composición de los concejales y alcaldes electos no varíe significativamente con relación a la estudiada por Albó y Quispe en las elecciones de 1999, sino que atendiendo también a la naturaleza de las agrupaciones ciudadanas inscritas; muchas de ellas tienen un perfil identitario que podría calificar mucho mejor para la categoría de pueblos indígenas (p.e. “Movimiento Comunero Quechua Martín Uchu”, “Revolución Cocalera Yungas”, “Poder Local Comunitario”, “Corque Marka al Progreso”, “Poder de Unidad Campesina”, “Macha Jake”, “La Joya Marka”, “Poder Comunal Padcaya”, “Grupo Aymara Socialista”, “Unión Qhamacha”, “Ma Machaq kantati Markasataki”, “Instrumento Desarrollo Aymara” y otras decenas); y, finalmente, porque la mayoría de municipios indígenas no optaron por ser representados por candidaturas de “Pueblos Indígenas”; así que a pesar de casos en los que hubo una clara decisión de construir colectivamente expresiones orgánicas genuinamente representativas (casos de los Ayllus de Oruro, Potosí y varias regiones de La Paz o de los cabildos moxeños del Beni), en otros, una sigla indígena sirvió para que algún candidato popular ganase votos sin que se observara detrás suyo ningún tipo de organización ni estructura reconocible como “indígena”, como en el caso paradójico de la única victoria alcanzada por la CIDOB (organización matriz de los pueblos indígenas de Tierras Bajas, que se presentó en 18 municipios de 5 departamentos) en la localidad altiplánica de Charaña, fronteriza con Chile⁴¹.

En términos absolutos, más de la mitad de las agrupaciones ciudadanas no logró elegir un solo concejal y perdió su personería, y una treintena de ellas no llegó siquiera a los 100 votos, mientras que los pueblos indígenas, a pesar de que 2 de cada 3 candidaturas lograron elegir al menos a un concejal, ninguno de ellos logró configurar una tendencia nacional o regional que superara la dimensión estrictamente local o la convocatoria del candidato.

Por otra parte, otro dato que puede colegirse de los resultados mencionados es la inadecuación, no solo de las formas de organización y participación electoral frente a las formas tradicionales de organización y autoridad indígenas, sino la de la territorialidad republicana frente a la territorialidad originaria que, a pesar de 180 años de historia republicana, ha pervivido de manera subterránea en un conflicto, la mayor de las veces no manifiesto, con las formas institucionales legalmente consagradas. Del análisis de la información proporcionada por el INRA, se establece que de las más de 104 TCO legalizadas, en trámite o inmovilizadas, solo un tercio calza con los límites municipales; otro tercio se encuentra entre dos municipios, y las demás en tres o más.

40. Romero, 2005: 89.

41. Romero, 2005: 84.

Con todo, a pesar del poco exitoso nacimiento de estas nuevas opciones electorales, dicha elección marcó un camino sin retorno a la debacle del viejo sistema de partidos, planteando la necesidad irreversible de una renovación de las formas organizativas, los espacios representativos, los liderazgos y los proyectos nacionales.

La situación descrita pone en evidencia la artificialidad ya comentada de la reforma constitucional que amplía la participación políticoelectoral a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, planteada más como un afán de supervivencia del sistema político, que como una medida tendiente a reconocer los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y sus formas tradicionales de organización, renovación y ejercicio de la representación sociopolítica, dándole al Estado un verdadero carácter pluricultural.

Este aserto se ve ratificado en los resultados de las elecciones generales de diciembre de 2005, en las cuales dado el contexto de polarización que caracterizó dichas elecciones, las opciones que participaron en esa oportunidad se redujeron a ocho, entre partidos de nuevo y viejo cuño y agrupaciones ciudadanas. En dichas elecciones, no se presentó ningún “Pueblo Indígena” a terciar con candidatos ni para la presidencia, ni para el Congreso, ni para las prefecturas departamentales que, por primera vez, eligieron de manera directa a sus primeras autoridades.

Sin embargo, el resultado no solo consagró al primer presidente indígena de la historia, sino que arrojó también una composición del parlamento en la que cerca del 20% de sus integrantes son indígenas. Teniendo en cuenta que dicho parlamento es también el menos plural desde la recuperación de la democracia, en 1982, con representantes de apenas cuatro partidos y, dado el contexto de polarización ya comentado, es fácil entender que de los treinta parlamentarios indígenas, veintinueve pertenezcan al MAS, aunque ellos no constituyan ni el 30% de la bancada de este partido. Otro dato importante que se debe señalar es que todos los parlamentarios indígenas pertenecen únicamente a los pueblos mayoritarios Quechua y Aymará; no existe ningún representante de los otros treinta y tres pueblos del Chaco, el Oriente y la Amazonía. Esta situación se explica fundamentalmente por el hecho de ser el MAS muy débil en los departamentos de las Tierras Bajas en general.

En cuanto a la Asamblea Constituyente electa el 2 de julio de 2006, la elección ratificó los resultados de la última elección general, reiterando un 54% del electorado a favor del MAS con 137 de los 255 asambleístas, seguido de la agrupación conservadora PODEMOS con 60 y, empatados en un tercer lugar con 8 asambleístas cada uno, el Movimiento Bolivia Libre, Unidad Nacional y la alianza MNR-FRI. A continuación, otras 10 fuerzas regionales menores eligieron entre 1 y 6 asambleístas.

En esta oportunidad, junto a la elección de asambleístas, el país votó en un referéndum para pronunciarse de manera vinculante sobre la autonomía departamental, tema con el que los sectores de poder de los departamentos “ricos”⁴² buscaron polarizar la votación en contra

42. En este caso, nos referimos a aquellos que cuentan con ingresos significativos provenientes de las regalías por la explotación de hidrocarburos y que, casualmente, coinciden con aquellos en los que el peso cuantitativo de la población indígena es menor.

del MAS, pero el resultado mostró algo muy diferente. A diferencia de la elección celebrada siete meses antes, esta vez el MAS consiguió la primera mayoría de la votación departamental en siete de los nueve departamentos del país, revirtiendo a favor de sus candidatos los resultados de Santa Cruz y Tarija, a pesar de haberse impuesto contundentemente el SI a las autonomías en ambos departamentos, en contra de la consigna del MAS de votar en contra. Solo en los casos de Beni y Pando, los dos departamentos menos poblados del país, el MAS perdió la primera mayoría, ubicándose tercero en Beni y segundo en Pando; estos dos departamentos también favorecieron el voto afirmativo en el referéndum autonómico. En el resto de los cinco departamentos, el MAS repitió sus contundentes victorias, tanto en la elección de asambleístas como en el resultado del referéndum que, en términos del balance nacional, obtuvo también una mayoría contraria a la autonomía reclamada por los departamentos orientales.

Los más de 90 asambleístas indígenas electos constituyen el 35% del total, proporción significativamente superior a la presencia indígena en la composición del actual parlamento electo sólo medio año antes. Dos terceras partes de estos asambleístas indígenas fueron electos en las listas del MAS. De ellos, 28 son o han sido dirigentes sindicales campesinos, 8 dirigentes cocaleros y 9 líderes indígenas; el resto corresponde a otros sectores entre los que se destacan maestros rurales, transportistas, dirigentes obreros y gremiales, periodistas, ex autoridades vecinales, municipales y/o cívicas, y pequeños o medianos empresarios.

A pesar de haber sido los pueblos indígenas los que abrieron el proceso hacia la Asamblea Constituyente, en esta oportunidad, al igual que en las elecciones precedentes, no se presentaron candidaturas bajo la figura jurídica de “Pueblo Indígena”, ratificándose, una vez más, la artificialidad de dicha figura consagrada en la legislación electoral a partir de la reforma constitucional de 2004.

A pesar de que el MAS recibió también una nutrida votación no indígena, obteniendo, por ejemplo, la victoria en todas las mesas electorales de los barrios de clase alta de la ciudad de La Paz, ciudad sede del gobierno y epicentro de la política nacional, los indígenas del país votaron mayoritariamente por el partido de Evo Morales, otorgándole su reconocimiento como un instrumento genuinamente *suyo*, aunque no es menos cierto que la votación indígena tuvo matices y elementos de diferenciación que ponen en evidencia el pluralismo existente en su seno. Esto es claramente perceptible en la diferencia entre los resultados del referéndum y la elección de asambleístas, particularmente en los departamentos del Oriente.

Por otra parte, el resultado de esta elección reafirmó una suerte de diferenciación histórica entre el Occidente andino, mayoritariamente quechua y aymara, y donde se asienta la inmensa mayoría de la población indígena del país, y el Oriente, donde el poder de las oligarquías locales y la debilidad de los pueblos originarios de la región evidencian una sensibilidad distinta, más distante de la identidad *indígena* del primero. Sin embargo, esta diferenciación no llegó a plantearse en términos de polarización étnica gracias, entre otros factores, a la adscripción electoral de los sectores medios e incluso altos al MAS en los departamentos andinos, y al peso enorme que ha adquirido la población “colla” (migrantes del Occidente



andino) en prácticamente la totalidad del territorio, alcanzando en Santa Cruz, por ejemplo, una tercera parte de la población del departamento. Desde ese punto de vista, la elección que ha hecho el MAS de una mujer “colla”, cocalera y colona en el Norte de Santa Cruz para dirigir la Asamblea Constituyente, es una señal insoslayable de que *las culturas son poderes* y de que el escenario constituyente será un espacio de redistribución del poder también entre ellas.

En este caso, se logró la mayor participación electoral de la historia de la democracia boliviana, con un 85% de concurrencia sobre el padrón también más amplio y completo, con cerca de 3,7 millones de electores. Otro logro innegable es que, a pesar de no haberse logrado una Asamblea paritaria entre hombres y mujeres, como lo preveía la convocatoria, que establecía la inscripción de candidaturas con *paridad y alternancia* de género, el 34.51% de asambleístas mujeres electas es el más alto porcentaje de participación de mujeres en un cuerpo electivo jamás alcanzado en la historia del país.

Finalmente, nos referiremos a las propuestas programáticas esgrimidas por los diversos actores, tanto en las elecciones generales como en el rediseño del Estado en la Asamblea Constituyente. En el primer caso podemos resumir las diferencias entre los programas de gobierno del MAS y todos los demás partidos en una sola idea: mientras los demás partidos se limitan a formular ofrecimientos electorales de corte desarrollista (mecanización del agro, crédito para los pequeños agricultores, programas de becas y capacitación, etc.), desarrollados en el marco de la de la “lucha contra la pobreza”, el MAS se propone cambiar la naturaleza del Estado, dándole a la problemática indígena en los diversos ámbitos de las políticas públicas un impulso integral y una articulación transversal.

En el caso del debate constitucional, el meollo de la discusión estará en la manera de entender y plasmar, en el nuevo orden jurídico e institucional, las características del nuevo Estado pluricultural. A este respecto, si bien las diversas versiones que ha publicado el MAS de sus propuestas contemplan esta visión, todavía no queda muy clara la manera en que tal postulado se llegará a plasmar en el nuevo texto constitucional, dándole al nuevo Estado una verdadera pluralidad jurídica y orgánica.

Por su parte, las propuestas de los demás partidos insisten, con diversos lenguajes, en hacer equivalente la unidad nacional a la preservación del carácter monocultural del Estado, bajo el presupuesto de haber alcanzado en el paradigma del mestizaje las condiciones que permiten la igualdad de todos los ciudadanos.

En otras palabras, lo que está en debate es el reconocimiento de los derechos colectivos a los pueblos indígenas que constituyen la mayoría de la sociedad boliviana, permitiendo que en uso de su derecho inalienable a la libre determinación decidan si quieren pactar su pertenencia a un proyecto colectivo, y cómo se traduciría dicho Pacto de Pertenencia en un Pacto de Convivencia entre todos los segmentos de la abigarrada realidad social boliviana.

Es en este último aspecto que se centran –aunque aún de manera preliminarmente consensuada– las propuestas de las organizaciones indígenas participantes en el Pacto de Unidad,

constituyendo un mosaico que da cuenta de las diferencias que también existen al interior del movimiento indígena. Sin embargo, es importante anotar que muchos otros sectores han hecho conocer también propuestas al respecto, coincidiendo muchas de ellas⁴³ en tomar la definición del Estado Pluricultural como un punto de partida a partir del cual empezar a construir los consensos necesarios.

Esta situación plantea como indispensable la movilización de todas las fuerzas de la sociedad —y, particularmente, del movimiento indígena y campesino— en pos de que los acuerdos que modelen la nueva Constitución sean reflejo fiel de los consensos labrados entre los diversos sectores de la sociedad, plasmando en una estructura incluyente y respetuosa de la diversidad el protagonismo de las mayorías indígenas, que han ratificado su decisión de que no habrá nunca más una Bolivia sin ellos.

Bibliografía

Albó, Xavier y Molina B., Ramiro, *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de Naciones Unidas en Bolivia. La Paz, 2006.

Albó, Xavier y Quispe Víctor, *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Plural. La Paz, 2004.

Código Electoral, 1999, Gaceta Oficial.

Constitución Política del Estado, *Ley 1615*, Gaceta Oficial, 1995.

Constitución Política del Estado, *Ley 2650*, Gaceta Oficial, 2004.

Fernández Osco, Marcelo, *“la Ley del Ayllu”*, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia. La Paz, 2004.

Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística. La Paz, 2001,

Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Gaceta Oficial, 2004.

Ley de Participación Popular, *Ley 1551*, Gaceta Oficial, 1994.

Ley de Partidos Políticos, Gaceta Oficial, 1999.

Ley de Reforma Educativa, *Ley 1565*, Gaceta Oficial, 1994.

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), *Ley 1715*, Gaceta Oficial, 1996.

Ley de Hidrocarburos, *Ley 3058*, Gaceta Oficial, 2005.

Ley Forestal, *Ley 1700*, Gaceta Oficial, 1996.

Molina Barrios, Ramiro, *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Comisión Económica para América Latina-Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 2005.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, 1966.

Romero Ballivián, Salvador, *En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2005.

Urioste, Miguel, 2006, *Los nietos de la Reforma Agraria*, La Paz, Fundación Tierra.

43. Entre las más importantes, las propuestas de los movimientos de mujeres, los ambientalistas y diversos actores de la intelectualidad urbana.