

Memoria del Seminario Nacional 2011

TRANSFORMACIONES ESTATALES: AVANCES, DIFICULTADES Y DESAFÍOS





Memoria del Seminario Nacional

TRANSFORMACIONES ESTATALES: AVANCES, DIFICULTADES Y DESAFÍOS

La Paz, Bolivia
2011

La realización del Seminario Nacional y la presente publicación contaron con el apoyo de EED, Oxfam Novib, Intermon Oxfam, IBIS, Heifer, Christian Aid, Trocaire, Secours Catholique, Cafod, VSF y AVSF.

Seminario Nacional “Transformaciones Estatales: Avances, Dificultades y Desafíos” (2011: La Paz; Santa Cruz)

Memoria del Seminario Nacional 2011, La Paz, 15-16 de septiembre; Santa Cruz, 20 y 21 de septiembre de 2011 / Tomás Huanacu y otros; compilado y editado por Andrés Martínez Crespo. — La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 2011.

192 p.; il.; 28 x 21 cm.

D.L.: 4-1-592-12

ISBN: 978-99954-35-71-4

/ Estado / Estado plurinacional / Pacto de Unidad / Autonomía indígena / Gobernabilidad / Control social / Derecho a la consulta / Interculturalidad / Pluralismo cultural / Organizaciones indígenas / Participación política / Deslinde jurisdiccional / Territorio / Sistema jurídico indígena /

D.R. © 2011 Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)
Casilla 5854, La Paz - Bolivia
Teléfono: (591-2) 2910797 - Fax: (591-2) 2910796
Calle Claudio Peñaranda No 2706, esquina Vincenti, Sopocachi
Correo electrónico: cipca@cipca.org.bo
Website: www.cipca.org.bo

Diciembre de 2011

Diseño y diagramación:
Marcos Flores - marcommca@yahoo.com
Telf. 70595750

Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

ÍNDICE

	7	Presentación
PARTE I	11	BASES DEL ESTADO PLURINACIONAL
Tomás Huanacu (vicecoordinador de la CAO)	15	El camino y los obstáculos en la reconstitución del Qullasuyu
Raúl Prada (investigador)	21	Antecedentes y objetivos de un Estado plurinacional bajo amenaza
Adolfo Mendoza (senador)	31	Conceptos para comprender al Estado plurinacional
Álvaro Infante (asesor jurídico de la Cidob)	41	Una evaluación de la agenda del Pacto de Unidad
Xavier Albó (investigador del CIPCA)	47	Los cimientos y los pilares del Estado plurinacional
PARTE II	55	AUTONOMÍAS
María Teresa Zegada (investigadora)	59	Autonomías: un desafío pendiente en el proceso de cambio estatal
Gregorio Aro (viceministro de Autonomía Indígena)	67	Importancia y avances de las autonomías indígena originario campesinas
Mario Galindo (investigador)	77	Autonomías con poco dinero, menos competencias y reducida gobernabilidad
Javier Limpías (asambleísta departamental de Santa Cruz)	87	Cómo avanzar en la autonomía paso a paso y con una reforma radical
Marcelo Galindo (viceministro de Autonomía Municipal y Departamental)	95	Agenda normativa y administrativa del Ministerio de Autonomía
Silvia Eugenia Canda (asambleísta de Charagua)	105	La situación de la autonomía indígena guaraní en Charagua
Juan Carlos Urenda (investigador)	111	Una reforma de la Constitución para que marchen las autonomías

PARTE III

123

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Gualberto Flores
(Foro Vecinal)

127

La sociedad civil organizada diseña y planifica el desarrollo humano

Rafael Puente
(investigador)

135

La participación y el control social en la Constitución

Isaías Rojas
(Acovicruz)

143

El control social en el proceso legislativo

Lorenzo Soliz
(CIPCA)

151

Propuestas para la ley de participación y control social

PARTE IV

161

DESLINDE JURISDICCIONAL Y DERECHO A LA CONSULTA

Encarnación Salazar
("Bartolinas")

165

Las comunidades no podemos socapar la violencia contra la mujer y la niñez

Julio César Cabrera
(investigador de la UMSS)

169

Una ley de coordinación que permita la coexistencia pacífica de visiones diversas

Leonardo Tamburini
(CEJIS)

177

La importancia del territorio y el autogobierno en el sistema jurídico indígena

William Tórrez
(Tribunal de Justicia de Santa Cruz)

187

Desde enero, habrá profundas controversias entre jurisdicciones

PRESENTACIÓN



Presentación

La promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en febrero de 2009, ha marcado un nuevo hito en la historia contemporánea del país, por el planteamiento novedoso de un modelo de Estado unitario, plurinacional, con autonomías e intercultural; por un nuevo avance en el reconocimiento de los pueblos indígenas, los derechos territoriales, la autonomía y el autogobierno en el marco de la unidad del Estado; y por la propuesta de una economía plural, orientada hacia el paradigma del vivir bien.

En el CIPCA consideramos necesario indagar permanentemente cómo se está implementando la nueva Constitución; analizar las propuestas que surgen de la sociedad civil y cómo son procesadas y tomadas en cuenta por los decisores políticos; y, además, contribuir con propuestas para su efectiva ejecución en un marco democrático. Por eso llevamos a cabo el “Seminario Transformaciones Estatales: Avances, Dificultades y Desafíos” en La Paz y Santa Cruz, en septiembre de 2011, con el objetivo de debatir sobre la situación en que se encuentra la construcción de la institucionalidad estatal. Más específicamente, nos impulsó la idea de analizar y debatir la naturaleza de las nuevas bases del Estado plurinacional y el grado de aplicación efectiva de sus preceptos. También evaluamos la marcha de las autonomías —especialmente las indígenas y departamentales— e identificamos las tensiones y dificultades del proceso autonómico. Debatimos sobre participación y control social en la gestión pública a nivel nacional y subnacional, y generamos propuestas al respecto. Además, analizamos si es posible aplicar la Ley de Deslinde Jurisdiccional y discutimos propuestas y lineamientos sobre el derecho a la consulta previa e informada.

El Seminario se desarrolló cuando se llevaba a cabo la VIII Marcha Indígena por el TIPNIS, desde Trinidad hacia La Paz; un hecho histórico que canalizó el malestar de una parte de la sociedad civil por el escaso avance en la aplicación de la Constitución y por el rumbo que está tomando el proceso de transformaciones estatales. La marcha, más allá de que la carretera pase por medio del Territorio Indígena y Parque Nacional, ha colocado en el debate nacional temas centrales como la virtual parálisis del proceso autonómico y el incumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como los derechos territoriales y la consulta previa. Así, los planteamientos y la agenda de la marcha indígena, y la gestión de este conflicto alimentaron en sumo grado los debates del Seminario en torno a la puesta en práctica de la Constitución y la conducción del denominado proceso de cambio.

El presente documento que ponemos en sus manos, estimadas y estimados lectores, contiene análisis, debates y propuestas planteadas en el Seminario. En el primer capítulo se abordan las *bases del Estado plurinacional*. Consideramos que la Constitución proporciona los cimientos para la construcción del Estado, así como la diversidad del país proporciona la clave para una edificación plural a nivel jurídico, político, ideológico y económico. A partir de esos pilares, se aprobaron en el país una serie de leyes fundamentales, cuya correspondencia con la Constitución es diversa; por ejemplo, una de las más sólidas es la Ley de Autonomías que, pese a sus insuficiencias y a las críticas que se le formularon, incorpora muchas propuestas de las organizaciones de la sociedad civil.

Es un avance la composición de la Asamblea Plurinacional, con la participación de los diferentes pueblos y naciones indígena originario campesinas, pero se presentan dificultades importantes con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, como la libre determinación, las autonomías y autogobierno, la gestión territorial indígena autónoma, el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables de su territorio, y el derecho a la consulta previa y obligatoria que establece la Carta Magna.

El capítulo dos, *Autonomías*, analiza la descentralización y las autonomías, un proceso eminentemente político y de disputa de poder y recursos fiscales. Como avances, se apunta la promulgación de la Ley de Autonomías y Descentralización y la puesta en marcha de las nuevas gobernaciones. Las principales limitaciones tienen que ver con el insuficiente presupuesto para ejercer la amplitud de competencias; asimismo, el pacto fiscal quedó sin efecto con la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos, promulgada en julio de 2011. Persiste una elevada dependencia del gobierno central y una parálisis en la elaboración y readecuación de los estatutos departamentales. Lo mismo pasa incluso con las autonomías indígenas que, por los excesivos requisitos, quedan inviabilizadas, mientras que las que van a conversión vía referéndum no avanzan; a casi dos años del referéndum que se llevó a cabo en la materia, no hay ninguna autonomía indígena en vigencia.

El tercer capítulo está dedicado a la *participación y control social*, aspectos ampliamente presentes en la Constitución y que se traducen, por ejemplo, en el derecho de conocer, supervisar y evaluar el resultado e impacto de las acciones públicas. La sociedad civil ha elaborado varias propuestas de ley marco sobre esta temática. Algunas de las planteadas en el Seminario se orientan a que la ley marco exprese la amplitud del concepto de participación y control social, tal como está en la Constitución, y considere las tres formas de democracia establecidas: representativa, participativa y comunitaria. Asimismo, tanto la participación como el control social deben ser debidamente incluidos en los estatutos departamentales e indígenas y en las cartas orgánicas municipales, con la definición clara de sus mecanismos y alcances.

En el capítulo cuatro, *Deslinde jurisdiccional y derecho a la consulta*, se critica que la Ley de Deslinde Jurisdiccional no haya incluido las propuestas que organizaciones de la sociedad civil formularon durante el proceso de consulta previo; que se le haya sustraído una serie de competencias a la jurisdicción indígena originario campesina; y que se le niegue a ésta igualdad con respecto a los otros sistemas jurídicos. También se cuestiona el término “deslinde”, que separa en vez de hacer explícita la cooperación o coordinación entre diversas jurisdicciones. La aplicación de esa norma indudablemente derivará en impugnaciones, por lo que surgió la propuesta de hacerle mejoras.

No se ha avanzado en la aplicación del derecho a la consulta ni en la promulgación de una ley que la norme, pese a que hay varias propuestas al respecto y a que la Constitución manda la aprobación de un marco regulatorio en la materia. La consulta debe realizarse de manera previa y no cuando ya se haya encaminado alguna iniciativa —como ocurre actualmente con el proyecto de carretera por el TIPNIS—, debe ser informada, de buena fe y en algunos casos con requisito de consentimiento obligatorio.

Los análisis y debates en el Seminario fueron especialmente enriquecedores gracias a la participación de una amplia gama de sectores y actores de diversas regiones del país: representantes de organizaciones indígena originario campesinas nacionales, organizaciones de jóvenes del campo y de las ciudades, instituciones estatales, instituciones privadas, académicos e investigadores.

El Seminario fue parte de las actividades que el CIPCA organizó por sus 40 años de trabajo institucional en Bolivia. Nos permitió seguir aportando en las temáticas referidas, desde nuestra experiencia, nuestros aprendizajes y trabajo conjunto con las organizaciones campesinas e indígenas.

Queremos agradecer a nuestras copartes que hacen posible el trabajo de nuestra institución en el país, y por su apoyo y compromiso invaluable con los procesos de transformación que hoy encara Bolivia.

Lorenzo Soliz Tito

Director General del CIPCA

PARTE I

Bases del Estado plurinacional



BASES DEL ESTADO PLURINACIONAL

- Expositores:
- Tomás Huanacu (vicecoordinador de la CAOI)
 - Raúl Prada (investigador)
 - Adolfo Mendoza (senador)
 - Álvaro Infante (asesor jurídico de la Cidob)
 - Xavier Albó (investigador del CIPCA)

Los cinco participantes de la mesa de discusión coinciden, con ligeros matices, en la analogía planteada por Albó de que la Constitución es como el cimiento sobre el que se construye el nuevo Estado. Para el expositor, los fundamentos constitucionales son el reconocimiento de la diversidad de la sociedad boliviana y la afirmación de la existencia precolonial de los pueblos indígenas. Prada extiende la alegoría e indica que el edificio resultante debería ser producto de la “construcción colectiva de la decisión política y la gestión pública”, mientras que para Mendoza es una “construcción colectiva de conocimiento”, fruto de la reflexión teórica y la lucha social. Infante y Huanacu destacan este último elemento: la participación de las organizaciones sociales más influyentes del país durante la Constituyente dio forma a la propuesta de un Estado plurinacional.

Cuánto de esa propuesta se ha hecho realidad es materia de debate entre disertantes y público. Casi todos los presentes identifican al gobierno como responsable de un escaso avance —si no retroceso— en el curso que fija la Constitución. Las críticas caen sobre algunas leyes impulsadas por el oficialismo y que Albó denomina como los pilares del proyectado edificio estatal; entre ellas, la Ley de Autonomías, la de Deslinde Jurisdiccional y la de Régimen Electoral. Infante considera que no sólo esas normas niegan derechos indígenas constitucionalizados, sino además la propia acción del Ejecutivo, por ejemplo, en el conflicto por el TIPNIS, ampliamente citado durante el seminario. Para Prada, ese caso evidencia la opción gubernamental por el extractivismo en lugar de la apuesta por el modelo civilizatorio alternativo del vivir bien. Esa inclinación se debería a la presencia de un sector hegemónico en el gobierno (Albó) formado por neoliberales (Infante) o conservadores desarrollistas y multiculturalistas (Mendoza), sometidos o influidos por poderes transnacionales o de “estructuras grandes” (Prada y Albó).

Prada propone reflexionar, sin mitos y descarnadamente, cómo esos obstáculos impiden dejar atrás al Estado-nación —entendido como intermediario de los intereses transnacionales— y advierte que el desenlace en el asunto del TIPNIS permitirá saber si aún es posible un Estado plurinacional. Infante discrepa y menciona que la construcción estatal no se agota en ese caso y que, incluso, trasciende a lo que ocurra en las elecciones nacionales de 2014. Huanacu apuesta por la continuidad del proyecto como un camino hacia la “reconstitución del Qullasuyu”, Albó convoca a una práctica intercultural que haga completa la idea de plurinacionalidad y Mendoza insta a reemplazar los particularismos por el interés común.



Tomás Huanacu

Vicecoordinador de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI). Ex Apu Mallku del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq).

El camino y los obstáculos en la reconstitución del Qullasuyu

El expositor menciona el recorrido que siguió el Conamaq en pos de la reconstitución del Qullasuyu —el principal objetivo de esa organización—, desde la marcha indígena de 2002 hasta la celebración de la Constituyente. El disertante comenta las falencias de la Asamblea y cómo éstas limitaron las posibilidades de construcción de un Estado plurinacional, entendido éste como un paso hacia la reconstitución de los territorios indígenas con base en las nacionalidades que habitan el país.

De acuerdo con la estructura orgánica de los ayllus, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq) tiene dos autoridades principales: el tata Sergio Hinojosa, que pertenece a los ayllus de Potosí, junto con su mama que es Herminia Colque; y el tata Gabino Apata, de la nación Carangas, con su mama, Severa Condori. Quiero disculparme por la ausencia de estas autoridades; vengo en su representación.

Soy aymara, de la nación Carangas. Esta nación ocupa casi la mitad de Oruro: 25 mil kilómetros cuadrados de un total de 53 mil; un poco más grande que el territorio de Israel, que tiene 22 mil kilómetros cuadrados.

Soy el vicecoordinador de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas [CAOI], una organización regional de pueblos indígenas de los Andes conformada por la Ecuarunari [Confederación Kichwa del Ecuador] y la Cognaie [Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador]; la Conacami [Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería]; la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC; y el Conamaq.

Con organizaciones como el Ecuarunari intercambiamos experiencias y consensuamos propuestas a nivel regional en la búsqueda de reformas constitucionales en los Estados de los Andes o para poner en práctica Estados plurinacionales en los que los pueblos indígenas sean actores de su propio destino.

■ El objetivo del Conamaq

El Conamaq tiene como objetivo político la reconstitución del Qullasuyu. Por eso, en estos debates planteamos que el Estado es un obstáculo para llegar a ese objetivo, al igual que la democracia, la iglesia, la religión y la misma educación constructivista y conductista. Es que no sólo se trata de la reconstitución de la territorialidad del Qullasuyu —como una parte de la cuatripartición del Qullasuyu—, sino también la reconstitución de su conocimiento y de sus saberes. En ocasiones, en el debate no se entiende el significado de pensar desde el sur y dejar de pensar desde el norte; es decir, pensar desde este [principio] ordenador que nos guía: la chakana [o cruz andina]. Y es que las nuevas normas se deben construir a partir de la cosmovisión de los pueblos indígenas, en este caso, de los pueblos andinos.

Sabemos muy bien —seguramente esto es reiterativo— que de acuerdo con la cosmovisión aymara, los aymaras venimos del entendimiento de que somos hijos de la Pachamama. Todavía nos falta avanzar con el tema de la Madre Tierra, ya que este término viene de la cosmovisión judía. Eso está todavía en debate, así que manejamos mucho la idea de que somos hijos de la Pachamama. Los quichuas, vale la pena reiterar, tienen la cosmovisión de que son hijos del sol. Por eso en sus ritos mencionan fundamentalmente al Tata Inti y a la Mama Quilla. Los urus, según su cosmovisión, son hijos del agua, por eso siempre están ubicados alrededor del lago Titicaca y del Poopó.

A partir de esta comprensión, en el debate surge la necesidad de que la norma mayor —sea que se llame Constitución Política del Estado— se construya a partir de las cosmovisiones de los pueblos indígenas. A eso decimos pensar desde el sur. Conozco a muchos intelectuales en La Paz —a los aymaras, principalmente— que han avanzado mucho en esto; en buscar la identidad, el pensamiento filosófico de los pueblos.

Los pueblos indígenas nos hicimos aún más visibles en 2002, con la marcha por la Asamblea Constituyente. Esa marcha fue complementada por el Bloque Oriente, formado por la APG (Asamblea del Pueblo Guaraní) y por la Cidob (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia)¹. En algún momento, esa marcha era como un sueño para muchos de la sociedad civil; no entendían que los pueblos indígenas pidiéramos una Constituyente si había normas establecidas para la modificación de la Constitución; ni entendían que los pueblos indígenas organizados en ese momento pedíamos una Constitución originaria, no derivada, y con nuestra directa participación para construir lo que ahora es el Estado plurinacional.

¿Quiénes debíamos elaborar el nuevo texto constitucional? Eso debía hacerse con la participación de delegados, dirigentes y autoridades originarias.

Otros nos decían: ¿Por qué piden un nuevo texto constitucional? Es que no somos actores políticos como pueblos indígenas, los derechos colectivos en el país no se están respetando. Ese era uno de nuestros pedidos.

■ Las limitaciones en la Constituyente

Inclusive, había la necesidad de discutir el nombre del país. Ustedes conocen, como estudiosos, el texto de un magistrado de Sucre, Ruiz, que demuestra históricamente que el país debía llamarse [Carlos] Medinaceli porque él dio fin a la Guerra de la Independencia en Tumusla, y no Bolívar. Éste no disparó un solo tiro en Bolivia, entonces, ¿en mérito de qué se llama al país con su nombre?

Había la necesidad de discutir sobre eso en la misma Asamblea Constituyente, pero por falta de una participación directa de los pueblos indígenas en ésta no se discuten esos temas. En la Constituyente pasamos el tiempo con el debate sobre la capitalidad plena o sobre si sería una Asamblea originaria o derivada. Luego de tres meses, establecieron que sería originaria, pero después decidieron que el texto constitucional sería fruto de una Asamblea derivada porque solamente se definirían algunas reformas.

Ahí llegamos los pueblos indígenas con nuestra participación: obligados a estar dentro de la Asamblea Constituyente agarrados de un partido político. Por eso había delegados del Conamaq y la Cidob, algunos, de la mano del MAS y otros, de la mano de partidos como el Ayra y el AS. Así, los representantes del Conamaq estaban sujetos a presentar las propuestas de esos partidos.

¿Qué buscamos los pueblos indígenas? Como dije al inicio: el Estado es un obstáculo para la reconstitución del Qullasuyu. Buscamos la liberación plena de los pueblos indígenas, porque si nos

1 En realidad, la marcha empezó en tierras bajas y el Conamaq se le plegó en Caracollo. La demanda de Constituyente no formó parte inicial del movimiento, sino que se incorporó en el camino. (N. del E.).

contamos en número en el Abya Yala, somos muchos: en Colombia hay 80 pueblos indígenas, en el Ecuador 12 nacionalidades indígenas, y en Bolivia, la Cidob tiene 34 nacionalidades, el Conamaq, 17 nacionalidades reconstituidas actualmente, y también está la cultura afroboliviana.

El Estado Plurinacional, de acuerdo con nuestro modesto entendimiento, tenía que construirse con base en las nacionalidades del territorio boliviano y en la configuración territorial de esas nacionalidades indígenas. La misma representación en el Ejecutivo, en el Legislativo y en el Poder Judicial debía representar a esas nacionalidades, porque ¿acaso es un Estado pluridepartamental o plurisindical? No, es un Estado plurinacional. Así lo entendemos, pero eso no está pasando.

■ ¿Hacia dónde se inclina el MAS?

Ahora quiero mostrarles unas banderas. En el ayllu no hay televisión ni Internet para llevar adelante un debate ideológico y económico, así que será más fácil como verán en este momento². Las banderitas no siempre expresan lo que debe ser, pero con la imaginación podemos entender. [Empieza a sacar banderas y otros artículos de una bolsa, y las muestra al público].

Este es un poncho. El poncho es un estatuto que hace una crítica a la civilización, al modelo y a las culturas occidentales. Identifica a nuestra cultura y nuestra territorialidad. Nosotros vivíamos en equilibrio y armonía con la naturaleza.

Luego vienen el descubrimiento, la conquista y la colonización. Eso viene con este símbolo. [Despliega una bandera con una cruz].

Posteriormente llega la independencia. [Enseña la bandera boliviana]. Luego viene la propuesta de cómo los pueblos indígenas pueden ser actores de su destino: este es el símbolo de la plurinacionalidad. [Extiende una wiphala]. Es el símbolo del Estado Plurinacional para superar el Estado uninacional. Estamos en eso actualmente, aunque no estamos logrando superar ese Estado uninacional. Esa situación se expresa en la actual coyuntura.

En el texto constitucional se expresa el Estado plurinacional autonómico. Este es el símbolo del Estado plurinacional del Ecuatorunari —creo que Ollanta Umala también lo utilizó—. [Muestra una bandera similar a la wiphala].

¿A quién le dimos la misión para que se consolide el Estado plurinacional? [Exhibe la bandera del Movimiento Al Socialismo, MAS]. Una gran misión.

A veces me dicen: Tomás, has hecho banderas, pero no son las verdaderas. Yo no conozco las banderas ajenas, pues.

El símbolo del capitalismo: Estados Unidos. [Despliega la bandera de ese país y luego muestra una bandera comunista]. Me dicen: Esta no es la hoz y el martillo, esta es la media luna. Pero no la conocemos muy bien; somos indígenas y podemos equivocarnos.

[Extiende hacia el público, en un lado, la bandera de Estados Unidos y al otro lado, la comunista. Luego, despliega la bandera del MAS al medio] ¿Dónde va? ¿Va aquí o aquí? [Lleva la bandera del MAS hacia una y otra bandera]. Seguramente ustedes, con la capacidad intelectual que tienen, dirán a dónde va. Les estoy mostrando un debate que no está claro. Ahora bien, con la reconstitución del Qullasuyu buscamos la consolidación de éste. [Deja las banderas a un lado y muestra el poncho]. El Estado plurinacional todavía es un paso hacia la reconstitución del Qullasuyu.

2 En esta parte de su exposición, el disertante empezó a desplegar una serie de banderas como apoyo visual a su ponencia. Para asegurar la comprensión del lector se incluirán, entre corchetes, textos aclaratorios que corresponden al editor. (N. del E.).



El público
pregunta
y comenta

Quisiéramos que el MAS apunte a reconstituir el Qullasuyu consolidando el Estado plurinacional

¿En qué estado se encuentra el Conamaq con relación al respeto del chachawarmi como autoridad? Yo soy parte del Conamaq y lamentablemente la organización se ha visto mal al respecto. Usted dice que hay oposiciones que no nos dejan seguir los caminos, pero para eso está el Conamaq. (Cecilia E.).



Como mencioné, soy ex autoridad del Conamaq. De todos modos, bien vale la pregunta sobre el ejercicio dual del gobierno comunitario.

Es cierto, tenemos muchas dificultades porque la educación en Bolivia, que ha sido transculturizante, aculturizante y alienadora, ha calado profundamente en los pueblos indígenas. Nosotros mismos en los ayllus, creyendo como un buen camino para la superación, hemos pedido escuelas para citadinizarnos y españolizarnos. Ahora nos está costando descolonizarnos.

Esa es una realidad. El patriarcalismo llegó a los ayllus y dañó, inclusive, a las familias. Eso no lo podemos ignorar. Por eso el Qullasuyu está en proceso de reconstitución, no está reconstituido; eso hay que tenerlo claro. Una vez que logremos la reconstitución —es un ideal, por supuesto, y uno de los objetivos fundamentales del Conamaq—, entonces, seguramente haremos el pleno ejercicio del chachawarmi [o autoridad dual hombre-mujer].

Nuestra cosmovisión es clara: tata wilka, inti wilka, pajsi mama. Pajsi mama no puede pretender ser padre sol, padre inti o tata wilka, ni tampoco tata wilka, tata inti o padre sol pueden pretender ser madre luna, pajsi mama o mama qilla. Esta cosmovisión nos dice que es fundamental el ejercicio dual. Gracias al ejercicio dual del chachawarmi viene la wawa [o bebé], que luego es llokalla [o niño] y después forjamos al jaqi [u hombre] para el chachawarmi.

Eso aún no se difunde en las escuelas y es una gran debilidad. Por eso el Conamaq tiene el reto de cumplir con el ejercicio dual. Seguramente están diciendo: Ahí vemos al tata Tomás Huanacu solito, ¿dónde está su t'alla [o pareja]? Esa es la pregunta que siempre se hace. Pero somos víctimas del modelo y éste no nos permite estar siempre juntos. Además, este modelo ha hecho que nuestras parejas no sean esclarecidas en el tema político y en los debates. Esa es nuestra debilidad.

Por eso dicen: A las mamas [o señoras] siempre las llevan como florero de mesa, sólo sirven para pijchar. Pero la simbología que mencioné expresa nuestra cosmovisión.

A seis años de gobierno, ¿a qué bandera cree que apunta la bandera del MAS: a la de Estados Unidos? (Juan José, estudiante de Ciencias Políticas).

Les he mostrado las banderas para que ustedes, con el discernimiento, la capacidad intelectual y la información que tienen, sitúen a dónde está apuntando. El Conamaq pretende que comprendan que el objetivo mayor es llegar al poncho, al aguayo y la qhawa —esa es la reconstitución—, que no son sólo vestimentas folklóricas, sino el estatuto del gobierno originario que hace una crítica a la civilización occidental, que hace una crítica a Sócrates, a Platón, a Aristóteles y a casi todos los filósofos del mundo occidental. Nosotros quisiéramos que [la bandera del MAS] apunte hacia la reconstitución del ayllu, pero pasando por consolidar el Estado plurinacional, porque éste es para nosotros, el Conamaq, solamente un paso hacia el fin último que es la reconstitución.

A propósito de lo que sucede con el TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécurre), ¿cómo se pueden combinar la visión desarrollista y la de los pueblos indígenas del vivir bien? (Yajaira Barriga).

Debemos ver cómo nos encontramos en el “mundo”, en la Pachamama. Todos sabemos que está sumamente dañada por el calentamiento global. Eso nos dice que debemos buscar el vivir bien, y el vivir bien no es el desarrollismo. Apunta a que retomemos la sabiduría de nuestros ancestros para llegar al vivir bien.

¿Qué políticas alternativas al extractivismo de los recursos naturales debería tomar el gobierno? (Carmelo de la Cruz).

Los pueblos indígenas no son totalmente opositores a un modelo extractivo. En Perú los llamaron “perros del hortelano”; no es así. Nosotros decimos que se exploten los recursos con el consentimiento del pueblo y de manera racional y adecuada. En Bagua había oposición al ingreso de empresas petroleras a territorio indígena y murieron más de 30 personas. En otros países como Guatemala y Colombia hay problemas, los mapuches están enfrentados con el Estado chileno. Es que, lamentablemente, para cumplir sus políticas, los Estados tienen que apuntar a las industrias extractivas.

Si hoy hablamos del TIPNIS, mañana hablaremos del Madidi y de todas las reservas naturales del país. Mi preocupación es cómo estamos avanzando como Estado con relación a los recursos naturales. (I. Mendoza).

Primero debemos hacer que se cumpla la Constitución y el derecho internacional. Además, debe haber una reflexión profunda en nosotros sobre qué queremos y cómo queremos vivir. En algunos debates que hacemos nos preguntamos para qué traer otro desgraciado más a este mundo. Si vamos a talar los bosques, eliminar la biodiversidad, afectar al medio ambiente y profundizar el cambio climático, nuestros hijos y nietos van a ser los futuros desgraciados.

Los expositores casi han coincidido en que los pilares y la base que se están construyendo en este nuevo Estado son muy débiles. Quisiera que me diga cuáles son esos pilares y cómo deberíamos reforzarlos. También valdría la pena profundizar sobre la combinación de los dos modelos de desarrollo. (Isaías Rojas, Red de Participación Ciudadana y Control Social).

Hay debilidades porque somos siempre imitadores: imitamos a occidente y a su cultura; queremos ser otra Norteamérica, otra Europa; queremos ser potencia y ser depredadores. Pero solamente son intenciones y sólo llegamos a ser malos imitadores. Alguien decía que han pasado cinco siglos en los que Europa nos ha venido educando, pero se les ha terminado el discurso —del capitalismo

y del socialismo— y no saben qué discurso retomar. Ahí está la propuesta de los pueblos indígenas: el vivir bien es un paradigma para occidente.

Quisiera saber si el Conamaq tiene algún ente fiscalizador. Me han mostrado los pasaportes y visas [de sus miembros] y viajan más que el Presidente. Quisiera saber si el Estado les da viáticos y pasajes, o si lo hace el país que los convoca, y qué tipo de discurso dan en el exterior. (Santos Ramírez, estudiante de Ciencias Políticas).

El sistema de las Naciones Unidas creó en 2000 un foro permanente que cuenta con un fondo para los pueblos indígenas. Orgánicamente, no lo usábamos, pero recientemente, con la visibilización de los pueblos indígenas, nos invitan a espacios de debate y pagan los costos para viajar a Nueva York o a Ginebra. El Conamaq también acepta la invitación de otras instituciones para estar en reuniones importantes. No hay que ignorar que organizaciones como la nuestra no tienen fondos propios. Raras veces el Estado, a través de la Cancillería, nos hace llegar invitaciones. Cuando es así debemos estar de la mano de la delegación boliviana y no nos podemos expresar sobre el tema de la reconstitución, tenemos que hablar de lo que piensa el Estado.



Raúl Prada

Miembro de Comuna, ex constituyente y ex viceministro de Planificación Estratégica del Estado. Docente e investigador de la Universidad Mayor de San Andrés, UMSA.

Antecedentes y objetivos de un Estado plurinacional bajo amenaza

El expositor describe la gestación de la idea de un Estado plurinacional a partir de la acción de diversos sectores sociales —especialmente indígenas—, la forma en que ello se plasmó en la Constitución y los equívocos que aparecieron en el camino, algunos de los cuales, según él, han derivado en la negación del proyecto plurinacional y del modelo del vivir bien. El conflicto por el TIPNIS exhibe esos retrocesos y una reconfiguración de alianzas entre el gobierno y distintos actores unidos alrededor del desarrollismo extractivista.

Hay que tratar el tema del Estado plurinacional siempre a partir de las condiciones en que se encuentra el debate. Y las condiciones de hoy no son las mismas que cuando empezábamos el proceso constituyente o cuando se daban las discusiones en el Pacto de Unidad, formado por las organizaciones indígenas y campesinas¹. No hay que olvidar que el Pacto de Unidad fue fundamental porque elaboró un documento sobre el Estado plurinacional, social y comunitario, que fue entregado como mandato a los constituyentes y que sirvió en las mesas de las 21 comisiones de la Asamblea.

Ahora hay otro contexto y muy complicado. Una vez que se aprueba la Constitución Política del Estado por el 64 por ciento de los bolivianos, supuestamente debíamos esperar su cumplimiento. Esto significa por lo menos dos cosas: la muerte del Estado-nación, que es la expresión colonial del Estado liberal y de la República, y la construcción del Estado plurinacional, comunitario y autónomo. Sin embargo, hasta la fecha, se ha hecho todo menos eso. Se ha restaurado al Estado-nación y a su mapa institucional con sus normas y estructuras liberales. Así, en vez de descolonizarnos, estamos recolonizando.

Las condiciones del debate, además, ahora deben ser pensadas desde el conflicto por el TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure], el cual nos muestra, en toda su desmesura, lo que está ocurriendo.

Finalmente, el poder termina tomando al MAS [Movimiento Al Socialismo] de la misma manera que acabó tomando al PT [Partido de los Trabajadores del Brasil], a Rafael Correa y al gobierno de Venezuela. No habían tomado el poder, sino que éste los tomó. Los supuestos transformadores se transforman en el poder y terminan ejecutando las lógicas del poder.

Las lógicas del poder no son abstractas, son concretas, aunque se desarrollan en ámbitos con relaciones tremendamente complejas. Es la geopolítica del sistema-mundo capitalista en el que hay un centro de acumulación ampliada de capital y una periferia que le transfiere nuestros recursos naturales. En ese marco fijado por el poder nos movemos.

¹ El Pacto de Unidad está conformado por la CNMCIQB-BS, la Cidob, el Conamaq, la CSUTCB y la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores). (N. del E.).

En ese ámbito del poder hay operadores. Los grandes operadores son, por una parte, las empresas transnacionales inscritas en el ciclo del capitalismo norteamericano, cuya estructura está dominada por el capital financiero, y, por otra parte, los Estados-nación.

■ El surgimiento y papel de los Estados-nación

Los Estados-nación se constituyeron en un momento en el que se produjeron dos fenómenos fundamentales:

Por primera vez el Estado forma parte de la lógica del capital y funciona como su instrumento. Ya no son Estados territoriales independientes del capital, como era el caso de los Estados portugués y español.

El segundo fenómeno, que se produce en el ciclo del capitalismo inglés, es la Revolución Industrial. Ésta transforma estructuralmente al capitalismo al trastocar profundamente las condiciones de reproducción del capital. En esa situación surge la disputa con España y Portugal por el monopolio que poseían esos imperios sobre sus colonias. Por eso no es extraño que los ingleses hubieran armado a los ejércitos independentistas.

¿Y para qué sirven los Estados-nación en la periferia? Son Estados-nación subalternos y supeditados a la geopolítica del sistema-mundo capitalista. Son operadores de la transferencia de nuestros recursos naturales. Y si no sirven para eso, se saca a sus gobiernos o se los invade; se puede hacer con ellos cualquier cosa. Así es la lógica imperial.

En esa situación surgen las primeras crisis del siglo XVIII, con la plata y las reformas borbónicas. Hay levantamientos indígenas que se oponen a esas reformas porque eso supone la ruptura de un pacto colonial entre la administración española y la autonomía indígena; una relación mediada por los caciques.

Inicialmente, el levantamiento se produce contra los caciques —de los jilakatas contra aquéllos— y luego contra las reformas borbónicas. Después, empieza a adquirir un carácter anti colonial y descolonizador, aunque en muchos casos se lo hacía en nombre del rey Felipe. Es una etapa tremendamente compleja que debe ser estudiada con minuciosidad para comprender nuestro presente. Posteriormente, durante los períodos republicanos, se vuelven a suceder los levantamientos indígenas, primordialmente en defensa de tierras comunitarias o por su recuperación. También se dan pactos, aunque de una manera perversa. El proceso en el que se resuelven estas contradicciones es el de la constitución del Estado-nación. Podríamos decir que éste se instituye con la Revolución Nacional de 1952. La Constitución plurinacional de 2009 ha planteado la ruptura histórica con el Estado-nación; sin embargo, la experiencia reciente del proceso en curso nos muestra las grandes dificultades de lograr esta ruptura.

¿Por qué no podemos zafarnos del Estado-nación?, ¿por qué no podemos zafarnos tan fácilmente de las estructuras coloniales inscritas en nuestros esqueletos?

■ La urgencia de analizar descarnadamente lo que está pasando

Estamos en una etapa en la que necesitamos discutir a fondo estos temas y hacerlo con investigación. Ya no estamos en la etapa de la lucha ideológica cuando necesitábamos grandes discursos y narrativas para interpelar al neoliberalismo y al colonialismo y para encaminarnos en una propuesta descolonizadora. Ahora debemos entender lo que está pasando y verlo de una manera descarnada, transparente y sin mitos. Si nos quedamos con éstos sólo oscureceremos la discusión, lo que impedirá actuar en el presente para lograr las transformaciones que nos hemos propuesto. El tema es ese.

¿Qué se muestra con lo del TIPNIS? Lo que también mostraba el gasolinazo: que el gobierno no se encaminaba de ninguna manera hacia la construcción del Estado plurinacional. Si revisamos sus leyes, todas son inconstitucionales; son leyes que restauran el viejo Estado, no son fundacionales ni están edificando el Estado plurinacional.

Un Estado así significa construir un pluralismo institucional, administrativo y normativo. Significa poner en práctica lo que los indígenas de Ecuador y Bolivia, lo que los indígenas zapatistas y los de Guatemala —a diferencia del pensamiento y planteamiento marxista— habían pensado: una transición distinta y posterior al capitalismo.

Lo que el marxismo propuso fue la transición a la dictadura del proletariado —no discutiremos sobre eso ahora—, mientras que los indígenas proponían una transición del capitalismo y la modernidad hacia lo plurinacional y descolonizador. Es otra propuesta teórica y política. Es, a diferencia del marxismo, una alternativa civilizatoria diferente a la modernidad capitalista y al desarrollo.

Esa propuesta formó parte de la matriz de las discusiones del Pacto de Unidad y de la Constituyente. Esa idea latía en los movimientos sociales que habían abierto el horizonte hacia el Estado plurinacional. Fueron los movimientos de la coordinadora del agua, de los indígenas y de los campesinos en septiembre de 2000; las articulaciones entre El Alto y los sindicatos campesinos en octubre de 2003; y la marcha indígena de tierras altas y bajas en 2002, que no pedía elecciones, sino asamblea constituyente.

Eso era lo más lógico, porque la vía electoral sólo restauraría las lógicas de poder, las lógicas liberales. El planteamiento del Conamaq [Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu] y de la Cidob [Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia] era coherente. Pero la decisión política se encaminaría por las elecciones y con eso se producirían grandes confusiones.

■ Las confusiones y el MAS

Una de las grandes confusiones fue que el MAS [Movimiento Al Socialismo] era el representante de los movimientos sociales, cuando nunca lo había sido. Los movimientos tenían su propia capacidad de convocatoria, su orgullo y su propia capacidad de autogestión; eran movimientos autogestionarios que pensaban en la asamblea constituyente y de ninguna manera en las elecciones.

El MAS era visto, más bien, como un movimiento cocalero; importante, aunque en comparación con los movimientos autogestionarios, aparecía como uno de los más conservadores y en el que se había refugiado la vieja izquierda. Contaba con la estructura minera de los relocalizados que habían migrado al Chapare y con la habilidad de los ideólogos de izquierda de esa época (como Filemón Escóbar), quienes veían la oportunidad de convertir la defensa de la coca en una lucha anti imperialista. Algunos tenían proyectos guerrilleros, otros, planes insurreccionales y otros, objetivos francamente electorales. Pero, de todas maneras, esos proyectos padecían los límites de la vieja izquierda, mientras que los movimientos sociales estaban más allá: cuestionaban los límites de la modernización de aquélla.

Pero el MAS llegó a ser la segunda fuerza en 2002. Después comenzaron a plasmarse claramente las diferencias, sobre todo en el debate sobre la nacionalización. La propuesta del MAS era 50%-50% de ingresos por el gas para el Estado y las empresas, mientras que la propuesta de El Alto y de los movimientos sociales era la nacionalización de los hidrocarburos. Había muchas diferencias que se acumulaban para el debate, pero que no se discutían ni se abordaban plenamente.

Llegó 2005 y el gran conflicto de mayo y junio. A los movimientos sociales rurales y urbanos se incorporaron los mineros y con eso creció el perfil complejo de los movimientos. Se tomaron La Paz, Oruro, Potosí y Sucre, y se obligó al Congreso a un salto mortal de sustituciones constitucionales y renuncias para que Eduardo Rodríguez asuma la presidencia y responda a un nuevo mandato popular: la convocatoria a elecciones.

El mandato a ese presidente ya no era la convocatoria a asamblea constituyente ni la nacionalización de los hidrocarburos encomendados a Carlos Mesa. ¿Por qué? Porque se dijo que Mesa no había cumplido porque no era de nuestra clase ni era nuestro gobierno, por lo tanto teníamos que nombrar a un gobierno que cumpla con la agenda de octubre.

Sabemos lo que vino después de las elecciones de 2005. El desenlace político catapultó a un presidente indígena, todo el mundo se sintió regocijado por eso y hubo una gran fiesta política. Era el comienzo de la descolonización y de la ruptura de todas las estructuras coloniales: simbólicas, psicológicas, políticas, etcétera.

Nadie quería arruinar la fiesta ni discutir y poner sobre la mesa el temario que estaba pendiente. Y así se produce la segunda confusión: que el MAS es el gobierno de los movimientos sociales; cuando nunca lo fue.

■ Lo que representa el TIPNIS

Hay confusiones que se deben tomar en cuenta para entender qué es lo que está pasando; qué es lo que pasa en el TIPNIS.

Lo que se descarna en el TIPNIS es una cosa muy compleja. Desde los años 70, con la masacre del valle y el discurso katarista, pasando a 1990 con la marcha indígena de tierras bajas, y a 2002, con la marcha de tierras bajas y de tierras altas; todo esto es la construcción política de un sujeto en sentido teórico: el sujeto indígena, que sustituye al sujeto obrero.

Esa es una revolución indígena descolonizadora —si podemos utilizar la palabra revolución— que significa no solamente la incorporación de las cosmovisiones indígenas, o de los derechos de las naciones y pueblos indígenas y originarios en la Constitución, o del criterio de una transición descolonizadora a cargo del Estado plurinacional comunitario y autonómico, sino también significa un modelo alternativo: el *sumak kawsay* o *suma qamaña* y el *ñande reko*, traducidos en Bolivia como el vivir bien. Eso significa un modelo alternativo.

Eso es lo que pusimos en la escena internacional y en los discursos del Presidente: que lucharemos por la defensa de los derechos de la Madre Tierra. En Tiquipaya declaramos la guerra al capitalismo y a la modernidad. Hacemos una conferencia que es una contracumbre y decimos que las causas estructurales del cambio climático tienen que ver con el modelo civilizatorio capitalista, moderno y desarrollista. Son resoluciones muy fuertes, firmadas por todos los países del Alba [Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América] y vinculantes para el país.

A partir de entonces, el Pacto de Unidad retoma la tarea y formula una ley de la Madre Tierra que recoge las resoluciones de Tiquipaya y plantea una cosa fundamental: no son recursos naturales, sino bondades, componentes, ciclos vitales integrados y seres que tienen derechos en la Madre Tierra. Ese proyecto de ley está en la Asamblea Legislativa y hasta ahora no lo quieren aprobar. ¿Por qué? Por una cosa muy clara.

El TIPNIS pone en evidencia que en este proceso hay dos proyectos que no se pueden juntar y que ya se están enfrentando. Uno plantea la continuidad del modelo extractivista, capitalista, dependiente y desarrollista; es la continuidad de todo lo que ha hecho la república hasta ahora. El modelo extractivista es un modelo colonial porque el carácter colonial de la geopolítica del mundo capitalista es reducirnos a exportadores de materias primas. El otro modelo es el indígena, el modelo del vivir bien.

Ambos se están enfrentando en el TIPNIS y ha quedado en evidencia que el gobierno escogió por dónde ir: por el extractivismo.

■ El modelo que escogió el gobierno, el poder externo y las nuevas alianzas

Hay un código minero que lo van a aprobar, pero no saben cómo porque hay una ley de la Madre Tierra en la agenda y un discurso previo sobre la Madre Tierra. Es un código minero que le asigna una gran responsabilidad a la inversión pública y a las grandes empresas transnacionales.

Luego tenemos una supuesta nacionalización, aunque en realidad los contratos de operación les han entregado todo el control técnico a las transnacionales. Estamos en manos de ellas. Las transnacionales mineras e hidrocarburíferas gobiernan.

¿Quién gobierna cuando estalla lo del TIPNIS? Gobierna la OAS, la empresa brasileña que va a construir la carretera a través de ese territorio. Las empresas de ese país están construyendo nuestros caminos y van a construir San Buenaventura, donde no se plantará caña, sino palma para agrocombustibles. ¿Quién gobierna? Vamos a hacer macro hidroeléctricas —lo dijo el Presidente ayer [14 de septiembre de 2011]— para darle energía a una potencia emergente que es Brasil. (Hay un reacomodo de la estructura del poder mundial con las potencias emergentes: México, Brasil, India y, fundamentalmente, la China).

El conflicto por el TIPNIS ha destapado todo esto. En él se enfrenta el proyecto por el que se ha peleado entre 2000 y 2005, que se expresa en la Constitución y al que están defendiendo los indígenas del Conamaq y la Cidob.

¿Quiénes están al otro lado? Obviamente, el gobierno y todo su aparato, pero además las transnacionales y el gobierno del Brasil. Estamos supeditados a la política de ese país: el IIRSA [Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana] es el proyecto hegemónico de ese país, y el TIPNIS está incluido en él.

¿Quiénes más? La gran sorpresa es la siguiente: Lula viene desesperado a hablar con Evo, luego hay una reunión en Santa Cruz, ¿quién la financia?, ¿quiénes más están ahí? La Cainco y las trillizas: la CSUTCB, las Bartolinas y los Interculturales² (que deberían seguir llamándose colonizadores porque no respetan la condición intercultural y menos aún en Yucumo³). Esa es la nueva alianza.

Hay nuevas alianzas entre quienes apuestan por los proyectos extractivista y desarrollista, por el proyecto cocalero y, lastimosamente, por el proyecto cocainero. Hay alianzas con los agroindustriales de Santa Cruz —que también apuestan por el desarrollismo con la ampliación de la frontera agrícola— y con las transnacionales.

Ese es el frente que se ha abierto. ¿Quién va a ganar? No lo sabemos. ¿Quiénes tienen posibilidades de ganar? Lo sabemos. Pero si se pierde el TIPNIS habrá muerto el proceso. Si no cruza esa carretera por el TIPNIS todavía habrá una posibilidad de reconducir este proceso.

2 Las organizaciones a las que alude el expositor son: la cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (Cainco), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIOS-B) y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). (N. del E.).

3 En septiembre de 2011, cerca de esa población, afiliados a la CSCIB impidieron el paso de la Octava Marcha Indígena. (N. del E.).



Seguir apostando al extractivismo es una locura y es apostar por una ilusión

Escuché a los expositores que lo plurinacional significa admitir a todos y a las diferencias. Sin embargo, el hecho de establecer diferencias entre una y otra persona, entre las culturas tradicionales, provoca discriminación. El nombre de Estado plurinacional, ¿nos une o nos divide? (Luis Miguel, estudiante de Ciencias Políticas de la UMSA).

Veo una férrea oposición al gobierno, muy interesante y objetiva. Sobre el asunto de la plurinacionalidad, al margen de que estamos dividiendo al país, hay una discriminación "positiva" que les da ciertas ventajas a los pueblos originarios y a los indígenas, que posiblemente no ayude a la unidad del país. (Juan Víctor López, postulante a la carrera de Derecho).



Este Estado de transición tiene una condición plurinacional, una condición comunitaria, una condición autonómica y, obviamente, esto implica una condición intercultural. ¿A dónde apunta todo esto? A una transición transformadora hacia el macromodelo del vivir bien. Éste es el modelo civilizatorio alternativo al capitalismo, a la modernidad y al desarrollo. Ese es el sentido de la Constitución.

El planteamiento de lo plurinacional ha traído problemas desde un principio. Las críticas han ido en el sentido de que nos desunirá, que cada nación pedirá su autodeterminación y, por lo tanto, nos dividiremos. Eso responde a un miedo o sentimiento que no evalúa claramente el significado de lo plurinacional.

Tomaré palabras de Eugenio Raúl Zaffaroni, una autoridad constitucional, y quizás también de Bartolomé Clavero y de Rubén Martínez Dalmau, quien apoyó a la Constituyente. Estamos hablando de un nuevo constitucionalismo. El nuevo constitucionalismo latinoamericano, ya estudiado en Europa, comienza con la Constitución colombiana de 1991 y se continúa con la brasileña, luego la venezolana, la anterior ecuatoriana, la boliviana y la última Constitución ecuatoriana.

Estas constituciones se diferencian de las europeas y norteamericanas en que, primero, son participativas; segundo, no las hacen los doctorcitos y son ampliamente discutidas; y tercero, son ampulosas: no son 20 artículos, sino cientos (la Constitución brasileña tiene 800 artículos). Es una

nueva forma de pensar que considera a la Constitución no sólo como una norma de normas, sino como un instrumento que debe permitir transformaciones y resolver los grandes problemas. En ese marco también se habla del constitucionalismo andino, fundamentalmente de los casos de Ecuador y Bolivia.

No se pueden interpretar las constituciones de estos países a partir del derecho y del constitucionalismo, son necesarios un pensamiento pluralista y un movimiento deconstructivo de los paradigmas. Por eso se pierden los abogados y terminan interpretando artículos como si tuviéramos que encontrar los artículos claves, cuando se trata de una interpretación integral, desde el espíritu constituyente, es decir, desde el preámbulo (en eso coincido con Xavier Albó cuando planteaba una lectura de la Constitución desde el preámbulo).

Luego, la Constitución, en su primer artículo, plantea un “pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico”. Si alguien no es capaz de pensar pluralmente está perdido. No se podrán interpretar estas constituciones desde las visiones universales; hay que pensar pluralmente y, obviamente, ese tipo de pensamiento está en las cosmovisiones indígenas porque son animistas e inmanentistas. (También están las teorías de la complejidad).

Entonces, estamos planteando una transición post estatal que se mueve en distintos planos —culturales, económicos— y con transformaciones institucionales y estructurales que tienen que ver con algo que dice la Constitución muy claramente: somos un sistema político en el que se hace un ejercicio plural de la democracia (democracia directa, democracia comunitaria y democracia representativa).

Ese desafío se lo recoge en el título VI de la Constitución sobre la participación y el control social. Éste plantea la construcción colectiva de la decisión política, de la ley y de la gestión pública. Eso es el Estado plurinacional: una profunda democratización dentro de los códigos de la interculturalidad emancipadora. Eso es, por lo menos, lo que se ha tratado en la Constitución. No sé si lo hemos logrado.

Sabíamos que había una interculturalidad que venía del pluralismo liberal y que arrojó instrumentos importantes como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es un pluralismo liberal que no hay que descartar, pero en la Constitución se trató de ir hacia un pluralismo emancipador y descolonizador.

Entonces, a quien preguntó sobre si el Estado plurinacional nos divide o no, le plantearía la siguiente interrogante: si acaso lo que nos ha unido, más bien nos dividió. Porque esa unión del Estado-nación consistió en un proyecto mestizo colonial que invisibilizó nuestra propia pluralidad y diversidad.

Eso no sólo ocurrió en Bolivia o en el sur, también pasó en Europa. Los Estados europeos terminan de constituirse después de sus grandes avances y de la tarea emprendida por sus grandes administraciones extraterritoriales en el combate a sangre y fuego por hacer desaparecer las múltiples lenguas de las colonias. La colonialidad es un asunto complicado que nos ha afectado a unos y a otros y, obviamente, ha sido un instrumento al servicio de la acumulación de capital. Es una interpretación posterior e ideológica decir que el Estado se conforme a partir de la nación; al respecto, las investigaciones de Immanuel Wallerstein establecen meridianamente que la nación es una construcción estatal. Primero se construye el Estado, y su legitimación ideológica es la invención de la nación; ésta es una comunidad imaginaria.

Las rebeliones del siglo XVIII en Perú, Bolivia y Ecuador se enfrentaron a estas formas coloniales. No obstante, esta lucha anticolonial se dio en diferentes contextos, y es importante reflexionar sobre ellos. Por ejemplo, es distinta la situación durante la Guerra Federal. En esa ocasión, Zárate Willka llegó a un acuerdo con Pando en términos de un sistema federal; ahí se piensa en un federalismo aymara a partir de un nacionalismo aymara. Sin embargo, por miedo al ejército aymara,

norteños y sureños, liberales y conservadores, o federales y unitarios apresuran un acuerdo que termina con una solución estrambótica: ya no hay federalismo, sino el traslado de la sede de gobierno. Esos son los límites de la clase política.

Un debate similar lo tuvimos en la Comisión de Visión de País. Claro que sí. Dijimos: Si es un Estado plurinacional, no puede ser unitario, tiene que ser una confederación de naciones. Eso está en los anales de la Asamblea Constituyente y en el informe en minoría de la Comisión, que fue más bien un informe de izquierda y no de derecha.

Hubo este tipo de debates, pero no se los pudo recoger por los mismos miedos de quien hizo la pregunta en el público. Había posiciones conservadoras en nuestros compañeros, indígenas y campesinos. Tenían terror a que discutamos sobre una confederación de naciones porque el mito de la unidad, del Estado unitario, estaba muy impregnado en ellos.

Luego, una vez que se llegó a la solución del Estado unitario, social, de derecho plurinacional, comunitario y con autonomías, se planteó una acción concreta: Hagamos un nuevo ordenamiento territorial, ¿cómo vamos a construir el Estado plurinacional si no hay un nuevo ordenamiento territorial? La expresión espacial del Estado-nación es la geografía política de los departamentos; no podemos mantenerla y también tenemos que cambiarla si es un Estado autonómico.

Pero nadie se atrevía porque nadie quería que le toquen su cantón o su provincia. Las posiciones conservadoras también estaban entre nosotros. Además, las alianzas que se dieron en la Constituyente fueron complicadas; inclusive, algunas compañeras se aliaban a las asambleístas de la derecha en temas como el aborto y las opciones sexuales.

Lo plurinacional nos une porque expresa de manera coherente, no solamente nuestra diversidad, sino los proyectos civilizatorios latentes. Además expresa una cosa muy bonita: hay que pensar lo plurinacional no sólo desde la perspectiva de lo plural cultural o plural civilizatorio, sino también desde la perspectiva territorial: los ecosistemas.

Lo plurinacional es una dimensión que plantea otro tipo de cambios en plena crisis del capitalismo, en plena crisis civilizatoria de la modernidad y de estos Estados

La propuesta indígena, que comienza con el levantamiento zapatista y termina con los levantamientos bolivianos, es un planteamiento inquietante que va más allá de las propias propuestas políticas concebidas dentro de los límites de la modernidad.

El planteamiento es en serio y tiene consecuencias políticas; no sólo son enunciados de unos intelectuales, sino que es un producto del saber colectivo. Estas propuestas han sido construidas colectivamente en congresos y reuniones. El tata Tomás Huanacu, también expositor en esta mesa, sabe muy bien de eso y cómo se construyó en la Constituyente.

Lo interesante de estos planteamientos de transición es que en su formulación y expresión ya desapareció el intelectual y el partido; son sujetos colectivos los que están emergiendo. Si queremos entender el Estado plurinacional, por lo menos deberíamos acercarnos al "pensamiento del sur" propuesto por Boaventura de Sousa Santos, a la sociología de las ausencias, a la sociologías de las emergencias, a la ecología de los saberes y a la ecología de las temporalidades.

Creo que el conflicto por el TIPNIS abrió un debate que data del siglo XIX entre lo que es el salvajismo y la civilización. Es decir, ¿hacia dónde van los pueblos indígenas?, ¿se los va a civilizar?, ¿se quedarán “salvajes” o estancados en la historia, viviendo de la naturaleza como han siempre vivido? O a título de civilización, ¿se les entregará desarrollismo? ¿Cuál es su posición al respecto? ¿Qué hacer con los pueblos indígenas? (Frany Gómez).

Hay que empezar a pensar pluralmente. Ese es el gran desafío y, además, salir del cuento de la modernidad, el progreso, el desarrollo y de lo que he escuchado aquí: el tema de lo salvaje, de los bárbaros y civilizados.

Ese es un cuento positivista de legitimización de la modernidad, tremendamente cuestionado, no sólo por racista, sino porque no tiene ningún sentido. ¿Por qué? Porque se ha descubierto que no hay una modernidad, sino muchas. La corriente de la subalternidad hindú lo ha planteado: estamos moviéndonos en una heterogeneidad de modernidades.

Serge Gruzinski, el historiador francés radicado en México, plantea que había otras modernidades posibles. Era otra modernidad la que construían España y Portugal —en convivencia!— con las noblezas indígenas (aztecas, incas y de todo lado). Era una modernidad que venía de la China y la India, articulada en la Nueva España por los jesuitas desde el punto de vista cultural y religioso.

Esta otra modernidad se clausuró abruptamente con la emergencia de otra modernidad que, vertiginosa, iría a disputar la hegemonía mundial y que se configuró a partir de la revolución industrial inglesa. Esas modernidades se expresan en los diarios náhuatl de nobles indígenas que empiezan a escribir sobre un renacimiento con una comprensión diferente de la modernidad y del mundo.

El asunto de la modernidad es muy complejo. Tenemos que dejar de creer que estamos moviéndonos en nuestra localidad, en nuestro sitio; no hay eso desde la Colonia. Desde esa época estamos atravesados por procesos muy complejos: nos hemos reconstituido de una manera barroca, y lo indígena ha adquirido un carácter de resistencia, pero esta reinención de lo indígena se hace en este espacio de modernidad.

Inicialmente, hay una invención de los conquistadores. Éstos tienen que llamar indígena al nacido en el lugar, a toda esa multiplicidad que habitaba el continente, el Abya Yala. Lo curioso es que en realidad los indígenas en Europa eran los nobles por herencia. Aquí, ese concepto se invierte con los términos de la dominación. La violencia cristalizada en mis huesos se revierte contra el dominador, dice Frantz Fanon, en *Los condenados de la tierra*.

Hay una reinención para actualizar utopías no realizadas, pero sobre todo para inventar un mundo emancipador. La propuesta indígena en el continente, en los Andes, no puede resolverse sólo aquí; ya estamos obligados a que sea una propuesta con características mundiales. Y eso lo hemos planteado en Tiquipaya. Allí se ha convocado a una internacional de los pueblos en defensa de la Madre Tierra, contra el capitalismo y la modernidad.

A propósito de lo que sucede con el TIPNIS, ¿cómo se pueden combinar las visiones de desarrollo desarrollista y del vivir bien de los pueblos indígenas? (Yajaira Barriga).

Esta discusión se da en el ámbito latinoamericano de las ciencias de vanguardia, más que en las ciencias académicas.

Esa pregunta no se puede responder desde el supuesto positivo del desarrollismo. Los marxistas latinoamericanos de los años 60 ya habían dicho que el desarrollo produce subdesarrollo y éste produce una dependencia de la que hay que salir. Entonces, seguir creyendo en el desarrollo

extractivista es seguir cavando en lo mismo, seguir constituyéndonos en esa dependencia y reproduciendo constantemente el subdesarrollo. Ese es un absurdo.

La respuesta está en nuestra Constitución y es muy clara: la economía plural. Ésta tiene que avanzar, fundamentalmente, a partir de una articulación complementaria entre las distintas formas de organización económica: la comunitaria, la privada y la estatal. Pero integradas hacia un fin, y ese fin tiene que ser la economía social y comunitaria con la perspectiva del vivir bien. Eso plantea una transición. Obviamente, de la noche a la mañana no saldremos del extractivismo, pero hay que empezar a salir porque si no estamos perdidos.

Así, cuando nos preguntan de dónde vamos a sacar la plata para la salud y la educación, es absurda la respuesta de que tengamos que seguir apostando por el extractivismo. ¿No se dan cuenta de que quienes verdaderamente ganan no somos nosotros?

Como dice Sergio Almaraz Paz: Aquí quedan los cementerios mineros, aquí quedan los huecos. Aquí no queda la ganancia; unos pocos ganarán: grupos de la burguesía intermediaria y los que están en el gobierno y se han hecho cargo del Estado. Quizás parte del derrame de todo esto vaya al Tesoro General de la Nación y a las burguesías intermediarias. Quienes ganan realmente y se llevan el gran pedazo de la torta son los que controlan los monopolios financieros, los que controlan la acumulación de capital.

Seguir apostando a eso es una locura, es apostar a la ilusión. No tiene sentido. ¿Cómo salir de eso? Hay que salir del modelo extractivista, apostar por otro modelo energético, por la soberanía alimentaria. Y eso significa, fundamentalmente, resolver los gigantescos problemas que se manifiestan en el mundo.

Es indispensable la armonía con los seres y los ciclos vitales integrales de la Madre Tierra. Si no, estamos perdidos. Ya una escuela marxista, la de Frankfurt, planteó que Marx se había equivocado al creer que era suficiente una crítica a la economía política; en realidad es indispensable una crítica a la matriz de la economía política capitalista, es indispensable una crítica a la modernidad. Y la modernidad produjo mitos como el progreso y que se puede dominar a la naturaleza.

La naturaleza es un invento moderno —no se hablaba así antes— que plantea una separación. No hay tal separación, nosotros formamos parte de ese *oikos*, de este hogar, y si lo destruimos nos estamos destruyendo a nosotros mismos. La propuesta más civilizatoria es la del vivir bien en contraposición con un proyecto destructivo, deforestador y depredador que es el capitalismo.



Adolfo Mendoza

Senador por Cochabamba. Sociólogo y docente universitario, con una maestría en Estudios Latinoamericanos, mención de Estudios Culturales, en la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito) y un doctorado en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México).

Conceptos para comprender al Estado plurinacional

El expositor plantea que el Estado plurinacional es una construcción colectiva en la que intervienen la reflexión teórica y la acción colectiva, y en la que se incluye a todos los sectores de la sociedad, con una vanguardia indígena como "núcleo irradiador" y con un "núcleo de lo común" que legitima el derecho a la diferencia.

Hay que leer las bases del Estado plurinacional desde una perspectiva comprehensiva. De otro modo no entenderíamos la situación actual, lo que ocurre con la marcha por el TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure], ni por qué razón este conflicto, además de ser una oportunidad, no tiene nada que ver con los conflictos anteriores en los que las partes debían ceder algo para encontrar un justo medio. Este no es el caso, sino que es la emergencia de una pluralidad de voces que necesitan definirse en la arena política, y ésta se ubica en las instituciones y también en la calle: la carretera, la senda, el lugar de la acción colectiva, el lugar de la marcha. Es un conflicto distinto, pero devela unas variables que nos pueden permitir adentrarnos en la profundización de un concepto profundamente polisémico: el Estado plurinacional.

■ El Estado plurinacional como construcción colectiva de conocimiento

Por esa razón, comenzaré con un primer concepto-hipótesis: el Estado plurinacional como construcción colectiva de conocimiento. Aquí adoptaré un poco de la metodología establecida por René Zavaleta Mercado cuando construyó los cinco conceptos de democracia en ese texto de 1979, *Las masas en noviembre*.

El Estado plurinacional como construcción colectiva de conocimiento implica hablar de tres ejes desde los cuales emerge la propia idea de Estado plurinacional: la acción colectiva, la teoría y el constitucionalismo.

Comenzaré por el tercero, pero muy esquemáticamente por razones de tiempo. Tiene que ver con el desarrollo de una comprensión distinta del concepto de constituciones. Son reflexiones en torno al constitucionalismo y al neoconstitucionalismo, especialmente, al neoconstitucionalismo latinoamericano. Esta última forma se expresa al calor de hechos que pueden brindarnos datos adicionales para la reflexión, entre ellos, la realización de asambleas constituyentes, no necesariamente derivadas, y desarrolladas principalmente en los países andinos. Están las experiencias de Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Otro eje —la acción colectiva— no puede desentenderse del anterior, ya que uno de los promotores de la reflexión constitucionalista fue el movimiento indígena de América del Sur. En la Asamblea Constituyente inicial del Ecuador [1997], la Conaie [Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador] fue la que formalizó el concepto de Estado plurinacional. Esa idea no logró plasmarse en la Constitución que emergió de esa Asamblea, pero continuó discutiéndose hasta la actual Constitución ecuatoriana. Eso, sólo como ejemplo.

El tercer eje es la reflexión teórica. En el mundo entero emergieron en la década de los 80, como fruto de la crisis del Estado-nación y de su manera de pensar, un conjunto de teorías: las llamadas teorías culturalistas o de estudios culturales, las corrientes de estudios postcoloniales, los estudios de la subalternidad, el multiculturalismo y los estudios del postliberalismo. En todos esos espacios, fundamentalmente académicos, empezó a emerger una duda racional sobre el concepto clásico de nación y sobre su capacidad de soportar una lectura no plural.

En Bolivia también se expresó esta reflexión. René Zavaleta planteó en la década de los 70 su manera de entender esta crítica al Estado-nación. En un apartado de sus escritos, bajo el subtítulo de “La crisis como método”, Zavaleta señala que Bolivia es una sociedad abigarrada, *no sólo* porque parecen sobreponerse distintas épocas, distintos modos de producción, etcétera. Todos nos hemos quedado con esa parte de la definición, la de sociedad abigarrada, pero nos hemos olvidado de ese “no sólo”. Como él era barroco en la manera de escribir, párrafos después encontramos esa respuesta a ese “no sólo”. Después de describir la heterogeneidad, Zavaleta dice: Pero no podríamos condenar la dispersión a la propia lógica de la dispersión; hay algo que garantiza un nivel de cohesión, que garantiza una unidad. Y, así, habla de la identidad boliviana. Está hablando de lo heterogéneo y al mismo tiempo de algo que garantiza un núcleo de lo común.

Entonces, encontramos a nivel académico, internacional y boliviano reflexiones que forman parte de esta construcción colectiva de conocimiento, de manera teórica, pero también práctica.

Recuérdese, desde otra corriente, el Manifiesto de Tiwanaku [1973] con el que se entienden las características del katarismo en Bolivia. Recuérdese también el libro del CIPCA *Por una Bolivia diferente: aportes para un proyecto histórico popular* —elaborado en 1989 y publicado en 1991 como indica Xavier Albó—, en el que hay un rastro de definición de lo plurinacional fruto de una reflexión muy intensa de más de diez años de existencia de esa institución. A propósito, recuerdo el Primer Encuentro de Estudios Bolivianos, en el Palacio Portales de Cochabamba, a principios de los años 80, en el que se hablaba de la reconstrucción diversa de lo colectivo frente a la crisis de la identidad clasista.

La reflexión sobre el concepto de nación, generada en esos espacios, formó parte de la construcción colectiva de la idea de lo plurinacional. Por eso digo que el Estado plurinacional debe verse como una construcción colectiva de conocimiento.

■ La importancia de la acción colectiva

Ahora bien, los ejes de la teoría y el constitucionalismo no podrían entenderse sin el eje de la acción colectiva. Ésta se gestó a inicios de los 70 con el movimiento katarista, siguió con la fundación de la CSUTCB [Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia] en 1979 y de la Cidob [Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia] en 1982.

Esta emergencia de una identidad colectiva indígena en términos plurales derivó en la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, halló su punto culmen en la Marcha por la Asamblea Constituyente y Territorio, entre mayo y junio de 2002, y experimentó dos tsunamis: la marcha de 2010, cuando se discutía la Ley Marco de Autonomías, y la actual marcha en torno al TIPNIS.

Normalmente se establece un eje común para la comprensión de la acción colectiva, pero son dos momentos distintos. No es lo mismo la marcha del 90 que la de 2002. Nada más pongo un

ejemplo, porque esta acción colectiva es la que impregna y da vitalidad a estas reflexiones, teórica y constitucionalista:

La marcha del 90 trataba de la dignidad, fundamentalmente (no sólo del territorio). Las consignas principales eran el reconocimiento y respeto de los pueblos indígenas. En la marcha de 2002 ya no estaba en juego su dignidad ni su reconocimiento Estatal o la incorporación de lo indígena al Estado, sino que estaba en juego la posibilidad de construcción de un Estado distinto.

Eso explica parte de la Participación Popular y la creación de las TCO [tierras comunitarias de origen]. ¿Por qué? Porque la marcha del 90 resultó en esta suerte de necesidad de incorporación de los indígenas al Estado y de reconocimiento por parte de éste.

En 2002 fue distinto. Echaré mano de un ejemplo que utilizó Slavoj Žižek para criticar al multiculturalismo. En este seminario, habló hace un momento Cecilia Uraeza¹. La reconozco como indígena, así como a los compañeros que han venido de la marcha [por el TIPNIS]; los respeto, no sólo los tolero. Pero, ¿quién soy yo para respetar y tolerar hablando desde un lugar dominante que no pone en tela de juicio mi identidad? Es muy bonito, desde un lugar dominante que no es puesto en tela de juicio, decir: Los reconozco, los respeto y los incorporo. Es una construcción racista de las relaciones con lo indígena. Y a eso se llama multiculturalismo. Eso estaba en juego en la década de los 90. En cambio, con la marcha de 2002 la situación fue distinta, porque no fue un asunto de incorporación al Estado-nación o de reconocimiento de parte de éste; era un asunto de construcción de un nuevo Estado. Por eso es vital la comprensión de la acción colectiva como parte de este concepto-hipótesis del Estado plurinacional como construcción colectiva de conocimiento.

■ Lo nacional plural se sustenta en lo indígena, pero va más allá

Otro concepto —no puedo extenderme mucho en su explicación— es el de Estado plurinacional como construcción imaginaria plural.

Recuerden el magnífico texto de Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*. El Estado plurinacional podría entenderse como una comunidad imaginada plural. ¿Por qué razón? Porque los tres ejes que mencioné en esa construcción colectiva de conocimiento arremeten contra la comprensión monocultural de la nación.

Seguramente algunos expositores se extenderán sobre esto. La comunidad imaginada plural significa lo nacional plural y eso implica no solamente el “reconocimiento” de las 36 naciones y pueblos, sino también el reconocimiento de diversidades y comunidades políticas preexistentes a la construcción del Estado plurinacional.

De ahí proviene una distinta visión de lo autonómico porque hay comunidades de sentido regionales, comunidades de sentido subregionales e incluso comunidades de sentido locales pugnano por la construcción de sus autogobiernos.

Así, el Estado plurinacional expresa la pluralidad de un conjunto de comunidades políticas que comparten un sentido común, pero al mismo tiempo tienen legitimidad propia en su diferencia. No es un asunto que tenga ver solamente con lo indígena originario campesino —aunque ese es el eje de la acción colectiva—, sino más bien implica reconocer la vanguardia para leer la diversidad en todo su contenido radical. La comunidad imaginada plural también tiene que ver con la cuestión de género. Por eso en la Constitución el catálogo de derechos está impregnado de una visión colectiva de éstos: derechos de la tercera edad, de personas

1 Presidenta de la Central Comunal Indígena de Urubichá. (N. del E.).

con capacidades especiales, de niños, niñas y adolescentes, de las mujeres, de las naciones y pueblos, y de las regiones.

Es decir, el carácter de lo nacional plural, salvo en una visión reduccionista, no se agota en lo indígena, aunque lo indígena sea el núcleo irradiador de la construcción del Estado plurinacional.

Otro concepto de René Zavaleta ayuda a comprender este sentido de vanguardia. Él decía que en determinados momentos hay minorías que actúan como mayorías de efecto estatal; hablaba de los mineros. Ellos, demográficamente, son un grupo muy pequeño, pero cuando la FSTMB [Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia] paraba durante el Estado del 52, paraba el país. Estas minorías que se convierten en mayorías de efecto estatal son las vanguardias.

En el caso de lo nacional plural, son las mayorías que fueron minorizadas estatalmente las que se convierten en una mayoría real de efecto estatal. En el 52 no sólo se nacionalizaron las minas, se nacionalizó la etnicidad. Con estas transformaciones estatales tal vez estamos viviendo el proceso inverso, y mucho más: de la nacionalización de la etnicidad, estamos pasando a la etnización de lo nacional. Ese es el sello de vanguardia de la nueva Constitución y del Estado plurinacional. También están presentes las autonomías —insisto—, aunque no se las puede ver como equiparables a lo plurinacional: este no es un Estado autonómico, sino un Estado plurinacional que se organiza territorialmente a partir de autonomías.

■ Estado plurinacional como construcción de la democracia radical

El tercer concepto que quiero citar es el de Estado plurinacional como Estado postliberal. En la ronda de preguntas y respuestas trataré de desarrollar esa idea porque siento que a partir de muchas posturas en la marcha [por el TIPNIS] y muchas posturas en el gobierno está muy vigente lo que llamo como “visión conservadora del Estado plurinacional”, muy vinculada con una perspectiva postliberal y con el multiculturalismo.

El cuarto concepto es de Estado plurinacional como Estado postcolonial. Éste plantea una variable no liberal y, más bien, descolonizadora del Estado.

El quinto concepto es el Estado plurinacional como construcción de la democracia radical. Cómo el núcleo de lo común legitima el derecho a la diferencia y cómo este derecho no niega lo común que nos une.

Tal vez esa es la discusión fundamental en el caso del TIPNIS: cómo construimos el núcleo de lo común evitando el fundamentalismo ecologista y el fundamentalismo desarrollista. Cómo el núcleo de lo común puede combinar elementos aparentemente contradictorios que se presentan de manera específica en este “conflicto” que, en realidad, es una oportunidad que marcará la historia estatal de los próximos años.



El público
pregunta
y comenta

Se enfrentan dos formas de conservadurismo en la construcción del Estado plurinacional

Pensaba si lo de la carretera por el TIPNIS es producto de un esencialismo de desarrollistas o de indianistas, si se impondrá una forma de pensar andinocentrista... Si estos pueblos permiten que se construya la carretera, ésta afectará sus áreas de pesca, caza y recolección, y su identidad. ¿Quién negocia su identidad?

¿ Qué estamos haciendo en este Estado plurinacional con relación al TIPNIS, cada uno, desde el lugar que ocupa en la testera? Al senador Adolfo Mendoza le pido que interponga sus buenos oficios en este tema porque puede ser que se levante un movimiento cívico popular. Evo Morales —me molesta decir “mi” presidente— dijo en Tiquipaya: Preservación del medio ambiente. Pero no se respeta el derecho a la consulta, sino que se toman las decisiones desde arriba, aunque la Constitución ordena hacer una consulta. (Wilber Tosubé Jiménez, presidente de la Asociación de Comités de Vigilancia del Departamento de Santa Cruz).



Contestaré esas preguntas en un bloque.

No es posible ver con un solo lente el estado actual de construcción del Estado plurinacional.

Es un error atribuirle odios y rencores al presidente Evo Morales. Tal vez él expresa lo que Marx dijo en su momento: Somos más hijos de la historia que de nuestros padres. Hay conflictos que no tienen por qué tener una carga personal. Descalificar al Presidente es descalificar el proceso de cambio, pero esto no niega que debamos ser críticos con respecto de las acciones del Ejecutivo, aunque también con respecto a nuestras propias acciones desde el lugar que ocupamos.

Un asunto preocupante en el caso del TIPNIS —pero que es un ejemplo para ver cómo el Estado plurinacional puede construirse de manera distinta— es el juego de los esencialismos y particularismos; éstos serían, en realidad, el reverso de la diferencia.

Si hay algo que garantiza la propia unidad es la diversidad, es la conexión entre la legitimidad del derecho a la diferencia y lo común que nos une. Pero si los intereses particulares aparecen como islas, inicialmente, y después como fragmentación, y se ponen por encima de los intereses colectivos, entonces estamos en un reverso de la construcción del Estado plurinacional.

Debemos tener en cuenta que cuando hablamos del Estado plurinacional y sus bases esto no necesariamente quiere decir una construcción a la luz única y exclusiva de nuestra visión guaraní, citadina, aymara o quechua, porque eso es pensar a partir del particularismo.

Es más, el Estado plurinacional puede construirse desde la cosmovisión de los pueblos y naciones, pero también desde el liberalismo. Hay muchos intentos de construcción de Estados plurinacionales irradiados del pensamiento multiculturalista (que en realidad es un pensamiento liberal). Eso es ingresar a este juego del reconocimiento y la incorporación que mencionaba en mi exposición. La lógica es totalmente distinta cuando hablamos un lenguaje diferente: no que el Estado me reconozca, sino que yo construyo con él un nuevo Estado.

Una forma de esencializar la construcción del Estado plurinacional es pensar que ésta sólo debe expresar el particularismo, sea indígena, regional o de género. Nada indica que no haya una construcción conservadora del Estado plurinacional, y eso es lo que ahora se debate en el caso del TIPNIS. ¿Por qué hay debate? Porque se ha generado un nuevo pluralismo político en el que hay diversas posiciones sobre temas concretos. La propia edificación del Estado plurinacional, de la nación plural, requiere de lo que ahora llamamos como confrontaciones, pero que son posiciones diversas que persiguen esa construcción.

Independientemente de las posiciones particulares, de los excesos del gobierno y de la contaminación de la marcha por quienes ahora se declaran ecologistas —comités cívicos y la oligarquía cruceña—, nada nos lleva a pensar que lo del TIPNIS esté pensado alrededor del fortalecimiento del autogobierno indígena en ese territorio.

Se habla de los TIOC [territorios indígena originario comunitarios], pero ni en el gobierno ni en la marcha se habla de la posibilidad del autogobierno indígena en el TIPNIS. Eso es lo que se podría fortalecer para avanzar en la construcción de la autonomía indígena allí. Entonces, quienes solicitan autonomía podrían, al mismo tiempo, ponerle límite a los propios asentamientos.

El problema es que las visiones particularistas están impidiendo la posibilidad de construir la autonomía como autogobierno y se concibe a la autonomía como simple descentralización.

Los ecologistas creen que los indígenas son simplemente guardabosques y en ese sentido apoyan lo del parque. Los desarrollistas piensan que los indígenas pertenecen a lo arcaico y en ese sentido apoyan la construcción de la carretera. Pero frente a esos particularismos, queda al margen el núcleo de la discusión: el autogobierno. Por lo tanto, el reverso de la construcción del Estado plurinacional, su cara perversa, es la exacerbación de los particularismos.

Creo que la Constitución refleja los derechos de todos los bolivianos. ¿Las naciones indígenas no tienen derechos? El derecho a la consulta ha sido puesto para que se lo ponga en práctica. Respóndame si van a poner en práctica eso. Hace dos semanas que hay un bloqueo en Yucumo que la Policía no ha desbloqueado, pero empezó otro en Urundaiti en el que los policías ya intervinieron. ¿Cuáles son los derechos? En el TIPNIS se defienden los recursos naturales y el territorio. (Abilio Vaca, miembro de la Asamblea del Pueblo Guaraní ex constituyente).

Creo que en el fondo todo esto se desarrolla en una suerte de guerra de posiciones. Si avanza un poco más la tendencia liberal de construcción del Estado plurinacional, entonces, ingresaremos a una correlación de fuerzas favorable a una visión conservadora del Estado plurinacional. Así, la posición progresista y revolucionaria planteada por los Constituyentes quedará reducida.

Debemos tener mucho cuidado cuando ponemos los ejemplos sobre la consulta. Estoy muy de acuerdo con que ésta, en el caso del TIPNIS, debió realizarse al inicio, pero al mismo tiempo considero que todavía es posible, por lo menos, sobre el segundo tramo.

Me parece que no es consulta lo que se está proponiendo desde el Ejecutivo. Habría que reunir, con base en normas y procedimientos propios, a las 69 comunidades del TIPNIS, sin la contaminación de otros discursos. Pero ahí la responsabilidad de los marchistas es mantener la distancia con aquellos discursos que en realidad ocultan una actitud distinta. No ha habido una voz clara, salvo una declaración que planteó: Estos señores, Marcial Fabricano, Víctor Hugo Cárdenas y los cívicos no representan nada, nosotros nos distanciamos de ellos y no aceptamos su apoyo. [Falta] una declaración contundente que invite a un diálogo. Pero me parece que lo que hace el gobierno sobre la consulta tiene muchos límites.

Otro ejemplo sobre consulta es lo que ocurrió con la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Tengo una posición distinta a la de Xavier Albó al respecto². La ley de deslinde fue un concepto introducido por sectores conservadores, durante las negociaciones en el viejo Congreso en octubre de 2008, para limitar los alcances de la jurisdicción indígena originario campesina.

Los ex constituyentes lo saben: no había concepto de ley de deslinde en la propuesta que aprobó la Asamblea, lo que sí había era un mecanismo de coordinación y cooperación. La propia Constitución habla del deslinde como un mecanismo de coordinación y cooperación entre la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y la indígena originario campesina.

A partir de esta introducción del concepto de deslinde en 2008, se consultó a los pueblos sobre algo que en realidad no correspondía a la definición de mecanismos de coordinación ni cooperación entre jurisdicciones. He visto todos los borradores de ley y el último que llegó decía en el artículo primero: El objeto de esta ley es limitar los alcances de la jurisdicción indígena originario campesina y establecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre las jurisdicciones. Es decir, se les consultó a los pueblos y naciones sobre los propios límites de la jurisdicción indígena originario campesina. No se puede hacer consulta sobre papas cuando en realidad se pregunta sobre yuca.

No pudo establecerse de peor manera el sentido de esa consulta y si ésta quedaba así, verdaderamente lesionaba el valor y alcances de la jurisdicción indígena originario campesina. Por tanto, es una asignatura pendiente ver los alcances de la consulta, pero no se puede decir que por el grado de participación la ley era buena. Tuvimos que corregir algunas cosas y, evidentemente, la visión conservadora en la construcción del Estado plurinacional introdujo algunos límites en términos materiales: esto pueden ver los indígenas, esto no, etcétera.

Aun así la Ley de Deslinde debía ser extremadamente corta y nunca meterse con la jurisdicción indígena originario campesina. Empero, ahí surge el problema de qué vamos a consultar y, al mismo tiempo, cómo lo haremos.

Escuchamos cosas muy poéticas y hermosas sobre el avance del Estado. En estos momentos estamos movilizados en la marcha por el TIPNIS todas las áreas protegidas y las TCO de tierras bajas. Quiero repudiar el atropello del gobierno y preguntarle ¿por qué el gobierno solamente reconoce a dos naciones, a los quechuas y aymaras, y pretende una colonización agresiva y quitarnos nuestros territorios? (Horarcio Sambaquiri, guaraní de Charagua).

En la Constitución dice que este es un Estado plurinacional. Quisiera saber cuáles son las dificultades para su aplicación a propósito de lo que está pasando con los indígenas. ¿Por qué hay discriminación en un Estado plurinacional? (Elizabeth Aguada, asambleísta departamental de Pando).

Me parece que en este momento la construcción del Estado plurinacional tiene ante sí una dificultad muy sospechosa y que tiene dos aristas: por un lado, la fortaleza de una visión conservadora

2 Ver la exposición de Xavier Albó en este mismo capítulo. (N. del E.).

de determinados sectores del Ejecutivo y, por otro lado, una visión también conservadora de determinados sectores en la marcha. El primero, que privilegia determinados rumbos de —podríamos decir— desarrollo y valorando a unas identidades y no a otras. El segundo, que exacerba un particularismo y no deja muy clara la distancia que tiene el proyecto indígena con respecto a otras motivaciones políticas.

Enfrentamos dos formas de conservadurismo en la construcción del Estado plurinacional: la desarrollista y la multiculturalista. Por eso, lo del TIPNIS no tiene que ver únicamente con la construcción de la carretera. La forma de solución a este conflicto marcará las políticas de Estado de aquí en adelante. De ello dependerá la orientación de la ley forestal, de la nueva ley de tierras, de la ley de medio ambiente y de la ley de la Madre Tierra; dependerá cómo materializaremos la economía plural y, finalmente, si vamos a impulsar como sinónimos la descentralización y el autogobierno. Todo está en juego. Pero la pregunta inicial debería ser la siguiente: ¿Por qué razón nadie discute el valor del autogobierno indígena en el TIPNIS?

¿ Cuáles son los elementos de ese sentido de identidad en el pensamiento de René Zavaleta y que evitan que el país se desintegre?

Si se estableció algo luego del proceso constituyente fue la posibilidad de un nuevo sentido común, con la Constitución como el criterio mayor de unidad de los bolivianos. Creo que el debate actual reside en cómo interpretamos ese bien común que nos une a través de la Constitución. Por eso ésta siempre ronda nuestras cabezas y está en nuestras lenguas y acciones. Su cumplimiento o incumplimiento es algo que no se discutía antes y que ocurre a partir de la Constituyente.

Los intereses particulares son el reverso de este bien común que se puede expresar en la Constitución. Ésta es el mecanismo de mayor cohesión con respecto a temas diversos en este momento y por eso el centro de la discusión es su aplicación o no.

Quiero aprovechar esta idea para mencionar cómo el bien común empieza a ser lesionado por una serie de exacerbaciones particularistas que vienen de intereses específicos y que lesionan a ese bien común aunque apelen a la Constitución. Por eso el caso del TIPNIS es fundamental hacia el futuro en la construcción del Estado plurinacional.

Cuando debatimos el crédito brasileño en el Senado³, les dije “me voy”, y no aprobé el proyecto con mi voto porque creo que la discusión era mayor. Pongo esto en contexto.

Hay un interés en los recursos naturales no solamente del TIPNIS, sino también del Beni y de los valles. También hay una necesidad geopolítica en términos continentales. En el caso brasileño, el estado de Rondonia, clásicamente conservador, se opone a la construcción de la carretera porque [ésta] forma parte de un proyecto relacionado con la trayectoria de Lula [Da Silva, ex presidente del Brasil]: tener cierto contacto entre el sur de Brasil —lo paulista e industrial— y la Amazonía. Los sectores conservadores, clásicamente vinculados con el narcotráfico, el tráfico de madera, el contrabando y la explotación del oro, no quieren saber de vinculación caminera porque mientras menos carretera, menos presencia estatal. Lo mismo se traduce en el caso del TIPNIS. No quieren que este otro proyecto se conecte con la Amazonía, sino que el corredor bioceánico pase por el Perú directamente. Así, estos sectores conservadores vencerán a esta otra perspectiva, también desarrollista e industrialista, del PT [Partido de los Trabajadores del Brasil].

También hay un componente geopolítico —esto hay que decirlo con toda claridad— en la vinculación del Estado boliviano. No es posible que haya control en términos territoriales, si quieren

3 Se trata de la Ley 005, de Aprobación del Protocolo entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa del Brasil sobre el Financiamiento del Proyecto de la Carretera “Villa Tunari-San Ignacio de Moxos”, aprobada por el Senado el 7 de abril de 2010 y promulgada por el presidente Morales el mismo día. (N. del E.).

militares, a partir de una vinculación que sólo pase por dos bordes, La Paz o Santa Cruz, para conectarse con el centro. Es la teoría del *heartland*, la “tierra corazón” como vertebradora de algo, en términos de unidad de lo plural⁴. Por tanto, hay una estrategia geopolítica para que en un determinado momento los intereses regionales benianos no sean el patio trasero de las oligarquías cruceñas y que, en ese sentido, haya una conexión con los intereses paceños. Es que con el Estado plurinacional se ha producido una nueva clase social —lo del Gran Poder no es un chiste— y hay una presencia del capitalismo andino en tierras bajas. Para muestra no solamente está Santa Cruz y el Norte Integrado, sino también Riberalta, donde festejan a la Virgen del Carmen el 16 de julio mientras los riberalteños ven pasar caporales. Hay una reestructuración de las clases sociales.

Además, está el interés específico de los sectores de producción de hoja de coca en el Chapare. Pero, ojo, en el TIPNIS se producía coca previamente a la presencia de los coccaleros. Recuerden a los “cepeculones”, aquellos que llevaban tambores por el TIPNIS hacia las haciendas de Suárez y “Techo de Paja” para la producción de cocaína.

Asimismo, hay un conflicto interétnico. Una cosa son los trinitario mojeños, otra los ignaciano mojeños y otra los javierano mojeños. Los trinitario mojeños han arrinconado a los yuracaré; el TIPNIS era su territorio. Ahora tienen una TCO en los márgenes del río Chapare. Además, los yuracaré que migraron hacia el sur, ahora son parte de los sindicatos de productores de las seis federaciones [de coccaleros]. Antes producían coca y ahora, si quieren seguir haciéndolo, tienen que afiliarse al sindicato. Allí hay un proceso de desestructuración étnica que a veces no se lo ve en este conflicto.

Están, además, los intereses de la ganadería. No por nada Cristian Sattori, presidente de la Federación de Ganaderos del Beni, apoya la construcción de la carretera. La gran producción beniana de ganado circula hacia Santa Cruz porque aquí están los frigoríficos e intereses muy fuertes en el engorde de ganado y en el control de la circulación de la mercancía —la carne— hacia occidente.

Aparte, hay un asunto estrictamente beniano de confrontación entre San Ignacio y Trinidad. Son los sectores dominantes intermediarios de la ganadería que, al mismo tiempo, se contraponen con [los intereses de] Riberalta, cuya eventual conexión con Cochabamba a través de la ruta Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, no necesariamente pasaría por Trinidad. También hay intereses específicos de Cochabamba.

Entonces, hay intereses particulares que aún no salen en la discusión y que deberían evaluarse. La solución en el TIPNIS no sólo es un asunto gobierno-indígenas.

Hago una larga referencia a todo eso porque esas voces plurales, que a veces se refugian en el exceso particularista o que a veces razonan en términos del bien común, son las que debemos develar para ver cómo encarar la construcción del Estado plurinacional. No sólo se trata de una carretera y de una opción desarrollista o una “pachamamista”. Más bien, diría que no se trata de ninguna, sino de una tercera vía o un modelo —no sé si de desarrollo— que reponga el sentido del bien común. Notarán que la vertebración caminera y los derechos de la Madre Tierra forman parte de la discusión de ese bien común en el Estado plurinacional.

4 La teoría del “heartland” expresa la ocupación de un determinado territorio o influencia sobre él; originalmente, el este de Europa, parte de Asia y África. (N. del E.).



Álvaro Infante de la Torre

Abogado. Asesor y representante jurídico de la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob).

Una evaluación de la agenda del Pacto de Unidad

El expositor aborda el avance de las reformas estatales analizando cómo éstas se aprobaron en la Constitución y cómo se aplican las principales demandas planteadas por las organizaciones indígenas, campesinas, originarias e interculturales. Eso lo remite a evaluar los siguientes ámbitos: participación política, autonomías indígenas, tierra y territorio, y dominio y propiedad de los recursos naturales.

A partir de 1990, con la marcha indígena, se hace visible un nuevo actor, se pone en debate la forma de tenencia de la tierra y se reclaman derechos que habían sido desconocidos, como el derecho al territorio y a la inclusión. Y, a partir de 2002, se reclama la participación en una nueva estructura constitucional. Así, en el proceso constituyente que vivimos y en la etapa postconstituyente que seguimos viviendo, se logran incorporar derechos de los pueblos indígenas que habían sido desconocidos o ignorados y que, como indicó Adolfo Mendoza¹, son la base de la transformación estructural del Estado.

Quiero abordar las bases del Estado plurinacional mencionando las demandas y propuestas hacia la Asamblea Constituyente de las cinco confederaciones que agrupan a campesinos, colonizadores, “bartolinas”, a los compañeros originarios de tierras altas y a los compañeros indígenas de tierras bajas². Quisiera centrarme en las demandas al Estado plurinacional de tierra y territorio, de autonomía indígena, de dominio y propiedad de los recursos naturales, y de participación política. Hay otros temas grandes e importantes —está el medioambiental, por ejemplo— pero abordarlos sería motivo de un debate mucho mayor.

■ Participación política: no se logró un representante por cada nación

Un Estado plurinacional implica la incorporación efectiva —a través de la Constitución— de 36 naciones y pueblos indígenas y originarios a la estructura del Estado. Con eso nos referimos a participación y representación política.

La demanda de los pueblos indígenas de tierras bajas era, justamente, contar con un representante ante el Órgano Legislativo, llámese diputado o senador (a partir de la idea de que iba a haber una sola cámara). A ellos se sumarían

1 Ver la exposición de Adolfo Mendoza en este mismo capítulo. (N. del E.).

2 El expositor hace referencia, en el mismo orden, a la CSUTCB, la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores), la CNMCIOB-BS, al Conamaq y a la Cidob, integrantes del denominado Pacto de Unidad. (N. del E.).

dos de tierras altas, representados por los hermanos del Conamaq. Ellos no reclamaban sólo dos, sino 16 a partir de subdivisiones de aymaras y quechuas. Así, el debate en la Asamblea Constituyente sobre la construcción de esta plurinacionalidad causó, digamos, cierto conflicto.

A los 130 diputados que estaban comprendidos en la anterior Constitución, además de 27 senadores, se les debía sumar por lo menos 50 representantes de los pueblos indígenas. Lógicamente, esto no convenía en los cálculos políticos ni de la izquierda ni de la derecha; ni al partido de gobierno ni a la oposición. En un sistema de partidos con 130 diputados y 50 [representantes] indígenas, estos últimos podrían definir la inclinación de la balanza, es decir, la correlación de fuerzas en el Legislativo y, por tanto, la concepción y la estructura de las leyes a ser aprobadas.

Sin embargo, en el mismo diseño constitucional no se permitió plasmar esa plurinacionalidad porque se impidió una representación directa por cada nación. Si habíamos determinado llamarle nación a cada uno de los pueblos indígenas, lo lógico era que se dote a cada uno de una representación directa en el Legislativo. No ocurrió así: mantuvieron el número de 130 diputados, entre los cuales debería haber diputados de "circunscripciones especiales indígena originario campesinas" y cuyo número sería establecido por el Órgano Electoral.

Llegado el momento de elaborar el Régimen Electoral Transitorio, haciendo cálculos políticos se estableció, no sé con qué lógica, que los pueblos indígenas podían estar bien representados con siete diputados. De esa forma, nuevamente se coartó la posibilidad de que los pueblos indígenas tengan una representación aceptable en el Órgano Legislativo.

■ El requisito de población como obstáculo en las autonomías indígenas

Paso a la demanda de autonomía indígena, también fundamental para la construcción del Estado plurinacional. Es un Estado unitario, no federalista, pero tiene un régimen de autonomías departamentales, municipales e indígenas. Me parece que nos salió bien el diseño constitucional del régimen autonómico, sin embargo, hay muchos intereses que se han descubierto en el trabajo legislativo.

Es el caso de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Tuvimos que hacer una marcha indígena para lograr que mínimamente se incorporen los principios constitucionales en esa ley. Inicialmente, para acceder a la autonomía, se quería fijar en 5.000 el mínimo de población del territorio indígena [de tierras bajas]. Eso hacía imposible que la mayoría de los territorios indígenas se convierta en autonomías indígenas. Luego plantearon un mínimo de 3.000, pero eso era aún inviable y, al final, se consensuó en mil habitantes³. Sin embargo, según el censo de 2001, los chácobos no son más de 500 y los guarasugwes, por ahí, 30. Además, hay otros pueblos minoritarios.

Si analizamos por qué pusieron un límite de población a los territorios indígenas que quieran acceder a la autonomía, asumimos que equipararon su situación con la del régimen municipal. Un municipio con menos de 5 mil habitantes puede tambalear; se ha demostrado que municipios de 200 habitantes, con lo que reciben por coparticipación tributaria e ingresos propios, son insostenibles. No obstante, no tuvieron en cuenta que los pueblos indígenas tienen territorio y el derecho de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales. Eso bien podría complementarse con los recursos económicos que provienen del Estado para sostener al régimen autonómico. Lo que pasa es que a todos se los midió con la misma vara. De ese modo se trató y se está tratando de impedir que los pueblos indígenas hagan realidad sus autonomías.

3 Acerca del mínimo de habitantes de las autonomías indígena originario campesinas, el artículo 58 de la Ley 31 dice lo siguiente: "En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas, y en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, una base poblacional igual o mayor a mil (1.000) habitantes, según los datos del último censo oficial". (N. del E.).

■ Crítica al concepto de TIOC

Con relación a la demanda de tierra y territorio, los técnicos y dirigentes en la Asamblea Constituyente trabajamos de buena fe. Acordamos consolidar el territorio indígena y salir de la TCO [tierra comunitaria de origen] —que es un tipo de propiedad agraria— para ir hacia el concepto de territorio que tiene un significado político. Para eso no se quiso excluir a nadie —insisto, de buena fe— y se habló de “territorio indígena, originario, campesino”, con sus términos separados por comas. Territorio *indígena* para las tierras bajas, *originario* para las tierras altas, y *campesino* si acaso los hermanos decidieran solicitar territorio de forma colectiva. (Eso ya causó conflicto en la Asamblea Constituyente porque los hermanos campesinos y los colonizadores, hoy interculturales, tienen otra concepción: una vivencia de parcela como algo que se puede hipotecar y transferir; no tienen una visión de territorio indígena). Pero algún vivo en la Asamblea Constituyente le sacó la separación por comas y dejó al término como “territorio indígena originario campesino”; como una sola cosa.

Desde un primer momento, este concepto de TIOC (territorio indígena originario campesino) ha causado conflicto entre campesinos e indígenas. Los campesinos y colonizadores han dicho: Como la constitución dice TIOC, entonces, nosotros tenemos derecho a meternos en los territorios de los indígenas. Lógicamente, algunos están manejando ese concepto para avasallar [territorios] y para denigrar al otro.

Este problema se ha logrado solucionar, por lo menos legislativamente, con la Ley Marco de Autonomías. En un artículo dice que el concepto de TIOC no implica copropiedad de los indígenas con los campesinos y que los territorios pertenecen al titular que los demandó; para nuestro caso, el pueblo indígena que hizo la demanda⁴. Algo parecido expresa el decreto supremo que permite el tránsito de TCO a TIOC. Por ahí, estamos corrigiendo un poco los errores que quedaron en la Constitución.

■ Derechos sobre los recursos renovables y no renovables

Otro de los asuntos tratados por el Pacto de Unidad fue el de dominio y propiedad de los recursos naturales. Bajo una visión —digamos— desde adentro, los pueblos indígenas reclamaron la propiedad y el dominio de todos los recursos naturales en el suelo subsuelo y el sobrevuelo. Pero de una u otra forma, entendiendo que este era un Estado unitario en el que también existen poblaciones que no se ven como indígenas, se estableció que la propiedad de los recursos naturales es del pueblo boliviano, compuesto por pueblos indígenas, naciones y por toda la sociedad en su conjunto.

De todas formas, la Constitución les ha reconocido a los pueblos indígenas —conuerdo con lo que dice Adolfo Mendoza: no sé quién es el que tiene que reconocer a quién, no sé quién es el dueño de las cosas— el derecho de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables. Y les concedió derecho de participación sobre la explotación de los recursos no renovables que se encuentren en territorio indígena.

■ La construcción del Estado plurinacional no se acaba en 2014

Con la actual marcha indígena estamos cuestionando los avances legislativos que he dibujado en forma grande. Fue muy bonito pensar y soñar las utopías, y traducirlas en un texto constitucional,

4 La disposición final primera de la Ley 31 indica: “La categoría de territorio indígena originario campesino incorporada en la nueva Constitución Política del Estado en su condición de tierra comunitaria de origen o territorio indígena originario campesino tiene como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron, a los pueblos indígenas de tierras bajas o los pueblos originarios de tierras altas, según corresponda”. Tal como indica el expositor, el Decreto 727 (artículo 1, inciso IV) reitera lo expresado en la cita precedente. (N. del E.).

pero resultó difícil que el Estado, que el gobierno, cumpla lo que dice esa Constitución. Digo difícil porque es un país abigarrado, somos multi, somos pluri y no todos pensamos igual ni tenemos los mismos intereses.

Pero así es este proceso de construcción del Estado plurinacional. Esto no se acaba con la marcha ni se acaba en 2014 [el año de las elecciones nacionales]; hay que continuar. Seguramente habrá muchas más marchas. El año pasado hicimos una y creo que salió empate con la aprobación de la Ley de Autonomías. Este año estamos con otra marcha indígena y veo muy dura la situación: por un lado, se encuentran los derechos constitucionalizados de los pueblos indígenas, como el derecho al territorio —inalienable, imprescriptible e inembargable— y, por otro lado, se encuentra el Estado que también necesita aplicar ciertas políticas de vinculación caminera y de acceso a los recursos no renovables como el petróleo. Sin embargo, para hacer eso no ha respetado las normas. Este problema no se habría producido si de entrada hubiera habido un proceso de consulta.

El Ministerio de Hidrocarburos ha planteado por mucho tiempo que en un campo distinto al que lo ocupa —carreteras o hidroeléctricas— no hay procedimiento de consulta; que sólo se avanzó en el área de hidrocarburos.

Este proceso no es de ejecución inmediata. Entre 2009 y 2011 han pasado dos años y todavía no hay una autonomía indígena puesta en marcha y consolidada. Tenemos que esperar que se elija el Tribunal Constitucional, que se apruebe la nueva ley de unidades territoriales, que se institucionalice la estructura que defina esa ley, y solucionar los conflictos que se vienen dando.



Hay que analizar cómo afecta el conflicto por el TIPNIS al Pacto de Unidad

¿Qué estamos haciendo en este Estado plurinacional con relación al TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure], cada uno, desde el lugar que ocupa en la testera? (Wilber Tosubé Jiménez, presidente de la Asociación de Comités de Vigilancia del Departamento de Santa Cruz).



Estoy de acuerdo con muchas de las cosas que dice Adolfo Mendoza, pero hay otras que no puedo pasar por alto, como abogado. Aquí lo que hace falta es la observancia estricta de la ley. Además, es una Constitución que aprobamos todos. El problema es que el gobierno va imponiendo un desarrollo normativo, una construcción del Estado plurinacional desde su punto de vista. No acusaría tanto al presidente Morales, sino a los ministros que tiene. Ahí está la pelea ideológica, entre los pragmáticos neoliberales y los que todavía creen en el proceso de cambio.

La derecha se aprovecha de estas dificultades que tenemos entre hermanos —quienes hemos construido y seguimos construyendo el Estado plurinacional— por las metidas de pata del gobierno. Una de sus mayores metidas de pata fue el gasolinazo. [No se entiende] si estamos en un país que ha nacionalizado los hidrocarburos y que ha recuperado los ingresos de la renta petrolera para el país. Si no hubiera sido por el ala que cree en este proceso de cambio, el gobierno no habría retrocedido en esa medida. Más bien lo hizo justo a tiempo, antes que se genere más conflicto.

Otra de las metidas de pata: licitar, contratar y comprometer una carretera [Villa Tunari-San Ignacio de Moxos] sin haber hecho el estudio de los tres tramos y, principalmente, sin haber respetado el derecho a la consulta. Claro, al parecer, en ciertas partes del gobierno hay la idea de que como la derecha ya no es oposición, entonces, pueden hacer y deshacer.

La construcción del Estado plurinacional se basa principalmente en las bases que estableció la Constitución. Lo que ocurre con el TIPNIS se debe a la desconfianza de los pueblos indígenas de que el Ejecutivo no aplique verdaderamente lo que dice la Constitución. Si [el gobierno] hubiera empezado difundiendo la necesidad de vinculación entre Cochabamba y el Beni, en consulta con los pueblos interesados... Ahora, puede haber alternativas al trazo de la carretera, pero no se las está discutiendo por la desconfianza que hay.

Además, deberíamos partir por lo que dijo Adolfo Mendoza: plantear el autogobierno a través de la autonomía del TIPNIS. Lo que había propuesto a ciertos dirigentes de la marcha fue empezar por ahí: que una ley especial apruebe como unidad territorial al TIPNIS, que se empiece a aplicar allí el autogobierno con todas sus facultades, y se vean otras posibilidades de desarrollo, de control de la carretera y de gestión del territorio; ver que esa ley blinde al territorio.

Pero eso no se puede dar porque el gobierno echa más leña al fuego. Aparece el Ministro de Autonomías diciendo que los pueblos indígenas de tierras bajas han pedido la paralización total de las actividades hidrocarburíferas, y eso es mentira. Aparece el Ministro diciendo que los pueblos indígenas han pedido la dotación de todas las tierras fiscales de Bolivia, y eso es mentira. Hay una serie de acusaciones que en lugar de favorecer un clima de diálogo enturbian el agua y dan pie a que quienes patearon a los pueblos indígenas quieran elaborar un discurso de defensa de éstos y del medioambiente. Retomemos el diálogo, pero en un clima de sinceridad y de respeto mutuo.

Comparto las observaciones de Adolfo Mendoza a la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Debe haber fundamentos doctrinales para formular una ley, no solamente lo que uno desea, sino lo que vaya acorde con la Constitución. Además, se impuso una visión conservadora neoliberal cuando se aprobó que el Tribunal Agroambiental sea el que defina todo sobre tierras, agua y recursos forestales. ¿Y los indígenas?

Las alianzas de las organizaciones campesinas, indígenas y originarias, el sector urbano y otros han contribuido en el proceso constituyente y en la definición de un Estado plural en la Constitución. En este momento, con el TIPNIS y Yucumo⁵, hay una ruptura de esa alianza entre el sector indígena, campesino e intercultural. Si bien avanzamos en lo normativo, estamos descuidando la transformación real hacia un Estado plurinacional. ¿Cómo ve los riesgos que corre esa alianza de aquí para adelante?

Hay que analizar qué efectos tendrá la movilización por el TIPNIS en el Pacto de Unidad. Estamos hablando de la unión de las cinco grandes confederaciones que, digamos, en la Asamblea Constituyente han construido la Constitución y que han apuntalado este proceso de cambio.

La Cuarta Comisión Nacional [de la Cidob] protestó contra las tres organizaciones originarias campesinas porque cuando los pueblos indígenas formularon su plataforma de demandas —con el TIPNIS como punta de lanza y otras quince peticiones más— se escucharon las voces de campesinos y colonizadores que decían: Si salís con la marcha te voy a patear. Entonces, quienes rompieron la unidad fueron los compañeros campesinos y colonizadores, no los indígenas.

Habíamos avanzado mucho en lo legislativo y teníamos una agenda en esa área, pero eso se rompió cuando se sintieron amenazados. Al parecer, eso que nos unía de alguna manera quedó roto. Tal vez por la diferencia de intereses o por la mala información que tienen, o por la instrumentalización que se está haciendo tanto de la marcha como del bloqueo de los campesinos. A alguien le interesa que el conflicto siga vigente. Creo que la unidad del Pacto quedará seriamente dañada si no hay un diálogo sincero, un posicionamiento nuevo o un resultado [favorable] en el conflicto por el TIPNIS.

5 Entre el 30 de agosto y el 25 de septiembre de 2011, en Yucumo, campesinos interculturales (antes llamados colonizadores) bloquearon el paso a los integrantes de la marcha indígena por el TIPNIS. La intervención del expositor se llevó a cabo el 20 de septiembre (N. del E.).



Xavier Albó

Doctor en Lingüística, Antropología y Filosofía, y licenciado en Filosofía. En 1971 cofundó el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), del que fue su primer director hasta 1976 y en el que ahora se desempeña como investigador. Es autor de numerosas publicaciones, especialmente sobre el sector rural y los pueblos indígenas de Bolivia.

Los cimientos y los pilares del Estado plurinacional

En una analogía del Estado como la construcción de un edificio, el expositor plantea que los cimientos son la Constitución y las leyes las columnas. De las bases destaca la importancia asignada a la pluralidad y a la existencia precolonial de los pueblos indígenas. De las columnas, hace una calificación dispar de la Ley de Autonomías y la de Deslinde Jurisdiccional. Por último, salta a un análisis sobre el mejor modo de acceder a la autonomía indígena en tierras bajas, y se inclina por la vía territorial en lugar de la municipal.

Nos han pedido hablar sobre las bases del Estado plurinacional. Esto equivale a los cimientos de un edificio. Abordaré principalmente eso, las bases, luego pasaré un poco a las columnas y tal vez también diga algo sobre lo que está serruchando desde dentro, incluso a las bases.

Cuando uno mira la Constitución actual y la anterior, uno empieza a entender y dice de la segunda: Qué vieja es, ya no encajan muchas de las cosas que nos parecían tan bonitas. Sin embargo, incluso en la actual Constitución hay una primera parte que los constitucionalistas tradicionales la denominan como “pétreo”, es decir, los cimientos o las bases.

Después hay otras tres partes que hablan de la estructura del Estado desde tres perspectivas distintas. Una plantea la estructura funcional, con los órganos básicos del Estado: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los que se añade el Electoral y con el contrapeso o contrapunto de los movimientos sociales y el control social. La otra es la estructura territorial del Estado con el sistema de autonomías; sobre ella hubo los forcejeos y peleas que al final derivaron en una cierta concertación en la que nadie ganaba. Y, finalmente, está la estructura económica del Estado; mucho menos trabajada que las otras, en mi opinión.

■ El cimiento de la diversidad

Sobre la parte pétreo, quiero hablar principalmente de los artículos 1 y 2. El preámbulo ya nos da una pista fundamental sobre la construcción a partir de la diversidad de la naturaleza y de la sociedad. Es decir, en lugar de que todo sea en “mono” —monocultural, nonolingüe o monopolítico con un partido único—, aquí apostamos por la diversidad. Esto queda muy claramente expresado en el artículo primero que indica: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho...” y enseguida añade “Plurinacional”. Es uno, pero plural. Es decir, la base de la unidad es el respeto y el saber construir a partir de la diversidad. Eso es fundamental.

La siguiente oración de este primer artículo vuelve a enfatizar lo previo: “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Es un punto clave de este nuevo Estado el que seamos capaces de construir siendo distintos.

Parte de los conflictos que tenemos ahora es que no nos acabamos de convencer de ello. En parte, creo que eso ocurre porque tenemos la lógica que viene desde los sindicatos: que yo tengo la verdad y debo convencer al otro de mi verdad. Ese es el gran problema. El propio Evo Morales en todo el lío por el TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure] decía: Mandemos a Choquehuanca, a ver si por fin los convence. No a ver si nos convencen ellos; no, a ver si podemos dialogar. Eso nos falta todavía, y la palabra clave para ello es “interculturalidad”.

■ La base de la existencia precolonial de pueblos y naciones

Ahora el artículo 2. A propósito del debate sobre si la Asamblea Constituyente era fundacional originaria o si era derivada, este artículo mantiene lo de fundacional cuando dice: “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos...”.

El término va sin comas, por si acaso, y estoy de acuerdo con que sea así. Son pueblos que dada su existencia precolonial tienen esos nombres que les han dado los acontecimientos. Unos prefieren llamarse indígenas, sobre todo en las tierras bajas, pero no exclusivamente allí; otros prefieren llamarse originarios, sobre todo en las tierras altas; y otros gustan de llamarse campesinos, por ejemplo, los colonizadores que hicieron como un *transformer* y ahora son comunidades agroecológicas interculturales. Pero lo que los une a todos es “dada la existencia precolonial”. Esto dice que el país se fundó sobre barro porque no reconocía a unos pueblos que estaban desde antes. Y es tan importante su sentido de pueblo que quieren llamarse nación, y no se resignan a ser Estado. Entonces, el Estado tiene que ser plurinacional porque tiene esas raíces tan fuertes.

Sobre el concepto indígena originario campesino, cuando hablo con collas lo llamo “el anticucho”, cuando hablo con cambas, “el pacumuto” y cuando hablo con la cooperación internacional “al espiedo”, pero en el fondo siempre es lo mismo: el palo que los atraviesa es “dada la existencia precolonial”. Cuando las naciones y pueblos discuten un término genérico para denominarse, unos dicen indígenas, otros originarios y otros campesinos, pero ahí está el palo que los atraviesa como en un pacumuto. Es un concepto pacumuto, y es un único concepto, lo cual no quiere decir que sean uniformes. Son distintos; en el anticucho está el corazón de res, está la papa y otras cosas. Ese conjunto forma una unidad y un sabor único. Es fundamental entender eso.

Dada esa existencia precolonial, tienen derechos anteriores a la existencia del Estado e incluso de la Colonia, a pesar de todas las evoluciones que han tenido. Yo creo que esto marca lo fundamental y si se entiende este artículo, todo lo demás que viene adelante, incluidas las autonomías, son sólo ladrillos para construir esta cosa plural.

Para poner un ejemplo. Antes se llamaban TCO [tierras comunitarias de origen] porque los diputados de aquellos años cuestionaban: ¿Cómo vamos a llamar territorio a eso, si territorio es el Estado? Pero los pueblos y naciones querían territorio. Y ahora así se llaman con los TIOC [territorios indígena originario campesinos], otra variante de ese concepto pacumuto.

Pero en la Constitución, los TIOC se asociaron más con la propiedad de una parcela y no como un territorio. Por eso éste no se menciona en la parte 3 de la Constitución, que trata sobre la estructura territorial del Estado, sino en la parte 4 sobre la estructura económica¹. En esta parte se habla de tierra como el pedazo para arar; algo que les gusta a quienes llegan a tierras nuevas y quieren su parcela. Mientras, para otros, el territorio es el lugar donde viven como pueblo.

La idea de territorio se traslada de la parte cuarta de la Constitución a la parte tercera, cuando se habla del ordenamiento territorial; de cómo se distribuye el Estado. Ahí está el departamento, la provincia —aunque no tiene las mismas características autonómicas—, el municipio y el territorio,

1 Ver el capítulo noveno “Tierra y territorio”, de la parte cuarta de la Constitución. (N. del E.).

pero éste, ya convertido en autonomía: ya no es TIOC, sino que pasa a la categoría de AIOC, autonomía indígena originario campesina.

■ La estructura administrativa y territorial del Estado

Después de esa parte pétrea, tenemos dos partes. Una abarca las distintas instancias del Estado y que llevan el apellido de plurinacional: el Legislativo, que ahora es la Asamblea Legislativa Plurinacional; la Corte Electoral, que ahora es el Órgano Electoral Plurinacional; y el sistema judicial, que tiene la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y el Tribunal Constitucional Plurinacional. En una primera versión de la Constitución, la mitad del Tribunal debía estar conformada por las naciones y pueblos. Luego, con los forcejeos y aquellos intentos [de oposición] en 2008, se dejó una idea imprecisa, pero ya no ese “miti-miti”. La otra parte de la Constitución es la territorial, lo de las autonomías.

■ Las columnas o leyes estructurales

Todo eso son los cimientos o bases del nuevo Estado. Luego, una vez aprobada la Constitución, en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional intentaron construir las columnas con las leyes. Se les dice leyes estructurales porque son las que mantendrán el edificio. En este seminario se han mencionado algunas y hay otras cuya aprobación sigue pendiente.

Algunas leyes han sido más tiesas y otras más chuecas. Una de las sólidas es la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Se trabajó bastante sobre ella, hubo mucha discusión y al final la columna resultó un poco barroca, medio retorcida. Sin embargo, fue objeto de bastante debate y, como decía Álvaro Infante², resultó en un empate.

Una de las más débiles es la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que marca los límites entre la justicia ordinaria y la indígena originario campesina. Si comparamos con lo que ocurre ahora [con el proyecto carretero sobre el TIPNIS], para el que no hubo consulta previa, para esta ley hubo una gran consulta previa que duró meses en distintas partes del país y tuvo el apoyo de distintas organizaciones, incluso internacionales: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que apostó mucho en esta tarea, y la cooperación Suiza (este país es un modelo de autonomías en sus cantones y municipios).

Todo este proceso vino avalado por Isabel Ortega, viceministra de Justicia Indígena Originario Campesina. Se organizaron grupos focales y varios foros, uno de ellos en el Chaco y otro acá, en Santa Cruz, también con la participación de los colonizadores, que ahora se llaman agroecológicos e interculturales. (Aunque tienen que probar en los hechos si son interculturales y dialogan con otros pueblos, y si son agroecológicos o sólo es un apellido que aún no saben utilizar).

En una ocasión me encontré con don Petronilo y él me dijo: ¡Claro, se hicieron 25 borradores de esto y el primero es distinto a la ley! Claro que debían ser distintos, pero yo tengo la impresión de que algunos borradores eran mejores que el resultado final. De la consulta salieron unas propuestas —varias de ellas, muy interesantes— que fueron publicadas en un volumen de más de cien páginas. Todo esto llegó al Legislativo, pero ahí se ignoró. La prueba de esto es el tiempo dedicado al debate de la propuesta: nada. Retrasaron y retrasaron el debate. Luego, alegando que se había acabado el plazo y que tenían la obligación legal de cumplirlo —cuando tenían la obligación legal de discutir el proyecto—, al rozar la aurora, se dijeron: Levante la mano compañero. Y se acabó.

2 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

Quedé muy descontento de lo que se hizo con esa ley. Fue la primera vez que vi claramente que había ciertos sectores adentro —de los que tienen la hegemonía en el gobierno— que en el fondo no tenían ganas de ninguna consulta y que ya tenían pensado qué poner en la ley. Entonces, esta columna está muy chueca.

Luego viene la columna del sistema judicial. No me meteré con eso porque todavía está en marcha.

Otra columna es la del sistema electoral. No tengo una opinión tan negativa como la de Álvaro Infante. Conuerdo con él que en lugar de siete diputados especiales³, debían haber sido 14. Pero no coincido en que debían ser todos los que querían [los indígenas], por una sencilla razón: sobre todo en las tierras altas, hay muchos quechuas y aymaras que ya entran por su propio peso y por otro camino al Legislativo. Esta modalidad tenía que ser sólo para las naciones y pueblos minoritarios.

Pondré un ejemplo. Pedro Nuni fue elegido diputado en representación de los pueblos del Beni y está marchando por el TIPNIS porque él dice que representa a esos pueblos y no a un partido político. En eso estuvo mal la ley porque plantea que las circunscripciones especiales deben nombrar a candidatos de los distintos partidos. Ahí hace agua la norma porque los pueblos y naciones debían elegir a sus diputados⁴. (Eso no significa que ellos sean tan aguas mansas, porque entre los grupos de los pueblos también tienen sus politiquerías internas que, a veces, son terribles).

■ Autonomías indígenas: en tierras bajas es más fácil ir por la vía territorial que por la municipal

Ahora, quisiera hablar de las autonomías indígenas. Hay dos vías principales para acceder a ellas. Una es a partir de los municipios, sobre todo en tierras altas porque la inmensa mayoría de los municipios tiene un 90% de población indígena. Sin embargo, a mucha gente quizás le interese mantener las cosas como están y digan: “Estamos muy contentos de ser un municipio con poncho”. Puede ser, porque ya tienen la estructura hecha y se han asimilado a ella.

En cambio, en las tierras bajas, uno de los casos más notables es el de Charagua. Es un municipio grande como Holanda, Bélgica y Luxemburgo juntos, aunque a diferencia de esos países, que tienen más de 20 millones de habitantes, Charagua tiene 26 mil habitantes. Es grande como dos Tarijas y con una gran mayoría de guaraníes; el 64%, según el último censo.

Pero ahí también hay otros que tienen su propia autonomía, más fuerte que la de todos gracias a un decreto de Víctor Paz: los menonitas. Son casi la cuarta parte de la población —en municipios cercanos a Cabezas ya son más de la mitad— y como tienen su propia autonomía no se quieren meter en estos bailes [de la autonomía indígena]. Debido a su expansión hacia tierras del contorno, dado su crecimiento demográfico, quienes redactan el estatuto de Charagua deben tener mucho cuidado al regular el acceso a la tierra.

La otra vía para llegar a las autonomías son las TCO. Ya no se habla de TCO en términos jurídicos porque gracias a un simple decreto se han transformado en TIOC, en territorios.

3 La Ley 4021, del Régimen Electoral Transitorio, plantea en la distribución de escaños de la Cámara de Diputados, las “circunscripciones especiales”. De éstas, el artículo 35 dice lo siguiente: “Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en el territorio nacional de acuerdo a la distribución definida en el artículo 32 de la presente Ley”. (N. del E.).

4 En realidad, el artículo 35 del Régimen Transitorio Electoral dice lo siguiente: “La postulación de candidatos en circunscripciones especiales indígena originario campesinas serán [sic] mediante partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en igualdad de condiciones”. (N. del E.).

Para acceder a autonomía desde una TIOC, hay el requisito de mil habitantes como mínimo, tal como indicaba Álvaro Infante; sin embargo, hay una yapa: si la población del territorio no llega a tanto, puede ser autonomía si certifica que tiene capacidad de gobernar, cosa que, por ejemplo, los chácobos pueden demostrar. Al definir esa regulación, se llegó a un compromiso, en cierta forma, potable⁵.

Así que en términos meramente jurídicos, pienso que en las tierras bajas es más fácil llegar a la autonomía por el camino del territorio que por el de municipio (por ejemplo, San Antonio de Lomerío). Se ahorran muchos problemas.

En el caso de Charagua y Raqaypampa, están muy avanzados como para buscar la autonomía desde una TCO.

5 Entre los requisitos que la Ley de Autonomías plantea a las TIOC para acceder a la autonomía están la "base poblacional" y la "viabilidad gubernativa" (artículo 56). Sobre la primera condición, el artículo 58, parágrafo I, fija el mínimo de población necesario en 1.000 personas para pueblos indígena originario campesinos minoritarios. Sin embargo, en la línea de lo que afirma el expositor, el siguiente parágrafo del mismo artículo indica lo siguiente: "De manera excepcional, el cumplimiento del criterio de base poblacional establecido en el parágrafo anterior, se flexibilizará en el caso de las naciones y pueblos minoritarios, si la valoración de la viabilidad gubernativa establecida en el artículo anterior demuestra su sostenibilidad...". (N. del E.).



Las estructuras grandes, que van más allá del país, pesan

El modelo de Estado plurinacional ¿podría ser empleado en países con problemas étnico culturales? (Arturo Castrillo, estudiante de Ciencias Políticas).



Por lo que dijo Raúl Prada⁶, el plurinacionalismo es algo que evidentemente se expande a otras partes. Quisiera mencionar a otro Estado latinoamericano cuya Constitución también habla de Estado plurinacional y que desarrolla mucho mejor que nosotros los derechos de la madre naturaleza; aunque nosotros luego trabajamos con eso en la Cumbre de Tiquipaya⁷. La idea es concebir que la naturaleza es parte de nosotros mismos, no en un sentido animista, sino en un sentido más unitario. Complementario a ello está la pelea fuerte y la más difícil de vencer: los recursos naturales.

La CAOI, a la que aludía Tomás Huanacu⁸, surgió entre las comunidades afectadas por la minería en el Perú. Algo parecido ocurre aquí con la contaminación del Pilcomayo por la explotación minera. Además, está el efecto de las actividades petroleras. Al respecto, Ecuador tuvo una iniciativa con el parque Yasuni. Éste tiene dos millones de hectáreas —el doble que las del TIPNIS— en plena Amazonía y cuenta con elevadas reservas probadas de petróleo. El que fue presidente de la Asamblea Constituyente de ese país, Alberto Acosta, y el presidente Correa elaboraron una sofisticada propuesta: no explotar el petróleo para mantener la rica biodiversidad del parque, a cambio de recursos que equivalgan a la mitad de las ganancias que podrían percibir por los hidrocarburos. Presentaron su idea en foros internacionales, pero ahí los poderosos manifestaron su intención de administrar los recursos. Los ecuatorianos respondieron que el dinero era para ellos y que, a cambio, le daban oxígeno puro al mundo. Siguen con esa pelea que no sabemos si la ganarán o perderán, pero con una propuesta interesante.

6 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

7 "Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra", Tiquipaya, abril de 2010.

8 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

Acá, con relación al TIPNIS, un estudio que hizo el PIEB [Programa de Investigación Estratégica en Bolivia], financiado por Dinamarca, plantea que el costo mayor que tendría una carretera que no cruce por el medio del parque se podría cubrir con entidades internacionales que estén dispuestas a proteger el lugar por su valor ecológico.

Un último punto, algo teórico. Si en lugar de Ciencias Políticas, esta facultad fuera de Biología, todos estarían de acuerdo en que es mil veces mejor tener muchas formas de vida de algo que sólo una forma. Así como un presidente citaba el dicho del perro del hortelano, hay otro refrán que sugiere poner los huevos en muchas canastas. En el campo lo sabemos: mejor que cultivar sólo papa imilla (desarrollada en una estación experimental de Cochabamba) es cultivar una diversidad de papas (hay más de 300), porque si viene una helada, se salvan algunas. Con distintas posibilidades se sobrevive mejor. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Cultural toma esa idea y plantea lo siguiente: Así como la biodiversidad es fundamental para el crecimiento de la vida, la diversidad cultural lo es para el crecimiento en humanidad. La selva es precisamente eso, biodiversidad; una especie mantiene a otra. En cambio, si todo es igual, entra una plaga y muere todo. Lo mismo pasa con las culturas y los pueblos, y una respuesta ante eso es el plurinacionalismo.

En la Constitución dice que este es un Estado plurinacional. Quisiera saber cuáles son las dificultades para su aplicación a propósito de lo que está pasando con los indígenas. ¿Por qué hay discriminación en un Estado plurinacional? (Elizabeth Aguada, asambleísta departamental de Pando).

En una entrevista, un periódico me preguntaba cuál era el refrán que mejor reflejaba la realidad de Bolivia, y yo respondí: Otra cosa es con guitarra. Es distinto cuando uno, desde abajo, empieza a formular ideas y soñar, que cuando uno ya está arriba, sentado, y tiene que poner las cosas juntas y tomar en cuenta a todos los que están bailando dentro del país y a los vecinos; encuentra que la cosa es mucho más compleja que cuando estaba en un sector. Eso pasa con la derecha y la izquierda. Dicho esto, plantearé dos ideas sobre las dificultades descritas:

Primero, detrás de los problemas en el caso del TIPNIS y también de otros casos, hay dos modelos de desarrollo en el país. Hace poco, Pablo Stefanoni los caricaturizaba diciendo que unos éramos los pachamámicos y otros eran los extractivistas; y que hay ministros de uno u otro grupo.

Aunque es una caricatura, es cierto que hay un tipo de desarrollo dominante. Eso se ve acá, en Santa Cruz, donde el desarrollo consiste en ganar frontera agrícola, meter caminos, hacer represas y acabar con los bosques para producir soya, y si es transgénica, mejor. Para esa visión los recursos naturales son objetos a nuestra disposición que debemos utilizar como podamos y lo más rápidamente posible. Como en las minas: explotación, ganancia y ya veremos luego qué pasa con nuestros hijos. Este modelo es el dominante y acá lo tenemos muy fuerte desde el Brasil. Estoy seguro de que en las relaciones entre ese país y el nuestro el tema sale a cada rato. Me dijeron que una vez Lula se encontró con Evo en uno de esos foros y aquél le dijo: Evo, de esas mega represas no quiero hablar; eso ya está definido y se hace sí o sí. Algo parecido a lo que Evo dijo sobre la carretera por el TIPNIS, Lula se lo planteó con las grandes represas cuyo impacto ecológico es peor. Sin embargo, es un modelo con el que muchas veces estamos contentos.

El otro modelo plantea un nuevo tipo de relación con la naturaleza: ésta es nuestra casa y tenemos que cuidarla para las siguientes generaciones. Eso aún es planteado con egoísmo humano, porque desde una filosofía o una cosmovisión más audaz, y que pienso que es verdadera, la naturaleza es parte de nosotros; todos somos parte de lo mismo. Es decir, no se trata simplemente del recurso tierra, sino que es la Madre Tierra a la que los andinos y amazónicos tratan como humana. Cuando los guaraníes van a cazar al monte, primero le piden permiso al Kaa Iya, al dueño del monte; es una relación de vivo a vivo que implica un distinto tipo de convivencia y de previsión de cara al futuro. Sin embargo, como en el país hay una mayoría hegemónica que va por el primer modelo sin preocuparse qué ocurrirá en diez o quince años, esa mayoría tiende a ganar (...).

Ahora paso a la segunda idea. En el país, desde el tope en el gobierno hasta el último rincón, hemos hablado mucho de pluri, pluri, pluri, pero muy poco de inter, inter, inter. Esa es una asignatura pendiente. Para que lo plural tenga sentido y la diversidad sea enriquecedora, debemos tener la capacidad de hablarnos con los distintos, ponernos en el pellejo del otro y viceversa: compañero, tú piensas así y yo pienso así, ¿cómo podemos llegar a un objetivo común que a los dos nos convenza? Yo cedo en esto y tú en esto otro. Si sólo nos miramos el ombligo y a nuestra propia manera de ser, y al otro grupo lo vemos como enemigo, no avanzamos (...).

En conflictos, o *michi* conflictos, somos muy buenos, y para resolverlos somos buenos en el estilo del campeonato de fútbol: yo gano, tú pierdes. Y pensar que en el empate ambos hemos perdido. Entonces, de esa lógica de ganar insultándolo al otro y serruchándole el piso, tenemos que pasar a la lógica de combinarnos para que ambos ganemos.

Quedó inconclusa su intervención acerca de las cosas que serruchaban por adentro. ¿Qué dificulta el avance del Estado plurinacional?

Las estructuras grandes, que van más allá del país, pesan, y cuando uno llega al gobierno encuentra que no puede dejar de hacer ciertas cosas. Son fuerzas que se mueven por debajo. Los expositores que me precedieron mencionaron varias de esas corrientes. Por ejemplo, Adolfo Mendoza⁹ se refirió a los intereses ganaderos; esos grandes feudos a los que le va mejor cuando no entra el Estado. El caso de Pando fue evidente: Leopoldo [Fernández] tenía su gran feudo y no quería que se metan ahí para hacer sus cosas. Eso pasa en todas partes. Pero, además, hay un factor importante que casi no se mencionó: IIRSA [Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana].

Hace poco estuve en una reunión de indígenas en Rondonia y un señor nos explicó en qué consiste: estas grandes represas que se planean en el río Madeira, en el fondo, fueron concebidas por los gobiernos militares y ahora se van cumpliendo una a una. Dicen que las cuatro o cinco represas pueden tener un impacto mucho peor que el de una carretera. En Bolivia se planifica una más, en Cachuela Esperanza. No se puede decir que no sean necesarias, pero es otro modelo que serrucha todo lo que se dijo en la Constituyente y nos mueve el piso.

Sin embargo, quisiera subrayar el poder de los símbolos y la necesidad de encontrar símbolos comunes. En el país tuvimos algunos símbolos que se contrapusieron y no dejaron que funcionen las cosas. Uno famoso fue el de los dos tercios, liderado por la oposición acá en Santa Cruz durante la Asamblea Constituyente. Pero otro ejemplo fue el del sistema de registro electoral biométrico, cuando decían que la elección estaba montada. Un buen día, Evo decidió tomar el toro por los cuernos y aplicar el biométrico, y estuvo bien. Otro ejemplo fue el del gasolinazo cuando el gobierno dio marcha atrás y cedió para ganar. Dicen que es propio de sabios cambiar la opinión en el momento idóneo. Estamos en un momento en que se podría hacer algo así: si Evo va allá [a la marcha por el TIPNIS] y empieza a charlar, quizás inicialmente lo silben por el tiempo que él tardó, pero sería un símbolo. Recuerden la marcha indígena del 90: fue todo un símbolo que Jaime Paz, con los presidentes del Senado y Diputados, fuera a darle encuentro en Yolosa. Es el momento de hacer un símbolo de reencuentro.

9 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

PARTE II

Autonomías



II AUTONOMÍAS

- Expositores:
- María Teresa Zegada (investigadora)
 - Gregorio Aro (viceministro de Autonomía Indígena)
 - Mario Galindo (investigador)
 - Javier Limpías (asambleísta departamental de Santa Cruz)
 - Marcelo Galindo (viceministro de Autonomía Municipal y Departamental)
 - Silvia Eugenia Canda (asambleísta de Charagua)
 - Juan Carlos Urenda (investigador)

Aparte de coincidir en la potencialidad del sistema autonómico para mejorar la gestión estatal y acercarla a la ciudadanía, los expositores al menos concordaron en destacar como avances concretos la elección popular de autoridades y representantes departamentales, y el ejercicio legislativo de éstos.

Sin embargo, según los investigadores invitados a esta mesa de discusión, esos primeros pasos se ven limitados, en gran medida, por una delegación ambigua o limitada de las competencias que otorgan la Constitución y la Ley de Autonomías a los niveles subnacionales del Estado, y por una asignación también insuficiente de recursos para ejecutar esas responsabilidades.

En respuesta, las autoridades de gobierno, también partícipes del debate, encomiaron las virtudes del nuevo marco jurídico porque, entre otras cosas, brinda los instrumentos para que la población de cada entidad autónoma defina sus propias reglas de juego en función de su cultura y las características de su territorio. Para ellos, esas virtudes del autogobierno se destacan más nítidamente en las futuras autonomías indígenas. Por eso mismo, negaron que el Ejecutivo ya no las impulse y, aunque no se refirieron a las críticas sobre los requisitos legales para tramitarlas, expresaron su confianza en que la conversión a autonomía indígena, emprendido por once municipios, sortee obstáculos internos y concluya dentro de los plazos fijados por ley.

Charagua, es uno de esos once municipios. En su caso —descrito por una asambleísta guaraní— el reto no sólo consiste en terminar a tiempo sus estatutos autonómicos, sino además lograrlo con la participación de todos los sectores del territorio, especialmente, del área urbana. Este esfuerzo de práctica intercultural carece del apoyo de algunos sectores y autoridades del municipio que rechazan la conversión porque no quieren perder poder. No es una reacción casual, pues los impulsores de la autonomía indígena persiguen reemplazar la influencia de partidos y autoridades con la participación de la población en la toma de decisiones y la gestión del territorio.

Lograr la desconcentración del poder no sólo es el reto de Charagua. Para los investigadores, el proceso autonómico sólo vencerá su parálisis si el gobierno se desprende de poder y lo delega. Para dos expositores la única manera de hacer posible eso es con una reforma constitucional, sin embargo, también eso depende de la voluntad política del oficialismo. Uno de sus representantes en la mesa descartó tal reforma y reiteró la obligación de las normas autonómicas —con alusión expresa a los estatutos departamentales— de sujetarse a la Constitución.



María Teresa Zegada

Socióloga, con maestría en Ciencias Políticas, profesora e investigadora de la Universidad Mayor de San Simón y de la Universidad Católica Boliviana, coordinadora del Centro Cuarto Intermedio y autora de numerosos libros y ensayos sobre política y sociología. Escribe en prensa nacional e internacional.

Autonomías: un desafío pendiente en el proceso de cambio estatal

Según la expositora, la autonomía es uno de los mandatos constitucionales cuya aplicación ha enfrentado más dificultades. Las principales causas del rezago son la ambigüedad de las competencias, escasos fondos para cumplirlas en los niveles autonómicos, requisitos de difícil cumplimiento —especialmente para las autonomías indígenas— y, sobre todo, escasa voluntad política. El origen de esos factores: la disputa por recursos, por territorio y por poder.

Han pasado dos años desde que se aprobara la Constitución y su aplicación avanzó de manera desigual. Quizás el campo autonómico es en el que hubo mayores dificultades.

Asumiré una perspectiva sociopolítica para abordar los avances, retrocesos y posibilidades hacia adelante de la autonomía en Bolivia. Plantearé algunas ideas centrales para discutir el tema.

Hay que partir de que la autonomía es un proceso eminentemente político. En él se desempeñan actores con intereses concretos y entran en juego elementos en disputa de carácter estructural. Hay una concurrencia de actores y se generan pugnas por el poder.

¿Cuáles son los elementos en disputa en el campo de la autonomía? Para empezar, una serie de recursos económicos. Un proceso autonómico implica, por naturaleza, una redistribución; no solamente de los recursos naturales que hay en las comunidades, sino también de los recursos fiscales que administrarán las futuras autonomías del país o que administran las actuales.

También hay una disputa por los recursos territoriales. Hay varios problemas de límites entre municipios e, inclusive, entre departamentos en los que se juega la consolidación de las fronteras de las propias autonomías.

Además, hay en juego una serie de recursos propiamente políticos. La autonomía implica la generación de nuevas entidades de gobierno. A lo largo y ancho del país, hay una importante disputa entre partidos y otro tipo de liderazgos políticos y sociales por copar esas entidades locales que tienen elevado poder político.

Con los problemas relacionados con el TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure) percibimos otro elemento importante: el peso de lo étnico y cultural en el país. Hay que mirar la autonomía desde la perspectiva de la preservación de culturas ancestrales y de las comunidades y sus ecosistemas ante la arremetida de otros actores.

A más de dos años de aprobarse la Constitución y a más de un año de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías, la consolidación de las auto-

nomías en el país es incipiente. Si partimos de que este es un proceso eminentemente político, podemos afirmar con claridad que sus actores principales no lo están impulsando adecuadamente.

La autonomía implica una readequación de las relaciones del Estado con la sociedad civil y permite al ciudadano estar más cerca de sus entidades gubernamentales.

El Estado tiene dos maneras de descentralizarse. Una, horizontal, en sus distintos poderes, ahora llamados órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. Y otra, vertical, que es la aplicada con las autonomías: desde el nivel más amplio, que es el nacional, hacia los niveles subnacionales como el departamental, regional, municipal y, ahora también, hacia las autonomías indígena originario campesinas.

Justamente, un elemento novedoso en el caso boliviano —a diferencia de otros países, aunque en Latinoamérica también hubo varios avances en ese sentido— son las autonomías indígenas. La novedad viene dada por la idea de la autodeterminación y autogobierno. Desde mi punto de vista, sólo con la consolidación de la autonomía indígena se puede hablar de democracia comunitaria en el país; sin embargo, hasta el momento ese modelo ha tenido un avance muy limitado.

Hay varias condiciones para el reconocimiento, primero, de un pueblo indígena y, luego, para que éste constituya una autonomía. Entre los requisitos están la continuidad geográfica, un idioma y cultura común y que el pueblo se haya configurado previamente a la colonización española. En este caso hubo una dificultad con los afrobolivianos, dado que ellos no son previos a la Colonia; no obstante, ya hubo maneras de clasificar a este grupo y establecer su lugar.

Además, sabemos que los pueblos indígenas conciben al territorio no sólo dentro de fronteras geográficas —establecidas desde la fundación de la República—, sino que lo ven como un espacio material y espiritual con componentes históricos y culturales relacionados con la tierra y el agua. Es una concepción de territorio más amplia que la impuesta cartográficamente. Eso hace mucho más compleja la delimitación de las unidades cuyos habitantes opten en el futuro por constituir las como autonomías indígenas.

■ No un fin, sino un medio

Quiero dejar sentada la idea de que cualquiera sea el nivel de autonomía, ésta no es un fin en sí mismo, sino un medio. No hay que perder de vista esa afirmación. Es un medio para mejorar las condiciones de vida de la gente y para disminuir o atenuar la conflictividad social, es decir, mejorar las capacidades gubernativas. Por ejemplo, evitar el centralismo de la conflictividad: que no se hagan marchas a La Paz por cualquier motivo, sino que cada lugar procese sus propios conflictos con eficiencia. Así se mejora la gobernabilidad. O sea, que el gobierno atienda mejor las necesidades de la población —evitando esa burocracia a la que hemos estado sometidos desde la fundación de la República— y que se desarrollen los mecanismos democráticos, de equidad y participación que la Constitución nos plantea como desafíos.

Esos conceptos previos me parecen necesarios para reubicar la discusión sobre la autonomía en Bolivia o para dotarle de sentido.

■ Momentos en la definición del concepto autonómico

Quisiera recordar que la autonomía en Bolivia no vino de la noche a la mañana, sino que fue una construcción histórica. Además, en los últimos años tuvo connotaciones distintas. El concepto autonómico se instaló en Bolivia en la última década; antes se hablaba de descentralización.

Primero, entre 2000 y 2004, la autonomía fue utilizada como bandera política de los movimientos cívicos regionales. Después, en un segundo momento, entre 2005 y 2008, se convirtió para éstos en una suerte de objetivo estratégico, una manera de equilibrar y mantener la polarización política en el país. Por un lado, estaban los movimientos sociales con la Asamblea Constituyente y, por otro, la autonomía, de alguna manera, con un discurso de resistencia a la arremetida de transformaciones que se operaban en el país.

Entonces, en ese segundo momento hubo una serie de avances institucionales desordenados —la elección de prefectos, el referendo por la autonomía en 2006 y la elaboración de estatutos en algunas regiones— combinados con movilizaciones sociales que llevaron la discusión autonómica a un espacio de aguda confrontación política.

Así, la autonomía se debatió en un escenario de confrontación entre posiciones políticas y se volvió en un pretexto para la polarización del país, alentada por paros cívicos, la constitución del famoso Conalde [Consejo Nacional Democrático] que agrupaba a las organizaciones cívicas del país —sobre todo de la “Media Luna”—, por huelgas de hambre propiciadas por esas entidades y, más adelante, por tomas de instituciones.

Recuerden que 2008 fue el año de mayor tensión y polarización en el país. Por un lado, estaba la conversión a un Estado plurinacional por la vía de la Constituyente y, por otro lado, la bandera de las autonomías en manos, sobre todo, del discurso cívico regional. Eso se agudizó con las movilizaciones en Cochabamba en enero de 2007 y el enfrentamiento en Pando al año siguiente.

Luego, con la aprobación de la nueva Constitución en 2009, pasamos a un tercer momento de concreción normativa de las autonomías, tras el debilitamiento del movimiento cívico regional producido por una serie de razones. Entre ellas se cuenta la revocatoria de los prefectos de La Paz y Cochabamba a través de un referendo; las acciones no institucionales de los comités cívicos, como la toma de entidades públicas; y las acusaciones gubernamentales a esos comités. Además, la autonomía se había incluido en el debate constituyente, donde tomó forma y cuerpo.

De manera paralela a este controvertido proceso de los últimos diez años, la autonomía indígena recorrió sus propios caminos y halló otras maneras de incluirse en la Constitución, como veremos a continuación.

■ El proceso de las autonomías indígenas

La discusión sobre autonomías indígenas empezó en Bolivia a principios de los años 90 con la famosa Marcha por el Territorio y la Dignidad. Ésta había recibido influencia de la legislación internacional; me refiero al Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), de 1989, que ya establecía con claridad la cualidad de pueblo indígena. Además, en Latinoamérica surgió en los años 80 el llamado constitucionalismo multicultural que alentó la incorporación de los pueblos indígenas en varias constituciones; Guatemala fue pionera en ello. En 1991, Bolivia ratificó el Convenio a través de una ley de la República.

La lucha por la autonomía indígena en el país no concluye ahí. En la década de los 90 hubo otras marchas indígenas, algunas motivadas por el territorio, como la de 1996 que logró el reconocimiento de 33 TCO; o la marcha de 2000 que consiguió la modificación de la Ley INRA y el reconocimiento de las lenguas de pueblos de tierras bajas.

La marcha de 2002 “por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales” marcó un hito porque involucró no sólo a indígenas de tierras bajas, sino también a indígenas de tierras altas, y llegó a La Paz con la demanda de asamblea constituyente. Es decir, esa idea no vino de la imaginación de un político, sino que la elaboraron los movimientos indígenas del país.

Hubo otra marcha en 2003 por derechos colectivos y la modificación de la ley de hidrocarburos. En 2006, una marcha de pueblos indígenas junto con el MAS [Movimiento Al Socialismo] presionó al Congreso para que apruebe la modificación de la Ley INRA (“reconducción comunitaria”). Con la Constitución ya aprobada, en 2010 hubo otra marcha que duró treinta días y que finalmente fue negociada sin que se hubieran logrado los objetivos esperados. Demandaba, sobre todo, tierra, territorio, la aplicación efectiva de la Constitución con respecto a la autonomía indígena, y la preservación ecológica de las comunidades. Por último, tenemos la octava marcha, en curso, que también demanda la aplicación y respeto de varios preceptos constitucionales.

Se puede decir que este recorrido y lucha de los pueblos indígenas por su autonomía tuvo diversos matices que se implantaron de alguna manera en la política nacional a través de medidas de presión y con la consolidación de algunos avances constitucionales; no obstante, éstos se dan muy lentamente y aún hay mucho camino por recorrer.

En la época de la Asamblea Constituyente las expectativas de organizaciones como la Cidob, el Conamaq y otras del Pacto de Unidad¹ eran mucho mayores a los resultados que se han logrado hasta ahora. Con relación al territorio, planteaban mover los actuales límites entre municipios, provincias y departamentos con el argumento de que los territorios ancestrales trascendían esas demarcaciones impuestas desde la fundación de la República. Sus demandas eran mucho más radicales que lo establecido en la Constitución. Hubo una intensa negociación de esas demandas en la Constituyente.

La Constitución plantea los preceptos básicos para establecer y consolidar cuatro niveles autonómicos. Esa tarea representa un desafío enorme por la gran complejidad de la ingeniería constitucional y gubernativa que demanda. Imagínense lo que es administrar nueve departamentos, 337 municipios, las posibles autonomías regionales y las autonomías indígenas. Xavier Albó afirma que casi dos tercios de los municipios rurales calificarían para convertirse en autonomías indígenas. Entonces, lo que se viene por delante es muy complejo y con muchos elementos para el debate.

Por ejemplo, aparte del territorio y de sus cualidades gubernativas, un asunto crucial es el acceso a los recursos naturales y su administración. Según la Constitución, éstos son de propiedad y dominio del pueblo boliviano y le corresponde al Estado su administración; sin embargo, se convierten en objeto de discusión cuando suceden eventos como esta marcha por el TIPNIS o cuando se exploran pozos petrolíferos en territorios indígenas. Ello puede generar situaciones de tensión y conflicto social.

■ Los obstáculos legales para acceder a la autonomía indígena

Con relación a los avances logrados, aparte de la Constitución, el más importante es la aprobación de la Ley Marco de Autonomías. Me referiré a algunos de sus puntos más importantes.

En primer lugar, la ley plantea una serie de limitaciones para el acceso de los pueblos indígenas a la categoría de autonomía indígena originario campesina. Es mucho más fácil para un municipio convertirse en autonomía indígena: debe haber una consulta en su población y con ciertas condiciones puede acceder a esa cualidad.

¿Qué ocurre con los TIOC (territorios indígena originario campesinos), las antiguas TCO (tierras comunitarias de origen)? Para ellos la Ley de Autonomías establece una serie de requisitos de difícil cumplimiento, como la continuidad territorial que, en muchos casos, no puede lograrse debido a los límites municipales. También está la famosa viabilidad gubernativa que exige a los

1 El Pacto de Unidad está conformado por la CNMCIQB-BS, la Cidob, el Conamaq, la CSUTCB y la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores). (N. del E.).

pueblos indígenas una organización con representatividad total en el pueblo indígena y con funcionamiento efectivo. Además, debe haber un plan territorial y un plan de desarrollo como instrumentos de gestión territorial, y unas estrategias institucionales y financieras.

Otro requisito es un número mínimo de habitantes. En una noticia me enteré hace poco que el pueblo Araona analiza la posibilidad de unirse a otro pueblo indígena para cumplir con la condición establecida en la Ley de Autonomías: en tierras altas la “base poblacional” debe ser igual o mayor a 10 mil habitantes y en el caso de naciones indígenas minoritarias, igual o mayor a 1.000 habitantes [artículo 58.I]. El pueblo Araona no cumple con esa condición porque apenas tiene 200 habitantes. Es imposible que acceda a la categoría de autonomía indígena aunque sus miembros compartan un idioma y costumbres comunes. Del mismo modo, los pueblos T’simane y Esse Eja del Beni se reunieron para intentar acceder a la autonomía indígena, pero no han logrado hacerlo por las disputas que enfrentan con propiedades ganaderas, concesiones forestales y colonizadores.

Los obstáculos mencionados harán muy difícil avanzar efectivamente en el proceso autonómico.

■ Dificultades, demoras y avances

Aparte de esas limitaciones hay complicaciones con la asignación o transferencia de competencias. Son muchas las que define la Constitución y difícilmente podrán ser cumplidas por las autonomías porque hay una grave limitación de recursos financieros. ¿Con qué se financiarán las nuevas competencias? Esta interrogante no sólo vale para las autonomías indígenas, sino también para las departamentales, municipales y regionales.

Sobre ello, sigue pendiente el pacto fiscal. Es decir, cómo debemos redistribuir los recursos a nivel nacional para que haya equidad y solidaridad entre las regiones, y no que unos departamentos se lleven todo y otros queden desvalidos. De ahí la importancia de un censo nacional; la propia Ley de Autonomías establece que después del censo tendremos los datos suficientes para hacer una distribución equitativa y adecuada de los recursos en el país.

Hay otros avances destacables: la elección de autoridades departamentales y municipales en el nuevo marco de las autonomías, la constitución de una coordinadora de autonomías y el reciente establecimiento de un Consejo Nacional de Autonomías encargado de impulsar el proceso.

Sin embargo, se ha avanzado muy poco, por ejemplo, en la elaboración de los estatutos autonómicos departamentales, las cartas orgánicas municipales y ni qué decir de los estatutos de los municipios que se convertirán en autonomías indígenas. De los once que optaron por ese sistema, apenas cinco están trabajando en sus estatutos y el resto ha enfrentado muchas dificultades (conflictos internos, falta de recursos y poca motivación).

Entonces, la aplicación es compleja, no sólo por esos requisitos técnicos e institucionales que mencioné para acceder a una autonomía y ejercerla, sino también porque —vuelvo al principio de mi exposición— es un asunto eminentemente político. El MAS impulsó la autonomía —por eso está en la Constitución—, pero al mismo tiempo tiene una posición ambigua con respecto a ella: hay una intención de concentrar poder que se contradice con la necesidad de descentralizar ese poder a través de las autonomías. Ello genera una incertidumbre muy grande.

Los movimientos cívicos que enarbolaban la bandera autonómica en este momento tienen muy poca capacidad de presión para consolidar la autonomía; además, su aplicación ahora está supeeditada a la nueva Constitución.

Los pueblos indígenas que han abierto un agudo frente de conflicto con el Ejecutivo —lo que antes funcionaba como un bloque monolítico, ahora tiene ciertas fracturas—, ahora tienen que negociar sus reivindicaciones con un gobierno que en este momento tiene otras prioridades.



La autonomía no es un fin, sino un medio para mejorar la vida de la gente

¿Qué perspectiva ve a la autonomía en sus diferentes niveles, particularmente la departamental y la indígena? (La municipal ya tiene 15 años de experiencia y probablemente podrá avanzar). (Lorenzo Soliz, CIPCA).

Uno de los expositores acaba de hablar sobre la reconstitución de los ayllus y las markas. ¿Concederían ese camino para que tengamos el poder que queremos?



Me referiré a las preocupaciones del público agrupándolas en tres temas.

Primero, sobre la autonomía departamental y las posibilidades que abriría. La autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la gente y mejorar la participación y la democracia en las sociedades locales.

En el caso de las autonomías departamentales, las mejoras podría emprenderse a partir de la construcción de algo que no tenemos los bolivianos (la historia no nos ha dado esa oportunidad porque ha sido un Estado altamente centralista): pensar a los departamentos como regiones de desarrollo del país.

Por ejemplo, Cochabamba, de donde vengo, no tiene un plan de desarrollo regional claro. Los cochabambinos no se saben a dónde quieren ir. No hay que preguntarle sólo al Estado sobre la función que desempeñan las regiones en el país, sino que en las propias regiones deberíamos preguntarnos qué condiciones y recursos tenemos, qué características tiene la población y hacia dónde debemos orientar nuestro desarrollo. Como ciudadanos, creo que es necesario que case-mos esas tareas con la autonomía para lograr de ésta algún beneficio y que cumpla con su función. Pero eso está en el plano de los enunciados porque, como se decía, se avanzó muy poco en los hechos y no se ven resultados por ahora.

Con respecto al tema indígena, comentaba con Mario Galindo [también expositor en la mesa] que es muy complejo pensar desde qué visión vamos a construir una autonomía indígena que engrane con las transformaciones autonómicas en Bolivia.

El proceso se ha estancado en la construcción de los estatutos. La Ley Marco de Autonomías definió un año para la elaboración de los estatutos autonómicos indígenas. Ese plazo se cumplió en abril de 2011 y puede ampliarse un año más, aunque resta ver si el trámite se completará incluso con el alargue.

De los estatutos que hay hasta ahora, por ejemplo, el de Raqaypampa, en Cochabamba —presentado públicamente por un senador del MAS—, tiene toda la estructura de un modelo occidental de norma para regir el autogobierno de una sociedad local. Una se pregunta, si [el estatuto] debería responder a otro tipo de visiones, paradigmas y necesidades que tienen las propias comunidades indígenas, y no reproducir viejos parámetros que, siendo pesimistas, harán retroceder esta idea de autonomía indígena, que es bastante innovadora y radical si uno la toma en su esencia.

Lo tercero: ¿Qué perspectiva tienen estas autonomías? Hemos avanzado muy poco. El proceso, en los hechos, se ha estancado en la elaboración y aprobación de estatutos. Lo que sucede en este momento en el país es una gestión improvisada a partir de unas autonomías a medias en las que hay más ambigüedades que certezas.

Como se decía, no hay claridad sobre quiénes desempeñan las competencias y sobre cuál es el límite de un poder gubernativo local y dónde empieza el otro. Lo que se está haciendo es improvisar hasta tener el siguiente paso cumplido: la aprobación de estatutos. Pero como hemos visto, eso llevará buen tiempo.

Otra cosa importante. Una autonomía o un proceso de transformaciones estatales son sólo elementos imaginarios o enunciados si no están secundados por la voluntad política de sus protagonistas. ¿Hasta dónde el gobierno actual, que tiene gran apoyo popular y ejerce su mayoría en la Asamblea Legislativa, tiene la capacidad para aplicar transformaciones, y la voluntad política para hacerlo?

En algunas cosas se han hecho importantes y radicales cambios, pero en otras hay un olvido de las propuestas plasmadas en la Constitución. Entonces, entramos en el campo de la disputa política: por ejemplo, la presión de los pueblos indígenas por lograr avances en los campos deficitarios. Eso también nos convoca a los presentes —no sólo a las organizaciones sociales y líderes políticos, sino también a los ciudadanos— a comprometernos de alguna manera con este proceso y con los problemas que nos atingen de manera más directa.

Hubo avances, pero ahora se encuentran estancados. Desde mi perspectiva, eso se debe a que vivimos un Estado aparente en el que se impulsan las autonomías, la elección de magistrados y la nacionalización de distintos recursos naturales, pero a la fecha lo único que vemos es el cambio de nombre de instituciones y lugares históricos. No sé si efectivamente estamos viviendo un Estado social comunitario o nos hacen creer que esto es eso. ¿Estamos viviendo efectivamente una transformación estatal o simplemente es la faceta de un Estado aparente que nos hace creer que hay diferentes transformaciones, cuando en el fondo son simples maquillajes? (Freddy Boverin).

Dije al principio que por un lado están los enunciados muy bien plasmados en la Constitución, pero por otro lado está la voluntad política de los actores en llevar adelante el proceso. Vemos, por ejemplo, cumplimiento en exploraciones hidrocarburíferas y en otros campos, pero en el asunto indígena hay un rezago evidente.

Acotaré a esta idea de los actores lo siguiente. Al evaluar los alcances políticos de la gestión de Evo Morales, es central indicar que ésta, sobre todo al principio, había desplegado muchos elementos simbólicos importantes que habían creado un electorado favorable al MAS en varios comicios y un apoyo importante de sectores sociales al gobierno. Fueron enunciados que pasaban por la propia figura simbólica de un presidente indígena, la nacionalización de los hidrocarburos o la revolución agraria. Son dispositivos simbólicos muy fuertes que sirvieron durante mucho tiempo para hacer avanzar este proceso; dividiendo al país entre quienes apoyaban el proceso de cambio y quienes se habían convertido en una amenaza para éste.

Pero llega un momento en que esos planteamientos simbólicos deben aterrizar. Creo que el momento más crucial del gobierno sucede cuando debe concretar los enunciados y cumplir las promesas. Es un desafío que debe asumir. Aún no terminó la gestión de gobierno, pero lo que se está revelando es un distanciamiento muy agudo entre esos enunciados y la realidad.



Gregorio Aro Rasguido

Nació en el ayllu Laime, municipio de Uncía, Potosí, es abogado constitucionalista y penalista. Fue constituyente, viceministro de Organización Territorial y coordinador departamental de Autonomías en Oruro, trabajó con el Pacto de Unidad y es viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial.

Importancia y avances de las autonomías indígena originario campesinas

El expositor plantea que las autonomías son la respuesta a dos problemas estructurales del país: el desarrollo asimétrico entre regiones y la exclusión de los pueblos indígenas. En el caso de las autonomías indígena originario campesinas, el disertante les atribuye una importancia fundamental para el ejercicio de la autodeterminación, y da algunos detalles sobre el avance de once municipios en la redacción de sus estatutos para convertirse en autonomías indígenas.

Para empezar, la importancia de las autonomías en Bolivia. Sabemos que hay cuatro niveles autonómicos con la misma jerarquía constitucional: el departamental, el regional, el municipal y el indígena originario campesino.

Sobre la organización territorial, tenemos nueve departamentos, 112 provincias, 339 municipios —ahora ya no son secciones municipales y todos tienen la misma jerarquía— y territorios indígena originario campesinos; ya no hay cantones. La región también forma parte de la organización territorial.

El Estado plurinacional con autonomías será el norte que marque la vida organizativa de los bolivianos y bolivianas por las siguientes décadas. Su consolidación es fundamental para el proceso de transformaciones profundas que nos lleven al vivir bien.

Este proceso tiene tres elementos básicos: la construcción del Estado plurinacional, la implementación y consolidación de las autonomías con la profundización de descentralización política y administrativa, y la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo con justicia social.

■ Autonomías como respuesta a dos problemas estructurales

El pueblo boliviano mantuvo a lo largo de siglos una vocación de autogobierno, encarnada en instituciones propias y un ordenamiento jurídico. Sin embargo, dos problemas estructurales no fueron resueltos antes: primero, el desarrollo regional asimétrico y separado en compartimientos; y segundo, la exclusión y opresión sobre las naciones y pueblos indígena originario campesinos porque no se supo respetar a las diferentes culturas de Bolivia.

Por eso la Ley Marco de Autonomías tiene una importancia histórica, porque responde a esos dos problemas estructurales no resueltos en la historia del país debido a que había un divorcio entre el Estado y las regiones y entre el Estado y las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Si ustedes recuerdan, no había carreteras —antes se trabajaba con pala y picota a través de la prestación vial—, y las escuelas estaban construidas con

adobe y paja, al igual que sus asientos; teníamos que llevar cueros para sentarnos. No había desarrollo como ahora.

Eso se debía al divorcio que mencioné. Ahora habrá coordinación entre el Estado central y los cuatro niveles autonómicos. Además, éstos tendrán potestad legislativa, salvo el nivel regional.

■ Conceptos sobre la autonomía

Las autonomías son pilares del Estado plurinacional. Su estructura y forma de aplicación fueron definidas por la Ley Marco de Autonomías. Esta norma es el fruto de pactos sociales, políticos y programáticos, ya que recogimos propuestas y las difundimos durante más de dos años.

El Estado plurinacional con autonomías incluye a las 36 nacionalidades y practica el pluralismo político, económico, jurídico y cultural. Toma en cuenta la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y el dominio ancestral sobre sus territorios, además de garantizar su libre determinación. Eso consiste en el ejercicio de su derecho a la autonomía y autogobierno, a su cultura, a sus instituciones, a la práctica de su democracia comunitaria —los cabildos y reuniones están constitucionalizados— y su derecho a aplicar sus normas y procedimientos propios, antes llamados usos y costumbres.

Tenemos nueve gobiernos autónomos departamentales, un gobierno autónomo regional que está en el Chaco elaborando su estatuto autonómico y 339 gobiernos autónomos municipales —dos municipios aún no están funcionando—, de los cuales 11 están en conversión a autonomía indígena originario campesina.

Las transformaciones del sistema político. Ya no hay un sistema político nacional, sino varios sistemas políticos subnacionales que se están configurando con el desarrollo autonómico.

Es importante señalar que la autonomía es un proceso político de redistribución del poder y de recursos. ¿Cómo tenemos que llevar a cabo eso? Con pactos políticos, sociales y programáticos fruto del consenso. Con esa base se deben elaborar y aprobar los estatutos.

■ Estatutos y cartas orgánicas

Una vez que aprueben su estatuto departamental, regional, de autonomía indígena originario campesina, o su carta orgánica municipal en su órgano deliberativo, deben remitir el documento al Tribunal Constitucional para que haga control de constitucionalidad, éste lo devuelve y se lo somete a consulta popular con un referendo.

El estatuto es una norma institucional básica. Tiene que ser elaborado de manera participativa, plural e incluyente, con todas las organizaciones e instituciones de la jurisdicción correspondiente. En caso de que no fuera así y lo elaborara sólo un grupo, el estatuto corre el riesgo de fracasar en el referendo. De ahí la importancia del consenso y la participación.

O sea, tenemos que partir de un pacto territorial porque no sólo configurará la institucionalidad del autogobierno, sino además, va a definir las reglas de la convivencia colectiva y del bien común. Por eso, en las autonomías indígena originario campesinas debe haber una identidad cultural y se debe elaborar el estatuto de acuerdo con normas y procedimientos propios y en el marco de la Constitución.

■ Detalles normativos y mecanismos de coordinación

La Ley de Transición¹ ha ratificado la transferencia directa de las competencias exclusivas a favor de las autonomías, lo que les permitirá ejercer la potestad ejecutiva, legislativa y reglamentaria sobre las materias reconocidas en la Constitución.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización asignó las principales competencias exclusivas del nivel nacional, así como las concurrentes y compartidas. (La Constitución establece cuatro niveles de competencias: las privativas, ejercidas directamente por el Estado, las exclusivas, las concurrentes y las compartidas).

En lo relativo al régimen económico, destaco tres elementos de esa ley: la definición de fuentes de financiamiento de las autonomías, la definición de criterios para avanzar en el pacto fiscal después del censo y la creación de un fondo productivo solidario al que concurran recursos públicos para apoyar la inversión en proyectos productivos.

Tenemos un diseño institucional que será funcional para el desarrollo de las autonomías y que contempla varios mecanismos. Por ejemplo, para la coordinación política entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, la ley establece la creación de un Consejo Nacional de Autonomías que esté dirigido por el Presidente, tres ministros, los nueve gobernadores, cinco representantes de la FAM [Federación de Asociaciones de Municipios], cinco de las autonomías indígena originario campesinas y un representante de la autonomía regional.

También contamos con el Servicio Estatal de Autonomías, SEA, el cual facilitará la coordinación técnica. Será una instancia de conciliación.

■ Avances

Es un proceso complejo en los cuatro niveles, pero es un proceso que avanza. Se han consolidado los gobiernos autónomos departamentales y sus asambleas legislativas comenzaron a sancionar leyes. Sin embargo, la legislación departamental no es abundante y su contenido es más de tipo administrativo: aprobaciones, reformulación de presupuestos o pronunciamientos oficiales, como homenajes. Son pocas las leyes que se refieren a las competencias exclusivas. Hay que profundizar la facultad legislativa para que los departamentos aprueben normas de acuerdo con la Constitución y la Ley de Autonomías.

Algunos departamentos están elaborando sus estatutos autonómicos —hemos avanzado bastante en La Paz y Cochabamba— y otros como Pando y Tarija los están adecuando a la Constitución y a la Ley de Autonomías. La autonomía regional del Chaco está haciendo su estatuto de manera participativa y democrática. Los municipios están elaborando sus cartas orgánicas. No son todos los 337 municipios porque es una tarea potestativa de ellos. Además, están las once autonomías indígena originario campesinas que están preparando sus estatutos de acuerdo con normas y procedimientos propios.

■ Bases y alcances de la autonomía indígena originario campesina

La autonomía indígena originario campesina está basada en un territorio ancestral cuya población comparte historia, territorio, cultura, lengua y sus propias instituciones políticas, jurídicas, sociales y económicas. Además, consiste en el autogobierno con normas y procedimientos propios para el ejercicio de la libre determinación.

1 Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas (número 17, del 24 de mayo de 2010). (N. del E.).

Esas cualidades no son algo nuevo para los pueblos indígenas; la autonomía para ellos tiene miles de años. Ahora, eso está constitucionalizado y debe plasmarse en los estatutos autonómicos.

Con las autonomías consolidaremos el ejercicio de la democracia comunitaria, como los cabildos y asambleas. Es una democracia que busca el consenso —eso es más que dos tercios— y la elección directa de sus autoridades. Romperemos el monopolio que ejerce el poder político y económico sobre las regiones y sobre las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

También determinaremos formas propias de desarrollo económico, social y político, como el ejercicio de la jurisdicción indígena originario campesina, la mal llamada justicia comunitaria. Desarrollaremos una nueva arquitectura institucional de acuerdo con las necesidades y realidades de cada jurisdicción.

La autonomía indígena originario campesina asume 23 competencias exclusivas, 10 concurrentes y cuatro compartidas, además de las 43 competencias de la autonomía municipal.

Hay tres vías para acceder a la autonomía indígena originario campesina: desde una TCO —ahora se llama TIOC, territorio indígena originario campesino—, desde un municipio y desde una región.

Si se trata de una TIOC, debe cumplir ciertos requisitos como la viabilidad gubernativa, el plan territorial y la base poblacional: no menos de diez mil habitantes para tierras altas, excepcionalmente, cuatro mil si demuestra que es sostenible y no fragmenta el territorio ancestral, y mil, en caso de naciones y pueblos minoritarios.

■ Estado de los estatutos indígenas

Sobre los municipios, tenemos once que están en conversión elaborando sus estatutos autonómicos. Hay bastantes avances y hasta diciembre entregaremos seis estatutos compatibilizados con la Constitución y las normas vigentes.

Los municipios de Jesús de Machaca, Mojocoya y Chipaya tienen un avance del 95 por ciento en sus estatutos de autonomía indígena originario campesina; San Pedro de Totora, Pampa Aullagas y Charagua tienen un progreso del 80 por ciento; Tarabuco, Huacaya y Charazani adelantaron en un 40 por ciento; y en Salinas de Garci Mendoza y Chayanta estamos buscando pactos sociales y consensos con las organizaciones e instituciones, y este mes conformaremos sus órganos deliberativos.

Obviamente hay algunas debilidades en la conformación de las autonomías indígena originario campesinas. Es un trabajo colectivo en el que deben ponerse de acuerdo las organizaciones sociales. En algunos municipios hay líderes que no están de acuerdo con el proceso de cambio y no están con las autonomías indígena originario campesinas. Hay diferentes visiones, las respetamos, pero tenemos que concretar el Estado plurinacional. Sin la participación de las naciones y pueblos y sin autonomía no hay Estado plurinacional.

Actualmente, en los municipios hay un legislativo o concejo, y un ejecutivo o alcalde. Una vez que las autonomías aprueben su estatuto, deben elegir su gobierno indígena originario campesino de acuerdo con normas y procedimientos propios y asignarles los nombres acorde con ello. Por ejemplo, para las autoridades: mburubicha, cacique, capitán grande, jiliri mallku o kuraka; y para su entidad colegiada: consejo, asamblea, cabildo o capitania.



Hasta diciembre entregamos seis o siete estatutos indígenas

Quisiera saber si el Ministerio de Autonomías está aplicando su plan quinquenal y si tiene un presupuesto para eso. (Juan José, estudiante de Ciencia Política).



El Ministerio tiene un plan estratégico institucional para coadyuvar en lo técnico a las autonomías. Las autoridades nacionales y las organizaciones, todos somos responsables, porque las autoridades somos pasajeras. Todos tenemos que impulsar desde donde estemos para concretar este Estado plurinacional y especialmente las autonomías indígena originario campesinas.

Usted mencionó que el Ministerio creó servicios de apoyo a las autonomías y que éstos proporcionarán herramientas técnicas para respaldar el proceso. Quisiera conocer cuáles son esas herramientas.

Las herramientas técnicas son cartillas, guías de elaboración de estatutos, boletines, rutas críticas, etcétera. Es para que la población esté informada. Además es importante el apoyo jurídico.

Con las modificaciones en el Ejecutivo pareciera que hubo un cambio en la atención con respecto a la autonomía indígena. Sentíamos que había un apoyo importante a éstas, pero parece que la apuesta es más bien a la autonomía municipal; están dando impulso a la elaboración de cartas orgánicas y hay recursos del PDCR [Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional] para eso. Incluso, en muchos municipios donde avanzaba el debate para ver si apostaban por la autonomía indígena, con el PDCR casi dieron por concluida la discusión. Quisiera que me confirme si es un cambio de estrategia o es una percepción equivocada.

También quisiera hacer notar que el tema autonómico se está limitando a un debate legalista sobre los artículos, las competencias y otros asuntos de ese tipo. Tenemos la sensación de que se está perdiendo el espíritu, la proyección histórica de la autonomía con la autodeterminación. Me parece que cometeríamos un grave error si sólo seguimos impulsando aquella dimensión reducida a lo estatutario y lo legal. Además, parece que los once municipios

que apostaron por su conversión a autonomía indígena corren el riesgo de no aplicarla a partir del 30 de mayo de 2012, tal como lo establecen los plazos de la Ley². (Lorenzo Soliz, director del CIPCA).

El Ministerio, a través del PDCR, apoya con consultores a la elaboración de cartas orgánicas municipales y a las autonomías indígena originario campesinas. En los municipios todavía no hay consenso: algunos quieren seguir con la autonomía municipal y otras organizaciones apuestan por la autonomía indígena. Para definir eso tienen que difundir las características de ambos sistemas; al final, ellos decidirán respetando la voluntad democrática de sus habitantes (...).

Sobre los plazos, en sus disposiciones transitorias, la Ley Marco de Autonomías establece, primero 360 días y luego, otro año más. Tenemos avances en los municipios: hasta diciembre entregaremos seis o siete estatutos. ¿Por qué se fijó un plazo? Es una propuesta de las organizaciones sociales —del Pacto de Unidad³— para que los alcaldes sepan que están ejerciendo sus cargos transitoriamente. Cuando entre en vigencia el estatuto, cesan en sus funciones y se elige a un gobierno autónomo originario.

Hubo avances, pero ahora se encuentran estancados. Desde mi perspectiva, eso se debe a que vivimos un Estado aparente en el que se impulsan las autonomías, la elección de magistrados y la nacionalización de distintos recursos naturales, pero a la fecha lo único que vemos es el cambio de nombre de instituciones y lugares históricos. No sé si efectivamente estamos viviendo un Estado social comunitario o nos hacen creer que esto es eso. ¿Estamos viviendo efectivamente una transformación estatal o simplemente es la faceta de un Estado aparente que nos hace creer que hay diferentes transformaciones, cuando en el fondo son simples maquillajes? (Freddy Boverin).

No podemos maquillar al Estado plurinacional. Con tantas luchas, marchas y bloqueos conseguimos la Asamblea Constituyente y todos aprobamos una Constitución por primera vez en la historia de Bolivia. Los derechos individuales y colectivos, la economía plural —estatal, privada, cooperativa y social comunitaria— y el derecho a la tierra y el territorio; todo eso está en la Constitución. Están mencionados los recursos naturales, las jurisdicciones ordinaria e indígena con igual jerarquía, y las autonomías que debemos construir todos.

Nosotros ya tenemos territorios titulados y zonificados, pero tenemos que cumplir con una serie de requisitos para la conversión a TIOC [territorios indígena originario campesinos]. Nosotros ya practicamos nuestras autonomías, nuestro sistema, diariamente, pero ahora nos dificulta que tengamos que recorrer una etapa más para la conversión a territorios indígenas. Es una tardanza más y nos impide estar todo el tiempo en el campo. ¿Por qué no podemos ejercer el autogobierno sobre la base que tenemos? (Eddy García, del pueblo leco de Apolo, en representación del Cpilap, Central de Pueblos Indígenas de La Paz).

2 En su disposición transitoria décimo cuarta, la Ley Marco de Autonomías indica lo siguiente: "I. Los municipios que optaron por la autonomía indígena originaria campesina [sic] en el referendo del 6 de diciembre de 2009, en el plazo máximo de trescientos sesenta (360) días a partir de la instalación del gobierno autónomo municipal provisional, deberán aprobar los respectivos estatutos autonómicos de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley".

"II. En caso de no haberse aprobado el estatuto autonómico indígena originario campesino del municipio que optó por la autonomía indígena originaria campesina en el plazo establecido en el Parágrafo anterior, el pueblo indígena originario campesino, titular de la autonomía, de manera excepcional definirá un periodo de ampliación de trescientos sesenta (360) días como máximo. Al término de cuyo plazo la autonomía indígena originaria campesina deberá consolidarse de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley". (N. del E.).

3 El Pacto de Unidad está conformado por la CNMCIQB-BS, la Cidob, el Conamaq, la CSUTCB y la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores). (N. del E.).

Me pregunta sobre las TCO. Ahora no se llaman así, sino TIOC. El INRA [Instituto Nacional de Reforma Agraria] va a hacer el cambio de nombre. Ahí está la tierra y el territorio; antes eran sólo tierras comunitarias de origen. Ahora bien, para el acceso a la autonomía indígena originario campesina vía TIOC hay varios requisitos que cumplir, y esto también fue una propuesta del Pacto de Unidad: viabilidad gubernativa, plan territorial y base de población. Por ejemplo, hay municipios con 220 habitantes. ¿Cree que con esa cantidad habrá desarrollo? Cinco municipios no llegan ni a 10 mil habitantes. Los recursos económicos del Estado se asignan de acuerdo con el número de pobladores. Tenemos que velar por una autonomía indígena con desarrollo económico y social.

Uno de los expositores acaba de hablar sobre la reconstitución de los ayllus y las markas. ¿Concederían ese camino para que tengamos el poder que queremos?

Una vez que entra en vigencia la autonomía indígena originario campesina y deja de ser municipio, se constituye en una unidad territorial en la que hay diferentes organizaciones sociales. Por ejemplo, en Charazani, hay ayllus, sindicatos e interculturales; en otros sitios son sólo ayllus; en Mojocoya todo es sindical; en Tarabuco hay ayllus, sindicatos y población urbana. Todos se pusieron de acuerdo en llevar adelante la autonomía indígena originario campesina respetando la voluntad democrática de sus habitantes: en 2009 sus ciudadanos dijeron que querían autonomía indígena. Sin embargo, en algunos casos, los del municipio aún no quieren (sabemos de dónde viene el municipio: de la Colonia). En algunos lugares los alcaldes y los concejales han sido buenos, pero en otros no; no hay desarrollo (...). A nivel nacional teníamos 19 municipios que querían volverse autonomía indígena, de éstos, 12 entraron a referendo, en uno perdió esa opción y ahora 11 municipios están en conversión.

¿ De dónde vendrá el presupuesto para las autonomías indígenas?

Para cada competencia que asuman las autonomías habrá transferencia y delegación de recursos del Estado. Un municipio que se convierta en autonomía indígena, va a tener recursos provenientes del Tesoro General de la Nación por concepto del IDH [impuesto directo a los hidrocarburos] y del HIPC II [alivio de la deuda para países pobres], e ingresos propios. No es como decían cuando hacían contracampaña, que el Estado no les va dar plata cuando sean autonomías indígenas. Eso es totalmente falso.

¿ Cómo se puede leer en este momento la disposición de la Ley Marco de Autonomías de empujar hacia delante el pacto fiscal⁴? Se ha hecho mucha referencia a esto y se dice que las autonomías no tienen recursos, pero ahí está la coparticipación tributaria. ¿Qué comentaría con relación a la necesidad de un pacto fiscal? (Adolfo Mendoza, senador).

Es bien delicado hablar de recursos económicos, pero tenemos que partir de los pactos sociales, políticos y programáticos. También tiene que haber acuerdos, consenso y diálogo.

Está concluyendo la adecuación del estatuto de Pando, pero sin la participación ciudadana ni de organizaciones sociales, sin hacer visibles los derechos colectivos ni asignar un presupuesto a género. Los pueblos indígenas de Pando elaboraron una propuesta, pero la Asamblea Legislativa Departamental, por un mandato del Ministerio de Autonomía, no hizo caso. Ante eso, los pueblos recurrieron a la Defensoría del Pueblo para que su planteamiento sea tomado en cuenta. ¿Por qué se acelera la adecuación y aprobación de ese estatuto si no hay participación de la sociedad civil? ¿Por qué nuevamente se

4 Ver la disposición transitoria décimo séptima de la ley aludida (N. del E.).

está cometiendo el error que se cometió el 2 de julio de 2006, de aprobar un estatuto sin participación?

La Constitución, en sus disposiciones transitorias⁵, lo establece claramente: los estatutos que se han aprobado tienen que adecuarse constitucionalmente y someterse al control del Tribunal Constitucional porque estamos en un Estado de derecho. Son los estatutos de los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija.

¿Por qué no podemos cambiar la Constitución? Podríamos definir que nosotros, como productores de hidrocarburos, le demos un porcentaje al Estado y a los que viven en La Paz, y no que el Estado nos dé un programa Evo Cumple de 300 mil dólares y con eso nos tape la boca y nos tenga todo el año con un proyecto para un municipio tan grande [como el de Charagua]. ¿Es posible cambiar ese artículo y que los pueblos indígenas tengamos el usufructo de los recursos naturales y decidamos cuánto les damos? (...).

El artículo 368 de la Constitución establece claramente que los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del 11%. En el caso de las autonomías indígenas, éstas tienen derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables existentes en su territorio.

¿Cómo el gobierno garantiza la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de las cartas orgánicas de municipios urbanos como el de Santa Cruz?

La ley lo indica: si una nación o pueblo minoritario no accedió a la autonomía indígena, podrá participar en el gobierno autónomo municipal con sus normas y procedimientos propios.

Quisiera que me explique el desinterés del gobierno en impulsar la autonomía, especialmente la indígena. Tenemos entendido que solamente apoyará a las cartas orgánicas municipales con un proyecto. Parece que hay un cálculo político, porque la presencia de partidos políticos quedará afectada cuando se aplique la autonomía indígena y, por eso, al gobierno no le interesa impulsarla. Con respecto al nombre que se le está dando a las autonomías. Nosotros estamos trabajando en autonomía indígena y eso es lo que queremos; si otros quieren autonomía originaria o campesina, que la tengan. No es posible que hasta ahora nos sigan diciendo "autonomía indígena originario campesina". Eso nos llevará a confrontaciones y malos entendidos en el mismo autogobierno de nuestros territorios. (Paul Miqui, de Urubichá).

El Ministerio está impulsando las autonomías indígenas. Tenemos que practicar y consolidar la participación de las naciones y pueblos indígenas para concretar el Estado plurinacional y llegar a la filosofía del vivir bien. Sobre el financiamiento, algunos municipios han asignado un presupuesto para la elaboración de su estatuto autonómico. El Ministerio está coadyuvando en esa labor con consultores, a través del PDCR, para cartas orgánicas y para estatutos indígenas. Acerca de la denominación, esta mañana [en la mesa de discusión "Bases del Estado plurinacional"], dijimos que es "autonomía indígena originario campesina"; sin comas. La Ley Marco de Autonomías establece claramente el carácter denominativo: es decir, ya sean originarios, indígenas o campesinos, todos pueden acceder en igualdad de condiciones a la autonomía. Esa ha sido una discusión ardua en la Asamblea Constituyente.

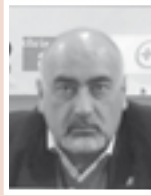
5 La disposición transitoria tercera, en su párrafo II dice lo siguiente: "Los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad". (N. del E.).

En la región guaraní estamos trabajando en los municipios indígenas de Charagua y Huacaya (también en la autonomía regional del Chaco, pero ellos tienen recursos). Estamos abandonados y sin ningún financiamiento, sin embargo, en el gobierno los políticos aprovechan para darse pegos como siempre. No hay plata para apoyar a los compañeros de Charagua ni con un lápiz o un papel. ¿Habrá posibilidades de apoyar seriamente a Charagua y Huacaya? (Ángel Yandura, secretario de Autonomía de la Asamblea del Pueblo Guaraní, APG).

El Ministerio está apoyando en la parte técnica y jurídica porque los estatutos tienen que estar enmarcados en la Constitución, la Ley Marco de Autonomías y otras normas vigentes. Nosotros no vamos a abandonarlos y vamos a apoyar la implementación y consolidación de las autonomías indígena originario campesinas, porque han sido una lucha y una demanda de las naciones y pueblos indígenas originarios.

La Constitución habla de un Estado Plurinacional, pero no se toman en cuenta las propuestas de las mujeres. Seguimos siendo plato de segunda mesa y tenemos que incidir para que nuestras propuestas salgan adelante. La Constitución habla de un Estado que incluye a todos, pero hemos visto que hasta el momento eso no es cierto. ¿Cómo califica al proceso autonómico hasta ese momento? (Elizabeth Aguada Taborga, asambleísta de Pando).

Estamos en un Estado plurinacional y la ley define claramente que la participación de las mujeres y hombres es mitad y mitad. Ya estamos aplicando eso, por ejemplo, en el gabinete. Sin embargo, aún falta trabajar en las entidades territoriales. Ahora hay mujeres asambleístas nacionales, departamentales y locales. Estamos avanzando para practicar la complementariedad.



Mario Galindo

Candidato a doctor en Ciencias Económicas y Administrativas. Máster en Ciencias Sociales y Políticas de la New School for Social Research de New York. Licenciado en economía de la UMSA. Consultor, docente universitario e investigador asociado al Cebem. Tiene varios libros publicados.

Autonomías con poco dinero, menos competencias y reducida gobernabilidad

El expositor destaca que el principal avance autonómico fue la elección de asambleas legislativas departamentales. De los obstáculos y retrocesos, menciona la disminución de recursos asignados a los niveles subnacionales, el excesivo control y ataque del gobierno a algunas autonomías, los conflictos con las cartas orgánicas y los estatutos, la injerencia política sobre las autonomías indígenas y la eliminación de competencias descentralizadas. Entre las causas: el gobierno no desea soltar poder y la oposición politiza el proceso.

Hablaré de los avances, problemas, desafíos y retrocesos —si los hubiera— de las autonomías en Bolivia en este momento.

La definición de autonomía es clara y coincidente desde varios puntos de vista. Diré dos perspectivas que podrían ser antagónicas: de Xavier Albó y Carlos Romero, y de Juan Carlos Urenda (trabajé con él sobre el tema en Santa Cruz). Ambos reconocen tres elementos básicos: cualidad gubernamental, cualidad legislativa y territorio. Esa es la base sobre la que determinaremos avances y retrocesos (lo demás es un debate que podría tomarnos mucho tiempo).

Los departamentos, los municipios y los pueblos indígenas han buscado la potestad legislativa para beneficiarse un poco ellos mismos, para beneficiarse con otras comunidades y para que la distancia que separa al gobernante del gobernado no sea tan grande. Es muy poco probable que alguna vez me tropiece con el Presidente de la República en la plaza Murillo, pero sí es probable que me encuentre con el Alcalde para reclamarle que no hay agua en el barrio o que no viene el maestro de escuela. Entonces, para eso es la autonomía: para que el gobernante esté más cerca del gobernado y vea directamente sus necesidades.

La autonomía implica, por un lado, la distribución vertical del poder —que las decisiones no sean monopólicas del gobierno central— y, por otro lado, cambios en la organización política. Esto significa compartir poder.

Si el Estado fuera plurinacional y autonómico, el poder ya no podría estar sólo en manos del Presidente de la República; tendría también que estar en manos de los gobernadores departamentales, los alcaldes y también en los gobernadores indígena originario campesinos. Ya no es sólo uno el que decide en todo el país.

Asumamos que el Estado es población, gobierno y normas. El modelo unitario que adoptamos en la Constitución habla de un Estado descentralizado y autónomo. ¿Qué implica esta palabra? *Auto* significa “lo mismo” y *nomos*, “norma”. En otras palabras hemos decidido que [cada nivel autonómico] tenga capacidad legislativa. Es el grado máximo de descentralización antes de un Estado federal. Si lo fuéramos, cada departamento tendría su poder ejecutivo, su legislativo y judicial.

La nueva Constitución, en materia de estructura territorial y de sus características, define una serie de competencias autonómicas y la Ley Marco de Autonomías establece los requisitos de acceso a la autonomía y las instancias de coordinación para el nuevo sistema.

Tenemos un sistema de gobierno organizado en departamentos, provincias, municipios, pueblos indígenas y regiones. Han desaparecido los cantones, por lo menos en la Constitución, porque en la realidad aún hay cantones en muchos lugares. Quienes trabajamos con proyectos en el campo sabemos que existen en la práctica cotidiana.

¿Esta coincidencia entre gobierno y autonomías estuvo siempre presente? Recuerden el referéndum de 2006 en el que el partido de gobierno decidió votar por el no a la autonomía. Posteriormente, se unió a esa causa y ello llevó a que en la propia Asamblea Constituyente el país vaya hacia a un proceso descentralizador.

Rescato otros temas más que me parecen importantes. [Las autonomías] son equipotentes. Es decir, vale lo mismo la autonomía departamental, la municipal la indígena originario campesina y la regional. Lo único que no hace esta última es legislar.

Otra característica es la cualidad gubernativa que consiste en la elección directa de autoridades y la administración de los recursos propios.

Con estas bases ahora puedo hablarles sobre qué avances y qué retrocesos hubo.

■ La existencia de las asambleas departamentales es un avance

Las gobernaciones departamentales iniciaron funciones (en los gobiernos municipales ya había autonomía antes de la Constitución) y también las asambleas legislativas (los concejos municipales ya existían). Entonces, el avance concreto aquí es la existencia de una asamblea legislativa departamental. Antes había un organismo llamado consejo departamental que sólo aconsejaba.

En evaluaciones que hicimos¹ al proceso de participación popular, encontramos que los consejos departamentales durante toda su existencia habían elevado alrededor de 270 consejos a los prefectos: Señor Prefecto, le aconsejo que haga un camino a la provincia Inquisivi; le aconsejo que haga una posta sanitaria en Quime... Y el gobierno terminaba haciendo lo que quería. Esas resoluciones de los consejos departamentales no servían.

Por eso hubo un avance en la autonomía departamental. Ahora, la decisión que tome la Asamblea sí es mandato para el gobernador. Él ya no puede decir: Interesante tu opinión, pero hago lo que quiero. Ahora tiene que obedecer. Ahí está el detalle más interesante.

Con la asamblea regional, si bien la Constitución dice que no legisla, todas las declaraciones hechas por los chaqueños hasta el momento apuntan a que legislarán. Nadie les dijo nada, hasta ahora, pero en algún momento entrarán en colisión la Asamblea Legislativa del Chaco con la Asamblea Legislativa Departamental, que sí legisla. Ese es un tema pendiente.

■ La reducción de recursos para los niveles subnacionales es la principal limitación

¿Cuáles son las limitaciones —que no es lo mismo que retrocesos— en las autonomías? Están paralizadas. Las gobernaciones y municipios no están haciendo nada fuera de lo tradicional por

1 Ver, por ejemplo: *Evaluación de la Participación Popular en las reformas en Bolivia*. Fundación Milenio, La Paz. 1999. *Diez años de planificación participativa en el proceso de Participación Popular*. Varios artículos de diferentes autores en "Diez años de Participación Popular". ILDIS, La Paz. 2004 (primer tomo). *Análisis comparativo de las propuestas de descentralización a la Asamblea Constituyente*. ILDIS, La Paz. 2006 (en disco compacto).

una razón básica: la autonomía es distribución de poder, y el ejercicio de éste requiere de recursos. Lo peor es que los recursos han disminuido.

Me tomé el trabajo de tomar datos del presupuesto general de la Nación de los últimos seis años. Los siguientes son datos del Sigma y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Como indica la tabla, en 2005, de 40,5 mil millones de bolivianos, los gobiernos subnacionales recibían 7 mil millones, el 17,28%. En 2006, el presupuesto general subió, así como la asignación, aunque no en la misma proporción. Al siguiente año, volvió a subir la asignación (fue el mejor momento para municipios y prefecturas); en 2008 cayó al 14% y en 2010, al 10%. Te doy poder, pero te recorto la plata. ¿No suena contradictorio? Primera comprobación.

PRESUPUESTO DE BOLIVIA DISTRIBUIDO A GOBIERNOS MUNICIPALES Y A PREFECTURAS-GOBIERNOS DEPARTAMENTALES AUTÓNOMOS (EN MILES DE MILLONES DE BOLIVIANOS)

Año	Presupuesto general de la Nación	Presupuesto de los GM (*)	Presupuesto Prefecturas-GDA (*)	Presupuesto de niveles subnacionales	Porcentaje de niveles subnacionales
2005	40,5	1,7	5,3	7	17,28%
2006	46,3	2,9	4,9	7,8	16,85%
2007	58,9	4,2	7,5	11,7	19,86%
2008	80,5	5,6	6,3	11,9	14,78%
2009	103	7,7	6,9	14,6	14,17%
2010	105	5,7	5,4	11,1	10,57%

(*) GM: gobiernos municipales; GDA: gobiernos departamentales autónomos.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sigma y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¿Cómo les voy a pedir eficacia a los gobiernos departamentales y municipales si tienen menos plata? Ojo que son alcaldes y gobernadores del MAS [Movimiento Al Socialismo], no de la oposición (ni siquiera se puede decir que hay un motivo político). Entonces, no avanza la autonomía. El 6 de agosto, el presidente Evo Morales se quejó de que el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales no tenían capacidad de ejecución. Y los alcaldes y gobernadores le respondieron: Pero si no nos dan plata. Los ministros se quedaron calladitos, pero los del nivel subnacional le respondieron, y tienen razón.

■ Controles y ataques del gobierno

Segunda comprobación. Gobernadores y asambleístas, especialmente los del MAS, son muy dependientes del Presidente, cuando se supone que con autonomía deberían tener mayor independencia. Eso se vio en el conflicto de límites entre Potosí y Oruro por el área de Coroma. Conozco al gobernador Félix Gonzales, fue alcalde de Toro Toro desde la época de la Participación Popular; gran alcalde y viejo militante del MAS (ni siquiera se podría decir que está bajo sospecha). Viene el conflicto e inmediatamente lo presionan desde el gobierno: Usted tiene que hacer esto. Y el pueblo de Potosí, ¿cómo lo mira? Está contra la espada y la pared. El gobernador debería tener la soltura e independencia para moverse en este tipo de problemas y no actuar por mandato directo del Ejecutivo, que es lo que está sucediendo. El Ministerio de Gobierno ha entendido mal cómo debe manejarse la autonomía.

Tercera. El gobierno central se orientó a horadar la gestión de los demás gobernadores con toda su artillería. Chau gobernador Cossío; es un ladrón. Pero presenten las pruebas. Funcionarios del

gobierno han ido al Paraguay a gestionar su expulsión, pero él tiene descargos y le dieron refugio político. Algo anda mal. Ahora ocurre eso con el Beni y así sucesivamente. ¿Qué queremos? ¿Copiar todo el poder? No era para eso la autonomía, era para compartir poder.

■ Polémica en la adaptación de estatutos a la Constitución

Otro tema son los estatutos y cartas orgánicas. ¿En qué están? Se han hecho borradores y se han revisado numerosas versiones; en La Paz estamos en la segunda versión. En algunos casos, como el de Chuquisaca —en el que participé y fui testigo—, las propuestas fueron remitidas a provincias y éstas participaron. Se tiene previsto recoger las iniciativas hasta diciembre, pero ¿cuándo estarán las cartas terminadas? Les pregunto a los asistentes, ¿cuántos de ustedes han participado en la elaboración de la carta orgánica de La Paz y cuántos la certificaron?

Hay cuatro departamentos —Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija— que aprobaron sus estatutos por referendo y deben hacer la famosa adecuación a la nueva Constitución. Ahora están esperando la elección del Tribunal Constitucional para someter los documentos a control de constitucionalidad.

De esos cuatro, en Pando —que rápidamente cambió de prefecto y ahora de gobernador— funcionarios del gobierno central terminaron haciendo en dos seminarios más que los propios pandinos: la adecuación de un estatuto aprobado por referendo. El de Tarija era el único estatuto que el propio gobierno decía que se adecuaba a la Constitución, pero hasta ahora no lo aprueban.

Critico sobre este asunto a la Asamblea Legislativa de Santa Cruz. Ellos dijeron públicamente que no cambiarían ni una coma de su estatuto y éste se iría al Tribunal Constitucional. Ahí estarán años pleiteando, pero no cambiarán ni una coma, por lo menos mientras la oposición [en la Asamblea] sea mayoría. En otras palabras, hay una actitud negativa de los funcionarios del gobierno central, pero también se debe reconocer que la oposición utiliza políticamente a la autonomía. Y la cosa no funciona. No le veo futuro a los estatutos tal como está la situación.

■ Competencias y gobernabilidad

Hasta el momento identifiqué dos conflictos en el ámbito autonómico.

El primero: las competencias. No está claro cómo se tienen que asumir las competencias en cada uno de los niveles de gobierno. Por recordarles un momento de entredicho del gobierno central con un nivel subnacional, les menciono lo que ocurrió en La Paz por el transporte: ¿Quién lo controla? El gobierno central dice que la Alcaldía, ésta dice que el gobierno central. Se tiran la pelota y los choferes hacen lo que quieren mientras tanto.

Otro conflicto se remite al mantenimiento de la gobernabilidad de los prefectos de oposición y al funcionamiento de las asambleas legislativas departamentales. Sobre lo primero, me refiero a los juicios instaurados contra las autoridades. El caso extremo derivó en el refugio político del ex gobernador Cossío. Además, Rubén Costas, gobernador de Santa Cruz, enfrenta al menos tres procesos judiciales y el gobernador del Beni, Ernesto Suárez, cinco juicios.

Sobre las asambleas legislativas departamentales, el último conflicto ocurrió con la posesión de una asambleísta del pueblo Mojeño-Yuracaré en la Asamblea de Santa Cruz. El presidente de esa instancia acaba de salir con detención domiciliaria luego de estar preso tres meses porque se opuso al nombramiento, alegando que no hay mojeños en Santa Cruz, sino en el Beni y que los yuracarés son unas cuantas familias; en ambos casos tiene la razón. ¿Dónde está el error en todo eso? En la legislación que estableció un puesto en la Asamblea de Santa Cruz para un pueblo indígena que no correspondía a ese departamento. Entonces, los verdes, que son del partido del gobernador Costas, eligieron a una indígena como presidenta, pero no la dejan ejercer hasta

ahora y, como resultado, no funciona la Asamblea Legislativa hace tres meses. Fíjense los conflictos que se generan; todos, por copar el poder. Además, ojalá fueran grandes poderes, son podercitos. Jugamos al feudalismo.

■ La Ley Marco y el plan quinquenal del Ministerio

Paso al estado de las autonomías. La concordancia entre lo establecido en la Constitución y lo que define la Ley Marco de Autonomías está en entredicho. Hay varias cosas que dice la primera y que no son lo mismo en la segunda. Sólo por dar un ejemplo: en la definición de las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas hay tal mezcolanza que inclusive el propio Carlos Romero [ex ministro de Autonomía] en un libro que tiene con Carlos Bórth [ex congresal] reconoce que por competencias pusieron a proyectos, programas, políticas, acciones, y no a competencias (o muy poco de éstas). Dirán que los constituyentes eran medio *chacras*; no importa, hay que arreglar eso porque está mal.

Otro tema clave es el de recursos. Les mostré cifras previamente. Además, ni la Constitución ni la Ley de Autonomías definen el asunto. Lo lógico es que se resuelva con una cuantificación de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias; sin embargo, se observó que eso llevaría a descubrir que muchos gastos del gobierno ya no deberían ser ejecutados por éste, lo que debilitaría su acceso a recursos públicos. Por eso, la patraña del pacto fiscal —de ir a una profunda revisión de las fuentes y usos de los fondos públicos— se ha desenmascarado con la burla de la Ley de Clasificación de Impuestos recientemente aprobada, que consolida ingresos ya existentes y recorta potestades tributarias a los niveles subnacionales.

Se dice que el Ministerio de Autonomías tiene un plan quinquenal. Eso va como pregunta al viceministro [Gregorio Aro²]. Nadie conoce ese plan quinquenal y el punto es que deberíamos saber hasta cuándo tiene previsto que se concluyan los estatutos y las cartas orgánicas, y que se comiencen a aplicar. De otro modo, nunca podremos evaluar si el Ministerio cumplió o no su papel. Ahora, no sabemos cuál es su programación.

Y ya que menciono a los estatutos y cartas orgánicas, me referiré a las autonomías indígenas.

■ La autonomía indígena asediada por la “política barata”

En la Universidad Mayor de San Andrés, en la carrera de Ciencias Políticas, acompañamos la elaboración del estatuto autonómico de Jesús de Machaca. (Lamento que no esté el hermano Santiago Onofre³; él hubiera ratificado lo que digo). En ese municipio hay un problema no resuelto hasta hoy y que me parece grave porque no sólo ocurre allí. De la noche a la mañana aparecieron dos propuestas de estatuto y una de ellas dice que el ejecutivo de la autonomía indígena debe seguir siendo el gobierno municipal y que el legislativo es la asamblea de mallkus.

Sin embargo, cuando se pensó en la autonomía indígena se pensó que el ejecutivo y el legislativo se conformarían por usos y costumbres. Ahora, resulta que se volvieron municipalistas. ¿Por qué? Porque ganaron la elección para alcalde y no quieren soltar el poder. Y, obviamente, los jiliri mallkus dicen: ¿Cómo es esto? Nosotros hemos votado para que el poder venga a las autoridades originarias y no al MAS. Este conflicto con el estatuto ocurre también en Chayanta y Mojocoya, en los primeros borradores que están apareciendo.

2 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

3 Presidente de la Comisión de Autonomías del Macojma, el ente de dirección de las autoridades originarias de Jesús de Machaca, conformado por mallkus de 24 ayllus.

Otro problema se relaciona con la aplicación o no de usos y costumbres en las formas de legislación que tendrán las autonomías indígenas. Muchos sostienen que la legislación debería formularse nomás en los marcos occidentales y otros dicen que no. Por ejemplo, el pueblo Guaraní tiene sus formas de establecer normas que se deberían respetar en el estatuto indígena originario campesino. Pero el freno a eso llevó a que varias comunidades guaraníes opten porque se dé marcha atrás. Los mismos indígenas votaron por la agrupación ciudadana Verdes, lo cual es una contradicción. ¿Por qué lo hicieron? Porque como no quieren darles la capacidad de legislar de acuerdo con normas y procedimientos propios, prefieren volver a ser gobierno municipal. Tenían más poder ahí porque aplicaban sus usos y costumbres en el concejo municipal.

Estamos matando a la autonomía indígena por querer hacer política con ella, pero política barata.

El pacto fiscal está muerto desde que salió esa Ley de Clasificación de Impuestos [el 14 de julio de 2011], y otras leyes sectoriales están destruyendo a la autonomía. Por ejemplo, la Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez o la Ley de Telecomunicaciones. En la primera, los Seduca (Servicios Departamentales de Educación), de los que ya habíamos logrado que sean responsabilidad de los departamentos, ahora volvieron a depender del Ministro. ¡Qué belleza! En un proceso autonómico, en lugar de descentralizar, recentralizamos.



Cuando los ayllus y las comunidades se empoderen tendremos autonomía indígena

Se habla de cambio y transformación, pero seguimos bajo la misma lógica colonial. Para nada se asumen las visiones de las mayorías. Se habla de suma qamaña, pero no vamos a llegar a eso con este modelo. Nuestro viceministro Aro comentó bastantes cosas, pero ¿qué se ve? La Ley Marco de Autonomías le pone trabas a la autonomía indígena. En lugar de facilitarla, perjudica con trámites que duran meses y años y en los que se gasta plata. Además, ha puesto el requisito de los 10 mil habitantes como mínimo⁴, pero eso no tiene nada que ver con la autonomía indígena. Seguramente desconocían qué es un territorio indígena. Tal vez en el gobierno hay un núcleo intelectual que quiere frenar el avance indígena; eso lo podemos ver en la Ley de Autonomías y en la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Por otra parte, el sindicato y las organizaciones no tienen clara la idea. En la gente y en el gobierno hay bastantes problemas.



Una cosa que comprobamos con el proyecto de Jesús de Machaca es que la gente de los ayllus pide que se le explique qué es autonomía. No puedo decirle a la gente que se ponga a hacer un estatuto si no le explico previamente para qué es. Esa es una tarea de educación ciudadana que debería ser asumida por el Ministerio de Autonomía. Sólo como recuerdo, cuando se hizo la Participación Popular, la mayor cantidad de plata que se gastó estaba dirigida a capacitación y orientación ciudadana. Fueron comunidad por comunidad y a juntas de vecinos para explicar qué es control social, cómo se elige alcalde o cómo se hace el POA [plan operativo anual]. Ahora, la gente no sabe como participar y ni siquiera sabe qué es la autonomía.

4 El artículo 58 de la Ley Marco de Autonomías dice lo siguiente: "En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas, y en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, una base poblacional igual o mayor a mil (1.000) habitantes, según los datos del último censo oficial". (N. del E.).

Esto de las autonomías ¿va a resolver en algo la falta de trabajo y la pobreza en Bolivia? (Juan José, estudiante de Ciencia Política).

Hace un momento dijeron que no se les da suficiente presupuesto a las autonomías, sin embargo, la principal causa de por qué no funcionan es la ineficiencia de la gente en los cargos públicos. Está el caso de El Alto, donde el alcalde Patana sólo ejecutó el 8% de su presupuesto. A eso se refería el Presidente hace unas semanas cuando preguntó a las autoridades por qué quieren más plata si no saben qué hacer con ella. En cada autonomía, una vez que tienen plata, no saben cómo ejecutarla. ¿Comparten la idea de que el problema se debe más a ineficiencia que a presupuesto?

Soy un convencido —estoy de acuerdo con María Teresa Zegada⁵— de que la autonomía es un medio, no es una panacea para resolver los grandes problemas nacionales. Sólo con autonomías, no resolveremos la pobreza y el desempleo.

Una de las razones por las que se hicieron descentralizaciones en Latinoamérica y en Bolivia, con la Participación Popular, es para detener la migración del campo a la ciudad. Yo, que he sido parte de ese proceso, debo confesar autocriticamente que nos equivocamos, que eso es como querer detener el agua de un río, porque aquél es un proceso natural: la gente viene a las ciudades porque encuentra más servicios, más empleo y más oportunidades. Eso se debe a que por economía de escala es más barato dar electricidad, agua potable y saneamiento en las ciudades que en el campo.

Es un error concebir que la solución al problema del empleo en el área rural sea la descentralización. Si comparan los datos de los censos de 1992 y 2001 —la Participación Popular comenzó en ese período—, verán que la migración campo-ciudad no tuvo la misma aceleración. Espero que con los datos que salgan del próximo censo —espero que sea en 2012, porque ya lo retrasaron dos años— podamos comprobar que por efecto de la Participación Popular y, ahora, de la autonomía la gente se haya quedado en el campo en mayor proporción. En otras palabras, que no haya detenido la migración, sino al menos se la haya desacelerado. De todos modos, ya hace algunos años sólo el 30% de la población boliviana era rural y es posible que esa cifra disminuya aún más con el censo del próximo año. Eso significa que la generación de empleo en el área rural no es suficiente incentivo para que la gente se quede.

Entonces, lo que las medidas de descentralización y, en este caso, la autonomía deberían lograr es que vayan más recursos al campo para que la gente tenga más oportunidades de empleo e inversión, y así se quede allí. Eso ya tiene de por sí un efecto redistribuidor del ingreso que ayuda a mejorar los indicadores de pobreza.

Ahora bien, no hay solución si el pedazo más grande de la torta de recursos se queda en manos del Estado central. Una vez hicimos un análisis para ver cuánto de esa torta, cuánto de plata, termina yendo a los gobiernos subnacionales (eso se llama descentralización fiscal financiera). Establecimos que el 8% de los recursos totales que maneja el Estado plurinacional va a niveles departamentales y municipales. Me dirán si acaso no se les distribuye el 20% por coparticipación tributaria, pero ésta sólo está formada por siete impuestos; hay otros ingresos del Estado: tributarios, no tributarios y de empresas públicas (la más importante de ellas es YPFB).

El 92% de la plata del país se maneja en la plaza Murillo. Entonces, ¿con qué cara le voy a decir al alcalde que sea más eficiente si le estoy dando migajas?

Tiene razón quien preguntaba si acaso no hay problemas de eficiencia en la ejecución de recursos.

5 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

No tienen capacidad de ejecución ni siquiera de lo poco que les dan porque no los han entrenado para hacerlo. Es un proceso a largo plazo en el que la gente de los municipios, las autonomías indígenas y las gobernaciones aprendan a manejar recursos. Pero también es cierto que con migajas no se puede pedir eficiencia.

Por ejemplo, recuerdo que en Patacamaya, hace varios años atrás, a un alcalde lo apedreaban porque no quería hacer obras en tres comunidades. Él me decía que no le alcanzaba la plata más que para una. La ingobernabilidad viene de ahí, porque cambian a los alcaldes si no emprenden obras, pero terminan haciéndolas a medias y sin gastar todos los recursos. Los problemas de recursos y de ineficiencia están ligados, y eso se relaciona con empleo y con pobreza. Por eso debe haber una respuesta integral a todos esos factores.

Uno de los expositores acaba de hablar sobre la reconstitución de los ayllus y las markas. ¿Concederían ese camino para que tengamos el poder que queremos?

Esa es la clave del éxito para las autonomías: el momento en que los ayllus y las comunidades indígenas se empoderen, habremos construido autonomía indígena. Si hemos entrado en ese esquema, cumplámoslo. La marcha indígena del 90 pedía tierra y territorio. Les hemos dado tierra con las TCO [tierra comunitaria de origen], pero no les hemos dado territorio. ¿Dónde está? En las autonomías. Muy bien dice el compañero: Ya practicamos hace rato autonomía. Es el territorio. ¿Por qué seguirle dando vueltas al asunto para que se cumpla algo que sabíamos hace rato: que los territorios indígenas tienen formas de gobierno reconocidas por ellos mismos y legitimadas?

Hubo avances, pero ahora se encuentran estancados. Desde mi perspectiva, eso se debe a que vivimos un Estado aparente en el que se impulsan las autonomías, la elección de magistrados y la nacionalización de distintos recursos naturales, pero a la fecha lo único que vemos es el cambio de nombre de instituciones y lugares históricos. No sé si efectivamente estamos viviendo un Estado social comunitario o nos hacen creer que esto es eso. ¿Estamos viviendo efectivamente una transformación estatal o simplemente es la faceta de un Estado aparente que nos hace creer que hay diferentes transformaciones, cuando en el fondo son simples maquillajes? (Freddy Boverin).

Si estamos en un Estado aparente o no es la pregunta del millón. Han cambiado el nombre de República de Bolivia por el de Estado plurinacional, pero de plurinacionalidad, descolonización y autonomía hay poco en los hechos. El ciudadano se da cuenta de eso; no somos sonsos. No es bueno jugar con conceptos que luego no se cumplen. Este grupo de ahora disidentes del MAS —Raúl Prada y Alejandro Almaraz— dice: La nacionalización de los hidrocarburos no había sido nacionalización, las autonomías no habían sido autonomías, la descolonización no había sido descolonización. Lo dice este grupo que ha salido del gobierno, no Mario Galindo.



Javier Limpías

Fue consultor de la Corporación Andina de Fomento, asambleísta de la Constituyente por la circunscripción 53 de Santa Cruz de la Sierra y presidente de la brigada constituyente de su departamento. Actualmente es asambleísta departamental por la agrupación ciudadana NPC en representación de la provincia Andrés Ibáñez.

Cómo avanzar en la autonomía paso a paso y con una reforma radical

El proyecto hegemónico del gobierno nacional y la dejadez y radicalidad del gobierno departamental, en palabras del expositor, “atenazan” al desarrollo de la autonomía en Santa Cruz. Ante esta situación, el disertante plantea, en lo inmediato, aprovechar cualquier espacio por estrecho que sea para afianzar el avance autonómico y, hacia futuro, una reforma de la Constitución que considere la federalización del país y que le evite al estatuto cruceño un drástico “peluqueo” constitucional.

Quiero saludar a Antonia Irayigra, asambleísta por la provincia Ñuflo Chávez y fiel representante del pueblo Guarayo. La menciono porque ella y yo somos la prueba patente de que sí tenemos autonomía. Fuimos elegidos para la Asamblea Legislativa Departamental por el voto popular junto con otros cinco representantes de los pueblos indígenas. Somos evidencia de que sí hay autonomía departamental y un Estado autonómico, aunque apretado por la tenaza de la polarización y rehén de ella.

Empezaré por casa para que no se me malinterprete; por la autonomía que muchas y muchos soñamos en Santa Cruz y que empezó a hacerse evidente con la modificación de la Constitución Política del Estado en febrero de 2004. Esa reforma estableció de manera algo irregular —convengamos en eso— la iniciativa legislativa ciudadana, la consulta popular y la asamblea constituyente. Fue el gobierno de Carlos Mesa que, presionado, modificó la Constitución. Luego, se aprobó la Ley 3364 y la Ley 3365¹ —muchos se habrán olvidado de ésta—, y el 2 de julio de 2006 elegimos constituyentes. Alguien me dijo que tuve la suerte de ser constituyente y asambleísta departamental, es decir, participante en dos hechos iniciáticos e importantísimos en la historia moderna del país.

En 2006, en la misma fecha, también se llevó a cabo un referendo vinculante a la Asamblea Constituyente que definiría si Bolivia quería ser o no autonómica. Ahí se inició jurídicamente la autonomía, sin olvidar todas las luchas de los pueblos indígenas de los años 90. No olvidemos eso.

■ Repaso histórico

Es bueno recordar la historia para no repetir errores. En Bolivia tendemos a tropezar siempre con la misma piedra. La Asamblea Constituyente se posesionó el 6 de agosto. Durante seis meses trabajamos con el reglamento y un mes viajamos por todo el país. Luego vino el alargue y el 15 de agosto de 2007, la paralización de actividades cuando en un plenario se extrajo de siete comisiones el tema de la capitalidad. El pueblo chuquisaqueño se dio cuenta

¹ La Ley 3364, promulgada el 6 de marzo de 2006, ya en la gestión Morales, convoca a la elección de constituyentes. En la misma fecha, el Ejecutivo promulga la Ley 3365 de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales. (N. del E.).

de que había Constituyente en su patio, se movilizó y no volvió a haber más sesiones en el teatro Gran Mariscal. Hubo un plenario en la Calancha², otro en Oruro y acabamos con un referendo [para votar el proyecto de Constitución] en enero de 2009.

Como dije, el resultado del referendo autonómico de 2006 era vinculante a la Asamblea Constituyente: su mandato era muy preciso. Nuestra visión, desde Santa Cruz, es que no se cumplió esa vinculación con el mandato del pueblo. Por eso ingresamos en un proceso estatuyente.

El voto lo licúa todo. De manera muy curiosa, el anterior Congreso Nacional se convirtió en congreso constituyente y los días de octubre de 2008 evacuó una ley y quitó algunas esquinas del proyecto que había salido de la Calancha, de Oruro y —dicen— de alguna oficina en la avenida Arce [de La Paz]. El voto de enero de 2009 [para aprobar la Constitución] licuó esa barbaridad.

Esa es nuestra historia y aquí nos encontramos en un Estado plurinacional y con autonomías, tremendamente convulsionado. Es un modelo de Estado —al fin y al cabo, autonomía, para nosotros, es un modelo de Estado— atrapado por la radicalidad nuestra del oriente y la radicalidad del gobierno y del proyecto político del MAS [Movimiento Al Socialismo].

■ Lo que podría hacer y no hace el Ejecutivo departamental

¿Por qué hablo de radicalidad nuestra? Porque tenemos un estatuto constitucionalizado —no lo podemos negar—, pero que tendría que ser adecuado a la Constitución. Como el proceso estatuyente fue previo a la finalización del proceso —éste terminó con el referendo de enero de 2009—, casi un 70% de lo que pusimos en el estatuto, en el marco de la asamblea provisional autonómica, es inconstitucional.

Eso lo sabemos, es una realidad. Sin embargo —y este es un *mea culpa*—, también hay negligencia y desidia de parte de quienes nos están gobernando en el departamento. Tenemos instrumentos, poquísimas competencias que nos han dejado la Ley Marco de Autonomías, la Ley de Transportes y otras, pero hay muchas personas que no son capaces de avanzar con eso y aprovechar lo poco que tienen.

Doy un caso clarísimo. El inciso 11 del artículo 300 [de la Constitución] nos da la posibilidad de tener estadísticas departamentales, y lo mismo a los municipios en el artículo 302. Ahora bien, la Constitución indica que hay tres niveles de estadísticas —las nacionales, las departamentales y las municipales— y hay una sola cifra oficial que es la nacional, manejada por el INE [Instituto Nacional de Estadística]. Me parece perfecto.

Sustentados en el artículo 300, aprobamos una ley que nuestros colegas masistas calificaron de inconstitucional, como la gran mayoría de las leyes que aprobábamos en la Asamblea Legislativa Departamental. Nosotros estamos totalmente convencidos de que aquélla sí es una norma constitucional porque se apega a la ley. En la Asamblea aprobamos catorce leyes. En algunas puede haber un conflicto de constitucionalidad, pero lastimosamente no tenemos instancias jurisdiccionales que resuelvan ese problema; me refiero al Tribunal Constitucional.

¿Dónde está la negligencia? Esa ley crea un sistema departamental de información estadística y un instituto cruceño de estadística. Fue aprobada hace más de un año por la Asamblea, el 15 de septiembre, y promulgada por el Gobernador el 23 de septiembre. No obstante, las cruceñas y cruceños no sabemos cuántos somos, cómo vivimos, qué comemos y qué necesitamos. El departamento no conoce su realidad. La crítica que hago al gobierno autónomo departamental y, particularmente al Ejecutivo departamental, es que fue negligente en seguir avanzando en esa competencia.

2 Sector periférico de Sucre. En sus inmediaciones, la Asamblea Constituyente se trasladó y reinstaló sesiones. (N. del E.).

Hay un proyecto político controlado por el Ejecutivo departamental y que quiere avanzar en el proceso autonómico pero que parece estar paralizado. ¿Recuerdan ese último *spot* que se lanzó con esa bandera blanco y verde que nos unió a todos³? Quieren arrojarse en el discurso de la autonomía, pero no la ejercitan, no avanzan en gestión autonómica.

■ La autonomía según el proyecto político del gobierno

En el otro brazo de la tenaza está el gobierno central. Un gobierno que tiene su proyecto político; el Vicepresidente [Álvaro García Linera] nos lo reitera cada vez, con mucha vehemencia y claridad. Bien lo explicaba el viceministro [Gregorio Aro⁴]: un proyecto político como cualquier otro y al que le cuesta delegar. A quien tiene el poder le cuesta delegar, y no es un problema sólo del MAS, sino de todos. Pero, al fin y al cabo, la autonomía es eso: delegar; no sólo competencias, sino también recursos.

Es un proyecto que aprueba una Constitución del modo que he explicado y como deben recordar, y que aprueba una Ley Marco con el diseño de autonomías que desea. Así van aprobando una serie de leyes que perfeccionan el modelo autonómico de su proyecto político. Y ahí está la autonomía; ahí las aspiraciones de los pueblos indígenas de la marcha del 90; ahí las aspiraciones de cientos de miles de ciudadanos cruceños, orureños, pandinos, potosinos, chuquisaqueños y de los otros departamentos que fuimos al referendo del 2 de julio de 2006.

El resultado del referendo partió al país en dos; el famoso empate catastrófico. Ese resultado electoral no sólo sirvió para llenar los 255 curules de la Asamblea Constituyente, sino que también evidenció que este país estaba partido por la mitad; con una mitad que no entendía lo que era autonomía, porque recordemos algo: el gobierno del MAS se oponía porque aún no había diseñado su modelo político de autonomía. Y la otra mitad que dijo sí a la autonomía.

Cuando uno escucha ahora a todos los personeros del gobierno, caramba, parece un *déjà-vu*: como que escuché todo eso antes y se repite; como que lo escuché en el pacto de unidad del 5 de agosto de 2006; como que lo escuché luego con la Ley Marco de Autonomías en julio de 2010; como que escuchamos lo mismo, tanto de un lado como de otro. Y el pueblo ahí está.

■ Creatividad y reforma de la Constitución

Los que pensamos distinto, ahí estamos. ¿Cómo hacemos para seguir avanzando? Lo poco que tenemos, vayamos gestionándolo y aplicándolo. Seamos creativos. Este es un mensaje a mis colegas de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz y, particularmente, al Ejecutivo departamental de Santa Cruz. Porque nadie es dueño de la autonomía. Los del Ejecutivo departamental creen ser los dueños, pero no es así.

El proyecto político mayoritario y hegemónico, que se encuentra en la fase de “tensiones creativas”, como dice el Vicepresidente, muestra problemas internos. Lo que está sucediendo en este momento por el TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure] lo llama a darse cuenta que tiene que ceder. Y lo mismo en Santa Cruz; no puedo mencionar a otro departamento porque la oposición política nucleada en el Conalce [Consejo Nacional Democrático], en su momento tan satanizada, está diezmada; reconozcámoslo.

3 Es una propaganda de la campaña de Rubén Costas para la Gobernación. Utiliza la idea de unidad por el bienestar de Santa Cruz para imponer su discurso. Con el ejemplo quiero dejar claro que buena parte del apoyo que recibió en las elecciones no se originaron en sus atributos como gobernante, sino en la unidad de la población cruceña que repele al masismo.

4 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

■ Federalismo

Estaba revisando el artículo 411 de la Constitución (sobre su reforma). Esta autonomía tiene que seguir avanzando, e ir consolidándose. ¿Cómo hacemos eso? Me atrevería a dármela de pitoniso o adivino: por ahí, el gobierno está pensando hacer alguna reforma parcial de la Constitución en 2012; quizás. Porque, además, en este país vivimos en la campaña perpetua: referéndum, elección, referéndum, elección. En 2008 tuvimos no sé cuántas, en 2009 y 2010 otro tanto, y también ahora en octubre de 2011.

Tenemos que ir perfeccionando nuestro modelo de Estado, y cuando trato de darle algún norte a esa idea no dejo de pensar en nuestros hermanos potosinos, cuando dijeron: “Potosí federal”⁵. Al fin y al cabo, el estatuto nuestro es un proyecto híbrido autonómico-federal, y si queremos adecuarlo a la Constitución tendríamos que peluquearlo en un montón de cosas.

Cuando avizoro cómo Bolivia puede ir resolviendo sus problemas, no dejo de pensar en nuestros hermanos potosinos. El federalismo es una propuesta que viene desde Andrés Ibáñez (también fue una excusa de la supuesta Guerra Federal, que nunca lo fue) y sobre la que debemos preguntarnos en este Estado autonómico plurinacional, plasmado en esta Constitución (que, por cierto, alguien lo mencionó, es esquizofrénica porque en algún lado nos da una cosa y más allá nos la quita).

Hay que perfeccionar esta Constitución, no está labrada en piedra; no hay ley labrada en piedra. Tiene que mejorar, y a este país tenemos que darle un modelo de Estado adecuado para mejorar la calidad de vida de los bolivianos.

De todo lo demás, nos estamos dando cuenta: cuál era la verdadera intención política del gobierno, del régimen del MAS: consolidarse. No lo digo yo, lo han dicho el Presidente y el Vicepresidente. Veinte, cincuenta años reproduciéndose en el poder. Está bien; ellos lo dicen, a ver si lo consiguen. Pero nosotros, los que estamos en el medio, los que queremos resolver los problemas de la gente, tenemos que destrabar la situación, librar de esta tenaza a las autonomías departamentales y seguir avanzando.

Repito por tercera vez: no dejo de pensar en mis amigos potosinos. Quizás ese sea el futuro para este país: un país federal. Los epítetos y adjetivaciones [contra esta idea] los podemos soportar. Este es un país al que le gusta el conflicto y que le gusta adjetivar, pero seguimos avanzando como bolivianos. Esta es nuestra propuesta. Es bueno aprender de nuestros errores, es bueno refrescar la memoria para no tropezar con la misma piedra.

5 Arenga que surgió durante un cabildo abierto en Potosí, en agosto de 2010. (N. del E.).



El público
pregunta
y comenta

Nadie quiere asumir el costo político de enanizar el estatuto autonómico

Comentaré las exposiciones y haré una crítica constructiva al desarrollo de la autonomía. Algunas autoridades políticas públicas tienen una idea clara de ésta, y otras, no; para los pueblos indígenas no es cosa nueva. Gracias a nuestras autonomías hemos sobrevivido en Bolivia porque por muchos años fuimos olvidados. Por eso me preocupa que en la Asamblea [Legislativa Departamental] no nos aceptemos y no haya participación efectiva en la elaboración del POA [plan operativo anual], de las leyes y los reglamentos.

Digo esto porque para participar, primero tenemos que saber interpretar nuestras competencias y se debe recoger la realidad de la base. Eso no ocurre en la Asamblea: muchas veces, de la noche a la mañana y entre cuatro paredes, se diseñan normas y se las da a conocer para que las interpretemos sólo dos horas o un día antes de su consideración. No hay participación efectiva en la formulación de presupuestos y tampoco nos permiten que digamos la realidad ahí adentro. Se modifican presupuestos sin la participación real de los pueblos. Tampoco han consultado para el estatuto autonómico indígena y menos para el estatuto autonómico departamental. Por derecho, a los pueblos indígenas deben darnos nuestro presupuesto y las regalías que están dormidas por muchos años. Recién este POA recoge una partecita.

Mi pregunta va dirigida a todos los expositores: ¿Qué propuesta tienen para desarrollar un pacto social y político para la readecuación del estatuto autonómico departamental? (Antonia Irayigra Irepi, asambleísta departamental por el Territorio Guarayo).



Sobre la adecuación del estatuto, las modificaciones que planteaba Juan Carlos Urenda se atoran en lo siguiente: ¿Quién va a asumir el costo político de *enanizar* o *raquitizar* un estatuto que fue aprobado con el 86 por ciento de los votos?

Muchos pueden sentir que no han sido parte de la consecución del estatuto; yo no me siento parte de la Constitución ni representado por ella, porque el 15 de agosto de 2007 se acabó la Asamblea Constituyente, no pudimos acceder al instituto militar de la Calancha e hicieron sus

sesiones finales en Oruro. Nos sometimos al juego del referendo y la Constitución fue aprobada; de igual forma, el estatuto. Lo dije: el voto licúa muchas barbaridades. Y ahí estamos.

Aparte, otra de las preocupaciones es que nadie sabe lo que se está evacuando de la Asamblea, y es cierto. Es más, [en el Ejecutivo departamental] hasta ahora no hay una verdadera concepción de lo que es una asamblea legislativa departamental. No sé si colegas de otros departamentos sienten lo mismo de sus gobernadores o de las instancias políticas de sus departamentos.

Las asambleas legislativas departamentales son la representación del pueblo en los nueve departamentos. En la Asamblea de Santa Cruz tienen representación las 15 provincias y la población indígena. Es la institución democrática más importante del departamento, más importante que el cargo de gobernador. Sin embargo, heredamos una gestión prefectural electa que luego se convirtió en Gobernación, pero que no cambió de concepción, que no cambio de chip.

El Gobierno Autónomo Departamental tiene dos instancias con personalidad jurídica distinta: el señor Gobernador, electo por voto directo, y la Asamblea Legislativa Departamental, que no es el riñón del Ejecutivo porque fue elegida por voto directo o por usos y costumbres en el marco de la democracia comunitaria. Pero muchos ejecutivos, particularmente el nuestro, creen que todavía somos su riñón. Esa es la tendencia y la mala costumbre de las mayorías políticas torpes: que los legislativos sean quienes les arreglen y les laven los trapos sucios. Siempre ha sido así y no sólo en Bolivia; en todo lado tratan de controlar al legislativo.

Aquí nadie sabe cuándo el gobernador promulga las leyes. La Ley 03, evacuada en 2008 planteaba darle transparencia a todo lo efectuado en la Gobernación (Prefectura, por entonces), pero hasta ahora no sabemos cuándo Rubén Costas promulga una ley o emite un decreto departamental.

Estamos en este transitar de una prefectura a un gobierno autónomo departamental. Me parece que los problemas en otros departamentos son similares. Se debe entender que aquí hay una Asamblea Legislativa Departamental, un espacio político de encuentro de los cruceños donde se hace política para consensuar democráticamente y darle instrumentos al Ejecutivo departamental con los que mejore los días de los ciudadanos.

Hice seguimiento a la Ley departamental número 29 de Mecanismos y Procedimientos para la Iniciativa Legislativa Ciudadana, una norma que el pueblo cruceño no la conoce y que no la han difundido ni impreso. Su artículo 5 pone candado a la modificación del estatuto departamental, sin embargo, la asambleísta Rosemary Sandoval dijo que se modificaría el estatuto. El pueblo cruceño merece respeto y deben ponerse de acuerdo: ¿Lo modifican o no? Además, su artículo 6 dice que toda iniciativa debe cumplir con un montón de requisitos, por ejemplo, 15 mil firmas⁶. Debido a eso hay pueblos indígenas que no podrán presentar propuestas. Además piden correo electrónico; los pueblos indígenas no tienen la costumbre de contar con correo electrónico ni tienen por qué obligarnos a tenerlo (...).

El estatuto departamental es demasiado machista; toma en cuenta los derechos de las mujeres apenas en un solo artículo.

¿Por qué no se ha difundido en la población la Ley 29? ¿Por qué no hay una versión impresa? ¿Por qué cuando busco un estatuto departamental en la Asamblea Legislativa no me lo pueden entregar? He mandado cartas para que

6 El inciso I, del artículo 6 de la Ley Departamental de Santa Cruz 29 plantea, entre los requisitos para la admisión de una iniciativa legislativa ciudadana, "las firmas plasmadas en los libros por parte de las y los simpatizantes (...), de un número de ciudadanas y ciudadanos que apoyan el Anteproyecto, equivalente al uno punto cinco [sic] por ciento (1.5%) del total de los votos válidos de la última elección realizada en el Departamento". (N. del E.).

me den unos cuantos ejemplares pero eso es imposible. (Mami Soto, del Instituto de Investigaciones Sociales, Isbol, y de la Plataforma de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer).

El artículo 5 excluye al estatuto entre las materias de iniciativa legislativa ciudadana porque todo estatuto —así como la Constitución Política del Estado— contiene su propio mecanismo de modificación, parcial o total. Sobre la difusión de la Ley, lo reafirmo: debemos ser transparentes para ir adelante con la autonomía; desde la Asamblea Legislativa y, particularmente, desde el Ejecutivo departamental.

¿ *Cómo la Asamblea Legislativa Departamental encara la elaboración de cartas orgánicas en los municipios capital que tienen población indígena? ¿Cómo apoya en la elaboración de los estatutos autonómicos de Charagua y Gutiérrez, los cuales optaron por la conversión a autonomía indígena?* (Francisca Sánchez, responsable de educación de la Capitanía guaraní Zonacruz, del área urbana de Santa Cruz).

Entiendo que hay varios municipios que ya están trabajando en la elaboración de sus cartas orgánicas. Hay una comisión en el Concejo Municipal de Santa Cruz —el más importante del departamento—, y otros tantos concejos deberían estar trabajando en eso. Pero el quid del asunto es qué vamos a hacer con nuestro estatuto.

Ernesto Suárez mandó de entrada al Tribunal Constitucional el estatuto del Beni. Hay una Secretaría de Coordinación Institucional y Desarrollo Autonómico en el Ejecutivo departamental de Santa Cruz. En los últimos nueve meses, con mucho apoyo internacional y de ONG, hizo un trabajo de compatibilización y adecuación del estatuto en una matriz. Y se plantea la pregunta: ¿Qué diantres se va a hacer con este dilema? Yo me atrevería a decir —y este es un pensamiento eminentemente político— que el Ejecutivo departamental no quiere solucionar ese problema. Claro, no le conviene porque no va a cargar en sus espaldas haber traicionado al 86 por ciento de los votos.

¿Cómo avanzamos en este proceso? Este ejecutivo departamental tiene mayoría en la Asamblea Legislativa. Para adecuar el estatuto con mayoría calificada de dos tercios tendría que haber pactos políticos; al fin y al cabo cuando uno cualifica una mayoría es para que el resultado sea de calidad.

Es un dilema político como tantos otros que tenemos en este país y que hemos de tener la capacidad de resolver.

¿ *Cómo califica al proceso autonómico hasta ese momento?* (Elizabeth Aguada Taborga, asambleísta de Pando).

Lo dije al principio, está paralizado. Es rehén de una tenaza: por un lado, de un proyecto político nacional que está diseñando el proceso autonómico a su gusto y manera, y acorde con su proyección política; y, por otro, de la desidia e ineficiencia de un Ejecutivo departamental de Santa Cruz que tampoco sabe qué hacer: no sabe cómo avanzar, no entiende que hay una Asamblea Legislativa con personalidad política propia y que las cosas hay que discutir las.

La colega Antonia Irayigra decía que la formulación del POA no es participativa. Claro que no lo es. A mí me gustaría saber en qué asambleas la elaboración del POA es participativa.

La autonomía está entrampada en discursos políticos, enfrentamiento, polarización y demandas. Hay demandas muy legítimas de los pueblos indígenas. La marcha por el TIPNIS es la evidencia clara de una bronca de los compañeros indígenas que le están preguntando el Ejecutivo nacional qué van a hacer por la autonomía indígena.



Marcelo Galindo

Fue alcalde de Quillacollo, presidente de la Asociación de Municipios de Cochabamba y director ejecutivo de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM). Es viceministro de Autonomía Departamental y Municipal.

Agenda normativa y administrativa del Ministerio de Autonomía

Tras una relación histórica sobre la descentralización en el país desde la época republicana hasta nuestros días, el expositor informa sobre los planes del Ministerio de Autonomía: la formulación de una propuesta de ley de gobiernos locales, entre otras normas, y la creación de una serie de oficinas que apoyen la ejecución de las autonomías a nivel local y departamental. De colofón, informa sobre el estado de elaboración de estatutos departamentales y cartas orgánicas de algunos municipios capitalinos.

Por cuestiones de tiempo es difícil hacer un balance muy detallado. Haré algunos esbozos sobre el avance [del proceso autonómico] que tuvo nuestra nación, tratando de no entrar en la controversia, sino aportando referencias a hitos históricos.

■ Los municipios en el siglo XIX

En 1831 se establecen en la Constitución los concejos y cabildos que ya funcionaban desde la época colonial en las ciudades, principalmente habitadas por españoles. La sociedad de entonces estaba dividida en dos estamentos: el superior, de linaje español o criollo, y los pueblos indígena originario campesinos. Quienes habíamos nacido en estas tierras teníamos otro tipo de derechos y de situación. En la Constitución que menciono ya se abolía la esclavitud, pero no se establecían los mecanismos para ejecutar eso ni tampoco se ponía un punto final al pongueaje.

La Constitución de 1839 establece la elección de concejales por voto directo, limitado a una minoría educada y con propiedades. Algunos reglamentos departamentales o regionales establecían condiciones económicas [para los votantes]. Seguía la marginalidad. Los sectores productivos y los que gestaron la revolución —como los guerrilleros de Ayopaya—, llegado el momento de la nueva nación, tuvieron una participación limitada. Así salió nuestra primera Constitución: de una Asamblea Constituyente limitada. Reflejo de esto son las leyes orgánicas municipales con una visión de país en función de ciertas élites.

En 1843 aparece la figura del prefecto como representante directo del presidente en las provincias.

En 1887 se modifica la Ley Orgánica de Municipalidades y se establece que las alcaldías mayores ejerzan tutelaje sobre las de menor tamaño con el fin de mantener el control sobre la población indígena. Era un ejercicio patriarcal de unas regiones sobre otras. No se hablaba de municipios de manera uniforme: había una división regional con una ciudad capital como municipio mayor y alguna que otra población menor reconocida.

Avanzamos hasta 1936. En ese año se establecen gobiernos municipales con dos niveles: un alcalde y una instancia consultiva. Los concejales aún no eran elegidos por voto, pero ya había un avance: la sociedad, mediante asociaciones civiles, podía proponer e imponer a un concejal. Sin embargo, aún no se reconocía a las grandes mayorías.

■ Avances y retrocesos en la primera mitad del siglo XX

En 1938, se introduce el principio de autonomía de gestión de los gobiernos municipales y los concejales ya son elegidos por voto popular (un gran avance); sin embargo, los alcaldes aún eran designados por el Presidente.

En 1952 desaparecen los concejos municipales y los alcaldes son designados por el Poder Ejecutivo. Entre ese año y 1985 no se llevan a cabo elecciones municipales.

Eso es bastante contradictorio para quienes somos municipalistas y trabajamos con procesos de descentralización. El 52 es un hito histórico para la reivindicación de ciertos derechos. El Estado sufre una profunda transformación y por primera vez se reconoce a las poblaciones mayoritarias como parte de la sociedad, y éstas tienen gran influencia sobre la Reforma Agraria y otras reformas. Sin embargo, es un gran retroceso para lo que ahora discutimos en Bolivia: la descentralización y la autodeterminación. Durante todo ese período que se jactaba de ser “muy democrático” se deja de elegir autoridades [municipales] por voto popular y es el gobierno central el que lo hace.

■ Restablecimiento de la elección de alcaldes y Ley de Participación Popular

En 1985 se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades y ésta restablece la elección de concejales por voto directo. Los miembros del Concejo elegían entre ellos al alcalde. Hubo otras tres elecciones bajo esta ley en 1987, 1989 y 1993.

Aún teníamos un alcalde como candidato y los concejales entraban en una sola fórmula o plancha. A partir de 1994 tenemos otra discusión en Bolivia, un hito en la descentralización, principalmente de recursos. Con la aprobación de la Ley de Participación Popular se modifica la asignación de recursos económicos —que era sobre lo que más se discutía— y cambia la visión del Estado sobre el reconocimiento de algunos entes.

Las unidades territoriales municipales adquieren autonomía de gestión política y económica. Por primera vez los gobiernos municipales podían manejar sus recursos sin depender de las políticas ni de la planificación del nivel central o, a veces, prefectural, las cuales más parecían un regalo o bondad coyuntural, según dónde hubiera nacido el presidente o según la afinidad del prefecto con alguna región.

Los municipios, por primera vez, teníamos recursos, podíamos planificar y, de alguna manera, encarar proyectos de desarrollo con la participación de la ciudadanía. Sin embargo, los recursos eran escasos.

En 1995 se llevó cabo la primera elección municipal bajo la Ley de Participación Popular. Tuvimos nuevos alcaldes y se dijo que iba a ser el *boom* del desarrollo económico local, pero eso no sucedió porque los recursos eran escasos. En realidad eran pequeños presupuestos para cada municipio, insuficientes para cubrir las necesidades históricamente olvidadas de muchas regiones.

■ Ley de Descentralización y la primera elección de prefectos

Con la Ley de Descentralización [de 1995] se profundiza la desconcentración y descentralización de recursos, principalmente hacia los departamentos. Recuerden que esa ley tenía la filosofía de ir profundizando la descentralización de recursos hacia las provincias y hacia niveles locales; sin embargo, lo que ocurrió fue el fortalecimiento de lo departamental, pero no se vio un impacto económico local. La planificación departamental mantuvo las deficiencias de siempre: se la siguió haciendo en las capitales departamentales y no se reconocieron las necesidades de las regiones y municipios.

Pese a estas falencias, a partir de esta ley, los municipios y regiones no sólo comenzamos a reclamar recursos, sino también a reclamar el derecho de planificar desde nuestras regiones y en función de nuestras necesidades.

La Ley 2028 de Municipalidades, de 1999, aunque con algunos avances en la reglamentación de funciones y en el plano administrativo, aún mantiene la elección de alcaldes de una plancha y establece el famoso voto de censura que permitía cambiar alcaldes al año de gestión. Esto trajo mucha ingobernabilidad, a la que se sumaba la posibilidad de suspender alcaldes por 30 días con la Ley Safco.

En 2005 tuvimos la primera elección de prefectos. Eso dio la posibilidad de que las regiones tengan a alguien que los represente sin que sea designado por el nivel central. Hubo en su momento una gran controversia sobre si la elección debía ser reconocida, pero en la actualidad ya no se discute y todos la vemos como un gran avance.

Con la actual legislación podemos elegir alcaldes por un lado y a concejales por otro; en planchas separadas. En una segunda fase debíamos discutir cómo elegir a nuestros concejales para que representen a organizaciones y distritos, y manifiesten nuestras necesidades; cómo esos concejales debían orientar su trabajo hacia lo distrital, especialmente al área rural y las comunidades. Sin embargo, se da la incongruencia de concejos con mayoría urbana que no reconocen las necesidades del área rural, o concejos con mayoría de representantes de comunidades que no reconocen a la población urbana.

■ Referendos autonómicos y la nueva Constitución

En 2006 se llevan a cabo los primeros referendos autonómicos: en Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz¹. En 2008 se hace un primer referendo revocatorio en nueve departamentos y en 2009 se aprueba la nueva Constitución, para nosotros, un hito desde el que construimos una visión de la nación boliviana.

Con la Constitución por primera vez logramos el reconocimiento de diferentes sectores de la población, tradicionalmente olvidados. Tenemos el concepto de un Estado plurinacional y de la autodeterminación de los pueblos y de los indígenas originario campesinos en lo jurídico, cultural y lingüístico. Antes teníamos una sola lengua y ahora se reconocen todas las que están en la Constitución.

Ha habido grandes avances: desde la primera Constitución boliviana, los primeros esbozos por democratizar la participación ciudadana, hasta ahora, cuando sí podemos hablar realmente de construir autonomía de una manera distinta. En 2010 se aprueba la Ley Marco de Autonomías que reglamenta el acceso a las autonomías indígenas originario campesinas.

1 En realidad, se trataba de un referendo autonómico nacional, es decir, votaron todos los departamentos del país. (N. del E.).

■ Propuestas de una futura “ley de gobiernos locales”

He descrito los avances que tuvimos. Lógicamente, hay cuestionamientos: cuáles han sido las dificultades en este proceso y qué estamos haciendo para plantear las posibles soluciones. Para nosotros, como Ministerio de Autonomía, es complicado porque encontramos realidades que si bien están enmarcadas en la Constitución, tienen diferentes variables. A veces es fácil hacer el diseño, pero lo difícil es interactuar con las diferentes realidades que se van presentando.

Por todo eso, en el Ministerio planteamos que esas bondades y avances mencionados deben complementarse con otra legislación. Para ello ya tenemos una agenda legislativa desarrollada que contempla una ley de gobiernos locales.

Debe cambiar la visión de gobierno local de la Ley 2028: es muy urbana y tenemos municipios del área rural que tienen otras características. Nos interesa que eso se reconozca en una nueva norma y que haya flexibilidad en ciertos aspectos.

En lo presupuestario: todos los que trabajaron en municipios rurales entienden que es muy difícil hacer gestión cuando no se tienen las capacidades o, por lo menos, los asesores para hacer una buena gestión. Imagínense al alcalde de un municipio rural de dos mil o tres mil personas con un presupuesto de 400 mil bolivianos al año. Estamos hablando de casi 35 mil bolivianos por mes para atender salud, educación, caminos y servicios básicos, y pagar al personal. Además, hay que cumplir con ciertas directrices del Ministerio de Economía y Finanzas a través de las nuevas tecnologías.

A veces los alcaldes no tienen posibilidades de acceso a internet, no tienen para presentar un documento o deben caminar cuatro horas para estar en la capital. Por eso, es necesario discutir en una ley de gobiernos locales la flexibilización de la norma y la diferenciación [de municipios].

En el Ministerio también se habló de, por lo menos, reorientar la Ley Financiera. Los municipios estamos obligados a incluir nuestros presupuestos en esa ley; a veces, la reconsideración posterior de esos presupuestos —el reformulado— es muy difícil. Las poblaciones rurales enfrentan ese complejo problema. El colgar [la información] en internet mediante el código “ccweb”, el Sincom y el Sigma son complicaciones tecnológicas sobre las que habría que discutir.

■ Ley de mancomunidades y de metropolización

Sobre la ley de mancomunidades: en muchas regiones se discute si las mancomunidades están desplazando a las asociaciones municipales o a los municipios como entidades de planificación del desarrollo. Esta nueva ley de ninguna manera pretende entrar en esa discusión porque respeta lo municipal. Lo que interesa es que lo regional, agrupado en intereses comunes, tenga con esta ley una forma de acceder a soluciones globales.

Las mancomunidades están bien establecidas y reconocidas en Bolivia. Si bien son de naturaleza privada, en la nueva ley se discutirá qué carácter tendrán. Lo que se trata es que no entren en contradicción con la política de planificación de las gobernaciones, sino que sean entidades que colaboren con el desarrollo.

La ley de metropolización es muy importante para nosotros. Son tres regiones establecidas: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Es importante que la congregación de habitantes esté de acuerdo no sólo con lo que la población espera, sino que dentro de las autonomías departamentales [las áreas metropolitanas] sean un ente de coordinación y planificación.

Tendremos una ley de gestión pública y lo que será el sistema de planificación integral. Hasta ahora, la planificación adolece de diferentes problemas. Antes, la falencia residía en que toda la planificación venía del nivel central, y con la Ley de Descentralización los municipios y regiones

veíamos que la planificación venía del nivel departamental, pero sin respetar las necesidades de lo local. En este caso se trata de que exista un plan nacional, planes departamentales y planes locales o regionales de acuerdo a ciertas directrices.

■ Estado de cartas orgánicas y estatutos departamentales

Haré un resumen del avance a nivel general de las cartas orgánicas y estatutos autonómicos. Los estatutos autonómicos departamentales de Beni, Pando y Tarija están en adecuación. Santa Cruz todavía está reflexionando sobre este aspecto y en los demás departamentos el estado es el siguiente: La Paz tiene un borrador aprobado en grande, Cochabamba tiene instaladas las mesas para recoger las opiniones de la población sobre el estatuto, y Potosí y Chuquisaca están en la fase de socialización [del documento].

Pando es el que está más avanzado. La próxima semana ya estaría aprobando el texto que será considerado por la Asamblea como definitivo y que se pondrá a consideración del control constitucional.

Sobre las cartas orgánicas de las ciudades capital, La Paz ya tiene un primer borrador, pero lo están adecuando nuevamente y están reorientando su discusión; Cochabamba está en proceso de difusión; en Santa Cruz, sabemos que una comisión discute el tema; el municipio de Cobija está avanzado en el proceso. Las capitales están en un nivel intermedio de avance.

A nivel general, con el PDCR [Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional] tenemos un compromiso de financiamiento para la elaboración de las cartas de más de 120 municipios. Es importante aclarar que las cartas orgánicas municipales no son obligatorias. Los municipios que no accedan a ellas seguirán bajo las regulaciones de la Ley Marco de Autonomías y de la Constitución. No perderán competencias, pero con las cartas podrán acceder a competencias de manera más profunda. Hay una gran diferencia entre tener cartas orgánicas y no tenerlas.

■ La agenda de creación de oficinas autonómicas en el Ministerio

Está en agenda la creación del Consejo Nacional de Autonomías. Nos parece muy importante que empiece a funcionar. Se prevé un reglamento para que haya una adecuada representatividad.

Tenemos el Servicio Estatal de Autonomías, inaugurado hace una semana² y en funcionamiento. Para nosotros es un gran avance.

El sistema de planificación integral está en agenda y hasta fin de año tendríamos una propuesta de ley [para su creación].

Estamos empezando a discutir que cada departamento tenga un consejo de coordinación sectorial como instancia de debate sobre autonomías y competencias. También tenemos los instrumentos técnicos, los acuerdos y convenios que se dan a nivel general y están previstos por nuestra Ley Marco de Autonomías para la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales.

Por último, tendríamos en agenda la discusión sobre el pacto fiscal. Un tema de debate eterno sobre el que tenemos que aprender a discutir y dar soluciones. No será sencilla la discusión sobre el nivel de competencias, no sólo del Estado central, sino también de los niveles departamental, regional y municipal y lo que serán las autonomías indígena originario campesinas.

2 Esta exposición fue presentada el 20 de septiembre de 2011 en Santa Cruz de la Sierra. (N. del E.).



En este momento no podemos concebir que se cambie la Constitución³

Usted trabajó bastante a nivel local antes de ser Viceministro y antes de pertenecer a la FAM [Federación de Asociaciones de Municipios]. ¿Qué diferencias ve en los municipios al calor de la Ley de Participación Popular y ahora al calor de la Ley Marco de Autonomías (que reemplaza a la primera, pero que no abroga a las otras normas de la legislación municipal)? (Adolfo Mendoza, senador).

Está concluyendo la adecuación del estatuto de Pando, pero sin la participación ciudadana ni de organizaciones sociales y sin hacer visibles los derechos colectivos ni asignar un presupuesto a género. Los pueblos indígenas de Pando elaboraron una propuesta, pero la Asamblea Legislativa Departamental, por un mandato del Ministerio de Autonomía, no hizo caso. Ante eso, los pueblos recurrieron a la Defensoría del Pueblo para que su planteamiento sea tomado en cuenta. ¿Por qué se acelera la adecuación y aprobación de ese estatuto si no hay participación de la sociedad civil? ¿Por qué nuevamente se está cometiendo el error que se cometió en 2008, de aprobar un estatuto sin participación?

¿ Por qué no podemos cambiar la Constitución? Podríamos definir que nosotros, como productores de hidrocarburos, le demos un porcentaje al Estado y a los que viven en La Paz, y no que el Estado nos dé un programa Evo Cumple de 300 mil dólares y con eso nos tape la boca y nos tenga todo el año con un proyecto para un municipio tan grande [como el de Charagua]. ¿Es posible cambiar ese artículo y que los pueblos indígenas tengamos el usufructo de los recursos naturales y decidamos cuánto les damos? Esa es una experiencia de otros países. Así viviríamos bien. A los compañeros del altiplano los cobijamos y les dimos la oportunidad desde el tiempo de la Guerra del Chaco que compartan con nosotros, pero si ahora no tenemos mayores recursos, la autonomía quedará sólo como una lápida más del cementerio. (Horacio Sambaquiri, Concejo Municipal de Charagua).

¿ Por qué en la aplicación de la Ley Marco de Autonomías se habla de [toma de decisiones por] dos tercios, pero no por procedimientos propios?

¿ Cómo califica al proceso autonómico hasta ese momento? (Elizabeth Aguada Taborga, asambleísta de Pando).

Elaboración o adecuación de estatutos departamentales

Se habló de un Estado casi miope y de una gestión gubernamental que no considera las realidades de diferentes regiones. Sin la intención de entrar en polémica, a nivel general, los estatutos autonómicos aprobados en 2008, si bien contienen ciertas generosidades en el concepto de autonomías y en el desarrollo de éstas, también debemos reconocer que adolecen de grandes

3 El señor Galindo respondió de manera general a las preguntas que le formularon y también comentó algunas intervenciones de otros disertantes. Para no cortar el hilo argumentativo del expositor, reproducimos, en dos bloques separados, las interrogantes que le dirigieron y las respuestas que brindó. (N. del E.).



problemas: no sólo entran en contradicción con la Constitución Política del Estado, sino también con las realidades regionales y sectoriales.

Normalmente, en las reuniones que tenemos en los cuatro departamentos [Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando], sus estatutos son más reconocidos en el ámbito urbano, pero cuanto más nos alejamos de la capital departamental, encontramos un reclamo casi unánime: ¿Quién le dio a la capital la legitimidad para redactar el estatuto? ¿Cómo se recibieron las propuestas que fueron introducidas en el texto?

Nosotros, como Ministerio de Autonomía, obligamos en los departamentos a seguir cierta metodología para recibir las propuestas de la sociedad: la instalación de mesas u otros mecanismos de las propias asambleas. Somos conscientes de que toda propuesta se debate. No sólo en el caso de los departamentos que aprobaron sus estatutos en 2008. También, por ejemplo, en La Paz, el Ministerio tuvo una discusión con los sectores sociales del departamento que cuestionaron si la difusión del proyecto de estatuto había sido suficientemente profunda, y tuvimos que aceptar que en muchos sectores se había producido esa falencia.

No se trata de que la Asamblea Legislativa de Santa Cruz no sea afín al gobierno central o de que la Asamblea de La Paz sí lo sea; el Ministerio está atento a dar el visto bueno a cualquier sugerencia aun cuando se salte aquel procedimiento. Para nosotros, todos los departamentos son iguales.

Yo no soy quién para deslegitimizar [un estatuto]; ese es un asunto interno de ustedes. Ahora bien, no veo mayor problema en que se pueda mejorar cualquier instrumento. He visto que en este espacio muchos levantan la mano para cuestionar su propio estatuto. Tal vez se puede abrir un mayor espacio de participación y discusión para legitimarlo aún más; no sólo el de Santa Cruz, sino también el de todos los departamentos del país.

Sobre el asunto de la tierra, no fueron la nueva Constitución ni este gobierno los primeros en proponer que sea una competencia exclusiva del Estado. Las anteriores constituciones y gestiones también lo plantearon. Es una competencia vital del Estado. No podemos dejar que mañana los municipios manejen la justicia y otros ámbitos aduciendo que quieren ahondar la autonomía.

Hay estatutos que así lo plantean y, lamentablemente, entran en contradicción con nuestra Constitución. Ahora bien, lo podemos debatir. Algunos estatutos proponen que la máxima autoridad [establezca la] calidad de cosa juzgada. Eso se ha estado discutiendo en varios foros, acá, en Santa Cruz.

La autonomía indígena. ¿Está reconocida en los estatutos departamentales aprobados en 2008? Asistentes a este seminario nos dicen que no. Sobre el tema también hay críticas que nos llegan al Ministerio, y las aceptamos; nos ayudan a reflexionar, no crean que estamos cerrados. Puede que haya falencias al respecto. Uno de los expositores dijo que parecía que las autonomías se habían quedado en el nivel central o eran un concepto de las capitales. Esto nos lo dijeron muchos sectores y es verdad, tal vez hay que ampliar ese horizonte.

Autonomía en los municipios

En el ámbito municipal, el departamento que más ha desarrollado sus competencias es Santa Cruz. En otros departamentos apenas las nombran y muy pocos hacen el análisis cruceño. Pero tengo una crítica, no como viceministro, sino como municipalista: han traducido competencias asignadas por la Ley 2028 [de Municipalidades, de 1999] y han planteado algunas novedades. El inciso 24 referido a su reglamentación [les permite] administrar las cuentas fiscales sin intervención estatal. Es novedoso y profundo que cada municipio haga esa administración, pero que lo haga sin control, contradice a la Ley Safco.

Lógicamente, ahora con los nuevos sistemas [administrativos y de gestión] no es preciso que el Estado intervenga directamente, pero sí debe controlar. De otro modo, nuevamente tendríamos alcaldes y concejales que dispongan discrecionalmente de unos recursos públicos que cuesta mucho adquirir.

Tuvimos casos espantosos: en un municipio —no diré el departamento— construyeron un puente que no unía ninguna de las riberas; le faltaban treinta metros a un lado y cuarenta al otro. ¿Es eficiente ese alcalde, gastó bien sus recursos? Otro compró por medio millón de dólares maquinaria pesada a medio uso, pero nunca la empleó. ¿Será correcto que nuestros alcaldes tengan discrecionalidad total en el gasto? Eso habrá que discutirlo y habrá que elaborar una política de control que apoye la aplicación de la autonomía. El artículo 26 establece la creación de tribunales y juzgados municipales que conozcan las faltas y contravenciones municipales. En realidad existen esos procedimientos y habrá que discutir cómo desarrollarlos.

Disculpen por la crítica, pero en el ámbito municipal no se han desarrollado totalmente las competencias que hubiéramos querido discutir. En el caso de [algunos municipios de] Beni, Tarija y Pando esto es aún más dramático.

Reforma a la Constitución

En este momento no podemos concebir que si algo esté mal en la Constitución, debamos cambiarla. Sería un proceso demasiado largo y en el que nuevamente habría contradicciones. Ésas han sido superadas y eso se legitimó en la votación. Se impuso la mayoría, sí. Pero eso es lo que requería la consulta y, definitivamente, debemos partir de ahí. Hay otros mecanismos que se pueden emplear, pero en este momento tenemos que adecuarnos todos y cada uno de los sectores y entes territoriales. No puede haber una carta orgánica que entre en contradicción con la Constitución. Así está establecido.

Sectores vulnerables

Alguien planteaba objeciones de género, y tiene mucha razón. Género y asuntos de discapacidad, niñez y adolescencia forman parte de lindos discursos que a veces no se los pone en práctica. Sin embargo, el Ministerio tiene cuidado de instruir que, especialmente, las cartas orgánicas municipales tengan un contenido mínimo y velen por todos los sectores de la sociedad. También me refiero a la juventud; los jóvenes son la bandera de todos los que hacemos política, pero jamás estamos para defender sus derechos. Hemos tenido talleres con organizaciones afines a mujeres, a infancia y adolescencia. Tenemos un convenio con Unicef para trabajar sobre discapacidad, un tema totalmente olvidado, particularmente, en las políticas municipales.

Diferencias entre la Ley de Participación Popular y la Ley de Autonomías

Con relación a la Ley de Participación Popular [de 1994] y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización [de 2010]. Se le adjudican muchas bondades a la Participación Popular y, por lo que escuché acá, se indica que nunca se comprendió la profundidad de la Ley de Descentralización [de 1995]; sin embargo, concuerdo con un asambleísta que intervino y planteó que ambas leyes se quedaron en las ciudades capital.

Parecía que habíamos democratizado el centralismo. En lugar de un Estado central todopoderoso, a partir de 1995, quienes vivíamos en una provincia y no en la capital sufrimos el centralismo de las prefecturas, que designaban a subprefectos a dedo y que jamás tomaban en cuenta las necesidades de la población cuando planificaban por nosotros.

Veán cualquier plan departamental y encontrarán incongruencias y deficiencias. Ustedes que vienen de los sectores sociales, ¿estaban de acuerdo con esos planes departamentales? ¿Sabían cuántos había por prefectura? En Cochabamba me enteré de que había como seis o siete, pero jamás supe de un foro donde se haga pública la propuesta de mi provincia, ni siquiera de mi municipio. Eso sí, en un acto central nos entregaban el plan del departamento.

Tal vez esas cosas se han ido superando. A propósito de la pregunta sobre las diferencias en la aplicación de las leyes [de Participación Popular y de Autonomías], habría que analizar con la FAM esas diferencias. Son muchas.

Por ejemplo, hay que reconocer las formas de democracia directa, participativa y comunitaria que plantea nuestra Ley [Marco de Autonomías]. Tal vez la Ley de Participación Popular no estableció un mecanismo para reconocer aquellas prácticas. Los pueblos indígenas y las comunidades tenían usos y costumbres, pero debían elegir a sus autoridades de manera formal. Ahora, se reconocen expresamente esos usos y costumbres mediante procedimientos reglamentados.

A veces el prefecto iba a una provincia y consultaba quién podía ser subprefecto, o el alcalde abría la posibilidad de la elección de un subalcalde mediante elección directa por usos y costumbres. Pero no era la norma. Ahora sí. Todos los municipios que elaboren su carta orgánica podrán establecer los mecanismos con que los distritos municipales indígenas, comunitarios y campesinos definan la representatividad de sus concejales.

Por primera vez se reconocen minorías. Antes simplemente eran representadas ante el Concejo mediante una OTB [organización territorial de base] o una organización campesina, pero jamás se reconocía la importancia de tener a alguien en el concejo municipal. Ahora se puede establecer un procedimiento que reconozca a una comunidad o grupo de comunidades por su importancia y no por su población.

La lógica de la Participación Popular establecía que a mayor número de habitantes, mayor importancia y mayores recursos. El Estado no había actuado así desde el principio: había municipios totalmente ignorados y sin ninguna inversión pública, no importe su número de habitantes. Luego, llegó la Participación Popular, les dieron recursos y les dijeron que con eso solucionen sus problemas históricos en salud, educación e infraestructura. Pero un alcalde con cien mil bolivianos, ¿construía carreteras? Apenas le alcanzaba para ripiar.

Esa es la gran diferencia entre la Participación Popular —que simplemente asignaba recursos por número de habitantes— y la Ley Marco de Autonomías: ahora establecemos diferentes índices que procuran equilibrios y compensaciones. Las cartas orgánicas tienen que aprovechar eso y generar pactos a nivel de mancomunidades y regiones.

La distribución de recursos del IDH [impuesto directo a los hidrocarburos] aún considera el índice de población, pero también contempla un fondo compensatorio para los departamentos de Santa Cruz,

La Paz y Cochabamba. Ya es, por lo menos, un indicio. En la FAM habíamos propuesto otra asignación, según el índice de desarrollo humano, para lograr mayor equilibrio. ¿Quiénes no aceptaron eso? La unión de municipios capitales de Bolivia. Les convenía la asignación de recursos de acuerdo con el número de habitantes, pero así no reconocían las necesidades del resto de la población.

Por primera vez tenemos la elección directa de alcalde, con listas separadas de concejales. La Ley de Participación Popular y las anteriores establecían la elección en una sola lista. Eso hacía que cada concejal tenga la posibilidad de ocupar la silla edil; la ingobernabilidad estaba presente en casi todos los municipios y se suspendía al alcalde con el voto de censura. Eso ha cambiado y tiene que profundizarse aún más con mecanismos que procuren que, en caso extremo de suspensión, de impedimento o fallecimiento, haya una persona reconocida y elegida por la población que sustituya a la máxima autoridad. Y que el concejal se dedique a ser concejal.

El control social es una de las prácticas más importantes en la gobernanza del municipio. Con la Participación Popular, normalmente se interpretaba el papel del comité de vigilancia con una visión urbana: solo las OTB urbanas tenían participación, y en los municipios alejados las organizaciones no tenían representación. Ahora, se reconocen las formas de control social sin importar que estén formalmente reconocidas como OTB. Además, hay una forma diferente de control social y participación, no sólo en la elaboración del programa operativo anual. Antes, la única forma de control era el comité de vigilancia. Como se congelaban las cuentas, éste era visto como un obstáculo. Ahora, tenemos la concepción de que el comité de vigilancia y el control social deben coadyuvar [en la gestión].

Por último, los territorios. La Participación Popular hacía delimitación territorial por distritos y municipios. Eran una especie de cortes que no tomaban en cuenta a las organizaciones y a las comunidades que superaban los límites establecidos legalmente. Ahora se reconoce que un territorio puede estar integrado por varios distritos municipales que tengan una concepción única de región. También se reconoce que varios municipios puedan establecer una región, aunque sean de dos departamentos diferentes, dado que son una unidad en su cultura, su concepción y en las formas de discusión de sus problemas. Antes, la discusión y la propuesta se hacían especialmente desde las OTB y los distritos; ahora no existe eso. Esos límites físicos coartaban la iniciativa social, económica, sociocultural y productiva de los pueblos.



Silvia Eugenia Canda Baldivieso

Es asambleísta de la capitania Parapitiguasu (municipio de Charagua). Tiene 20 años y desde su adolescencia ha sido una luchadora por los derechos del pueblo Guaraní.

La situación de la autonomía indígena guaraní en Charagua

Según la expositora, la autonomía indígena en Charagua persigue el autogobierno para gestionar el territorio acorde con la cultura guaraní, con el respeto de otras formas de vida, a través de una amplia participación ciudadana y sin partidos. Para ese fin, la Asamblea Autonómica Guaraní elabora los estatutos de la nueva autonomía y espera aprobarlos hasta diciembre. La inclusión de las áreas urbanas es uno de los desafíos y la oposición de los poderes económicos y políticos, el mayor obstáculo.

Haré una presentación sobre los avances de la autonomía indígena en Charagua, las dificultades que se nos presentaron y los desafíos que enfrentamos.

■ Datos generales de Charagua

Inicialmente daré algunos datos de ubicación. El municipio de Charagua es el más grande de Bolivia, con una extensión de 74 mil kilómetros cuadrados. Tenemos una población de 27.600 habitantes, de los cuales, según el PDM [plan de desarrollo municipal], más del 68% se considera guaraní.

Tenemos una diversidad de culturas. Hay tres TCO [tierras comunitarias de origen] en el municipio: Charagua Norte, Parapitiguasu e Isoso; cuatro capitánías: Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso y Bajo Isoso (2003); dos áreas urbanas; y seis colonias menonitas.

Los principios de vida en la cosmovisión guaraní son el *teko kavi* o el vivir bien. Eso es para nosotros estar en armonía con Dios, la naturaleza y las comunidades. También está la búsqueda y consolidación de la "tierra sin mal" o *Ivi Maraej*, un lugar tranquilo donde no haya hambre ni sed. Otro principio fundamental es ser *iyambae* o libres e independientes. Para nosotros, es algo fundamental dentro del proceso integrador y de cambio que vive Bolivia, pero eso tampoco significa que vayamos a independizarnos, al contrario, se trata de fortalecer la unidad del país. También tenemos el *pa kavi* que significa ser solidario y el *mboropareko* o ser amable y bondadoso, lo cual tiene mucha relación con el *mboroaju* o amor al prójimo.

Para nosotros, vivir bien es consolidar nuestra autonomía. Desde hace muchos años que la hemos venido desarrollando, pero ahora lo hacemos acorde con las leyes que nos garantizan y reconocen como pueblos indígenas.

■ Hechos importantes del pueblo Guaraní

Mencionaré los principales hitos a nivel nacional del pueblo Guaraní. En 1987 se conformó la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Eso marcó el inicio de la búsqueda de un desarrollo integral tanto para el pueblo Guaraní como

para la unidad del país. En 1990 fue la Marcha por la Dignidad, Tierra y Territorio. Para nosotros el territorio significa el derecho a la vida y a la dignidad, y también significa tener desarrollo. En 1996, la Ley INRA establece el derecho de los pueblos indígenas a tener su territorio. En 2000 el saneamiento de tierras se constituye en prioridad de la APG y, además, Charagua Norte, Parapitiguasu e Isono comienzan la recuperación de territorios. La recuperación y titulación de éstos nos plantea la necesidad de iniciar en 2003 la gestión de los recursos naturales como estrategia de desarrollo integral. En 2005 el pueblo indígena Guaraní accede con candidato propio al poder local de Charagua. En su momento, tal vez hubo muchas contradicciones y ese acceso al poder no fue como nosotros queríamos, además, las siglas políticas sólo nos utilizaron como una escalera para llegar al poder. En 2009, en el referendo de consulta para la conversión de municipio a autonomía indígena, logramos el 56% del voto. Eso ha sido un paso fundamental para la aplicación de las autonomías y el ejercicio de un autogobierno que parta de nuestra propia identidad guaraní.

La autonomía indígena para nosotros, los guaraníes, se basa en la gestión territorial. Tener territorio es tener vida y es buscar un desarrollo sostenible con el acceso, uso y ordenamiento de ese territorio dentro de la unidad del país.

En la autonomía, los guaraníes reconocemos a las diversas culturas que hay dentro de Charagua; porque es la Bolivia chica: no sólo habita el guaraní, sino también tenemos hermanos del interior. Están los menonitas y los colonos¹. En el proyecto de estatuto estamos viendo las posibilidades de practicar la interculturalidad fortaleciendo el respeto y la unidad entre culturas.

■ Los motivos de la conversión autonómica

¿Por qué el pueblo Guaraní en Charagua decide hacer realidad la autonomía indígena originario campesina? Porque nos da la posibilidad de hacer ejercicio de la libre determinación, lo que significa autogovernarnos; porque nos permite el funcionamiento de nuestras instituciones partiendo de nuestras normas y procedimientos propios; y porque es necesario abrir el camino del ejercicio pleno de los derechos históricos de los pueblos indígenas de tierras bajas.

Somos en Charagua uno de los pueblos que está iniciando este proceso. Queremos hacerlo de la mejor manera y ser para los demás pueblos indígenas de tierras bajas un ejemplo en el ejercicio pleno de nuestros derechos.

Otra de las razones es el reconocimiento de las instituciones y de la estructura orgánica del pueblo Guaraní como instancias de poder. El pueblo debe tener el control de las decisiones políticas. Ese es uno de los aspectos fundamentales de lo que será la autonomía y por eso está en el estatuto: que el poder esté en el pueblo; que el poder político y administrativo ya no esté en manos de unos cuantos, sino que el pueblo sea el que tome las decisiones y las autoridades las que ejecuten los planes, las acciones y las políticas. Qué éstas se diseñen con las decisiones del pueblo.

Queremos construir un nuevo modelo de gobierno y gestión pública que respete nuestras formas de participación política, ajenas al sistema político partidario.

También queremos autonomía para la administración de justicia indígena. Si bien tenemos leyes que ya nos dan una pauta, la ejecución y reglamentación que nosotros hagamos será partiendo de nuestras normas y procedimientos, respetando principalmente el derecho a la vida.

Queremos autonomía para construir una visión de desarrollo a partir de la diversidad de actores con los que vivimos en el territorio, respetando sus modelos de desarrollo y sobre la base de la conservación de los recursos naturales que hay en el territorio.

1 Además, hay población criolla y mestiza. (N. de Eds.).

Si bien en el territorio de Charagua la parte demandante fuimos el pueblo Guaraní, eso no significa que queramos acaparar todo el poder político o que vayamos a hacer lo que queramos [al] gobernar. Lo que buscamos es la unidad en toda la diversidad cultural que hay en Charagua, el bien común y, otro aspecto fundamental, la conservación de nuestros recursos naturales (nuestro territorio es bastante rico).

■ Por qué la opción por la vía municipal

Para la conversión a una autonomía indígena teníamos dos posibilidades: una, desde un municipio y otra desde una TCO. Mencionaré por qué el pueblo Guaraní del territorio de Charagua optó por la conversión desde el municipio:

Para mantener la unidad del pueblo Guaraní en Charagua y las diversas culturas que conviven en el territorio; esto, como base para generar el bienestar para todos.

Además, es uno de los municipios y territorios más ricos en recursos naturales; la misma identidad del pueblo Guaraní depende de su relación con éstos. Por eso, debemos tener una visión amplia de conservación de nuestros recursos a partir de políticas públicas que promuevan esa conservación en un ámbito mayor y no sólo en las TCO. Lo que buscamos está amparado por los principios de la Constitución y de la Ley de Autonomías: buscar la unidad y el bien común para todos.

Con la conversión se amplían las competencias: las municipales más las de la autonomía indígena. Con eso tenemos más recursos y más posibilidades de desarrollo. Además, hay experiencias previas en la gestión del poder local a partir del municipio que demuestran que sabemos y podemos gobernar. Una última razón es la visión de territorialidad de la nación guaraní.

■ Avances en el trabajo de la Asamblea Autonomía Guaraní

El 1º de diciembre de 2010 comenzó en Charagua el trabajo de la Asamblea Autonomía Guaraní. El órgano deliberativo está conformado por 59 asambleístas: 45 del pueblo Guaraní y 14 por el área urbana. Hay 13 mujeres y 22 somos jóvenes (si bien no tenemos trayectoria, tenemos la visión de cómo queremos un futuro mejor para el territorio).

El 17 de diciembre aprobamos el reglamento de funcionamiento de la Asamblea. También conformamos seis comisiones encargadas de la elaboración del estatuto. Una comisión se hizo cargo de definir las bases en las que se cimentará la autonomía indígena —acordes con la Constitución y las leyes—, otra comisión trabajó en la estructura y organización del nuevo gobierno.

A una tercera comisión se le asignó definir los mecanismos de participación y control social. A partir de las propuestas recibidas, se discutió en la Asamblea que el control social resida en el pueblo y no en manos de unos cuantos.

La cuarta definió el régimen fiscal y las competencias que asumiremos en un primer momento y gradualmente. En lo fiscal vimos las fuentes de financiamiento de la autonomía. La economía plural significa no sólo sustento de la economía estatal, sino de la economía comunitaria.

La quinta comisión de visión de desarrollo ha estado trabajando sobre lo productivo. En el territorio de Charagua hay agricultura y ganadería; con una producción diversificada tendremos acceso al comercio y a la transformación de los productos.

En la comisión de regímenes especiales estamos contemplando salud, educación y el ámbito sociocultural.

Tenemos apertura en la generación de propuestas a ser incorporadas en el proyecto de estatuto.

Para eso trabajamos con instituciones, comunidades y sectores urbanos. Si bien la Asamblea está conformada por 59 personas, nosotros sólo nos consideramos facilitadores, porque el estatuto lo estamos construyendo todos, no sólo los asambleístas. Hemos empezado de cero; las bases enviaron sus propuestas de cómo quieren que se aplique la autonomía indígena en Charagua.

En estos días hemos trabajado con la población urbana las estrategias para que los centros urbanos se sientan identificados y presenten sus propuestas voluntaria y personalmente. No lo han hecho y como órgano deliberativo estamos buscando los mecanismos para lograr su identificación con la elaboración del estatuto.

También hubo difusión de las tareas llevadas a cabo a través de medios de comunicación local y nacional.

Asambleístas guaraníes lideran el Consejo Nacional de Autonomía y la presidencia de la Coordinadora de los once municipios en vías de conversión.

Prevedemos que el borrador de estatuto sea puesto a consideración de las capitánías y organizaciones hasta diciembre de 2011. Estamos trabajando arduamente para que hasta esa fecha la Asamblea Autónoma Guaraní de Charagua apruebe el documento.

■ La resistencia del poder económico y el poder político

Entre las dificultades que encontramos está la resistencia de ciertos sectores urbanos, ganaderos, profesionales y tradicionales por la pérdida de hegemonía político partidaria y porque no quieren un cambio en las estructuras vigentes.

No con el ánimo de contradecir ni querer poner mal a nuestras autoridades municipales provisionales, pero ellas están en contra de la autonomía indígena por aferrarse al poder político. No se ven las acciones, sólo palabras. La Asamblea Autónoma Guaraní de Charagua no tiene recursos públicos para encarar el desafío de la elaboración participativa del estatuto, pese a que éste es una norma de carácter público. Además, es un caso diferente a las cartas orgánicas y estatutos departamentales cuyas entidades ya están en funcionamiento y cuentan con financiamiento.

También está la normativa del Estado sobre autonomías indígenas. La ley fija plazos y eso nos dificulta mucho. No obstante, entre los desafíos está el cumplir con esos plazos.

■ Los cambios esperados

Queremos lograr cambios en las estructuras del poder y que el reconocimiento y el empoderamiento de nuestras organizaciones partan de nuestro modo de ser, nuestro *ñandereko*. Sabemos que somos diferentes y queremos respetarnos y convivir con las demás culturas.

Queremos hacer desarrollo territorial desde nuestra cultura; que nuestros principios, como la solidaridad y la reciprocidad, sean el cimiento de nuestro gobierno. También queremos garantizar la paridad de género y la perspectiva generacional en los niveles de decisión.

Buscamos mejorar las condiciones de vida de las comunidades a partir de estrategias de desarrollo que tengan como pilar nuestra cosmovisión. Queremos contar con nuevos líderes —hombres y mujeres— formados con principios y valores y que asuman los desafíos de llevar adelante la autonomía indígena. Nuestro fin es ser libres y sin dueño; ser *iyambae*.

En el territorio de Charagua, aunque tenemos muchos desafíos en la aplicación de las autonomías, podremos construir un Estado plurinacional donde nosotros, como pueblos indígenas, verdaderamente ejerzamos nuestros derechos.



Buscamos mecanismos para incluir a los sectores urbanos

¿Cómo lograron en Charagua los delicados consensos entre las capitánías guaraníes y la representación de las áreas urbanas (me imagino que el centro poblado y la estación)? Encontrar ahí una fórmula entre lo indígena y lo no indígena permitirá la elaboración de un estatuto que podría dejar enseñanzas a nivel nacional y a las asambleas departamentales. Más allá de que se reformen en parte o totalmente los estatutos departamentales, es muy difícil obtener dos tercios para hacerlo. Entonces, es un juego eminentemente político. Sería conveniente escuchar cómo se trabajó en Charagua el consenso entre lo indígena y las áreas urbanas. (Adolfo Mendoza, senador).



El proyecto de estatuto autonómico de Charagua se lo está elaborando con la mayor participación de las comunidades de los centros urbanos.

Sobre la representación de asambleístas en el órgano deliberativo de Charagua, la Asamblea Autonómica ha estado buscando los mecanismos para incluir a los sectores urbanos; para que se sientan representados dentro de la Asamblea Autonómica y, con eso, sean partícipes de la elaboración del estatuto. Buscamos estrategias, como visitas domiciliarias a la población urbana en las que les pedimos que hagan propuestas y, con eso, tengamos un estatuto con el que toda la población del territorio de Charagua se sienta identificada.

Sobre la gobernabilidad y la administración y redistribución de recursos en el territorio, los guaraníes, como parte demandante, somos conscientes de que habitamos un territorio donde hay diversidad de culturas, por lo tanto, respetaremos las formas de organización en los centros urbanos, y nosotros fortaleceremos la institucionalidad de nuestras asambleas partiendo de nuestras normas y procedimientos.

Lo que se busca, y está saliendo de las propuestas de las comunidades de las áreas rurales y de los centros urbanos, es que el poder de tomar las decisiones sobre la definición y aplicación de políticas públicas esté en las bases y no en nuestras autoridades. Que el desarrollo de las autonomías sea participativo y tome en cuenta las decisiones de las bases.

 *Cómo califica al proceso autonómico hasta ese momento?* (Elizabeth Aguada Taborga, asambleísta de Pando).

Considero que este proceso autonómico, en sus cuatro niveles, se tiene que seguir trabajando desde las perspectivas social, económica y cultural, y con la participación de todos y todas. Que verdaderamente haya participación para buscar un desarrollo integral y sostenible para todos.



Juan Carlos Urenda

Abogado constitucionalista, máster en Derecho Internacional por la American University y máster en Derecho por la Universidad de Harvard.

Una reforma de la Constitución para que marchen las autonomías

El expositor propone una reforma a la Constitución. Alega que ésta no sólo concede a los departamentos competencias insuficientes para el ejercicio real de un régimen autonómico, sino que además, restringe la práctica plena de esas competencias al establecer una excesiva injerencia del gobierno central en la gestión de las gobernaciones. En su opinión, los estatutos como el de Santa Cruz son radicalmente distintos y, dada su aprobación por referendo, adaptarlos a la Carta Magna es una "ecuación imposible".

inicialmente expondré cómo ha sido el proceso autonómico, especialmente a partir de la manifestación de la voluntad popular en cuatro referendos. Luego, abordaré el estado actual del proceso y qué veo para el futuro.

■ Los cuatro referendos

Primero, se llevó a cabo el referendo nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías, con base en una ley aprobada por unanimidad en el Congreso (el mismo que aprobó la Ley de Convocatoria a la Constituyente). La ley formulaba una pregunta para un proceso autonómico amplio: con descentralización normativa, lo que permitía que las asambleas legislativas [departamentales] dicten normas. Veamos los resultados de ese referendo del 2 de julio de 2006:

Con excepción de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, los otros departamentos del país votaron contra la autonomía debido a una potente campaña ejercida por el partido de gobierno, el MAS [Movimiento Al Socialismo], contra un referendo cuya aprobación él mismo había apoyado en el Congreso.

Beni aprueba la autonomía con el 73%; Pando, con el 57%; Santa Cruz, con el 71%; y Tarija, con el 60%. Esos porcentajes son importantes para plantear lo siguiente: si algún mandato tenía la Asamblea Constituyente era cumplir ese mandato soberano expresado en un referendo para que incorpore un régimen amplio de autonomías en la Constitución. El referendo es un instituto que probablemente tenga una cualidad superior a la Asamblea en profundidad democrática: es un hombre, un voto, *versus* la Asamblea Constituyente que tiene una representación delegada.

Este mandato fue incumplido por la Asamblea Constituyente, especialmente en las versiones del instituto militar [en Sucre] donde concluyó y la versión de la Universidad de Oruro. Luego, en el Congreso, so pretexto de ajuste, incorporaron el régimen de autonomía y, claro, como lo hicieron en algunas horas y apurados —en la que públicamente se conoció después como la "comisión clandestina"— quedó un régimen absolutamente contradictorio. Así lo explicaré más adelante.

Como la Asamblea Constituyente no hizo caso al mandato de la ley nacional, se produjo un segundo referendo en los departamentos donde prevaleció el “sí”; ya no para preguntarle a la gente si quería autonomía —eso ya lo había preguntado el referendo nacional—, sino para consultar si aprobaba un régimen normativo —lo que se llamaron los estatutos— con la idea de que al aprobarse la Constitución esto se pudiera coordinar o compatibilizar.

Fue un proceso que ningún tribunal lo tachó de nulo y que ninguno de los tres poderes del Estado pudo impedir. Recuerdo que se dictó una ley tratando de entorpecerlo, pero no logró tener efecto retroactivo. Se trató de recurrir al Tribunal Constitucional, pero su silencio administrativo aprobó la iniciativa. Tampoco la pudo impedir el presidente de la Corte Nacional Electoral, José Luis Exeni, por más esfuerzos que hizo. Entonces, las cortes electorales departamentales llevaron a cabo los referendos con los siguientes resultados:

Beni aprueba su estatuto con el 79,5%; Pando, con el 81,96%; Santa Cruz, con 85,6% —en un referendo que no fue denunciado de fraude ni siquiera por el partido de gobierno—; y Tarija, con el 78,78%.

Después vino un tercer referendo: el revocatorio. ¿Qué preguntaba con relación a los gobernadores? No consultaban si a uno le gustaba el gobernador y por eso lo aprobaba. El referendo estaba en una ley propuesta por el MAS, que la oposición tomó sin cambiarle una coma, y que preguntaba [al ciudadano] si aprobaba las políticas, acciones y gestión del prefecto.

¿Cuáles podían haber sido los resultados si este referendo del 10 de agosto ocurría tres meses después de la aprobación de los estatutos? Obviamente, esas políticas, acciones y gestión de estos gobernadores eran su norma previamente aprobada por la voluntad de sus departamentos. Veamos los resultados:

Beni ratifica a su gobernador con el 64%, Pando lo ratifica con el 56% —algunas semanas después ese hombre [Leopoldo Fernández] sería encarcelado—, el Gobernador de Santa Cruz fue ratificado con el 66% y el de Tarija con el 58%.

¿Qué pasa después? Viene el Congreso y aprueba el texto constitucional. Hicieron algunas modificaciones porque el texto de Oruro no tenía de autonomía absolutamente nada. Es más, era manifiestamente opuesto a este proceso y tenía conceptos totalmente equivocados y trasnochados. En el Congreso hicieron lo que pudieron —algunos cambios positivos, como veremos más adelante— pero [el documento] siguió sin contemplar el cuerpo y el espíritu de los estatutos que persiguen autonomía de verdad.

¿Cuál fue el resultado en estos cuatro departamentos cuando se votó sobre la Constitución Política del Estado? Beni rechazó la Constitución con el 67%; Pando, con el 59%; Santa Cruz, con el 65%; y Tarija, con el 56%.

¿Qué muestra este cuadro? Cuatro departamentos votando de manera uniforme a favor de un proceso autonómico amplio, impecable, sin ninguna alteración, a favor del proceso autonómico y en contra de la Constitución.

RESULTADOS DE REFERENDOS AUTONÓMICOS, DE REVOCATORIA DE MANDATO Y CONSTITUYENTE (BENI, PANDO, SANTA CRUZ Y TARIJA)

Departamentos autónomos	Referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales (2 de julio de 2006). Porcentaje de votos por el "sí".	Referendos departamentales para la ratificación y puesta en vigencia de los estatutos de los departamentos autónomos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija (mayo y junio de 2008). Porcentaje de votos por el "sí".	Referéndum revocatorio: si se aprobaban "las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto (Gobernador) del departamento" (estatutos de autonomía, entre otros) (10 de agosto de 2008) Porcentaje de votos por el "sí".	Referéndum constituyente del 25 de enero de 2009. Porcentaje de votos por el "no".
Beni	73,83	79,5	64,25	67,33
Pando	57,68	81,96	56,21	59,04
Santa Cruz	71,11	85,6	66,43	65,25
Tarija	60,79	78,78	58,06	56,66

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral y las cortes electorales departamentales respectivas.

■ La adecuación de los estatutos a la Constitución plantea una "ecuación imposible"

¿Qué hace la Constitución con el proceso autonómico? No pude hacer un estudio sobre el Beni porque hizo una asignación de competencias por igual a los tres o cuatro niveles de gobierno, así que no hay cómo hacer la clasificación. En el caso de Pando, la Constitución no contempla en absoluto el 77% de las competencias que el estatuto le asigna a ese departamento; contempla con limitaciones el 13%; y cubre por completo el 8%. En el caso de Santa Cruz, la Constitución no contempla el 62% de las competencias; lo hace con limitaciones sobre el 22%; y por completo sobre el 15%. Y Tarija: ninguna, el 68%; con limitaciones, el 16%; y completamente, el 15%. En ese orden, los más perjudicados son Pando, luego Tarija y después Santa Cruz.

COMPETENCIAS EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS QUE CONTEMPLA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Departamento	Competencias no contempladas	Competencias contempladas con limitaciones	Competencias cubiertas por completo	Total en porcentajes y en número de competencias
Pando	77,9% (53)	13,23% (9)	8,82% (6)	99,95% (68)
Santa Cruz	62,12% (41)	22,72% (15)	15,15% (10)	99,99% (66)
Tarija	68,33% (41)	16,66% (10)	15,0 % (9)	99,99% (60)

Fuente: elaboración propia.

Antes que se vayan los números de la cabeza, quisiera mencionar un primer callejón sin salida en el que nos encontramos. En el caso de Santa Cruz, el reto que ahora les toca a los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental es el siguiente: a ese estatuto que se aprobó con el 85% de apoyo le van a recortar aproximadamente el 70% de sus competencias para obedecer una Constitución que rechazó el 65% del pueblo cruceño. A eso llamo la “ecuación imposible”. ¿Lo van a hacer? ¿No lo van a hacer? Porque hacerlo sería ir en contra de la manifestación de la voluntad popular. Igual con Pando, igual con el Beni.

¿Beni va a recortar el 72% a sus estatutos que aprobó con el 79%, para obedecer una Constitución que rechazó con el 67%? Esa es la ecuación imposible en la que nos encontramos en este momento.

A continuación haré, primero, un análisis constitucional de este proceso y, después, uno legal.

■ ¿Qué hizo la Constitución con el proceso autonómico?

La Constitución clasifica las competencias en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. Aunque ustedes no lo crean, para la ejecución de los cuatro tipos de competencias se requiere una ley nacional. ¿Dónde está la autonomía, entonces, si la Constitución debía haber autonomizado de manera directa las competencias?

Las competencias privativas no salen del nivel central, en las exclusivas el gobierno central dicta la norma central, en las compartidas éste dicta la norma central y comparte la reglamentación, y en las concurrentes dicta la norma central y comparte la ejecución.

Esta Constitución establece, como ninguna otra en el mundo, 83 competencias sobre las que el nivel central tiene la facultad de dictar la norma base. Para que tengan una idea, en el caso español son 36 competencias.

Es un Estado que tiene autonomizadas sus instituciones subnacionales. Porque lo que está bien en la Constitución son los órganos institucionales. Hay que aplaudir eso. Es una estructura institucional aceptable: con un órgano ejecutivo y una asamblea legislativa, ambos elegidos por voto popular. Ese fue un avance incorporado, con esa nomenclatura, en el Congreso, porque en la Constitución que salió de Oruro el alcalde era gobernador, éste era prefecto, las asambleas eran consejos... Eso había sido deliberadamente hecho para generar una confusión brutal.

La institucionalidad autonómica en la Constitución está bien, pero a la hora de las tareas es contradictoria. Las tareas son tantas a nivel central que van a ahogar este proceso por completo, más aún ahora que los nueve departamentos son autónomos (con las últimas elecciones se acopló el resto). Va a ser malo para todos.

Como veremos más adelante, las competencias que la Constitución les asigna a los gobernadores son absolutamente insuficientes para el ejercicio de un régimen autonómico. Tengo presente el caso de Potosí a propósito del conflicto de límites con Oruro, la demanda de inversión para preservar el Cerro Rico y la demanda de inversión en una fábrica de cemento. Van a entrevistar al Gobernador y él dice: No puedo hacer nada: no puedo decidir inversión en minería y no tengo competencia para tratar límites. Ahí se hizo famoso el grito del Presidente del Comité Cívico de Potosí: La verdad que no habíamos tenido gobernador aquí. Es que esto no se va poner malo sólo para Santa Cruz, será malo para los nueve departamentos del país.

La Constitución no sólo que no avanzó en algunos campos, sino que retrocedió en muchos. Por ejemplo, en salud y educación, la llamada Ley Marco de Autonomías abroga —no deroga— la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa y genera un vacío terrible en materia de jurisprudencia administrativa.

En el caso del municipio de Charagua, sobre el que escuché en este seminario, no han adoptado aún su estatuto, entonces, están con la legislación municipal. Pero, sin la Ley de Participación Popular, se quedan en el vacío. Me pongo en el lugar de ellos, debe ser una tragedia administrar eso: con la ley que regía, abrogada, y con la que viene, sin aprobar.

Ahora, la Constitución dice que la gestión de la educación y salud es concurrente entre el gobierno central y las entidades subnacionales. Esto quiere decir que la ley central la dicta el gobierno central y las normas de desarrollo y ejecución son compartidas. Ni siquiera son competencias compartidas, sino concurrentes, y el gobierno central dicta la norma y todavía la reglamenta. Es un retroceso brutal con relación a la Ley de Participación Popular.

Yo reclamo siempre: ¿Dónde están los municipios? Se han quedado sin ley y con un retroceso en sus competencias, les recortan los recursos y no les hacen censo. La verdad, no sé dónde están los municipios.

Sobre la Policía. Antes el Prefecto era comandante general de Policía [en el departamento]. Ahora no manda a nadie. Si no tenemos fuerza coercitiva cómo vamos a hacer cumplir las competencias. Los municipios sí tienen una guardia municipal.

La elaboración de los estatutos está sujeta a una ley que les establece competencias, cuando los estatutos deberían ser aprobados por referendo y luego ser testeados por un tribunal para que no venga una ley a decir cómo se van a hacer estas cosas.

En los cinco niveles de gobierno —de igual rango constitucional—, sin que haya una debida coordinación, se va a generar una enorme ingobernabilidad.

En lo fiscal, la planificación ahora es una competencia privativa del nivel central. Esto echa por tierra cualquier concepto de autonomía. “Competencia privativa” quiere decir que ni siquiera se puede considerar la delegación de parte de esa facultad. Antes, con las corporaciones de desarrollo se hacía planificación departamental. Ahora, vayan a ese edificio de la Gobernación que antes se dedicaba el cien por ciento a planificar, y pregunten si hay una sola habitación donde se haga planificación. Todo se encuadra en los cánones del nivel central.

Las regalías dependen ahora de la Ley Financial “en el marco del presupuesto general de la Nación”. Además, hay una cláusula centralista mortal en la Constitución. Los 14 ó 15 países que tienen régimen autonómico establecen una cláusula residual, copiada del sistema federal, que plantea que todas aquellas competencias que no sean consideradas ni por el nivel central ni por el subnacional, son del subnacional. Aquí es al revés: toda competencia que no esté en la Constitución, automáticamente va al nivel central (artículo 297, I). Ese es el espíritu que prevalece.

Sobre la potestad tributaria, fue una alegría que la Constitución les asigne competencia exclusiva a los departamentos, pero en otra parte borra eso con el codo y establece que el ejercicio de esa potestad está sujeto a una ley nacional. Con tal motivo, estamos esperando esa ley, pero no aparece nunca... Mientras tanto, el gobierno sigue dictando normas en la materia, como la Ley de Juegos de Azar. Ésta, por su naturaleza, debió ser departamental, pero ya fue dictada una ley nacional que le asigna el porcentaje que quiere a los departamentos, y ya está.

Entonces, lo que tenemos es una descentralización en materia fiscal por la vía del gasto. Se nos asigna una coparticipación y nosotros tenemos libertad para gastar, pero no tenemos libertad para captar. Eso lo hace el nivel central con excepción de los municipios, que recaudan tributos a vehículos y a bienes inmuebles.

■ Las falencias de la Ley de Autonomías

La Ley [Marco de Autonomías] hace una transferencia de las competencias exclusivas que asigna la Constitución a los departamentos, pero sin asignar un peso boliviano. Eso viola la Constitución que establece que toda asignación o transferencia de competencias debe estar acompañada de la definición de una fuente de recursos económicos (artículo 305).

¿Sabén qué reglamenta la Ley Marco de Autonomías? Veinte competencias exclusivas del nivel central. Y establece un procedimiento para apresar sin juicio a las autoridades elegidas por voto popular. Entonces, en rigor científico, ¿cómo debió llamarse esa ley? “Ley que reglamenta algunas competencias —no son todas, vimos que son poco más de 80— del nivel central y establece un procedimiento para encarcelar a las autoridades elegidas”. Si alguien cree que no es así, me gustaría escuchar una opinión que me convenza de lo contrario.

Esa ley no asigna recursos a los departamentos, no otorga potestad tributaria y abroga la Ley de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa, lo que crea un vacío administrativo y jurisprudencial espantoso. No podía creer cuando lo leí: se abroga la norma y no se la sustituye por otra. Los municipios siguen funcionando porque acertadamente transfirieron competencias, pero su operatividad —la jurisprudencia sentada desde 1995 hasta ahora— ha quedado sin una ley de respaldo.

¿Cuáles son las competencias que se les da a los departamentos?

1. Proyectos de generación de energía en sistemas aislados;
2. Transporte interprovincial terrestre, fluvial y férreo;
3. Aeropuertos públicos departamentales (construcción, mantenimiento y administración);
4. Sanidad e inocuidad alimentaria;
5. Fuentes alternativas y renovables de energía;
6. Deporte;
7. Conservación del patrimonio natural;
8. Conservación del patrimonio cultural y artístico;
9. Políticas departamentales de turismo;
10. Impuestos y tasas (sujetos a una legislación básica del Estado);
11. Comercio, industria y servicios.

Fíjense, no es ninguna competencia de autogobierno, para poder captar dinero, planificar el destino y hacer mejoras en el desarrollo humano.

Van más de dos años de vigencia de la Constitución y tres años de vigencia de los estatutos y aquí no ha pasado absolutamente nada. Es más, se ha retrocedido, como con los títulos de bachiller. Antes, los expedían aquí [en Santa Cruz de la Sierra] y ahora hay que ir hasta el Ministerio. No se ha transferido ni un solo peso boliviano ni se ha transferido una sola competencia. Esa es la verdad.

■ Reforma de la Constitución

¿Qué es lo que hay que hacer? Creo que hay que componer esto desde la base; desde la clasificación de competencias en la Constitución. Estuvo mal hecha y a la apresurada. Le pregunto a cualquier gobernador de occidente del país: ¿Usted cree que con estas competencias puede

gobernar su departamento, y sin un peso? Pongo el caso del Gobernador de Potosí. Ante el problema del Cerro Rico, no puede hacer nada; ante el problema de límites, tampoco. ¿Qué hace? Nada, administrar unas cuantas competencias.

Inclusive el riego, que era una competencia de las prefecturas según la Ley de Descentralización Administrativa, va a ser una competencia compartida. Ahora, hay que esperar a que el gobierno autorice el riego. Entonces, las gobernaciones están administrando lo que hacían antes: el tendido eléctrico, los caminos vecinales y los pocitos de agua. Aquí hemos avanzado: ponemos dientes; dos mil dientes. Eso es lo que hemos hecho.

Hice una propuesta de reforma parcial de la Constitución (artículo 411, II). La he presentado al país y la dejaré aquí. Es un proyecto que, lamentablemente, no ha tenido mayor eco ni en las autoridades locales ni en las nacionales. Creo que hay que partir del sistema institucional correcto y transformar la clasificación de competencias —fundamentalmente, entre los artículos 297 y 300— para que esto pueda marchar.



Como ahora está la clasificación de competencias, este asunto no funcionará

Su intervención introduce un conjunto de silogismos. Cuando se parte de un supuesto falso, se llega a una conclusión falsa, aunque el segundo supuesto sea verdadero. Por ejemplo, si la planificación nacional es privativa del nivel central del Estado, por supuesto que la conclusión será que esa competencia la guarda el nivel central; sin embargo, de ahí no se puede llegar a la conclusión de que eso sea centralismo, salvo que se piense que la planificación nacional la tiene que hacer el nivel subnacional. Lo mismo se le podría reclamar al modelo autonómico departamental apoyado por varios: que la planificación departamental debería ser emprendida por el nivel local municipal e indígena. (...)

Quiero hacer una aclaración. En septiembre de 2008, el gobierno convocó a una reunión de representantes de la FAM [Federación de Asociaciones de Municipios] y de los prefectos en Cochabamba. Estuvo Juan Carlos Urenda y con él se consensuaron varios puntos (que después no se haya firmado el acuerdo, es otra cosa), y éstos no se modificaron en el viejo Congreso. Es necesario reconocer con hidalguía no sólo la derrota electoral, sino también la derrota política, porque la autonomía es un asunto eminentemente político; no se trata de decir: Mi propuesta de autonomía vale más que la otra. Lo cierto es que se ha construido otro modelo de autonomía y no necesariamente el que algunos buscaban.

En su exposición manifiesta el carácter centralista de este proceso y, en el fondo, la capacidad que tuvo el MAS para cercenar las autonomías; sin embargo, escuchamos de Javier Limpías¹, ex constituyente y ahora asambleísta departamental, algo cercano a la postura de Carlos Hugo Molina, que reivindica lo que se dijo en Potosí: que estamos viviendo un régimen cuasi federalista de facto. Quisiera preguntarle, ¿cómo lee eso? (Adolfo Mendoza, senador).

(...) La política no nos debe cegar y hay temas tan evidentes que se los debe tratar como son. Por ejemplo, cuando afirmé en esta sala delante de los dos viceministros de Autonomía [Marcelo Galindo y Gregorio Aro²] que aquí no se ha transferido ni un solo peso y ni una sola competencia en los hechos, esa es una verdad objetiva que no tiene silogismos. ¿Qué parte de mentira hay en eso? Es una realidad de la que todos tenemos que partir.

La autonomía no es ideología; no es ni de izquierda ni de derecha. En España, no es del Partido Socialista porque la haya hecho. El Partido Popular —la derecha— también vota por ella. La autonomía es, simplemente, un instrumento de administración de recursos y políticas. La Gobernación de Potosí, si es del MAS, le impondrá a la aplicación de sus competencias su ideología, o si la Gobernación de Tarija es de derecha, lo hará de otra forma, pero eso no significa que sus estatutos sean de derecha. No nos ceguemos con eso.

La propuesta de fondo es que gobierno, municipios, departamentos y pueblos indígenas nos sentemos ante una pizarra y analicemos las competencias. Verán que hasta los gobernadores

1 Ver la exposición de Javier Limpías en este mismo capítulo. (N. del E.).

2 Ver sus exposiciones en este mismo capítulo. (N. del E.).



del MAS van a decir: Compañeros, la verdad es que así no se puede. No estoy haciendo política; diseñemos un modelo de administración pública que funcione, porque el actual no está funcionando.

Una acotación sobre los estatutos. En el ámbito municipal, no hay mucho que hacer: hay que agarrar la Constitución y copiar las competencias, y agarrar la llamada Ley de Autonomías para que reglamente las competencias del nivel central. (...) El trabajo importante, el desafío, es el de los estatutos de los gobiernos indígenas. Llama la atención que sólo se haya empleado el mecanismo de conversión desde municipios a autonomías indígenas. En el altiplano no lo necesitan, simplemente deben lograr un consenso de acuerdo a sus usos y costumbres. Entiendo que el gobierno no incentive esa modalidad porque generará una ingobernabilidad brutal. Y si cumplimos la Constitución llegaremos a eso.

Sobre el comentario del senador Mendoza, le recordaré cómo fue esa reunión en septiembre de 2008. Hicimos un acta que registraba los acuerdos y los desacuerdos, que eran la mayoría. Hubo acuerdos, pero sólo habíamos llegado a tratar parcialmente lo referido al Poder Ejecutivo; no habíamos abordado ni el nivel indígena, ni el municipal, ni el departamental. Entonces, me dijeron que firmemos el acta. Yo tenía miedo, pero me decía: Es sólo un acta de avance que tiene acuerdos y desacuerdos. Y la firmé de buena fe. ¿Sabe qué hicieron? De 18 páginas recortaron media página, escanearon las firmas y publicaron en todos los periódicos del país lo que parecía un documento de diez puntos llamado "los acuerdos". Lo único que pude hacer fue convocar a una conferencia de prensa para decir que eso era una barbaridad y un delito. Aquella reunión no concluyó por una razón: previamente acordamos que el gobierno no debía encarcelar a nadie mientras nos reuníamos, pero detuvo al funcionario de un medio de comunicación en Camiri y ahí terminó abruptamente la reunión.

Con relación a la existencia de un sistema federal, según Carlos Hugo Molina, no me parece que haya bases para hacer semejante afirmación. Aquí no se ha ejercido ni una sola competencia de las que teníamos antes, peor vamos a hablar ahora de federalismo. No estoy de acuerdo, con toda claridad.

***H**abló que en el referendo un 85% aprobó los estatutos autonómicos, pero se olvidó de decirnos cuántos votantes participaron. Sabemos que una cantidad mayor no asistió a las urnas a dar su voto debido a que había descontento en la población porque no había participado en la elaboración de ese estatuto. Lo mismo quiero decir a los viceministros de Autonomía. Ni siquiera se dieron cuenta de lo que les pasó en Santa Cruz con las autonomías, que ahora están haciendo lo mismo. ¿Será que han consultado a la población y a las organizaciones sociales para aprobar la Ley Marco de*

Autonomías? Que yo sepa, el Pacto de Unidad es el que toma la decisión sobre la suerte de este país: unas cuatro organizaciones³.

Nosotros hemos llevado adelante este proceso de cambio, desde aquí, Santa Cruz, marchando por la Asamblea Constituyente y por la modificación de la ley INRA. Deberían respetar las normas internacionales que ustedes mismos están aprobando porque después serán inaplicables. ¿Qué pasa con lo del TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure]? ¿Por qué no han consultado? Lo mismo, cuando viene la prensa y nos pregunta si estamos de acuerdo con una norma que ya se está aprobando. El mismo error de los autonomistas de Santa Cruz y el Comité Cívico está cometiendo el gobierno actual. Quisiera que me expliquen ¿por qué no se están haciendo las consultas? (Raúl Martínez, Sedetac, Santa Cruz).

La Asamblea Preautonómica estuvo compuesta por las siguientes personas: todos los diputados, senadores y miembros de la Asamblea Constituyente que representaban a Santa Cruz—inclusive algunos representantes del MAS—, los 26 integrantes del Consejo Departamental y todos los presidentes [de concejo] de los 56 municipios del departamento.

Era una asamblea en la que estaban aquellas personas que de una u otra manera detentaban una representación política emanada del voto popular. Porque eso de preguntarle a la gente tiene sus límites, como decía el viceministro [Marcelo Galindo], y no se puede ir puerta por puerta para tratar todos los temas: o creemos en la representación política o no creemos.

Se hicieron 140 consultas con ese número de instituciones. Que seguramente quedaron muchas sin consultar, puede ser, pero fue un cónclave con el nivel de representatividad que indiqué. (...) ¿Cuántos votaron? No sé, pero no se impugnó [el referendo]. Hubo un porcentaje importante... No tengo el dato de abstención.

Pero hay una afirmación que usted hizo y que me preocupa mucho: que el Pacto de Unidad toma las decisiones de este país. Si usted no cree en el sistema representativo de gobierno, en el que las decisiones las toma el Poder Ejecutivo y las decisiones legislativas las toma la Asamblea Legislativa, y usted cree que el Pacto de Unidad va a manejar este país, eso es fascismo. O creemos en el sistema representativo, a través del voto con gente elegida o, al final ¿quién va a gobernar a quién? No soy masista pero debemos respetar a la autoridad elegida por voto popular. Debemos respetar a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo.

Está concluyendo la adecuación del estatuto de Pando, pero sin la participación ciudadana ni de organizaciones sociales, sin hacer visibles los derechos colectivos ni asignar un presupuesto a género. Los pueblos indígenas de Pando elaboraron una propuesta, pero la Asamblea Legislativa Departamental, por un mandato del Ministerio de Autonomía, no hizo caso. Ante eso, los pueblos recurrieron a la Defensoría del Pueblo para que su planteamiento sea tomado en cuenta. ¿Por qué se acelera la adecuación y aprobación de ese estatuto si no hay participación de la sociedad civil? ¿Por qué nuevamente se está cometiendo el error que se cometió en 2008, de aprobar un estatuto sin participación?

Usted dice que están haciendo estatutos en Pando y no han consultado a nadie. Le recuerdo que al estatuto lo aprobaron con el 81% de apoyo; no lo charquee así nomás. Y Pando rechazó la Constitución con el 59%. Cuidado que después esos instrumentos no tengan valor ni legitimidad.

3 El Pacto de Unidad está conformado por la CNMCIQB-BS, la Cidob, el Conamaq, la CSUTCB y la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores). (N. del E.).

¿Por qué no podemos cambiar la Constitución? Podríamos definir que nosotros, como productores de hidrocarburos, le demos un porcentaje al Estado y a los que viven en La Paz, y no que el Estado nos dé un programa Evo Cumple de 300 mil dólares y con eso nos tape la boca y nos tenga todo el año con un proyecto para un municipio tan grande [como el de Charagua]. ¿Es posible cambiar ese artículo y que los pueblos indígenas tengamos el usufructo de los recursos naturales y decidamos cuánto les damos? (...) (Horacio Sambaquiri, Concejo Municipal de Charagua).

Los recursos naturales son la competencia exclusiva del nivel central. Los departamentos no tienen nada que ver con hidrocarburos, ni con minería. Santa Cruz no tiene nada que ver con el Mutún, la Gobernación no tiene nada que ver con el Mutún, el municipio aledaño no tiene nada que ver con el Mutún. Al Mutún lo maneja el gobierno. Y tiene un representante, que es un ingeniero minero de apellido Padilla que es uno de diez en el directorio. Eso es lo que tenemos. Y el gobierno hace y deshace y no hace, y Jindal hace y no hace. Si ni siquiera el gobierno departamental tiene nada que hacer ahí, menos aún los gobiernos indígenas. Es que si no nos sentamos a ver las competencias... Abren la Constitución, es muy simple.

Usted decía que la Constitución fue rechazada con el 65%. Seguramente será verdad. Pero nosotros la hemos apoyado con más del 80% en territorio guaraní. Soy de la provincia Sara. Allí, en La Bélgica, donde la derecha sacaba más del 90%, llegamos a obtener 900 votos de 2.000. Esa fue una alegría para nosotros porque los guaraníes de La Bélgica le dijimos sí a la nueva Constitución. Nosotros no participamos en la votación del estatuto autonómico porque no nos tomaron en cuenta. Si bien es cierto que hubo participantes de nuestro pueblo, eran personas que no nos representaban en ese momento.

No es cierto lo que usted dice que el título de bachiller se tramite en el Ministerio de Educación. Se tramita desde la unidad educativa y termina en el distrito educativo, en el departamento de Santa Cruz. Los padres de familia luchamos porque sea así. Recuerdo que salí bachiller en 1986 y obtuve mi título en 1992 porque era demasiado caro. Uno de los preceptos fundamentales de la Constitución es que la educación es única y gratuita en todos sus niveles hasta la formación profesional. Eso les permite ahora a nuestros hijos llegar a ser iguales que todos y no sentirse ciudadanos de primera, segunda o tercera. (Francisca Sánchez, responsable de educación de la Capitanía Guaraní Zonacruz, área urbana).

Los títulos los emite el Ministerio de Educación, y aquí están los dos viceministros para corroborarlo. El estatuto no es de izquierda ni de derecha, y debemos trabajar todos juntos en lograr una mejor autonomía sin ponerle colores políticos a las cosas.

Me preocupan las intervenciones, especialmente la del ciudadano Urenda. Pone en un mismo nivel la Constitución y el estatuto. Hay que recordar que para la elaboración de la Constitución votamos por assembleístas —aquí hay muchos de ellos, como don Abilio, del pueblo Guaraní, elegido a través del voto—, lo que no ocurrió acá en el departamento de Santa Cruz para la elaboración del estatuto. Conozco bien el estatuto, le hice un análisis de género (...). Es demasiado machista; toma en cuenta los derechos de las mujeres apenas en un solo artículo. (Mami Soto, del Instituto de Investigaciones Sociales, Isbol, y de la Plataforma de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer).

El régimen autonómico no fue aprobado en Oruro —éste era escuálido—, fue aprobado en la que [el ex congresal] Carlos Bórrh reveló como la “comisión clandestina”. Ahí, cuatro tipos le metieron 30 artículos; eso sí que fue entre cuatro paredes, eso sí que fue sin preguntarle a nadie y eso es lo

que genera las contradicciones que mencioné. Para mí que lo hicieron bien: trabajaron 72 horas nada más, cuando la Asamblea Constituyente había estado casi dos años.

No sé por qué hay esa versión de que la Asamblea Constituyente no cumplió con la tarea de insertar las autonomías. Yo fui miembro de la comisión de autonomía en la Asamblea y lo que se aprobó en Oruro está contemplado [en la Constitución]. No es como usted dice, que el Congreso insertó la autonomía. (Adilio Vaca).

La Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente decía que el Poder Legislativo podría hacer ajustes, y los hicieron sobre 140 artículos —cambiados y agregados—, de los cuales unos 30 correspondían a este proceso [autonómico].

En la Asamblea [Legislativa Departamental] (...) no hay participación efectiva en la formulación de presupuestos y tampoco nos permiten que digamos la realidad ahí adentro. Se modifican presupuestos sin la participación real de los pueblos. Tampoco han consultado para el estatuto autonómico indígena y menos para el estatuto autonómico departamental. Por derecho, a los pueblos indígenas deben darnos nuestro presupuesto y las regalías que están dormidas por muchos años. Recién este POA recoge una partecita. (Antonia Irayigra Irepi, asambleísta departamental por el Territorio Guarayo).

Qué podemos decir de los presupuestos, si el de 2011 viene —usted lo sabe— con un recorte brutal para los municipios y gobernaciones. De ahí a hablar de capacidad de planificación y de ejecutar esos recursos, es una historia muy complicada. Podría aprovechar en este momento el tema del TIPNIS; mire a esa gente: ¿Usted cree que les están reconociendo gobierno, planificación y recursos?

La Constitución habla de un Estado Plurinacional, pero no se toman en cuenta las propuestas de las mujeres. Seguimos siendo plato de segunda mesa y tenemos que incidir para que nuestras propuestas salgan adelante. La Constitución habla de un Estado que incluye a todos, pero hemos visto que hasta el momento eso no es cierto. ¿Cómo califica al proceso autonómico hasta ese momento? (Elizabeth Aguada Taborga, asambleísta de Pando⁴).

Sobre género, es cierto que puede haber errores en el estatuto. Pero le digo que el estatuto cruzeño incorpora cinco representaciones directas de pueblos indígenas, y la Constitución incorpora, para toda Bolivia, nueve. En el estatuto se fue más allá con la representación directa.

Para concluir, creo que debemos partir de hechos objetivos y sentarnos a discutir fundamentalmente con el gobierno. No hay autonomía sin la voluntad del gobierno porque éste tiene que desprenderse de competencias y recursos. Entonces, el reto es que por lo menos los departamentos autónomos generen una corriente de opinión que lleve a todos los interesados a sentarse y debatir este tema, por el bien del país y de este proceso. Soy un convencido de que como está ahora la clasificación de competencias, este asunto no funcionará. Y de aquí a dos años, le preguntaré al Ministro de Autonomía que esté, qué es lo que autonomizó, y él no tendrá qué decir. Habrá muchos seminarios y discursos, pero transferencia concreta con dinero no habrá porque todo está muy trabado y sujeto a una legislación nacional.

4 El comentario, previo a la interrogante, estaba dirigido a los viceministros Aro y Galindo; sin embargo, el expositor asumió la respuesta. (N. del E.).

PARTE III

Participación y control social





PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Expositores: ■ Gualberto Flores (Foro Vecinal)
■ Rafael Puente (investigador)
■ Isaías Rojas (Acovicruz)
■ Lorenzo Soliz (CIPCA)

Los expositores destacan diversos aportes de la Constitución a la participación y el control social: la ciudadanía deja de ser instrumento y se convierte en sujeto contestatario con su participación (Flores); la participación de los pueblos indígenas en la sociedad boliviana deja de ser negada (Puente); todos los ámbitos de la gestión pública, de la economía, de la política y la sociedad deben estar cubiertos por la participación y el control social, y nuestro sistema democrático ya no sólo es representativo sino comunitario y participativo (Soliz); hay regulaciones específicas que son valiosas para ejercer control social, y el reconocimiento constitucional de esa tarea sigue construyendo sobre lo que se edificó en la materia en los últimos quince años, especialmente en el ámbito municipal (Rojas).

Sin embargo, desde la vigencia de la Constitución el control social no ha logrado vencer los límites de los municipios y proyectarse a otros niveles estatales (Soliz). Además, la participación sigue moldeada por el poder a través de la cooptación, el prebendalismo y la sumisión a las decisiones de cada uno de esos niveles administrativos (Flores). Paradójicamente, con el argumento de que ahora “el pueblo está en el poder”, el gobierno posterga la aprobación de una ley de participación y control social, pese a la urgencia de regular esta práctica y resolver las condiciones adversas para su ejercicio (Rojas).

Así, los expositores coinciden en que uno de los principales retos es la aprobación de una ley de participación y control social que formalice ambas actividades con la asignación de funciones, espacios y responsabilidades concretos para la sociedad y el Estado. De cómo se conciba la relación entre ambos, dependerá el carácter de la nueva norma: si se pretende la fusión del Estado con la sociedad civil, se esperará de esta última un papel pasivo; si se cree en la existencia separada de los dos, se respetará la naturaleza contestataria y propositiva de la sociedad boliviana (Soliz). Como tal, la ley deberá lidiar con asuntos como la independencia, la eficiencia y sostenibilidad del control social, y procurar la más amplia participación entre culturas, sexos y edades; todo eso, cuidando de no crear más burocracia o suprapoderes tiránicos. Lograr todo ello dependerá en gran medida de la capacidad de organización de la sociedad y de su nivel educativo.



Gualberto Flores

Fue ejecutivo de la Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia y dirigente del Barrio El Dorado en Santa Cruz. Es secretario del Distrito 6 de esa ciudad ante el Foro Vecinal. Participó en la elaboración del proyecto de ley de participación y control social impulsado por la Coordinadora Nacional de Dirigentes Vecinales.

La sociedad civil organizada diseña y planifica el desarrollo humano

El expositor describe un anteproyecto de ley de participación y control social que supere el localismo y la carencia de visión nacional de otras iniciativas, y prevenga la reedición de “viejas prácticas viciosas de participación reducida, cooptación y prebendalismo”. La norma respaldará la acción colectiva que emprenda la sociedad para ejercer su derecho a la toma de decisiones en el ámbito público y su derecho al control social sobre el Estado. La unidad básica para ejecutar esas acciones radicará en el distrito municipal.

En el Foro Vecinal, una organización horizontal y de reflexión del quehacer cruceño en el ámbito público, hemos elaborado un anteproyecto de ley de participación y control social. Antes de desarrollar su contenido haré una relación histórica sobre el control social.

■ La participación social en la historia

En una historia de múltiples exclusiones y en el largo proceso de acumulación de fuerzas y experiencias, podemos identificar numerosas formas de control social y participación.

Por ejemplo, en su cultura, los pueblos originarios durante muchos años ejercieron la elección directa de autoridades, la democracia comunitaria, la dotación de cargos a dirigentes y la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarles. Algunas de esas formas subsisten hasta hoy.

Las autoridades coloniales ejercían un mandato impuesto desde afuera, ya sea con una persona, un grupo de poder o una autoridad. Sólo permitían una participación que podemos llamar instrumental: toleraba las formas de participación de las organizaciones originarias siempre y cuando no contradijeran o afectaran los mecanismos de gobierno y explotación.

La reacción de los pueblos originarios nos muestra otra forma de participación que podemos llamar contestataria, de protesta o reivindicación.

La Guerra de la Independencia o los conflictos bélicos del Pacífico, Federal o del Chaco eran un ejemplo de participación instrumental. Grupos de poder organizados por letrados, abogados, comerciantes y oportunistas, cómplices del capital extranjero, terratenientes y empresarios mineros o partidos políticos, según la época, utilizaban al pueblo como carne de cañón.

La Revolución de 1952 intentó ampliar la noción de ciudadanía con medidas que pretendían que las mayorías tengan acceso a derechos que les habían sido restringidos: la escuela, la tierra, el uso de espacios públicos o la emisión del voto.

En este período es interesante destacar la lucha de los trabajadores mineros, quienes lograron aplicar el control obrero por primera vez en la historia. Entre ellos, destacamos a los que [años atrás] lo habían planteado en la Tesis de Pulacayo. Ésta, en un pasaje indica lo siguiente:

Control obrero en las minas. La FSTMB [Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia] apoya toda medida que tomen los sindicatos en sentido de realizar un efectivo control de los obreros en todos los aspectos del funcionamiento de las minas.

Tenemos que romper los secretos patronales de explotación, de contabilidad, de técnica, de transformación de minerales, etc., para establecer la directa intervención de los trabajadores como tales en dichos “secretos”. Ya que nuestro objetivo es la ocupación de las minas, tenemos que interesarnos en sacar a la luz del día los secretos patronales. [Fragmento del punto 6, parte VI: “Reivindicaciones transitorias”].

Cabe destacar la voluntad de romper los secretos patronales a través del control de todos los procesos técnicos, contables, financieros y económicos. Eso se orientaba a no dejar nada en la oscuridad. Años más tarde, en la Comibol [Corporación Minera de Bolivia] hubo incluso una experiencia de cogestión obrera en las minas nacionalizadas.

Podemos hablar, entonces, de la búsqueda de un tipo de participación con un proyecto común (político, social, económico y cultural) y de planes concretos de acción para llevarlo adelante.

En el largo período de dictaduras militares, iniciado en 1964, se reprimió a los movimientos sociales y regresó con fuerza el modelo de participación instrumental. Un ejemplo de ello es el pacto militar-campesino. La gestión pública era manejada exclusivamente por las cúpulas militares, sus cómplices civiles y, en última instancia, por los intereses de los Estados Unidos.

En 1971, durante el gobierno de Juan José Torres se organizó la Asamblea Popular, que debía haber remplazado al Congreso. En ella participaron confederaciones campesinas, sindicatos mineros y grupos de izquierda¹. Fue un intento diferente de participación, pero el proyecto fracasó porque en agosto del mismo año Hugo Banzer dio un golpe que inauguró una larga dictadura.

En 1985 se instaló un proyecto neoliberal que castigó al movimiento popular con reformas económicas como el Decreto 21060. En los años 90, se profundizó este modelo con una serie de privatizaciones. No es casual que al mismo tiempo este proyecto excluyente y empobrecedor ofreciera nuevos instrumentos para “mejorar” las formas de participación. Así, aparecen entre 1994 y 2000 las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa de Municipalidades y del Diálogo Nacional.

Lo cierto es que eso buscó que la población redujera su participación al nivel meramente local y se debilita y fragmente en organizaciones territoriales (OTB)². Aunque se desarrolló una dinámica inédita³, en la práctica se fomentó el clientelismo, la intervención de los partidos políticos en la administración de los municipios, la cooptación del obrerismo, la concentración exclusiva de lo local y la atomización de las organizaciones.

Los comités de vigilancia no ejercieron la función que se esperaba de ellos: articular a la sociedad civil con el gobierno municipal. Se convirtieron en rehenes del ejecutivo municipal y de

1 Participaron 23 delegados de las confederaciones campesinas y 123 de los sindicatos (38 de ellos, del sector minero) y un nuevo partido, el MIR.

2 Estas normas también buscaban tranquilizar a los organismos internacionales de financiamiento, espantados por los altos niveles de corrupción y desvío de fondos, e inquietos por un posible deterioro en el funcionamiento del mercado.

3 Si bien en 1997 se instituyó mediante el decreto 216961 la planificación participativa a nivel estratégico, programático y operativo, en los hechos, la participación sólo se redujo a los POA [planes operativos anuales], y de éstos sólo a la definición sobre pocos recursos.

las bancadas de los concejos. Éstos repartían contratos, salarios y diversos beneficios para las familias y amigos de los miembros de los mismos comités. En ocasiones, se les exigía sumisión o la aprobación ciega de informes bajo la amenaza de congelamiento de cuentas, o en otras oportunidades hacían tareas de administración con los alcaldes, manejando recursos públicos o trabajando como funcionarios.

Después de más de 15 años de iniciadas estas experiencias, debemos preguntarnos con franqueza si realmente logramos superar los niveles de pobreza y si se amplió la calidad de participación.

■ Reiteración de viejos vicios e intereses contrapuestos

Ese es el escenario de la historia. También revisamos la realidad actual y vemos aspectos comunes: hay un gran descontento con la “participación” moldeada por el poder. Ese descontento se agudiza ahora por un poder que se dice derivado de la movilización social antineoliberal, pero que reedita viejas prácticas viciosas de participación reducida, cooptación, prebendalismo y acatamiento sumiso de las decisiones ya tomadas por los gobiernos departamentales y locales y por el gobierno nacional.

Creemos que el poder del pueblo está por encima de un poder que fue constituido sólo para beneficiar a unos pocos. Además, debemos valorar las decisiones que se tomen colectivamente en asambleas, luego de una deliberación amplia y con un control social amplio. Hay que recuperar los derechos colectivos y las prácticas y principios de la democracia comunitaria directa, además de hacer una fuerte crítica al caudillismo, la cooptación y el clientelismo de nuevas roscas.

En esta tarea vemos aspectos problemáticos. Las propuestas todavía están ancladas en lo local y sectorial, hay una dificultad para abordar la participación con una perspectiva nacional, y hay intereses de distintos sectores: minería *versus* contaminación; defensa del medio ambiente *versus* fuentes laborales de sectores pobres; juntas vecinales y otras formas de organización en las ciudades; lo indígena y lo “no indígena”; lo indígena en las ciudades y una mayoritaria población urbana en el país.

Además, hay enfoques tradicionales de organización y participación que no se hacen cargo de la perspectiva de género ni de la juventud; se pretende superar la fragmentación y exclusión con reivindicaciones regionalistas; y se pretende reemplazar poder de decisión con incorporación en el aparato estatal, ya sea local, departamental o nacional.

■ La propuesta de ley y cómo ésta define a la participación y al control social

¿Cómo construir un poder popular que no sea absorbido por las viejas estructuras y mecanismos del poder estatal?

Por ello, hemos preparado el anteproyecto de ley de participación y control social. ¿Cómo definimos participación? Son todas las expresiones mediante las cuales la sociedad civil organizada manifiesta su voluntad de ejercitar de manera directa, colectiva y autónoma su derecho a la toma de decisiones sobre el ámbito público.

¿Cómo definimos control social? En tanto expresión de la participación social, es un conjunto de mecanismos y acciones ejercidas por la sociedad civil organizada de manera autónoma y crítica para evitar el extrañamiento⁴ y la apropiación del Estado por intereses particulares. El control social implica vigilar, supervisar, fiscalizar, evaluar y reconducir, además de promover las sanciones

4 El expositor mantuvo el uso de este término en la revisión del texto. (N. del E.).

a quienes corresponda. Su efectividad depende de su carácter colectivo. Su mandato y legalidad provienen de su nexo con la participación de las organizaciones sociales. No es una función burocrática individual, técnica o especializada, ni puede delegarse a comisión o instancia paralela externa o autónoma.

■ Fines y alcances de la propuesta⁵

Entre los fines, el Estado deberá:

- Reconocer, garantizar y proteger el ejercicio de todas las formas de organización y deliberación colectiva existente, creadas como medio para la atención de necesidades y la solución de problemas y de demandas de la sociedad civil;
- Fortalecer el poder popular;
- Elevar la calidad de la participación en las distintas áreas del ámbito público;
- Difundir las decisiones emanadas de las instancias de participación y control social en la gestión pública;
- Dotar de mecanismos de democracia alternativa que no reproduzcan estructuras de dominación ni jerarquías coloniales, patriarcales o liberales.

Alcances:

- Participar en la formulación de las políticas de Estado;
- Coordinar con los organismos legislativos en la elaboración colectiva de leyes y otras normas;
- Desarrollar el control social en todos los niveles de gobierno y en las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas, desconcentradas, mixtas y privadas;
- Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública;
- La información solicitada para fines del control social no podrá denegarse y será entregada de manera completa, veraz adecuada y oportuna;
- Formular informes de funcionamiento que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato de acuerdo con el procedimiento establecido por la Constitución y las leyes;
- Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión y las funciones y actividades de los órganos del Estado;
- Coordinar la planificación y control con instituciones de autorregulación, fiscalización y control estatal como la Contraloría y la Defensoría del Pueblo;
- Denunciar y promover la investigación y procesamiento de autoridades y funcionarios sospechosos de irregularidades, y buscar el resarcimiento o sanción establecidos por ley.

5 Los listados que van a continuación no corresponden textualmente al anteproyecto de ley desarrollado por el expositor; son una versión editada de la ponencia de éste. (N. del E.).

- Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
- Apoyar al Órgano Electoral en que se transparenten las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Esta propuesta tiene como principios la independencia, integralidad, articulación, equidad, solidaridad, bien común, inclusión, horizontalidad, creatividad, equidad de género y justicia política.

Sus condiciones son la democracia, la deliberación, el acceso oportuno a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la consulta previa.

■ Quién participa y controla, y sobre qué entidades lo hace

El sujeto activo de la participación y el control social es la sociedad civil organizada. Ésta, en el ejercicio de su autonomía, definirá por sí misma su estructura, composición, funcionamiento y procedimientos conforme a lo establecido en el artículo 241, parágrafo V, de la Constitución.

La sociedad civil organizada es sujeto activo, en tanto que el ejercicio de la participación y del control social le es inherente y opera con respecto al Estado, el sujeto pasivo. Entonces, el sujeto activo no puede asumir ni cargas ni obligaciones del sujeto pasivo.

Son sujetos pasivos los responsables de garantizar la participación y control social para el sujeto activo. Entre ellos están los siguientes⁶:

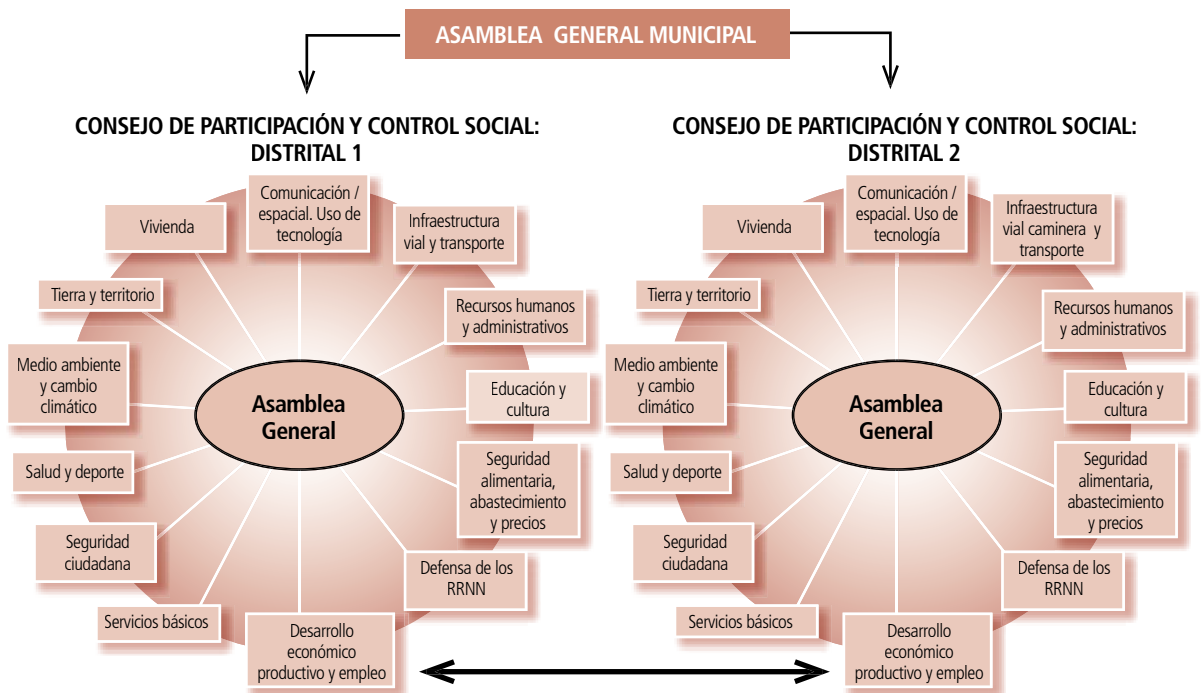
- Las entidades estatales definidas por la Constitución y la presente ley;
- Las entidades territoriales y gobiernos autónomos reconocidos en la Constitución;
- Las empresas públicas descentralizadas, mixtas y autárquicas;
- Las empresas e instituciones privadas que administren recursos públicos y presten servicios públicos
- Las empresas e instituciones privadas que exploten recursos naturales y estratégicos.

■ El distrito municipal como estructura básica

Para el ejercicio de la participación y el control social proponemos que la estructura básica de la sociedad civil organizada sea el distrito municipal. Además, planteamos que las instancias de participación tengan una estructura interna con consejos distritales en los que se trabaje en una especie de comisiones. Estamos sugiriendo crear catorce, tal como se indica en la gráfica.

6 La participación y control social opera sin perjuicio de las instancias de control y autorregulación propias de los sujetos pasivos establecidos por ley. Los sujetos pasivos no pueden crear, dirigir ni subordinar los mecanismos de participación y control de la sociedad civil.

ESTRUCTURA DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL⁷



Fuente: elaboración propia.

Cada organización sectorial puede seguir funcionando de acuerdo con sus fines e intereses. El consejo se conformará en un cabildo o en una asamblea distrital. Las organizaciones, en asambleas de sector, deben elegir a sus representantes.

Entre las características del consejo de participación y control social están las siguientes: sus comisiones deberán ser amplias, vale decir, tratarán de incorporar en el trabajo colectivo a todos los sectores involucrados en cada tema y a todas las organizaciones existentes, antiguas y nuevas; son instancias colegiadas, la representación no recae en una sola persona; su dirección es rotatoria y no debe ser monopolizada por una organización; su composición debe ser equitativa y respetar el criterio generacional y de género.

7 Ese es el anteproyecto de participación y control social. Tenemos un material adicional que trabajamos con la organización Desafío y que también está en Internet junto con nuestra propuesta.



Si no hay espacios de deliberación no servirá de nada la norma

En general, me parece que se están fusionando participación y control social, y no se distinguen ambos conceptos. Usted señaló que a la participación se la define como la expresión de voluntad colectiva autónoma. Si yo, ciudadano particular, al no sentirme representado por ciertas instancias, ¿podría, según su proyecto de ley, participar en la elaboración colectiva de leyes? O, incluso, interesados en leyes específicas sobre el ejercicio profesional; por ejemplo, un colegio de profesionales que no forme parte del mecanismo de control social, ¿podría participar en la elaboración colectiva de leyes? (Javier Pérez, técnico del CIPCA).



La participación es una materia pendiente en Bolivia. Cuando hice la relación histórica, expliqué que hay una participación instrumental o cooptación y hay una con poder de decisión. Escuchábamos al munícipe de Charagua preguntarse qué hacen los comités de vigilancia. ¿Participan con poder de decisión o sólo son instrumentales?

Debemos tener claro qué entendemos por participación: es una acción colectiva y una práctica permanente de la sociedad civil organizada para tomar decisiones sobre el desarrollo humano. Y ahí tiene que haber una deliberación sobre lo económico y lo político. Si no hay eso, no estamos hablando de participación ni de decisión ni de resolución de los problemas que hay en el distrito municipal, en el municipio y el departamento.

¿Cómo propondría que se fortalezca a la sociedad civil para que se aplique una ley de participación y control social? ¿Cómo podemos discutir estas leyes que muchas veces no las conocemos? La Constitución, ni la primera ni la segunda, la llegamos a leer completamente. Mi propuesta, como madre de familia, sería fortalecer la educación desde la niñez. ¿Está casado este anteproyecto con la nueva ley educativa? Porque salimos bachilleres, vamos a la universidad y recién llegamos medio a entender la realidad de nuestro país. (Verónica).

En el anteproyecto una de las premisas es profundizar la democracia participativa, comunitaria a través de mecanismos como la deliberación. Quienes son de mi edad, seguramente recordarán que antes de que el Estado reconozca a los comités de vigilancia, en las ciudades teníamos a las centrales obreras departamentales como mecanismos de participación para la deliberación.

Cuando estaba en el colegio y asistía a las deliberaciones aprendía cómo opinar sobre economía y política. Ahí se veía quiénes éramos nosotros —nuestra calidad— y cómo debía manejarse el recurso público. Si no hay instancias como esa no nos servirá para nada la norma que queremos que se apruebe.

Otra de las acciones es dotar a las organizaciones sociales y a los ciudadanos de mecanismos jurídicos y de instituciones para decidir sobre asuntos de interés para la población.

Y por último, otro aspecto central para nosotros es trabajar en el fortalecimiento del poder popular, el poder del pueblo. Por eso decimos que el sujeto activo de la participación —para contribuir al desarrollo humano— es la sociedad civil organizada. Y por eso definimos claramente que el Estado es el sujeto pasivo; nosotros elegimos a sus miembros y no es el Estado el que decide qué se va a hacer con el presupuesto público.

Sobre el alcance de su anteproyecto de ley, quisiera saber si está contemplado el control social solamente sobre las entidades públicas o sobre otros niveles.
(Abilio Vaca, del municipio de Charagua).

La participación y el control social tienen que estar en todos los niveles del Estado: en el nivel nacional, departamental y local, y en las comunidades originarias. Si no lo hacemos así, ¿de qué participación estaríamos hablando? Hasta ahora lo que tenemos es, por ejemplo, unos profesionales que deciden sobre el presupuesto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, pero la sociedad civil no está informada sobre eso: no hay rendición de cuentas ni transparencia. A eso no lo podemos llamar participación. Tenemos que participar en todos los niveles del Estado, porque el presupuesto que se maneja no es de ellos, sale de los impuestos de cada uno de nosotros y de la venta de los recursos naturales.



Álvaro Puente

Educador, comunicador y editorialista de Radio Santa Cruz.

La participación y el control social en la Constitución

El expositor describe algunos ámbitos en los que la Constitución reconoce y prescribe la participación y control social: desde la elección de autoridades y su eventual revocatoria, hasta la planificación estatal, el trabajo de los servicios públicos y la gestión de los recursos naturales. Añade que aún queda crear una instancia estatal para el ejercicio de la participación y del control social. En esa tarea cabe el riesgo de crear más burocracia, pero también el reto de edificar un Estado al servicio de la sociedad.

Me encomendaron estudiar qué hay de participación y control social en la Constitución Política del Estado. Les comentaré parte de ese estudio; es bastante extenso porque la participación es bastante diversa. Por ejemplo, ahora que hablo ante ustedes, participo de su vida, pero también su familia participa en ella. Así, la participación en una sociedad es bastante diversa.

■ La participación antes de la Constitución

La Constitución habla la participación política. Habla que Bolivia es una democracia para todos. El país nace a la independencia bajo la sombra del mismo sector social que conducía a esta tierra en la época de la Colonia. El acta de independencia es firmada por los mismos realistas pro españoles que militaban en las tropas españolas hasta la víspera de su derrota. Ellos condujeron al nuevo país desde sus inicios y plasmaron en los primeros pasos de esta nación las concepciones sociales de la etapa colonial anterior.

Con la independencia, la sociedad no sufrió cambios. Las novedades sociales que intentaron introducir Bolívar o Sucre en sus breves mandatos no llegaron a modificar los esquemas sociales anteriores. Bolivia nacía con las mismas desigualdades, los mismos privilegios, dominada por los mismos poderosos y servida por los mismos sirvientes.

Los conquistados, los indígenas, no tuvieron acceso a las posesiones conquistadas ni a derechos, ni siquiera después de la independencia. En la mentalidad de la época no era concebible una sociedad igualitaria. Había diferentes niveles de ciudadanía, si se podía llamar así al estilo de pertenencia a la patria que correspondía a los pueblos indígenas precolombinos.

Aunque los indígenas habían participado de distintas maneras en la Guerra de la Independencia, pasada la hora del triunfo, volvieron a ocupar sus anteriores nichos sociales y siguieron siendo piezas de la misma estructura social anterior. La riqueza y el poder continuaron en manos de los mismos, así como el acceso a la educación, el intercambio cultural, los servicios elementales y cualquier otra forma de bienestar.

■ El reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad y de la participación

Ahora, la Constitución está redactada desde la visión de aquellos que no disfrutaron de la independencia, desde la visión de los pueblos indígenas que nunca tuvieron derecho a ser ciudadanos en igualdad de condiciones con los amos o colonizadores. Quizás porque se siente la urgencia de subrayarlo, el texto constitucional es reiterativo en la alusión a la igual participación de los pueblos indígenas y a la previa carencia de esa participación.

El primer nivel de participación que hallamos en la Constitución es el que plantea la inclusión de todos los habitantes en una ciudadanía real, plena y con todos los derechos repartidos por igual. El texto empieza reconociendo que los pueblos y culturas distintos comparten la misma patria. Los llama naciones y define a Bolivia como un Estado plurinacional.

La democracia es una forma de gobierno en casi todos los países del mundo. Lo nuevo en la Constitución es que dice que Bolivia no sólo es una democracia representativa, sino también participativa.

La Constitución reconoce expresamente a la población el derecho a participar en el ejercicio del poder político: abre espacio para que la sociedad civil, a través de sus organizaciones, participe no sólo en las elecciones, sino también en el diseño y la definición de las políticas públicas; que la sociedad civil sea parte de la conducción del Estado como órgano de control del poder político establecido.

El pueblo opina y decide. La democracia se ejerce —dice la Constitución— por referendo, asambleas, cabildos y por consulta previa. Aunque no menciona la forma de expresión del parecer popular ni la forma en que lo acatarán los órganos del Estado, la Constitución establece momentos de consulta obligada sobre la opinión popular en el campo de la participación política. Por ejemplo, indica que los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados cada vez que se prevea la ejecución de medidas que pudieran afectarlos.

■ Planificación y servicios públicos

Participación en la planificación. El Estado garantizará la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa constituida por la sociedad y sus organizaciones. La Constitución establece la obligación de que los conductores del Estado formulen cada período un plan de desarrollo nacional. Eso se llevará a cabo en consulta con la sociedad. Ésta participará, incluso, en la formulación del presupuesto nacional, el cual traduce en realidad lo que se ha planificado.

Participación en los servicios. La Constitución ordena que los servicios básicos funcionen con participación y control social.

La educación es, en sí misma un proceso participativo y un elemento fundamental en la vida de la comunidad. El sistema educativo debe partir de los valores culturales de la sociedad y enriquecerlos, y debe contribuir al logro de una sociedad más justa y al diálogo entre culturas. De acuerdo con la Constitución, la educación, en todos sus niveles y modalidades, como sistema y servicio, es participativa y reconoce y garantiza la participación comunitaria.

La Constitución define como participativos a los sistemas de salud y de la seguridad social, y ordena que se conduzcan con control y participación social.

La Constitución reconoce el derecho de la población a participar en la gestión del medio ambiente. Las políticas de gestión ambiental deben basarse en la planificación y en la gestión participativa.

■ Recursos naturales: no sólo recibir beneficios, sino participar en la gestión

La Constitución determina que el pueblo boliviano tiene la propiedad y dominio absoluto de los recursos naturales, y que corresponderá solamente al Estado su administración. La gestión y administración de los recursos naturales se hará —dice— garantizando el control y la participación social. Toda explotación se hará en consulta con la población afectada.

En una parte, la Constitución habla de que la sociedad debe recibir los frutos de los recursos naturales y de las empresas nacionales. Lo importante no es tanto beneficiarse de la economía, sino participar en ella; eso último también lo menciona la Constitución.

La participación no se reduce a la recepción de los beneficios. Más profunda y novedosa es la concepción mencionada previamente, sobre el concurso de la sociedad en la gestión pública, expresamente aplicable al manejo estatal de la economía. Desde la etapa de la planificación económica, el Estado deberá actuar con la participación de la sociedad y en consulta con ella. Por eso —dice la Constitución— el Estado debe organizar y tener en funcionamiento una entidad especializada de planificación económica que incluya a representantes de la sociedad civil organizada. Así, la parte del presupuesto nacional que corresponda a gasto e inversión pública se definirá con mecanismos de participación ciudadana.

El funcionamiento de la producción energética, en todas sus etapas, incluirá la participación y el control social, de acuerdo con la Constitución.

■ Participación en las empresas estatales y de servicios públicos

Por mandato constitucional, las empresas y entidades estatales deberán garantizar que haya participación y control social en su organización y gestión. Esos mismos principios deberán ser cumplidos por las empresas de la sociedad civil que prestan servicios a la misma ciudadanía, como es el caso de las cooperativas de servicios.

La Constitución contempla a la economía comunitaria como otra forma de participación. Trata de recuperar la manera en que los pueblos indígenas manejaban la economía antes de la Colonia. Así, reconoce a los pueblos el derecho al ejercicio de sus sistemas económicos y a que sus instituciones sean parte de la estructura estatal.

La provisión de servicios básicos a la población, la gestión de recursos naturales y el desarrollo energético pueden ser desempeñados por empresas comunitarias, de acuerdo con la Constitución. Por eso, ésta ordena al Estado fomentar y fortalecer a las organizaciones de economía comunitaria para que sean sujeto de crédito, accedan a financiamiento y puedan competir con otras instituciones.

■ Mujer, pueblos indígenas y autonomías

La participación de las mujeres en la economía es importante para la Constitución. Desde el principio, permanentemente repite —ya pesadamente en cuanto a lenguaje, pero sin equivocarse una vez en cuanto a ideología— que hombres y mujeres son sujetos de las mismas definiciones y derechos.

En algún artículo indica expresamente que las mujeres tienen derecho a participar en igualdad. Además, les reconoce el valor económico del trabajo en el hogar como fuente de riqueza, y ordena que debe cuantificarse en las cuentas públicas. Añade que las dotaciones de tierras, que siempre correspondieron a los hombres, en el futuro se las haga también a las mujeres sin que medie discriminación por su estado civil o conyugal.

En otro capítulo del estudio, abordo la autonomía participativa. Bolivia adoptó un nuevo sistema de organización interna que es el de las autonomías. Cada una de éstas se constituye por voluntad de sus habitantes. Un departamento, una región o municipio se constituye en autonomía por referendo. La población, en ese espacio social, elige directamente a sus autoridades de gobierno y también les puede retirar el mandato a través de un referendo revocatorio. Además, los estatutos de cada autonomía serán elaborados participativamente y se aprobarán por referendo.

La Constitución confiere a los recursos naturales carácter estratégico y de interés público. Por esa razón, aunque haya participación y control social en su gestión y administración, éstas son competencias que no se encomiendan a las autonomías departamentales; se las reserva el poder central. Sin embargo, sí les reconoce a los pueblos indígenas tuición sobre los recursos naturales.

Para hacer posible que los pueblos indígenas recuperen sus estructuras sociales arrebatadas o perdidas, para que recuperen su creencias, sus prácticas y costumbres, se crea el territorio indígena, un espacio en el que recuperarán la libertad para estructurar su sociedad y conducirla de acuerdo con sus tradiciones y concepciones sociales. Desde su propio territorio interactuarán con el resto de la sociedad en una dinámica intercultural.

El control social en Bolivia toca una vieja herida: la corrupción. El mal manejo de nuestros recursos y de nuestra economía ha sido parte de nuestra historia.

■ El riesgo de crear más burocracia y el reto de crear una nueva forma de participación

Después de toda esta teoría, la Constitución define que la participación y el control social no sean genéricos, sino que habla de crear instancias de control e instancias de participación. Es una institución nueva, a ser definida en consulta con las instituciones sociales y con gente nombrada por éstas. Ahora bien, no basta que sea una institución. El compañero que me precedió [Gualberto Flores¹] comentó cómo la Participación Popular y los comités de vigilancia fueron cooptados y no cumplieron con la función que se esperaba. Tenemos la tarea de estructurar un nuevo sistema de control y participación. Éste no existe aún y tiene que nacer.

Hay un elemento importante sobre el funcionamiento de servicios públicos y el control de su calidad. Pongamos un ejemplo: nuestra Caja Nacional de Salud. Es una vergüenza en calidad, pero el control no tiene que ejercerse solamente sobre eso, sino sobre la calidez. Para nuestras instituciones de salud y de educación, nuestra gente sencilla son sólo números que no se respetan. Hay que controlar no sólo que se gaste bien la plata, sino que trate bien a nuestra gente.

Es un reto que enfrenta riesgos terribles. Podemos construir una nueva burocracia y podemos crear cuervos que se opongan a todo. El reto por delante es construir esta nueva forma de participación. Nos queda la gran tarea de hacer un Estado distinto, que tenga control y apoyo del pueblo para que lo sirva de verdad y así vivamos en igualdad.

1 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N del E.).



El control social debe estar dentro las instituciones y servicios desde su concepción

Usted indicó que el resultado de las consultas no es de cumplimiento obligatorio para el Ejecutivo. ¿Qué valor puede tener una consulta si es así? (Enrique Arellano Choque).



Los dirigentes del TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure] se quejan de que no se les consultó², viene Carlos Romero, ministro de la Presidencia, y dice: Sí, vamos a consultarles, total, el resultado no es vinculante. Como quien dice: Qué más da que ustedes opinen, si vamos a hacer lo que nos dé la gana. La Constitución sólo dice que debe haber consulta cuando una medida afecta a los pueblos, pero hay un principio jurídico: si la ley condiciona la decisión a la realización de una consulta, entonces, hay cierta vinculación. ¿Hasta qué punto? Eso no está dicho, no hay una ley que lo establezca, pero no se puede decir, como Romero, que el resultado de la consulta no sea vinculante.

No estoy de acuerdo con dos panelistas que dijeron que el control social debería aplicarse más que todo en los resultados. El control social se hace desde un inicio y durante la ejecución, y no sólo cuando las cosas están hechas, porque nosotros seremos responsables. (Freddy Beyuma, del Comité de Vigilancia del municipio de Riberalta).

Yo tampoco estoy de acuerdo con que el control social sólo sea sobre resultados. El control no se hace sólo sobre la calidad, sino sobre la calidez, y ésta no es un resultado, sino un modo de hacer, es una parte del procedimiento. Entonces, el control social actúa absolutamente sobre la manera de hacer y sobre el respeto a la gente. No basta ser honrado, sino también hay que parecerlo.

Bolivia es un país que tiene muchas y bonitas leyes, pero generalmente nos quejamos de que no se aplican. ¿Dónde radica el problema? ¿Los operadores del Estado, del gobierno, son quienes tienen que aplicar las leyes o somos los ciudadanos? Si fuera uno u otro, ¿cómo llegamos a eso? (Ángel Yandura, de la Asamblea del Pueblo Guaraní).

2 El expositor se refiere al reclamo de los indígenas por el incumplimiento gubernamental del derecho a la consulta previa e informada en el proyecto carretero Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, cuyo segundo tramo pretende atravesar al TIPNIS. (N. del E.).

No es tan cierto que tengamos buenas leyes. Por lo general adolecen de muchos defectos. La primera causa de que no funcionamos es que nos faltan leyes claras, buenas y eficientes. Segundo, no tenemos instituciones. Un ejemplo: en Santa Cruz, los autos parquean en doble fila, así que regaron las calles con carteles de prohibido parquear y prohibido detenerse; sin embargo, durante seis años nunca nadie cobró una multa. Si está el letrero que dice no se puede, y podemos, nos están enseñando que no importan los letreros ni las leyes. Las instituciones nos enseñan a no cumplir, porque se les exige a unos y a otros no; nos enseñan que la corrupción tiene premio y no castigo y que con coimas se arreglan las cosas.

¿ *Cómo propondría que se fortalezca a la sociedad civil para que se aplique una ley de participación y control social? ¿Cómo podemos discutir estas leyes que muchas veces no las conocemos? La Constitución, ni la primera ni la segunda, la llegamos a leer completamente. Mi propuesta, como madre de familia, sería fortalecer la educación desde la niñez. ¿Está casado este anteproyecto con la nueva ley educativa? Porque salimos bachilleres, vamos a la universidad y recién llegamos medio a entender la realidad de nuestro país.* (Verónica).

¿Qué hacemos con la educación? Nos educan hasta en la escuela al margen de lo que es nuestra patria, nuestra gente y nuestras obligaciones. Hablamos de equidad de género y el maestro y la maestra dicen: Chicos, a jugar; chicas, a barrer la escuela. No nos enseñan de equidad, sino de violencia. Tenemos una serie de problemas en nuestra sociedad. Para mí, el más importante y el que más nos hace falta cambiar es la educación. Eso puede cambiar instituciones y personas.

A propósito de lo que usted decía, que no conocemos la Constitución, nadie, en ningún país la conoce. Cuando empecé a trabajar en radio Santa Cruz, todavía era tiempo de la dictadura de Banzer. Íbamos a las comunidades a dar talleres a los maestros guías y a nuestros alumnos. Un tema que dábamos trataba sobre la Constitución. ¡Y era subversivo! Porque el primer capítulo contenía los derechos de la gente, y para hablar sobre eso teníamos que hacerlo a escondidas. Colegas, no enseñemos la Constitución porque los artículos son un lío, pero sí enseñemos a la gente sus derechos y obligaciones; enseñemos a la gente que el de al lado tiene derechos, que el de al lado también se estremece y llora; enseñemos a la gente que somos un pueblo que tenemos que caminar juntos. Por eso creo que la educación es lo primero para cambiar esta situación.

E *n general, me parece que se están fusionando participación y control social, y no se distinguen ambos conceptos (...). Se habló de que el control social también ejerce fiscalización, sin embargo, ésta se asigna a instancias estatales internas en cada institución y externas, como la Contraloría. ¿No se está generando una superposición y un doble esfuerzo?* (Javier Pérez, técnico del CIPCA).

En el análisis que hice toqué este tema. El control social se suma a la Contraloría General de la República, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía y a la Procuraduría General de la República en velar por el control del Estado y la defensa de la sociedad. Hay muchas instituciones que están en lo mismo.

La Contraloría hace control sobre la administración de los intereses económicos del Estado, la Defensoría vela por los derechos humanos de los ciudadanos individuales y colectivos, el Ministerio Público son los fiscales de quienes se podría decir que son el abogado de la sociedad o la institución que defiende los derechos generales de la sociedad, la Procuraduría sería el abogado del Estado o la institución encargada de cuidar y defender los derechos y deberes de aquél.

El control social se suma a esas cuatro instancias, pero en un campo de acción más amplio y más profundo. No se reduce al control de la economía, cuida también la calidad, la corrección y el cumplimiento del servicio prestado. El control social no es externo, posterior o solamente de resultados. Es una faceta de la participación social que debe estar dentro de instituciones y servicios

desde el momento en que empiezan a soñarse o a planificarse. No se limita al campo legal y jurídico; supervisa el cumplimiento de leyes, pero también cuida la corrección, la eficacia y la calidad humana de las instituciones del Estado. Todavía sigue la cosa, pero por ahí va la respuesta.

Usted reflejó bien la Constitución con respecto al derecho a la consulta. ¿Por qué no cumple eso el Ejecutivo nacional? ¿Hay otros intereses que se juegan por ahí? (Abilio Vaca Chico, del municipio de Charagua).

Es muy delicado contestar eso. No cumple porque siempre los poderosos se creen más importantes que las leyes, y cuando uno está en el poder, con mucha facilidad se emborracha de poder. Ese es el problema que tenemos desde las instituciones más chicas: los dirigentes corren el riesgo de sentirse más importantes que la gente, cuando están para servirla. Lo mismo pasa en todas las instituciones. ¿El Ejecutivo no cumple porque hay otros intereses? Creo que más que otros intereses, hay otras dependencias.



Isaías Rojas

Nacido en Comarapa. Administrador de Empresas, con una maestría en Cooperativismo y otra en Gestión Pública por la NUR. Por doce años fue gerente de la Central de Cooperativas Agrícolas Berlín, durante cuatro años fue presidente del Comité de Vigilancia de San Julián y desde hace siete años ejerce la Dirección de Acovicruz.

El control social en el proceso legislativo

El expositor elogia que la Constitución reconozca la participación de la sociedad civil organizada en la planificación y diseño de políticas públicas, y en el control de la calidad de los servicios públicos. Añade que las normas deben brindar las condiciones para el desarrollo adecuado e independiente de ambas actividades; sin embargo, poco de eso ocurre en la realidad. Por eso, entre los desafíos se cuenta resolver ambas limitaciones, además de "descongelar" en el Legislativo un proyecto de ley sobre el área.

Hablaré del control social desde la óptica de los comités de vigilancia. He sido vigilante y por eso hablaré de eso. Una cosa es vivirlo y otra criticar, observar o estudiar a los vigilantes. Estoy diez años y voy para los once en el campo de la participación y control social.

Partiré desde los avances que hubo a partir de 1994, cuando la sociedad civil territorial fue reconocida por el Estado. Bien o mal fue un reconocimiento legítimo. Las comunidades campesinas e indígenas y las juntas vecinales eran organizaciones clandestinas, pero a partir de ese momento se les da personalidad jurídica y se les otorga derechos y obligaciones.

■ Democracia participativa y constitucionalización de la participación y control social

Luego vino la Asamblea Constituyente. Si hacemos un balance entre la propuesta que se presentó a las 21 comisiones de la Asamblea y la Constitución, creo que gran parte de los planteamientos han sido incorporados; un 80 por ciento. Teníamos vigilantes como constituyentes y fue un trabajo duro.

Formamos la Facovbol [Federación de Asociaciones de Comités de Vigilancia de Bolivia] y somos miembros de la Red de Participación Ciudadana y Control Social que, en esa época, aglutinaba a más de cien ONG que trabajaban con control social. De todos ellos ha sido el trabajo, no sólo de los vigilantes.

Otro de los avances que hubo es que de la democracia representativa pasamos a una democracia participativa. Si no se lograba insertar eso en la Constitución, hubiéramos seguido observando a nuestros operadores hacer y deshacer en la cosa pública. Al incorporarse la democracia participativa, se les quita el poder político total que les otorgábamos con nuestro voto, y aquél pasa a nosotros.

Por ejemplo, las elecciones municipales: los concejales ya no deberían elegir a los alcaldes, sino el pueblo. También se puede mencionar a la democracia comunitaria como un avance.

Aparte de eso, se ha logrado que la participación y el control social se constitucionalicen. Estaban en la Ley de Participación Popular, ahora están en la Constitución. Es un gran avance, y su desarrollo es un gran desafío.

La Constitución establece claramente la participación en la toma de decisiones y en la formulación y diseño de políticas públicas. Ayer escuchamos en el seminario cuántas leyes se emitieron en el Estado plurinacional. Creo que serán más de cien, pero ¿hubo participación de los ciudadanos? ¿Estamos ejerciendo la democracia participativa? Parece que seguimos acostumbrados a la democracia representativa: ya los elegimos a nuestros diputados y senadores; ellos serían los genios y nosotros aquí, de palco, deberíamos obedecer. Debe generarse entre nuestros operadores públicos la conciencia de que como hay democracia participativa, nosotros podemos ser parte de la formulación y diseño de las políticas públicas.

Además, cuando hablamos de participación nos referimos a la cosa privada que participa en la cosa pública. Muy poco nos gusta hablar de lo privado; todos somos privados, ¿o alguien es público con su familia o su casa? Un estudio indicó que el 70% de las fuentes laborales son del ente privado, mientras que en Venezuela, el 80% de los trabajos los proporciona el Estado. Acá es al revés: lo privado predomina; por eso es más difícil que el Estado pueda dominar como en ese país.

Con relación a la Ley Marco de Autonomías, no hay modificación en lo que se refiere al control social. El nivel municipal, las OTB, las comunidades campesinas e indígenas y las juntas vecinales siguen siendo los sujetos de la participación y control social.

Trabajamos con Carlos Romero [ex ministro de Autonomía] cuando estaban formulando la Ley Marco y abordamos el tema de la sociedad civil (cuando hablamos de sociedad civil parece el infinito y no sabemos qué es al final).

■ El control social empieza con la participación en la planificación

El control social es el derecho de conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos. No significa controlar la plata que se maneja, sino los resultados obtenidos con ella: que dos más dos sea cuatro, pero además, ver qué impacto tiene ese “cuatro”. Para que sepamos qué impacto tendrá, hay que participar en el diseño, definición y formulación de las políticas públicas. Por ejemplo, en el POA [plan operativo anual] hay que saber qué tipo de obras se harán (si se harán elefantes blancos que nadie va a utilizar). Ese es el control social de carácter preventivo. No somos fiscalía para meter presos, no se trata de eso el control social.

El control social evolucionó con la Ley 2235 del Diálogo Nacional [2001]. Esta norma establece los recursos que debe administrar el gobierno municipal. Me refiero a la infraestructura, la maquinaria, los recursos naturales y los recursos humanos del municipio.

La calidad de la gestión pública dependerá de la calidad de los recursos humanos de ese municipio, entonces, hay que hacer control social sobre la calidad y calidez de los servidores públicos: los técnicos y nuestras autoridades. De otro modo, no haríamos política, sino politiquería. También habla de los recursos económicos, uno de los recursos que administra la cosa pública.

Aún no se ha emitido un decreto sobre las herramientas del control social, aunque en la práctica se emplean. Por ejemplo, tenemos los peritajes técnicos para evaluar la calidad de una obra —se hicieron en el Plan 3.000 de Santa Cruz— y las libretas de calificación ciudadana aplicadas sobre la calidad y calidez de servicios públicos en San Ignacio, Santa Cruz y Tarija.

■ Sostenibilidad e independencia

Sobre la sostenibilidad, los comités de vigilancia tienen un fondo de control social para gastos operativos de los comités. Está absolutamente prohibido usar ese fondo para pagar sueldos.

El control social goza de independencia. La Facovbol y la Red de Participación y Control Social hicimos esa propuesta en la Asamblea Constituyente y fue una de las que agradó más a los asambleístas. El Conamaq [Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasusyu] proponía que el control social sea un suprapoder, en cambio, nosotros dijimos que debía ser independiente del órgano público.

El artículo 241, numeral cinco, de la Constitución dice que “la sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social”. No plantea que el Estado sea el que organice, sino la sociedad. Eso proporciona independencia. El siguiente numeral del mismo artículo indica que las “entidades del Estado generarán espacios de participación”, es decir, nos darán condiciones para que nos reunamos y nos organicemos.

El Decreto 24447, que es reconocido por la Ley Marco de Autonomías, habla de la total independencia de los comités de vigilancia con respecto al órgano público y hasta le prohíbe expresamente que se entrometa en el trabajo de los comités¹, pero en la práctica es el más metiche y anda instrumentalizando al control. Esa norma se debe respetar.

■ Medidas constitucionales para evitar la impunidad de funcionarios corruptos

En la propuesta y en la Constitución figuran, entre las garantías, la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por operadores públicos. Antes, el delito prescribía luego de tres años si no se probaba, y el involucrado salía inocente. Por eso, los jueces se “enfermaban”, renunciaban o el caso volvía a fojas cero. Era el juego sucio de la justicia. Las autoridades también gozaban de inmunidad, o sea, eran intocables².

En otra de las garantías, la Constitución [artículo 113.II] ordena la acción de repetición sobre servidores públicos cuyas acciones u omisiones hayan derivado en el pago de una indemnización del Estado a un ente privado. Por ejemplo, un funcionario que alquile un vehículo y se accidente por irresponsable, deberá ser sometido a juicio.

La acción de cumplimiento y la acción popular [en los artículos 126 a 129 de la Constitución] son otras garantías constitucionales que fortalecerán a la participación y control social.

Los sujetos de la participación. Cuando discutimos con el Ministerio de Autonomía, se definió en el artículo 36 de la Ley Marco a las OT, organizaciones territoriales, y a las OF, organizaciones funcionales. Les hemos quitado la “B” de organizaciones territoriales de base, tal como se llamaban en la Ley de Participación Popular.

El Decreto 24447 también habla de que control social debe ser ejercido por las organizaciones civiles territoriales³. Eso, hasta ahora, está funcionando con luces y sombras.

1 El Decreto 24447 (20.12.1996), en su artículo 16 indica lo siguiente: “El Comité de Vigilancia es una institución de la sociedad civil, que actúa dentro del marco legal específico previsto para su naturaleza y organización. Su estructura y funcionamiento es independiente de los órganos públicos, debiendo éstos abstenerse de intervenir en su gestión”. (N. del E.).

2 En el capítulo de garantías jurisdiccionales, el artículo 112 de la Constitución indica lo siguiente: “Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad”. (N. del E.).

3 En una aclaración posterior al seminario, el expositor planteó que los artículos del 1 al 18, el 48 y el 49 del Decreto 24447 determinan con claridad que el control social es una función de las organizaciones territoriales, desempeñada en coordinación con las organizaciones funcionales y en conformidad con el artículo 36 de la Ley Marco de Autonomías. (N. del E.).

■ Dificultades

Por último, hablaré de las dificultades en el ejercicio del control social. Entre ellas está cómo definimos la estructura. Entre vigilantes, a nivel interno, nos ponemos de acuerdo, pero es difícil discutir con otros. Tenemos que aprender a hablar entre diferentes, sabernos comprender y ponernos de acuerdo.

Hay obstáculos en el acceso a la información y en las condiciones para ejercer control. Uno tiene miedo de que al desempeñar esta tarea lo procesen y acabe siendo demandado. Te mandan a hacer control social con una buena arma, pero sin municiones; en vez de ser cazador, sos cazado.

La pobreza es otro factor adverso. Nadie quiere hacer control social porque ninguno tiene tiempo, así que eligen al más pobre y al que tiene más tiempo, pero no le proporcionan suficientes condiciones para la tarea. Luego lo acusan de que está corrompido y que es rufián del alcalde.

Otros problemas son la voluntad política para apoyar las tareas de control social y la falta de participación en la elaboración de normas.

■ Cómo sostenerse, mantenerse independientes y “descongelar” la ley del ramo

Tenemos una propuesta de ley de participación y control social que coincide en varias cosas con el documento que planteó Gualberto Flores.

Entre los desafíos está la sostenibilidad y la independencia. Además, la ley tenía que ser aprobada junto con la Ley Marco de Autonomías. El Ministerio del ramo y el Ministerio de Transparencia tenían que sacar adelante la norma. Ahora está en la congeladora. ¿Cómo iremos a descongelarla? Eso está difícil.

Existe la conciencia de que se debe hacer control social, pero pocos quieren asumir esa tarea: tenemos miedo a hacerlo y nadie da su tiempo; el control social es *ad honorem* o voluntario y nadie se anima. Por ejemplo, un miembro del Comité de Vigilancia de Yapacaní se accidentó hace tres años haciendo tarea de control social y el costo de atención para la familia fue de 7.000 dólares. El alcalde, feliz; no lo ayudó en nada. Con esas cosas, ¿quién se anima a hacer control social?



El control empieza con la participación en el diseño de políticas

Se habló que un principio del control social es la independencia, pero muchas veces ésta queda en el aire. ¿Cuáles serían los mecanismos específicos para garantizar la independencia del control social? Además, dijo que el control se realizaría sobre el resultado e impacto de los proyectos; Lorenzo Soliz señaló que eso puede derivar en un control tardío. (Javier Pérez, técnico del CIPCA).

Los artículos 2 y 16 del Decreto 24447 plantean muy bien esa independencia de los órganos públicos para las OTB; en este caso, las comunidades, juntas vecinales y las comunidades indígenas y campesinas. Eso está en la propuesta de ley de participación y control social. Entre los mecanismos, se cuenta la prohibición de que quienes hagan control social sean dirigentes activos de los partidos políticos, tampoco deben ser funcionarios públicos del ente sobre el que ejercerán control. Si trabajo en la alcaldía y soy presidente del comité de vigilancia, ¿cómo podré controlar a mi patrón? Además, el Decreto 28966 ordena a los municipios transferir recursos al Fondo de Control Social.

Ahora, sobre el carácter preventivo del control social con relación a los resultados e impactos. No se puede separar la participación del control social. Si no participas, ¿cómo vas a hacer control? Primero participas en la elaboración de las políticas públicas; cuando intervienes en su definición estás decidiendo qué se va a hacer y cómo. Una vez definido eso, se aplica el control social sobre el cumplimiento de lo que se ha decidido. La participación y control social son complementarios.

Cuando hablo de impacto, me refiero a que las políticas públicas tengan visión de desarrollo a largo plazo y no a corto plazo. Hay obras que son parches o no sirven para nada: sólo están pensadas para darle pega al albañil porque ayudó en la campaña electoral, o tienen una visión corta. Ese tipo de política se aplica especialmente en los municipios, en los departamentos y también en el gobierno central. Muchas obras del programa Evo Cumple no se utilizarán ni mañana ni pasado. Un ejemplo reciente: inauguraron una obra en Vallegrande, en la comunidad de Alto Seco; es un mercado que costó cuatro millones de bolivianos, pero que nunca va a funcionar porque está lejos de los vendedores interesados. Esa comunidad podía haber mejorado su sistema de riego en lugar de tener un mercado. A eso me refiero con impacto: que toda obra que se ejecute contribuya al bienestar de las familias y no sea un elefante blanco. La prevención sirve para evitar eso a través de la planificación, y ésta debe ser participativa y con visión de desarrollo.

Lamentablemente en nuestro departamento pasan cosas insólitas. Por ejemplo, en Montero, de la noche a la mañana quieren hacer subir de 8 a 10 bolivianos el transporte. Eso vulnera el régimen autonómico. ¿Qué hacen los alcaldes? El Alcalde de Santa Cruz contrata más gendarmes para reprimir y pisotear a los más pobres, en lugar de que esos recursos vayan a los barrios marginales que a diario piden obras. Lo mismo pasa con el señor Gobernador. El Presidente dijo que hay fondos guardados en el tesoro de la Gobernación en lugar de que ese dinero solucione los problemas de los barrios marginales. (Un miembro de la Federación de Zafreiros de Montero).

El gobierno nacional también se defiende con las Fuerzas Armadas. Nuestros gobernantes les pagan a los militares y a los gendarmes con nuestra plata; hasta sus trajes se pagan con recursos públicos. No vienen *ad honorem* a desbloquear, a pegarnos y a lanzarnos gases, y hasta el gas que nos largan en las narices se paga con recursos públicos. ¿Por qué vamos a pagar por eso, aparte de que nos repriman? ¿Hasta qué punto seguimos pensando, como en el viejo colonialismo, en

defender al rey porque él es poderoso y tiene la razón, y los otros están mal y contra el proceso? Esas cosas podrían verse en la democracia representativa, pero no en la participativa.

Con relación a la distribución de recursos. Los municipios no pueden ser alcancías ni cooperativas de ahorro y crédito. Conozco a varios donde los recursos se reparten según la cantidad de la población. Los recursos del municipio son para equilibrar las diferencias entre pobres y ricos; sacarles más impuestos a los ricos y hacer obras donde más se necesitan. No se trata de devolver a quien pagó más impuestos; eso sería una cooperativa de ahorro y crédito y no un municipio. Las obras deben hacerse con base en las necesidades básicas de la población. No porque una comunidad no tenga plata o sea de pocos habitantes, no vamos a hacer obras ahí.

Es importante recordar que entre 2006 y 2008, todos los movimientos sociales y hasta el propio gobierno impulsaban esta iniciativa de la participación y control social, pero ahora que hay una propuesta de ley en la Asamblea Legislativa —donde tenemos la mayoría— ésta se paraliza. Me gustaría que haya alguien de la Asamblea o del gobierno para que responda si es un obstáculo para ellos que se apruebe una ley de participación y control social o si es una estrategia para vulnerar los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. Ahora que el gobierno es mayoría, no hemos avanzado nada pese a que esta ley es uno de los asuntos más estratégicos para las transformaciones estatales de nuestro país. (Edwin Arce, representante del Movimiento de Trabajadores Campesinos e Indígenas Sin Tierra de Bolivia).

¿Por qué se paralizó la ley de participación y control social? Sencillo: nadie quiere que haya control social en el Estado a nivel nacional, departamental y municipal. Varias veces nos dijeron en una reunión que tuvimos la Facovbol con el Ministerio de Transparencia: ¿Para qué control social si el pueblo está en el poder? O sea, cuando el pueblo está en el poder ¿todo lo que hace está bien? Nosotros partimos de otra lógica: que el control social tiene que ser independiente; no importa quién esté de alcalde, gobernador o presidente, hay que hacerle control social. Mientras los índices de corrupción en el Estado sean altos, necesitamos la participación y control social.

Alguna vez trabajamos juntos en la Red [Participación Ciudadana y Control Social] y cuando queríamos apoyar iniciativas de comités de vigilancia en algunos municipios veíamos una duplicidad de representantes de los comités. Eso provocó que muchas acciones de control y vigilancia queden en el vacío porque el alcalde de turno se valió de mañas para invalidar a uno u otro. ¿Qué mecanismos han pensado para evitar eso? (María Teresa Yabeta).

¿Por qué los comités de vigilancia hasta ahora no cumplen su función? Veo que no la cumplen, al menos no en Charagua.

Creo que hacer control social antes y ahora es como el enfrentamiento entre David y Goliat. Muy pocos son David, pero hay hartos Goliat, trescientos y tantos. No hay condiciones para hacer control social. El alcalde tiene sus asesores y sus técnicos, el comité de vigilancia ni siquiera tiene oficinas, salvo una oficina móvil en su maletín. Las condiciones no son iguales.

Les contaré dos anécdotas. En una ocasión vine a la oficina de Fortalecimiento Municipal en Santa Cruz a denunciar un caso de corrupción en el municipio de San Julián. Allá se enteraron ni bien hice la denuncia, así que cuando llegué estaban preparando el terreno para cavar el piso y enterrarme. En un seminario les dije a los de Fortalecimiento “ustedes no son fortalecimiento, son debilitamiento de la sociedad civil”. Muchas veces me han ofrecido un salario. Un director de finanzas en San Julián ganaba 1.200 dólares. Ellos me trajeron aquí y cuando no acepté, me tiraron a la calle. Más de cuatro veces me han hecho eso; las tentaciones son fuertes. Esa es la cruda realidad de ser vigilante. Si no tienes plata ¿qué vas a hacer? Es triste con municipios lejanos

y pobres. No hay condiciones y hay muy pocos David que manejen bien la onda para darle bien en la frente y tumbar al rey, a Goliat. Habría que corregir esa realidad.

***B**olivia es un país que tiene muchas y bonitas leyes, pero generalmente nos quejamos de que no se aplican. ¿Dónde radica el problema? ¿Los operadores del Estado, del gobierno, son quienes tienen que aplicar las leyes o somos los ciudadanos? Si fuera uno u otro, ¿cómo llegamos a eso? (Ángel Yandura, de la Asamblea del Pueblo Guaraní).*

Un amigo decía que la política boliviana y latinoamericana se parece a un viejo payaso que cambia de trajes, pero hace las mismas viejas payasadas. Antes vestía de rosado, después de naranja y luego de azul, pero hace las mismas gracias. ¿Engañar y mentir es hacer política, o es politiquería?



Lorenzo Soliz

Licenciado en Filosofía, trabaja en el CIPCA desde 1987 y desde 2008 es director general de esa institución.

Propuestas para la ley de participación y control social

La participación y el control social deben abarcar todos los ámbitos de la gestión pública y de la sociedad, tal como lo plantea la Constitución. Esa es una de las premisas que debería tomar en cuenta una ley sobre el ramo, según el expositor. La norma tendría que procurar el concurso en igualdad de las mujeres, los jóvenes y las diversas culturas del país, además de garantizar la independencia y cualificación técnica de quien desempeñe el control social. La concreción de esas ideas depende de la fortaleza de la sociedad civil organizada.

Compartiré con ustedes algunas reflexiones del CIPCA sobre la participación y control social; al igual que con otros asuntos, también en éste formulamos algunas propuestas. Inicialmente plantearé algunos antecedentes, luego, reflexiones sobre los avances y limitaciones que hay en este campo después de la aprobación de la Constitución Política del Estado y, finalmente, algunas propuestas que podrían ser incluidas en la futura ley marco de participación y control social.

■ La participación y control social están a lo largo de la Constitución

En la Constitución están muy presentes —al igual que los derechos individuales y colectivos— la participación y el control social. Lo están explícitamente en los artículos 241 y 242, pero también a lo largo de casi todo el texto. Álvaro Puente¹ tiene un libro que analiza esto y establece que la participación y el control social están garantizados en los ámbitos de la gestión pública, en la economía, la política, en las autonomías y en las decisiones que competen no sólo a los pueblos indígenas, sino a la sociedad civil en general.

Todos somos conscientes, además, que la misma Constitución fue elaborada de manera participativa. Seguramente no todos estamos de acuerdo porque no se han incorporado algunas propuestas o porque se han incorporado demasiados derechos, por ejemplo, de los pueblos indígenas (eso debe incomodar a algunos sectores). Pese a la situación de conflicto racismo y violencia que hubo, es una Constitución elaborada participativamente. Y también la aprobación: es la primera Constitución en la historia del país que se aprueba por referendo y, además, con más del 60% de apoyo. Eso, pese a los datos que presentó ayer uno de los ponentes en sentido de que cuatro departamentos rechazaron el texto. Bueno, era un referendo nacional y a ese nivel tuvo un apoyo del 60%.

Esos son aspectos a tomar en cuenta a la hora de formular la nueva ley marco de participación y control social.

1 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).

■ Hay propuestas de la sociedad, pero no se avanza en la norma

Sobre los avances y limitaciones en estos últimos años, hay un aspecto positivo: la sociedad civil está elaborando propuestas para esa ley. Los compañeros del Foro Vecinal de Santa Cruz acaban de compartir con nosotros un planteamiento. También trabajaron en Cochabamba instituciones como la Red de Participación y Control Social y otros colectivos e, incluso, ciertos niveles del Estado, como los municipios.

Algunos de los planteamientos se limitan a los artículos 241 y 242; esto es muy característico de los gobiernos municipales que avanzaron en proyectos de ley. Ese es un extremo. Al otro lado, se encuentran quienes buscan constituir a la participación y control social como un suprapoder que esté por encima del Estado. Al medio, hay una gama de propuestas, varias de ellas muy interesantes porque incorporan todos los ámbitos en los que está presente la participación y control social. Esto es muy positivo, sin embargo, el gobierno no avanza en la elaboración de una ley sobre la materia.

Una de las limitaciones en todos estos años que llevamos de aplicación de la nueva Constitución es que, con excepción de lo municipal, el control social en los demás niveles es escaso o inexistente. Por ejemplo, ¿cuáles son los mecanismos de control social y participación a nivel departamental? Ayer, en este seminario, varias de las intervenciones interpelaban al Estado por las escasas posibilidades de participación formal que tiene la sociedad civil, sobre todo en términos de control social.

En otros casos, el control social está degenerando por falta de una norma. Ustedes saben que se ha constituido un mecanismo de control social a nivel nacional, de forma autonóbrada, sin un marco legal y en cierto modo con la anuencia del Estado.

Además, presenciamos lo que mencionó uno de los expositores, que cuando hay encargados del control social que son de la misma organización o gremio, casi no existe control y, es más, muchas veces socapan u ocultan acciones ilegales e irregulares. Esto, en muchos casos, sigue tan presente como en los últimos quince años de la Participación Popular.

Pese a todas esas dificultades que constatamos y pese a que varias de las propuestas de ley están congeladas, la sociedad civil sigue ratificando su vocación participativa. La sociedad boliviana es una de las más politizadas, movilizadas y participativas. Eso se demostró en 2010 y 2011. Acuérdense de las movilizaciones de diciembre que tuvieron la capacidad de modificar el decreto del gasolinazo, o de la marcha por el TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure] que se desarrolla en estos días. Como dije ayer, detrás de la marcha no solamente está la [protesta contra] la carretera, sino reclamos y malestar porque no se está cumpliendo la Constitución.

También hay que destacar a los jóvenes, que muestran cada vez más un espíritu participativo. Crearon organizaciones y, aquí mismo, varios de ustedes representan a organizaciones juveniles que se incorporan a estos debates y al trabajo de formular una propuesta de ley. A contrapelo, hay zonas, municipios y regiones donde hay una apatía impresionante entre los jóvenes. Hay luces y sombras, pero, de algún modo, los jóvenes dejan de ser sujetos invisibles y pasivos

■ Como se conciba la relación entre sociedad civil y Estado influirá en la ley

Algo de lo que se habla mucho y sobre lo que se debe debatir es cómo se concibe la relación entre el Estado y la sociedad civil. Hay dos posturas en el país. Una que dice que la sociedad civil casi ha dejado de serlo y se convierte en parte del Estado o se funde con él; es el concepto del Estado integral. Esa forma de entender la relación entre Estado y sociedad civil está muy presente, hay varias publicaciones y un grupo trabaja mucho con ese enfoque. La otra postura plantea que el

Estado y la sociedad civil son dos entidades totalmente distintas y separadas. El CIPCA está con esa posición. Al final, las características de la ley de participación y control social dependerán de cuál de las dos visiones adoptemos.

Desde la primera postura, naturalmente se esperará que la sociedad civil sea pasiva, alce la mano, apruebe y deje que las cosas transcurran sin control social. En el otro lado, consideramos, más bien, que la sociedad civil será lo que es ahora mismo: que se moviliza, protesta, reclama, exige y propone. De esto se ha hablado poco en el país y creo que es preciso debatirlo y profundizarlo. ¿Es el Estado integral real y viable, o es una ficción que está en la cabeza de algunos analistas, autores, investigadores y, probablemente, decisores?

■ Las propuestas para una ley de participación y control social

Ahora paso a las propuestas. Lanzaré varias ideas que en el CIPCA consideramos que pueden ser consideradas para la futura ley.

La ley marco debería tomar en cuenta la amplitud de opciones que da la Constitución —no restringirse a los artículos 241 y 242— e incluir, por supuesto, a las tres formas de democracia que aquélla establece: la democracia representativa, la participativa y la comunitaria.

Además, la ley debería ratificar y reconocer los diferentes mecanismos y formas de participación y control social que existen y que funcionan. No hay necesidad de crear organismos paralelos o nuevas organizaciones. La única restricción sería que esos mecanismos no vulneren los derechos fundamentales individuales y colectivos. Ustedes son conscientes o tienen información de que en muchas regiones del país se ejerce el control social con sanciones que afectan a los derechos humanos y, muchas veces, atentan contra la vida. Esos mecanismos no deberían ser incorporados a la ley porque agreden los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos.

Otro aspecto. Los estatutos departamentales —los que se están modificando, los que se deben modificar y los que se están elaborando—, las cartas orgánicas y los estatutos de autonomías indígenas deben incorporar adecuadamente en sus textos a la participación y al control social. La exposición de la compañera [Silvia Canda²] sobre la experiencia guaraní indicaba que hay un capítulo en su estatuto referido a esas responsabilidades. Sin embargo, hemos visto otros estatutos muy flojos en ese aspecto. En varias zonas y regiones será complicado porque son espacios territoriales altamente multiculturales. Santa Cruz es un buen ejemplo, no sólo como departamento, sino también como municipio. Lograr la participación a nivel departamental de los cinco pueblos indígenas es un reto; lo mismo a nivel municipal. El caso del Beni también es complicado: hay 18 pueblos indígenas minoritarios. ¿Cómo hacemos para garantizar que participen y ejerciten el control social? Las condiciones multiculturales nos desafían a concretar no sólo la plurinacionalidad, sino también la interculturalidad.

Otro planteamiento: la participación debería tener espacios, más que estructuras. En cambio, el control social sí requiere de una estructura orgánica y un mecanismo. Debemos hacer la diferencia entre ambos papeles; de tan juntos, pareciera que son una misma cosa.

También hay que definir los ámbitos de la participación. Ya la Constitución marca varios espacios, por ejemplo, la elaboración colectiva de las leyes, la planificación estratégica, la elaboración de normas y políticas, la reconducción de éstas, los POA [planes operativos anuales] y la observación pública, entre otros. La ley debe delimitar claramente los ámbitos de acción para no distorsionar ni la participación ni el control social.

2 Ver su exposición en el segundo capítulo de este libro. (N. del E.).

La Constitución también plantea de manera amplia la necesidad de avanzar más en equidad de género. Se ha trabajado mucho en la paridad y la alternancia, pero los resultados todavía no son los esperados. Hay que hacer un esfuerzo del mismo grado en el campo de la participación y el control social: hacer que las mujeres estén presentes en ambos. En muchos casos no es sencillo por limitaciones obvias. Usualmente se dice que tenemos igualdad de condiciones, pero en la práctica no es así. Muchos de ustedes que han sido dirigentes o autoridades a nivel municipal o departamental y han ejercido actividades de control social saben de lo que hablo: no es fácil para una mujer trasladarse kilómetros y kilómetros y dedicarse dos días a ejercer control social fuera de casa. Entonces, tenemos que crear las condiciones necesarias para que las mujeres participen efectivamente en estos espacios. También hay que hacer un esfuerzo mayor por mejorar la participación de los jóvenes.

Hay un aspecto importante, aunque sea más cuestión de actitud. Pedimos coherencia entre discurso y práctica; ahora mismo pedimos al gobierno nacional que sea coherente entre su discurso sobre el vivir bien y lo que hace. Ese mismo reclamo tenemos que hacer en otros campos. Cuando uno es parte de la sociedad civil dice que hay que participar y ejercer el control social, pero cuando llega a la función pública —como alcalde, concejal, gobernador o asambleísta— ya no le gusta tanto la participación y menos el control social, y dice: Si hay control, que no sea tanto. La coherencia que planteo quiere decir que cuando llegue el momento de rendir cuentas, presentar informes y generar participación, realmente lo hagamos. Esto es asunto más de actitud y de cultura ciudadana.

Ente otros aspectos más específicos está la necesidad de definir con claridad cuáles son los sujetos activos del control social: quiénes ejercen el control y a quiénes. Eso dependerá mucho de cada nivel, cada contexto o cada autonomía. Por ejemplo, la autonomía indígena de Pampa Aullagas en el altiplano o la de Charazani presentan distintas condiciones que la autonomía indígena de Charagua. Además, hay que definir sobre qué se ejerce control social. Muchas veces quienes aplican este mecanismo tienden involuntaria o inconscientemente a desempeñar el papel de fiscalizadores. Ese no es el rol del control social, sino fundamentalmente un control sobre resultados.

La conformación de los mecanismos de control social debe combinar una participación territorial con lo funcional, lo gremial corporativo u otro elemento. En cada caso y nivel se verá cómo se hace esa combinación. Hay situaciones complicadas como en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Por ejemplo, ¿cómo lograr en La Paz la participación de las comunidades campesinas de distritos que están al lado del área urbana y que tienen rasgos particulares importantes? Lo mismo para el caso del municipio de Santa Cruz.

Los asuntos económicos siempre generan dificultades. Un principio general de la ley es que el control social no debe tener dependencia económica del órgano al que controla. Pasó con la Participación Popular que los alcaldes nombraban al comité de vigilancia, y el gobierno municipal acababa vigilando a los vigilantes y éstos eran una prolongación del gobierno municipal. Hay que hallar los mecanismos para que se evite eso. Nosotros planteamos que se debería constituir una especie de fondo nacional para el control social que no dependa del municipio ni del gobierno departamental, porque si éstos pagan a los vigilantes, se creará inevitablemente una relación de dependencia. Obviamente, ese fondo tendría que manejarse según la Ley Safco o, si ésta se modifica, por otra ley.

Otro tema es si se remunera o no a quienes ejercen el control social. Aunque la ley prohíbe remuneración, en la práctica eso se hace. Se hallaron mecanismos para que el vigilante pueda dedicarle a la tarea esfuerzo y tiempo, muchas veces corriendo riesgos y descuidando a su familia. Son los viáticos que, al final, son una remuneración indirecta. Esto hay que hablarlo claramente. Es un asunto complicado, pero si la gente no tiene remuneración, como dice el compañero [Isaías Rojas], castigarán nombrando como vigilante al que hable menos, al que sea pobre y al que tenga “más tiempo”. Eso ocurre en la práctica. Todos, de algún modo, hemos desempeñado una función pública, aunque sea en nuestro barrio, y sabemos de qué se trata en términos de esfuerzo y tiempo.

El control social también debería ayudar a evitar errores antes de que éstos se cometan. Muchas veces reaccionamos sólo cuando el elefante blanco ya fue construido y no funciona. Tenemos que hallar mecanismos para evitar que eso ocurra, tanto en el ámbito de la fiscalización como del control social.

También hay que considerar la necesidad de la cualificación del mecanismo de control social. Cuántas veces hemos visto y escuchado que los comités de vigilancia —hablo de ellos porque los tenemos en la memoria más cercana— van a comunidades a inspeccionar si se construye realmente la escuela, el camino o el puente. Pero ese equipo ¿tiene la capacidad técnica para juzgar el diseño estructural de alguna de esas obras? Eso también se aplica en asuntos legales que a veces son complicados. Hablo por la experiencia en zonas rurales; en ciudades es distinto. El fondo nacional debería prever apoyos técnicos puntuales para subsanar esa debilidad en el mecanismo de control social.

Finalmente, quiero puntualizar que tanto la participación como el control social dependerán de la fortaleza de las organizaciones. Podemos tener unas leyes maravillosas y mecanismos legales fantásticamente estructurados, pero si la sociedad civil es débil no habrá participación ni control social. Ese es un aspecto clave para ejercer ese derecho.



La participación y control social benefician a la población, no perjudican al gobierno

Sobre la participación de las mujeres. A nivel municipal hay la experiencia, por ejemplo, de que un sindicato con mayoría de hombres hace una propuesta para el POA; luego, vienen las señoras de comunidades interculturales con sus propuestas, y éstas son apoyadas técnicamente. Sin embargo, al final, al aprobarse el POA arrasa la propuesta de los sindicatos, y la de las señoras se queda ahí. Entonces, habría que ver cómo se pueden crear mecanismos para que esto pueda funcionar adecuadamente. (Juan Siancas, del Cepac).



Aquí hay representantes de varias organizaciones de mujeres, además, presenciamos el avance de su participación en diferentes niveles y espacios. Eso no hubiera sido posible sin su propia lucha, sin su propio esfuerzo. Hay que seguir avanzando, no sólo en términos de número. Cuántas concejalías, o cuántas asambleístas departamentales o nacionales hay es, sin duda, importante; sin embargo, también se trata de ver en qué medida las demandas, las propuestas y los puntos de vista de las mujeres están siendo incorporados en los planes y políticas. Por eso decía que se debía asegurar en la ley de participación y control social el concurso de las mujeres, no sólo traducido en número, sino en que logren insertar sus propuestas —por ejemplo, en los planes municipales y departamentales— y ejerzan el control social.

Ambas acciones dependerán del contexto cultural; eso es indudable. Por ejemplo, el pueblo Guaraní hace varios años dijo que no conformaría ninguna organización de mujeres, sino que haría el esfuerzo porque ellas mismas participen junto con los hombres. Una primera señal que dieron fue la elección de una mujer para la presidencia de la APG [Asamblea del Pueblo Guaraní]. En otro contexto vemos que sin la presencia de las bartolinas [CNMCIQB-BS], en muchos municipios de los valles, el altiplano y la Amazonía sería imposible que las mujeres accedan a una concejalía.

Lo más importante es que no aflojemos en lo avanzado. Hay que seguir trabajando para que las mujeres estén presentes en las decisiones, en el control social y se incorporen sus demandas, propuestas y planteamientos.

No estoy de acuerdo con dos panelistas que dijeron que el control social debería aplicarse más que todo en los resultados. El control social se hace desde un inicio y durante la ejecución, y no sólo cuando las cosas están hechas, porque nosotros seremos responsables. (Freddy Beyuma, del Comité de Vigilancia del municipio de Riberalta).

Aparentemente hay una contradicción entre la idea de hacer control social sobre los resultados y que este ejercicio deba hacerse desde el principio. No hay tal contradicción. Explicaré esto con el famoso ejemplo del puente. Muchos alcaldes prometen construir un puente y la sociedad civil le dice: No tenemos río. Y el alcalde les responde: No se preocupen, vamos a hacer un río. Es un ejemplo clásico que se maneja en la Participación Popular. Cuando un proyecto así se está incorporando al POA, el mecanismo de control social —el comité de vigilancia, para este caso— si vela por los resultados, tiene que decir: Señor alcalde, no tenemos río y si hace un puente las consecuencias serán desastrosas. Eso es velar por los resultados de la futura inversión y ahí radica la labor fundamental: No tenemos río, entonces, ¿para qué queremos puente?

Eso ocurre con los colegios, ahora que hay mucha inversión con el programa Evo Cumple. Construyen escuelas fantásticas, pero no hay población escolar. Claro que hay que mejorar la infraestructura, pero en realidad se trata de mejorar la calidad educativa. Ambos ejemplos ayudan a comprender mejor por qué la vigilancia y el control social se deben concentrar desde el inicio en los resultados; en el impacto de determinada política, programa o proyecto.

Hasta ahora, los indígenas vemos que nuestro sistema y nuestra cosmovisión no encajan en lo que se ha venido haciendo en el país y en América Latina. Ayer, en este seminario, un hermano guarayo se preguntaba: ¿Por qué autonomía indígena originario campesina? Nosotros hemos luchado por una autonomía indígena y así de sencillo tendría que ser. Pero los tecnócratas y quienes se emborrachan con la cosa ponen “autonomía indígena originario campesina”. Hay como dos visiones diferentes: ¿Quién tiene que ceder? ¿Nosotros adecuarnos al sistema de Estado plurinacional que está en la Constitución? ¿O es el Estado el que tiene que adecuarse a nosotros? Es el dilema. Ahora, con la marcha [por el TIPNIS], los indígenas le decimos al Presidente que venga y él dice que no. Son dos cosmovisiones diferentes, a pesar de que es Presidente indígena. Está muy colonizado, si se quiere. (Ángel Yandura, de la Asamblea del Pueblo Guaraní).

Precisamente, en este seminario queremos ver los avances y retrocesos de este proceso que estamos viviendo; un proceso dificultoso, con luces y sombras. Queremos ver cuánto avanzamos en las transformaciones estatales. Y el reto principal en esas transformaciones es que los pueblos indígenas participen en la construcción del Estado.

El Estado puede parecer etéreo —uno siempre tiende hacia la imagen de que está en La Paz—, pero ahora, con la nueva Constitución, el Estado lo vamos construyendo todos; desde el nivel local, departamental y nacional. Entonces, el desafío es que la perspectiva de los pueblos indígenas esté presente en la estructuración del Estado (como hemos visto ayer, en eso aún hay muchísimos aspectos deficitarios). Por lo tanto, no se trata de que los pueblos indígenas tengan que acomodarse y encajar en el Estado renunciando a su cosmovisión; es al revés: tienen que ser parte de la construcción del Estado. Por eso, hacer realidad las autonomías indígenas es un gran reto para los pueblos indígenas.

En el CIPCA consideramos que no hay ningún rincón del país que no sea multicultural en mayor o menor grado. Por lo tanto, la construcción de las autonomías indígenas será un reto complicado porque supondrá el diálogo entre diferentes sectores, culturas y pueblos presentes en un determinado espacio territorial. Ayer, la compañera guaraní de la APG [Silvia Canda] nos mostraba el

desafío que encaran en Charagua: cómo hacer autonomía indígena en un municipio que, además de grande es altamente multicultural: hay población menonita, blanca, criolla y mestiza, guaraní —que es la mayoritaria—, y migrante aymara y quechua.

Nosotros, como CIPCA, estamos apoyando esta tarea, pero es un proceso guaraní. Ellos han tomado la decisión por referendo de convertirse en autonomía indígena. Ahora bien, el apoyo que damos institucionalmente lamentablemente incomoda a los sectores que no quieren que el pueblo guaraní avance en la construcción del Estado plurinacional. No es la primera vez que recibimos amenazas o agresiones de diverso tipo; somos conscientes de que eso continuará; nos jugamos por los pueblos indígenas, por sus demandas y reivindicaciones y sabemos que en el camino encontraremos esas dificultades.

No se trata de enfrentar a indio contra blanco —como dicen popularmente—, sino de crear espacios y condiciones para un entendimiento, para una construcción colectiva de interculturalidad. Todos los pueblos han de lograr convivir, aceptarse mutuamente, respetarse y edificar juntos el Estado que estamos buscando.

En algunos casos será más complicado y en otros, menos. Incluso las autonomías indígenas en las que ganó con el 100 por ciento la conversión —dos municipios del altiplano— aún no tienen estatutos y enfrentan tensiones internas. No sólo porque son culturas distintas, sino también porque tienen pensamientos distintos. El viceministro Gregorio Aro informó que hay tres municipios en el altiplano con su conversión paralizada porque hay tensiones entre sindicatos campesinos y ayllus. Tenemos que ser conscientes de esto y de que no es fácil el reto que les toca a los pueblos indígenas y a los que no son de pueblos indígenas. El reto es común.

Esto nos toca sobre todo en los espacios locales y también a nivel departamental. En el caso de Santa Cruz, como dije previamente, cómo logramos que los cinco pueblos indígenas construyan este Estado a nivel departamental, cómo lograr la modificación de los estatutos, cómo aportar en la estructuración del gobierno departamental.

¿Cómo propondría que se fortalezca a la sociedad civil para que se aplique una ley de participación y control social? ¿Cómo podemos discutir estas leyes que muchas veces no las conocemos? La Constitución, ni la primera ni la segunda, la llegamos a leer completamente. Mi propuesta, como madre de familia, sería fortalecer a la educación desde la niñez. ¿Está casado este anteproyecto con la nueva ley educativa? Porque salimos bachilleres, vamos a la universidad y recién llegamos medio a entender la realidad de nuestro país. (Verónica).

El fortalecimiento de la sociedad civil es un reto permanente. Hay varios caminos para eso, uno de ellos es la información. Hemos aprobado la Constitución con un 60 por ciento, pero si preguntamos cuántos realmente la hemos leído, seguramente no será ni la mitad. No se trata sólo de darle una leída —coincido con Álvaro Puente—, sino de asumir los derechos individuales y colectivos, y las obligaciones que establece la Constitución en diferentes aspectos.

También están los espacios de análisis, debate y de generación de propuestas. Por eso, pensamos que ámbitos como en el que estamos —seminarios, talleres, ampliados o congresos— debemos aprovecharlos no sólo para informarnos de lo que está pasando, sino para proponer. Eso es fundamental. Como dije hace un momento, afortunadamente, a diferencia de otros países, la sociedad boliviana es altamente politizada en el buen sentido, informada, descontenta y contestataria. Es algo que hay que seguir cultivando y ojalá que esa actitud no se tenga sólo a los 30 ó 40 años, sino antes, con su incorporación en el sistema educativo: en la escuela y la universidad.

Hasta 1996 estuvimos orientados por el CIPCA. Cuando rompimos el cordón umbilical avanzamos en todo sentido: la guerra con las petroleras y el inicio del saneamiento de tierras. Hace poco sacamos a muchos colonos del lado del Espino porque esa tierra es para los guaraníes, para nosotros. El control no sólo se hace sobre la plata.

Sobre la participación, si hablamos de la miseria de plata que nos llega al municipio [de Charagua], nosotros la asignamos por porcentajes de población —36%, 35%, 19% y 10%— y luego la gente planifica qué va hacer. Así, el alcalde se convierte sólo en un administrador de esos recursos. Incluso si nos sobran 500 bolivianos, consultamos qué hacer con ese dinero. Ayer decían [en el seminario³] que el Alcalde no asigna recursos [para el funcionamiento de la Asamblea Autnómica Guaraní]. Pero eso no depende de nosotros, sino de que el mburubicha de cada comunidad defina o no fondos para un proyecto o programa.

El control social y la fiscalización no deberían ejercerse sólo sobre las entidades públicas. Hay muchos cuestionamientos a las ONG: esta mañana tuve la amabilidad de defender en [la cadena televisiva] Megavisión a las ONG, pero pido a los compañeros del CIPCA que se transparenten. (...) El año pasado tuvimos en Charagua un juicio dirigido por el CIPCA porque supuestamente habíamos hecho una mala programación del POA. (Horacio Sambaquiri, presidente del Concejo Municipal de Charagua).

Estamos de acuerdo con que debe haber mayor transparencia en todos los aspectos y, por supuesto, empezamos por casa. Como institución, presentamos anualmente informes públicos y hacemos una auditoría anual que entregamos al Estado. En el sitio web del CIPCA están desde 2001 las memorias anuales que contienen los datos del manejo económico. Además, en varios casos se hacen auditorías sobre proyectos específicos. Toda la información que se requiera está disponible y la conoce el Estado.

En el momento que estamos viviendo, con la Octava Marcha Indígena, la situación se ha complicado. En los 40 años que tenemos, no es la primera vez que el Estado nos ha descalificado y ha querido controlarnos. Incluso, en épocas de dictadura, el CIPCA tuvo que convertirse en cuatro instituciones para no desaparecer. García Meza quería intervenir la institución y hacer desaparecer la información, sobre todo, la biblioteca que era un tesoro que teníamos y del que se llevaron o quemaron una parte.

Este tipo de actitudes hubo en diversas etapas y actualmente vuelven a presentarse, paradójicamente de este gobierno, en un proceso al que contribuimos. Han anunciado que una comisión investigará a las ONG. Estamos tranquilos y nos defendernos cuando corresponda. Estamos en condiciones de hacer transparente la información y ojalá que de esta situación emerja una ley de ONG. En el CIPCA somos los primeros interesados en que haya una norma para que nos manejemos dentro de su marco y sepamos a qué atenernos, pero también para que el Estado y quienes intenten vulnerar y atropellar nuestro trabajo sepan cuál es el marco legal en el que nos desenvolvemos.

Es importante recordar que entre 2006 y 2008, todos los movimientos sociales y hasta el propio gobierno impulsaban esta iniciativa de la participación y control social, pero ahora que hay una propuesta de ley en la Asamblea Legislativa —donde tenemos la mayoría— ésta se paraliza. Me gustaría que haya alguien de la Asamblea o del gobierno para que responda si es un obstáculo para ellos que se apruebe una ley de participación y control social

3 Ver la exposición de Silvia Canda en el anterior capítulo. (N. del E.).

o si es una estrategia para vulnerar los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. Ahora que el gobierno es mayoría, no hemos avanzado nada pese a que esta ley es uno de los asuntos más estratégicos para las transformaciones estatales de nuestro país. (Edwin Arce, representante del Movimiento de Trabajadores Campesinos e Indígenas Sin Tierra de Bolivia).

Normalmente, cuando hablamos de participación y control social, las organizaciones se alegran y los que están en el gobierno se asustan. Eso es natural: a nadie le gusta ser controlado y vigilado, o muy pocas veces se acepta eso. Trabajamos con gestión municipal casi desde la Ley de Participación Popular y con la decisión de apoyar tanto al gobierno municipal como a la sociedad civil, a las organizaciones. Sin embargo, los primeros nos preguntaban por qué trabajábamos con las organizaciones: Pareciera que no nos quieren apoyar, nos decían; mientras que los otros nos acusaban de habernos vendido al gobierno municipal. Y nos costaba trabajo explicar que nuestro objetivo era contribuir a una gestión que beneficiara a la población.

No es fácil hacer entender que normas como la de participación y control social son para beneficiar a la población —al país, al departamento y al municipio— y no para perjudicar al gobierno. Siempre asumimos posición: están a mi favor o en mi contra. Pero tenemos que llegar en algún momento a ser corresponsables en la construcción del país que queremos, del departamento o municipio que queremos. Ojalá entendamos así la elaboración y promulgación de esa ley.

PARTE IV

Deslinde jurisdiccional y derecho a la consulta



IV DESLINDE JURISDICCIONAL Y DERECHO A LA CONSULTA

- Expositores:
- Encarnación Salazar ("Bartolinas")
 - Julio César Cabrera (investigador de la UMSS)
 - Leonardo Tamburini (CEJIS)
 - William Tórrez (Tribunal de Justicia de Santa Cruz)

La existencia precolonial de la justicia indígena originario campesina, planteada en la Constitución, es un punto en común que destacan los participantes de la mesa de discusión. De ese hecho se desprende la vital relación entre pueblos indígenas y territorio (Tamburini), se establecen las diferencias entre la jurisdicción ordinaria y la indígena, favorables a esta última (Cabrera), o se asume a la práctica jurídica indígena como uno de los elementos más importantes de la Constitución (Tórrez y Salazar), lo que amerita la enseñanza de aquélla en las facultades de Derecho del país (público participante).

La manera en que estas características se traducen en la Ley de Deslinde Jurisdiccional es objeto de crítica. Inicialmente, su título es cuestionado: un deslinde induce a la separación entre dos formas de justicia —ordinaria e indígena—, cuando lo que se busca es la cooperación y coordinación entre ambas. A esa objeción se suma que la norma imponga a la jurisdicción indígena restricciones sobre qué cosas puede juzgar y sobre quiénes hacerlo (Cabrera y Tamburini), o no sea precisa al respecto (Tórrez). Esas limitaciones hacen inaplicable la ley (Tamburini) y generarán a partir de 2012 serios conflictos de competencia jurisdiccional, cuya resolución sobrecargará con trabajo al Tribunal Constitucional (Tórrez). Para lidiar con esos problemas deberá haber ajustes durante la aplicación de la ley (Cabrera) o cambios que esta vez sí respeten la consulta que se había hecho a actores involucrados de la sociedad (Tamburini, Tórrez).

Con relación al cumplimiento del derecho a la consulta, el caso dominante —como en otras mesas del seminario— fue el TIPNIS. Dos expositores coincidieron en que el proyecto gubernamental de construcción de una carretera a través de ese territorio no respeta el derecho a la consulta e, incluso, según uno de ellos, viola el derecho indígena al territorio y el derecho a la vida, consagrados en la Constitución y en la legislación internacional (Tamburini). Esas transgresiones pueden ser juzgadas en el país por la vía administrativa, contenciosa o constitucional, o en estrados internacionales, lo cual puede suponer al Estado serias sanciones (Tórrez).



Encarnación Salazar

Representante de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIQB-BS)

Las comunidades no podemos socapar la violencia contra la mujer y la niñez

La expositora destaca que la Ley de Deslinde Jurisdiccional contempla el respeto a la vida y condena la violencia contra mujeres, niños, adolescentes y ancianos. Además, precisa que la jurisdicción indígena originario campesina no tolera esos crímenes y, en algunos casos, los deriva a la justicia ordinaria.

Las mujeres y las organizaciones sociales hemos marchado por el territorio, la vida y los pueblos indígenas.

El objeto de la Ley de Deslinde Jurisdiccional es coordinar la relación entre la jurisdicción indígena originario campesina y la justicia ordinaria.

Antes se denominaba como justicia comunitaria, ahora es jurisdicción indígena originario campesina. Antes no estábamos reconocidos ni como indígenas ni como campesinos, éramos vistos como animales o indios; ahora estamos reconocidos en la nueva Constitución.

En nuestras comunidades, antes de la ley y del colonialismo, existía la justicia comunitaria. Esta justicia permaneció y solucionaba los problemas que había en nuestras comunidades.

Muchos decían que con la justicia comunitaria mataban, violaban y sacaban multas. No era así; arreglaba los problemas de las comunidades. Eso sí, no podemos permitir violencia ni crímenes. En Bolivia eso está prohibido y tiene cárcel. En las comunidades tenemos que pasar a la justicia ordinaria a las personas que cometan esos delitos.

La Ley de Deslinde Jurisdiccional respeta y garantiza la vida. Además, garantiza los derechos de las mujeres y prohíbe la violencia contra ellas y contra niños, niñas, adolescentes y discapacitados. También prohíbe castigar con expulsión [de la comunidad] a los adultos mayores.

En la Constitución está establecida la equidad de género. Ahora mismo hay equidad de género en el Legislativo. Las mujeres tenemos derecho a participar. Eso practicamos en nuestras organizaciones nacionales y en nuestras comunidades. En los municipios nosotras participamos. Por ejemplo, en mi municipio, mi organización ya tiene POA [plan operativo anual]. Es un POA de las mujeres de 30 mil bolivianos para capacitar a las organizaciones en las comunidades y en los pueblos. Esa participación tenemos que practicar con la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

Sólo tuvimos una observación a la ley en una cumbre nacional de mujeres que llevamos a cabo en Cochabamba. Algunas preguntaron por qué no se definió

la pena de muerte para los rateros y delincuentes que asaltan. Pero eso no corresponde. La ley prohíbe matar y nosotros tampoco podemos permitir ni cubrir eso en nuestras comunidades.

Tampoco podemos socapar a las personas que cometen violencia contra la mujer y los niños. Eso no lo podemos permitir, y esos casos tenemos que pasarlos a la justicia ordinaria. Así dice la Ley de Deslinde Jurisdiccional.



Si hay descontento es culpa de los assembleístas que no fueron a las bases

La Constitución establece el reconocimiento del autogobierno de los pueblos indígenas. Si no me equivoco, la Ley de Deslinde Jurisdiccional fue aprobada precisamente en la gestión [en el Ministerio de Justicia] de dos afiliadas a las bartolinas¹, Nilda Copa e Isabel Ortega. Las bartolinas, al igual que nuestras organizaciones de tierras bajas, del Chaco, oriente y Amazonía, fuimos parte de la construcción de este proceso de cambio. ¿Cómo apoyarían y exigirían al gobierno nacional el cumplimiento de las normas y los procedimientos de la consulta previa e informada? (Francisca Sánchez, guaraní).



La ley no fue elaborada por una organización ni por el Ministerio de Nilda Copa e Isabel Ortega. Su borrador fue consensuado desde 2008. Nosotras, como Confederación Nacional, hemos consensuado con la ministra Nilda Copa.

Los congresales de los nueve departamentos —nuestros compañeros y compañeras indígenas y originarios— han aprobado la ley. Si hay descontento en las organizaciones, es culpa de los assembleístas por no haber ido a las bases para consultar con las organizaciones si estaban de acuerdo. Pero a mí me consta que hemos trabajado; yo también he participado desde 2009.

Nuestra organización siempre está articulando las leyes [con los ministerios]. Una vez que hacemos eso, bajamos a las organizaciones, los pueblos y los cantones, e informamos en seminarios o en ampliados sobre el borrador de una ley para ver si está bien o mal. A veces, los dirigentes nacionales convocan a un ampliado para que informemos qué estamos haciendo.

Por ejemplo, yo soy productora de coca de los Yungas de La Paz. Todavía mi ley de la coca no se llegó a consensuar con las organizaciones y los productores. La Constitución plantea una ley [en

1 Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa", CNMCIQB-B5.

el artículo 384]. Nosotras, como organizaciones sociales a nivel nacional, velamos porque en cada ley se cumpla lo que dice la Constitución.

Debemos estar al tanto de lo que está haciendo nuestro Presidente porque nosotros, como indígena originario campesino, lo hemos llevado a la Presidencia y tenemos que hacer control social. En nuestras propias comunidades controlamos a nuestros dirigentes, a los alcaldes y concejales. Lo mismo pueden hacer aquí, en el pueblo, las organizaciones vecinales sobre el alcalde.

Hay planteamientos reiterados por el público, que no son preguntas, pero que se relacionan con el objetivo de este seminario. Entre los temas mencionados están los siguientes: cómo construimos la identidad plural; la polémica sobre el modelo de desarrollo con relación al conflicto por el TIPNIS; y la aplicación del derecho a la consulta. Quisiera conocer las opiniones de los expositores al respecto. (Alicia Tejada, moderadora de la mesa).

Es una pena que estén marchando. Como Confederación Nacional hemos analizado y no me explico por qué no quieren el diálogo. Nuestro presidente [Evo Morales] mandó a ministros para que vayan a dialogar, pero no aceptan. No sé cuál es el motivo.

Antes, cuando marchábamos no había diálogo para nosotros. Por eso llegábamos a La Paz con marchas desde los años 80. En 2003 hemos hecho una "Segunda Guerra Mundial" por nuestros recursos naturales y nuestros derechos, y ahora no quieren diálogo. En las organizaciones estamos analizando por qué. Todos queremos desarrollo; en los Yungas queremos caminos porque tenemos que andar tres, cuatro horas. Nuestra dirigente que era de Santa Cruz, de los indígenas, también está en la marcha. La preocupación es para todos, no sólo para ellos ni sólo para ustedes.

Para hacer la carretera a través del TIPNIS mataríamos la biodiversidad. Mejorar está bien, pero no de esa manera.

No, hermana, eso nadie lo quiere. Los recursos naturales son para todos, no son para nosotros ni para ustedes nomás. Sí o sí tiene que haber diálogo, pero en medio también hay un capricho.

Para el Presidente, el diálogo significa que la ruta se hace sí o sí. Y sobre eso no se dialoga. Se han presentado cinco proyectos alternativos, pero ninguno lo ha tomado en cuenta. Quiere que la carretera pase por ahí.

De mi parte, diría que haya diálogo, pero si no hay entendimiento, ¿qué podemos hacer? Ir a un referendo sería la única solución para que no haya enfrentamiento entre nosotros. Nadie quiere violencia, gasificaciones y muerte. Eso ya lo hemos sufrido en 2003. Propondría, como Confederación, ir a un referendo.



Julio César Cabrera

Investigador del área de estudios constitucionales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Políticas de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba), y docente de Derecho Constitucional y su Procedimiento en la misma universidad. Director del Colegio de Abogados de Cochabamba y disertante en varios encuentros académicos.

Una ley de coordinación que permita la coexistencia pacífica de visiones diversas

El expositor establece algunas diferencias entre las anteriores constituciones y la actual, destaca de ésta el preámbulo como una importante y obligatoria guía de acción, y hace un análisis comparativo entre las jurisdicciones ordinaria e indígena originario campesina. Sobre ésta última, destaca su naturaleza holística, plural y horizontal. Por último, hace una crítica a la denominación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional y sugiere que sería más conveniente una norma de cooperación entre sistemas jurídicos.

Desde 1825 hasta 1994 hemos contado en Bolivia con constituciones que recibieron la influencia germánico romana y anglosajona en su estructura. Es decir, constituciones de orden liberal con un individualismo exacerbado y que siempre privilegiaron la libertad antes que la igualdad.

En 1994 se lleva a cabo una reforma constitucional en la que reconocemos nuestro carácter multiétnico y pluricultural. Eso quedará demostrado, por ejemplo, con el Congreso: de estar conformado principalmente por personas que usaban corbata, empieza a haber personas con abarcas, *chullus* y polleras.

Este avance continuará hasta 2009, cuando nos dotamos de una nueva Constitución que, sin duda, profundiza este carácter de lo multiétnico. En 1994, si bien hablamos de lo étnico, éste parece ser un término peyorativo. En la Constitución de 2009 hablaremos de naciones, no de etnias; una categoría superior, desde luego.

En el artículo 1 de la Constitución nos definimos como un Estado unitario. Esto es bueno tomarlo en cuenta porque será el eje que marcará luego nuestro discurso. Seguimos siendo unitarios, aunque con autonomías. Además, es un "Estado social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías". Ese artículo añade que "Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico dentro del proceso integrador del país". Es decir, avanzamos a un estadio superior.

Entonces, abandonamos el Estado liberal individualista para adoptar otra forma de Estado en Bolivia.

■ La importancia del preámbulo de la Constitución

Además, algo muy importante de la nueva Constitución es que introduce en su estructura algo que hasta ese momento ninguna Constitución boliviana había tenido: el preámbulo. Éste determina los lineamientos e ideales que se pretenden alcanzar. En sus partes más salientes, que hacen a la Ley de Deslinde Jurisdiccional, nos dice lo siguiente:

En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonía, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas (...).

Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

A partir de los preámbulos, las constituciones pueden establecer la situación histórica que vive una nación y pueden responder interrogantes como cuál es el tipo de legitimidad de la época, quién la detenta, quién detenta la soberanía, quién ejerce el poder constituyente, cuáles son los problemas álgidos que enfrenta la nación y cuáles son los territorios que la integran.

El preámbulo define una gama de situaciones del pasado y presente, y plantea la proyección que debe tener todo país. Eso nos permite señalar ahora que en Bolivia contamos, además, con una historia reconocida constitucionalmente y que jamás se la había reconocido. Las constituciones excluían a determinadas clases sociales y no incorporaban a todos los factores reales de poder en el proceso constituyente. Ahora podemos decir que sí los incorpora.

En países como Colombia —donde se desarrolló bastante el pluralismo jurídico—, el preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala las metas hacia las cuales se debe orientar la acción y el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el preámbulo es parte integrante de ella.

El preámbulo goza de poder vinculante en cuanto a sustento del orden que la carta instaura. Por lo tanto, toda norma —esto es importante señalar con relación a la Ley de Deslinde Jurisdiccional— sea de índole legislativa o de otro nivel que desconozca o quebrante cualquiera de los fines señalados en el preámbulo lesiona a la Constitución porque traiciona sus principios.

No puede haber una norma jurídica, cualquiera que fuese su rango, que vaya contra las declaraciones y principios del preámbulo, porque éste es parte de la Constitución. Así lo han definido tribunales constitucionales como el de Colombia.

■ Diferencias entre la jurisdicción ordinaria y la indígena originario campesina

El artículo 129, numeral III, de la Constitución plantea que el pluralismo jurídico sea desarrollado a partir de una ley de deslinde jurisdiccional¹. Antes de ingresar al análisis de esa norma, quisiera hacer una comparación entre la jurisdicción ordinaria u occidental —a la que hemos estado acostumbrados los bolivianos— y la jurisdicción indígena originario campesina, también denominada como visión andino amazónica.

Si tomamos en cuenta que la Constitución reconoce a 36 naciones, habría que entender que mínimamente hay 36 formas diferentes de administración de justicia. Sin embargo, eso no es tan así; son muchas más. En el trabajo que hacemos como Universidad Mayor de San Simón,

1 El mencionado artículo determina lo siguiente: "El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina [sic] con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas". (N. del E.).

en la provincia Bolívar (Cochabamba), encontramos allí más de 20 formas diferentes de hacer justicia. Eso supone que hay muchas más en otras zonas. No obstante, para efectos explicativos aglutinaremos a todas en la visión andino amazónica y la compararemos con la visión ordinaria u occidental.

Entre los elementos característicos de una y otra tenemos los siguientes: en la jurisdicción ordinaria el derecho es escriturado o positivado, en la jurisdicción indígena originario campesina el derecho no es escriturado y se sustenta en los usos y costumbres. Sin embargo, ese concepto ha sido superado ampliamente —parece muy peyorativo hablar de usos y costumbres— y se habla de que el sistema jurídico en el ámbito comunitario está constituido por normas del derecho consuetudinario y la jurisdicción indígena o justicia comunitaria.

En la visión ordinaria, las decisiones se asumen de arriba hacia abajo. Por ejemplo, las reformas constitucionales se producen normalmente desde el órgano constituido, es decir, desde el Congreso nacional. En la visión indígena originario campesina, las decisiones se asumen de abajo para arriba. Por ejemplo, el proceso constituyente en Bolivia incluyó a todos los factores de poder de la sociedad boliviana.

La Constitución, según la visión ordinaria, es la fuente de legitimación del poder político —éste se configura con el principio de la separación de funciones— y es el fundamento del ordenamiento jurídico. En la visión indígena originario campesina los procesos constituyentes se producen con un alto grado de legitimidad democrática gracias a la importante participación ciudadana, y tienen como base la afirmación de la identidad cultural, la cualidad plurinacional y la descolonización del Estado.

La cosmovisión de la jurisdicción ordinaria es eurocéntrica. Es decir, está pegada con un cordón umbilical a lo que ocurre en la vieja Europa; sólo de allá vienen sus influencias. La visión comunitaria tiene un derecho propio que concibe a la realidad como una totalidad de saberes, prácticas cotidianas y culturas. Es un derecho reparador y reintegrador, mientras que en el otro lado es un derecho sancionador.

Además, es un derecho único o de una sola corriente; por eso se habla del monismo jurídico. En el otro lado, el derecho tiene fuentes diversas, es plural y emerge de diferentes formas y no tiene una sola línea.

La visión ordinaria plantea una jerarquía vertical, vale decir, un ordenamiento jurídico estructurado con los principios de la jerarquía normativa; ahí se habla de la pirámide de Kelsen: los abogados entendemos que todas las normas tienen jerarquías, grados y niveles con unas normas por encima de otras, con un orden vertical. En la visión comunitaria la organización del sistema jurídico es horizontal. Hay una comprensión integral del derecho, una visión holística; es decir, las formas económicas, culturales y jurídicas no están desconectadas, las cosas son cíclicas y se integran flexiblemente a todo, y no hay unilinealidad. En consecuencia, se diluye la jerarquía que se tiene en la otra visión.

La visión ordinaria del derecho responde a la reproducción del sistema y trata las relaciones como sujeto-objeto. En la jurisdicción comunitaria, el derecho responde a lo cíclico de las cosas, y la administración de justicia se da en un todo articulado en el que hay armonía y complementariedad entre dualidades y oposiciones. Entiende al mundo a partir del par, es decir, hembra-macho, y trata las relaciones a partir de sujeto-sujeto; no sujeto-objeto. Incluso, en algunas comunidades hay piedra hembra y piedra macho, porque la cosa va en una relación de par a par, no de sujeto hacia objeto.

La visión ordinaria concibe el monopolio estatal de la producción jurídica, mientras que en el otro lado, se concibe la pluralidad de fuentes y ordenamientos jurídicos, es decir, el Estado no es el [único] productor de leyes.

Además, la justicia ordinaria se configura sobre el principio de legalidad. Esto supone que la fuente del derecho es la ley emitida por el órgano legislativo, fiel expresión de la soberanía nacional. En el otro lado, el Estado plurinacional supone la integración de las naciones y pueblos indígena originario campesinos al sistema constitucional, con el reconocimiento del derecho al autogobierno de su territorio, y el reconocimiento de su régimen económico, su idioma y su sistema jurídico.

■ No es correcto hablar de deslinde, sino de cooperación y coordinación

Fijense cómo apenas di un pantallazo muy general sin haber ingresado a analizar la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Entiendo que esa ley tiene virtudes y defectos. Éstos, seguramente, merecen una crítica positiva para que, en este tipo de seminarios, podamos hallar algunas soluciones.

Por ejemplo, puedo señalar que el nombre de la ley no es el más adecuado: deslindar significa separar o dividir. En un país que reconoce su carácter plural, la idea de separar invita a pensar que terminaremos, por poco, matándonos.

En mi opinión, debería ser una ley de cooperación y coordinación entre dos visiones del mundo en lo jurídico; una ley que permita la coexistencia pacífica de una diversidad de visiones en el territorio boliviano. Debe ser una ley que busque formas de cooperación y que tenga como principio, cualquiera fuera la jurisdicción (ordinaria o indígena originario campesina), la vigencia plena de los derechos humanos y los derechos fundamentales. No hay otra forma en que estas visiones diferentes hallen puntos de encuentro y construyan puentes dialógicos.

Lo contrario —los maximalismos de uno y otro lado— entorpecerá este proceso. Como decía la compañera [Encarnación Salazar²], ingresamos en exageraciones a título de justicia comunitaria, con azotes y otros maltratos que dañan gravemente la dignidad de las personas y sus derechos. En algunas partes se aplicó “justicia comunitaria” con linchamientos que nunca han sido parte de la tradicional forma de administrar justicia en las comunidades.

Termino con esto, dispuesto a entrar en un análisis más profundo si así amerita y cuando corresponda.

2 Ver su exposición en este mismo capítulo. (N. del E.).



Es un error pretender ser precisos con la Ley de Deslinde Jurisdiccional

Quisiera añadir a la necesaria comparación que hizo entre la justicia ordinaria y la comunitaria algo más. Una de las características de la primera es la onerosidad, es decir, cuesta dinero, mientras que la justicia comunitaria es gratuita; es una gran ventaja. En la justicia ordinaria hay retardación —y el doctor William Tórrez³ lo sabe muy bien—, mientras que la jurisdicción indígena originario campesina resuelve los casos inmediatamente y sin costo. La justicia ordinaria busca la sanción corporal, la comunitaria busca fundamentalmente el resarcimiento del daño. Otro rasgo fundamental es que la justicia ordinaria —para nadie es un secreto— es corrupta, en cambio la comunitaria es proba; no hay el más mínimo rasgo de corrupción en las comunidades. La justicia ordinaria no es aceptada por la sociedad, sus normas son impuestas; al contrario, el sistema indígena es ampliamente aceptado por los comunarios. En el sistema ordinario hay pena privativa de libertad, es decir, los sancionados van presos a Palmasola —la “universidad del delito”— y la máxima sanción son 30 años de cárcel, mientras que en la justicia comunitaria no hay cárcel y la máxima sanción es el destierro.

Podría seguir enumerando más diferencias. La justicia comunitaria tiene mucho que aportar al sistema ordinario, es más, de hoy en adelante, creo que éste debe apoyarse en las normas, usos y costumbres de la justicia comunitaria. Así, dentro de poco, nuestros jueces, debidamente capacitados, estarían impartiendo justicia y aplicando normas de derecho consuetudinario para dirimir cuestiones judiciales. No podemos concebir que los abogados desconozcamos el otro sistema jurídico vigente en el país y nos aboquemos solamente al conocimiento del sistema ordinario. ¿Podría darse la situación de que a partir del próximo año las facultades de Derecho enseñen la materia de sistema jurídico originario, o el nombre que quieran ponerle? (Eddy Jaldín Medrano, abogado y docente de la materia de Derecho Indígena Originario en la Universidad del Plan 3.000).



Enseñar esa otra visión es una labor que todavía pocos hacen y que está siendo resistida. Le comento una anécdota: en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Simón, donde soy docente de Derecho Constitucional, cuatro muchachos se crucificaron hace un par de sema-

3 Ver su exposición en este mismo capítulo (N. del E.).

nas pidiendo la expulsión de una catedrática que había decidido hacer transversal en su materia la enseñanza de la justicia indígena originario campesina.

Todavía estamos en un momento difícil, como alguien diría: donde lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. Es una especie de parto dificultoso. Sin embargo, también comento que los docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Francisco Xavier, en un seminario al que asistí la semana pasada, tomaron la decisión de hacer transversal la educación del otro derecho (para no ofender con el término de “usos y costumbres”). Lo que haga esa Facultad, creo que se irradiará como reguero de pólvora.

A partir de las diferencias entre los sistemas que usted añadió, quiero señalar que en la jurisdicción indígena originario campesina tampoco se necesitan abogados. Eso podría dar pie a preguntarnos para qué preparar profesionales en la otra visión si en ella no los necesitan. Parece un contrasentido inicial, pero no es así. Los abogados debemos asumir que en la medida en que tengamos conocimientos podremos establecer verdaderos puentes de diálogo entre las dos visiones y podremos ayudar a que coexistan pacíficamente en nuestro territorio.

Aparte de plantear la transversalización de la enseñanza de la justicia comunitaria en todos los años de la carrera de Derecho, propongo que en el último año se le permita al estudiante elegir por qué camino transitará; parece que hay dos caminos: uno el de la visión ordinaria y otro de la comunitaria. Tampoco se puede decir que debido a que esto ingresó con mucha fuerza con la Constitución, ahora hay que destrozarse la visión ordinaria y que la visión indígena originario campesina se imponga. No se trata de eso.

Los pueblos, al sufrir la violación de nuestros derechos, hemos empezado a reivindicarlos y comenzamos a elaborar desde abajo las leyes. Llegamos a la Asamblea Constituyente con propuestas trabajadas con la gente de todas partes del país. Así, se les puso a los assembleístas todo sobre la mesa para que ellos vean qué aprueban y qué no. Sin embargo, ahora vemos que aparecen leyes otra vez de arriba hacia abajo y con un montón de falencias; leyes que no conocemos y que no van de acuerdo con la vivencia de los pueblos originarios, campesinos e indígenas.

Al escuchar de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, veo que hay grandes desventajas. Todos los pueblos, a lo largo y ancho del país, tenían sus usos y costumbres, y las sanciones eran con base en eso: en los conocimientos y saberes de las personas; no había nada que ver con lo jurídico, las cosas no pasaban por ahí. De alguna manera, la gente era sancionada para que no vuelva a hacer, así robe una gallina o un boliviano. Sin embargo, ahora las cárceles están disponibles y no vemos ningún resultado; a diario muere gente porque le atropellan sus derechos y no hay justicia.

Los que participaron en el proceso constituyente deberían difundir lo que han trabajado y con qué conocimientos lo hicieron, para que el pueblo conozca. Mientras algunos sectores no sepamos cuáles son los derechos, seguiremos sufriendo las violaciones que ahora vemos con los hermanos indígenas. (Ninfa Velásquez, del Foro Vecinal).

La propia Constitución ha previsto una figura que se llama la iniciativa legislativa ciudadana. Debemos ejercer ese instituto o derecho que se le reconoce al pueblo, al soberano. ¿Queremos hacer algo? Habrá que empezar a trabajar y llevar planteamientos a la Asamblea Legislativa Plurinacional —porque sí lo podemos hacer— y a partir de eso, participar. No olvidemos que el Estado, aparte de reconocer una democracia representativa como forma de gobierno, reconoce una democracia participativa. Parece muy lírico decir que somos un Estado en el que el pueblo sí es consultado, cuando en la práctica vemos que no ocurre mucho de ello. Hay que ser realistas con eso.

Con la Ley de Deslinde Jurisdiccional se hace una invasión desde el derecho escriturado al derecho no escriturado. Además, se le pone límites a la jurisdicción indígena originario campesina y se establecen tipos delictivos. En el artículo 5, numeral III, a la jurisdicción que no tiene derecho escrito le decimos: Prohibida la expulsión de ancianos y discapacitados. Entonces, ¿sí es posible expulsar a quien no es anciano o discapacitado?

Hay que mejorar la ley y eso está en nuestras manos. Pretender ser precisos en esta norma es un error; será con el tiempo que mejore, como dicen: “en el camino se acomoda la carga”. Pretender que esta ley sea precisa llevará a cometer errores como los del artículo 5. V. Es como si quisiéramos adivinar qué ocurrirá en el futuro, y aquí no hay bolitas de cristal.

Al plantear la modificación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, ¿no se pretende la subordinación de la justicia indígena originario campesina a la justicia ordinaria? ¿Se busca que quienes tienen poder económico, cuando cometan un delito en una comunidad campesina o indígena, no se sometan al juzgamiento de un indígena o no hagan un trabajo comunitario? No quisiera pensar eso⁴.

Entre quienes sancionaron esa ley en el Legislativo están representantes de los pueblos indígenas, de los campesinos y de las bartolinas. Me extraña que ahora se planteen modificaciones cuando en su momento se debieron hacer. Eso significaría que los representantes no han sido más que levantamos. No quisiera pensar que es así. (Juan de Dios Mamani Cáceres, secretario general de la Confederación de Trabajadores Rurales de Bolivia).

Entiendo que una reforma de la Ley de Deslinde Jurisdiccional no implicaría la subordinación de la jurisdicción indígena originario campesina a la ordinaria. Según la propia ley, hay igualdad de jerarquías entre las [dos] jurisdicciones. En todo caso, el Tribunal Constitucional sí puede revisar los fallos que se emitan en la jurisdicción indígena originario campesina, puede resolver conflictos de competencia y vela por la vigencia de la Constitución y los derechos humanos y fundamentales.

Creo que hay muchas violaciones del derecho a la consulta en este gobierno. Tenemos tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT, que ha sido ratificado [con la Ley 1257], además de otras normas internacionales ratificadas por este gobierno. No se están cumpliendo esas leyes. Si queremos construir este país tenemos que hacerlo entre todos y desde abajo, no desde arriba. No sé si están copiándose de la derecha que ha construido desde arriba y después se derrumbó, como el gobierno de Sánchez de Lozada. No queremos una construcción con una estructura mal hecha y que se derrumbe como el edificio Málaga⁵ y muramos todos.

Los mecanismos para exigir al gobierno el cumplimiento del derecho a la consulta están abiertos en el orden constitucional. El artículo 256 de la Constitución indica que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos se aplican de manera preferente incluso a la propia Constitución. Una vez que se agota la vía interna, queda la vía internacional; Bolivia es signataria de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, así que se puede presentar un recurso de convencionalidad ante la Corte Interamericana de Justicia.

4 El artículo 9 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, sobre el “ámbito de vigencia personal” establece lo siguiente: “Están sujetos a la jurisdicción indígena originaria campesina los miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino”. (N. del E.).

5 El derrumbe ocurrió en enero de 2011 en Santa Cruz y en él murieron doce personas. (N. del E.).



Leonardo Tamburini

Abogado y director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

La importancia del territorio y el autogobierno en el sistema jurídico indígena

La vital relación que entablan los pueblos indígenas con su territorio da sustento al reconocimiento y amparo que la Constitución y la legislación internacional dan al sistema jurídico indígena. A partir de esa consideración, el expositor describe los elementos de esa jurisdicción, formula sus críticas sobre la Ley de Deslinde Jurisdiccional —la considera inaplicable— y objeta al proyecto vial en el TIPNIS como una violación del derecho al territorio y a la vida, antes que una transgresión del derecho a la consulta.

Saludo la pertinencia de organizar un seminario de este tipo. Mejor momento no hubiera habido, por lo menos en lo que toca al tema de esta mesa. Pondré algunos puntos sobre las íes con relación al deslinde jurisdiccional, pero antes abordaré un asunto más troncal: el sistema jurídico indígena; qué implica, sus características y componentes.

Para hablar de un sistema jurídico, para este caso el indígena, tenemos que hacer referencia a la autonomía; a la presencia y vigencia de autoridades que ejerzan jurisdicción y competencia, y a su reconocimiento como tales por el Estado; un derecho sustantivo que rija la vida y organización de estos pueblos; reglas, procesos y procedimientos aplicables para hacer posible la vigencia de esos derechos; y un elemento que muchas veces se pierde de vista: la vigencia efectiva.

Esto último conlleva la utilización de mecanismos de presión. En el caso indígena, como indicó el anterior expositor [Julio César Cabrera], eso tiene que ver con elementos coercitivos que nacen de la propia fuerza que tiene el derecho en tanto que rige milenariamente la vida de esos pueblos. Por lo tanto, hay un gran componente de espontaneidad más que de coacción. Ésta, en nuestro derecho, ya no es algo excepcional, como teóricamente se lo había establecido, sino casi normal: la regla es que cumplamos la norma bajo la amenaza.

■ Las previsiones constitucionales

La nueva Constitución, aprobada en 2009, pretende romper el molde monoétnico, monocultural y monista en términos jurídicos que arrastraba las constituciones que configuraban la organización judicial y la concepción del derecho desde 1825.

La ruptura con el Estado monoétnico y monocultural está pincelada desde el preámbulo de la Constitución que consagra el pluralismo jurídico como uno de los elementos esenciales para distinguir el anterior Estado de este Estado postcolonial o que rompe el esquema colonial. En ese sentido, es central el artículo 2 de la Constitución, el cual sienta las bases del reconocimiento estatal de la justicia indígena originario campesina.

Por las declaraciones que escuchamos en los últimos días, también me parece fundamental que se tenga claro que el sistema jurídico indígena —así como otros derechos legislativos, políticos y otros a los cuales están accediendo los pueblos indígenas— corresponde no a una concesión o entrega de parte del Estado, sino al reconocimiento de un sistema vigente, desconocido y negado durante muchos años. Además, está protegido y tutelado por las convenciones internacionales de derechos humanos que entienden de aquella manera el reconocimiento estatal y asumen que el derecho indígena no nace a partir de aquél.

Esto nos lleva a la vieja discusión en la Asamblea Constituyente de si estamos hablando de un derecho originario o de un derecho derivado; es decir, si deriva del reconocimiento constitucional o lo antecede. Claramente, el artículo 2 declara la existencia precolonial de los pueblos indígenas y el dominio ancestral sobre sus territorios, lo que conlleva que tengan autonomía, autogobierno y un sistema de justicia propio, y haya el reconocimiento de sus instituciones. Así la Constitución deja claro desde el principio cómo deben entenderse el resto de sus previsiones.

Otro elemento a destacar, como base del reconocimiento estatal del sistema jurídico indígena, es el artículo 30, numeral 14, de la Constitución. De manera ya específica plantea como derecho fundamental de los pueblos indígenas el “ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde con su cosmovisión”. En el régimen de estructura y organización territorial del Estado, el artículo 304, numeral 8, reitera ese elemento¹.

La justicia indígena originario campesina está reconocida de manera específica en el artículo 179 de la Constitución y en el artículo 4 de la Ley del Órgano Judicial. Ambas normas señalan que la función judicial es única, pero que se ejerce a partir de cuatro jurisdicciones específicas: la ordinaria, la agroambiental, la especial y la indígena originario campesina. Cabe destacar que esas cuatro jurisdicciones, de manera marcada la ordinaria y la indígena, tienen igual jerarquía.

■ La importancia del territorio

¿Qué es lo que funda el ejercicio de este tipo de justicia? El vínculo particular que hay entre personas —entre ciudadanos indígenas individualmente reconocidos como tales— y el derecho colectivo a regirse por este sistema.

Tenemos dos formas de reconocimiento —internacional y constitucional— de los derechos de los pueblos indígenas, en tanto personas consideradas individualmente y en tanto colectivos de personas vinculadas entre sí por historia, tradición, derecho, instituciones, autoridades, etcétera. Los une un vínculo particular y ese es el porqué del reconocimiento.

Y acá traigo a colación el tema de la vinculatoriedad. Aunque ésta no se plantea expresamente en la Constitución, sí lo dicen las convenciones internacionales de los derechos de los pueblos indígenas: la vinculación existe en términos personales y en términos territoriales (colectivos). El sistema jurídico indígena tiene una vigencia territorial en tanto esas personas viven en ese territorio.

Veremos en la discusión si se plantea que este derecho, como el derecho internacional privado, alcanza a las personas por fuera de su territorio; algo así como que “me llevo mi derecho fuera del ámbito territorial donde éste rige”.

1 El artículo menciona que entre las competencias exclusivas que podrán ejercer las autonomías indígenas originario campesinas está el “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”. (N. del E.).

Lo que a mí me interesa resaltar es que este vínculo entre pueblo indígena y territorio tiene que ver con el derecho a la vida. Por eso, disculparán la alusión al súper caso que hace un mes y medio está presente en Bolivia: el TIPNIS, y la afectación de ese territorio por un proyecto carretero. El primer derecho violado acá no es el de la consulta, sino el derecho al territorio y a la vida, en tanto que hay una vinculación directa de los pueblos indígenas con sus territorios. Y ese vínculo especial está protegido no sólo por las convenciones internacionales de derechos humanos, sino además, por la jurisprudencia que sentaron los organismos internacionales al interpretar estas convenciones.

Los tres ámbitos de reconocimiento de este derecho son, como señala la Constitución, de orden personal (por el vínculo mencionado), de orden material y territorial.

■ Crítica a tres artículos de la Ley de Deslinde

Sobre la Ley de Deslinde, iré directamente a la definición del alcance y reconocimiento de la jurisdicción indígena originario campesina. El artículo 7 la define como la potestad de los pueblos indígena originario campesinos de administrar justicia de acuerdo con su sistema propio, a través de sus autoridades y en el marco de la Constitución. Este es un reconocimiento, en mi criterio, un poco restringido.

Esta es una ley que contó con una amplia consulta y una elaboración colectiva en la que intervinieron organizaciones indígenas y campesinas de tierras altas y tierras bajas. Sin embargo, el proyecto entregado por la Comisión al pleno de la Asamblea Legislativa era diferente al que se discutió con las organizaciones. Así, los asambleístas indígenas presentaron sus observaciones a varios artículos.

Me quedaré sólo con el 5, 6 y 10. Los resalto por dos cosas: por su contenido y porque las observaciones sobre ellos han sido presentadas por las mismas organizaciones, en febrero, al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra. La iniciativa no sólo tuvo acogida en la delegación estatal, encabezada por la ministra de Justicia, Nilda Copa, sino además en el mismo Comité, que hizo una recomendación especial sobre la ley. Eso nos ha abierto una puerta para modificar la norma. Ojalá que después del conflicto que tenemos haya espacio para esto².

Con relación al artículo 5, de “respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales”, se han presentado observaciones a los párrafos III y IV. En ellos se limitan las sanciones que pueden aplicar las autoridades indígena originario campesinas. Están redactados en términos negativos: qué no se puede sancionar, qué no se puede hacer. Citaré textualmente:

III. Las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina no sancionarán con la pérdida de tierras o la expulsión a las y los adultos mayores o personas en situación de discapacidad, por causa de incumplimiento de deberes comunales, cargos, aportes y trabajos comunales.

IV. Todas las jurisdicciones reconocidas constitucionalmente, prohíben y sancionan toda forma de violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres. Es ilegal cualquier conciliación respecto de este tema.

El primer párrafo entra a regular aspectos internos de la jurisdicción indígena. No es que queramos socapar abusos, que muchas veces se dan en las comunidades con cargo a la aplicación

2 El expositor no dio detalles sobre sus observaciones al artículo 6, cuyo texto es el siguiente: “(Prohibición de la pena de muerte). En estricta aplicación de la Constitución Política del Estado, está terminantemente prohibida la pena de muerte bajo proceso penal en la justicia ordinaria por el delito de asesinato a quien la imponga, la consienta o la ejecute”. (N. del E.).

de la jurisdicción indígena originario campesina, pero hay mecanismos tradicionales de aplicación de sanciones que no contemplan lo planteado en ese párrafo; así lo entendió el Comité y el Estado. Hay múltiples casos con relación a los adultos mayores. Uno típico en la cultura guaraní es la acusación de brujería y un conjunto de cosas propias de su cultura que, muchas veces, merecen cierto tipo de sanción, pero que debido a esta ley no se pueden aplicar.

Con relación a la violencia contra niños, adolescentes y mujeres. No es que esté a favor de eso, pero si entendemos en términos generales la violencia, la penal es una violencia jurídica aplicada contra una persona por haber transgredido el orden legal. Violencia no siempre quiere decir agresión física. La restricción de cualquier derecho como sanción por haberlo violado es una violencia del ordenamiento jurídico; no quiere decir golpear o pegar físicamente. Además, esta prohibición del ejercicio de la violencia se la ha extendido a todas las jurisdicciones legalmente reconocidas.

Sin niños, niñas, adultos mayores, adolescentes y mujeres, la jurisdicción indígena sería aplicable a hombres de entre 18 y 55 años; una restricción totalmente inconstitucional y desmarcada de los sistemas jurídicos indígenas. Creo que aquí se ha pretendido, en el buen sentido, resguardar a sectores que son históricamente abusados en otras culturas, en diferentes culturas. Además, se han introducido esos párrafos de manera inconsulta. Me parece que hubo un error y por eso se ha presentado la denuncia al Comité de las Naciones Unidas.

Las otras observaciones se refieren al artículo 10 y la restricción que éste impuso a la jurisdicción indígena en el ámbito material. Esta es una de las reservas de ley que establece la Constitución a la Ley de Deslinde Jurisdiccional, y en ésta se han establecido restricciones sobre el ámbito penal, civil, comercial y laboral. Si hay algo en las comunidades indígenas —por lo menos en las que tenemos experiencia, principalmente de tierras bajas— en lo que hacen ejercicio de resolución de conflictos y aplicación de su sistema jurídico, es en los ámbitos civil y comercial, y en asuntos domésticos y laborales; si bien éste es un derecho público, se le está sustrayendo a las futuras autonomías indígenas posibles competencias.

Son varios tipos penales que salen de la competencia material del sistema jurídico indígena (que en este momento están vigentes en la práctica) y que hacen que esta ley sea imposible de aplicar ahora.

Coincido en que la Ley de Deslinde Jurisdiccional no debía ser de separación, sino de articulación. Debía encontrar en el ejercicio de la función judicial puntos comunes y de coincidencia entre las diferentes jurisdicciones, y establecer mecanismos claros, concretos y prácticos de coordinación y cooperación entre aquéllas. En esto, la ley es realmente muy magra y pobre. Con respecto a la coordinación, sólo nos dice que se fomentarán espacios de diálogo, que se va a garantizar el acceso a la información entre jurisdicciones y que habrá mecanismos de cooperación entre ellas como la remisión mutua de información.

Ante estas falencias, las organizaciones indígenas llevaron sus reclamos a Ginebra y el Comité ya hizo sus recomendaciones. En el punto número 22 del informe al Estado, el CERD ve con interés la coexistencia de las diferentes jurisdicciones legalmente reconocidas en Bolivia, aunque lamenta que la exclusión a la justicia indígena de tratar ciertos ámbitos de vigencia personal, material y territorial no se adecúa a la Constitución, por lo que recomienda una modificación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

■ La consulta se deriva de la libre determinación y ésta del territorio

Ahora paso al derecho a la consulta. En estos días es importante tener claro en qué consiste. En primer lugar hay que tener en cuenta que el sistema jurídico indígena y todos los otros derechos indígenas reconocidos, como el derecho a la consulta, parten de una base fundamental: el ejercicio de la libre determinación, reconocido por la Constitución y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La libre determinación, además de dar fundamento a la exigencia del derecho a la consulta, se vincula con el territorio. Insisto, de él nacen todos los derechos. Así, la vigencia territorial es la vinculación entre territorio y vida, identidad sociocultural y ejercicio de derechos.

La consulta está reconocida por instrumentos internacionales y nacionales: el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT³, varios artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los artículos 30 y 3 de la Constitución, y otras normas vigentes en el país.

La consulta consiste en llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas, no es un saludo a la bandera ni se hace con la anticipada intención de que sus resultados no serán tomados en cuenta. Ahí radica la vinculatoriedad del resultado de un proceso de consulta. Ese es un elemento central.

■ Los requisitos

La consulta tiene los siguientes elementos centrales: primero, debe ser previa, y para que así sea también debe ser informada; en general, para que alguien preste su consentimiento debe estar informado con anticipación. El Estado violenta el proceso de consulta si quiere obtener un consentimiento de los pueblos indígenas sin informarlos previamente sobre el asunto.

La consulta debe ser culturalmente adecuada. Por eso los compañeros que ahora están marchando demandan que la consulta se haga aplicando normas y procedimientos propios y que puedan ser entendidos por ellos. Al respecto, quiero hacer un paréntesis. La visita que hizo nuestro presidente [Evo Morales] al TIPNIS tuvo como resultado que las comunidades, en su idioma —no en español— y con esa forma indirecta que tienen los pueblos indígenas de decir las cosas, le expresaron que no quieren ni están de acuerdo con la carretera. Él no lo entendió así; los funcionarios que fueron allá creyeron que la consulta se trataba de amontonar a gente que salte, cante y agite banderas. Entonces, ese no fue un proceso culturalmente adecuado en el que se permitiera a las personas expresarse y aplicar sus propios procedimientos de decisión; fue una consulta ilegal e inconstitucional.

La consulta tiene que hacerse de buena fe. Este requisito tiene que ver con quiénes son los sujetos de la consulta: los titulares del derecho al territorio. No son todos los que viven ahí, sino los titulares del derecho y de la decisión que afectará al sitio donde viven estas personas.

Otro elemento es el deber de acomodo. Es el deber que tiene el Estado de respetar los resultados de la consulta y, además —al ser una consulta previa e informada—, de modificar el proyecto antes de su ejecución, de flexibilizarlo o, de última, hasta cancelarlo para que no afecte la existencia del pueblo en cuestión. Los pueblos indígenas son reconocidos constitucionalmente, por lo tanto,

3 El artículo 6.1.a indica que al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. En el mismo artículo, el parágrafo 2 menciona que “las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. El Convenio fue ratificado por el Estado boliviano en 1991 a través de la Ley 1257. (N. del E.).

no sólo forman parte de los colectivos sociales, sino de los principales compromisos de respeto legal que tiene el Estado.

Consentimiento obligatorio. De acuerdo con la Relatoría de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, en todos los casos se exige consentimiento de los indígenas. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el consentimiento sólo es exigido en caso de que se pretenda depositar residuos tóxicos en los territorios (si los pueblos indígenas no están de acuerdo con eso, el Estado no lo puede hacer); si un proyecto o cualquier tipo de acción implica el desplazamiento o la migración de comunidades; y si el proyecto afecta definitivamente la vida, la identidad y subsistencia de un pueblo en un territorio.



Que el derecho indígena sea transversal, pero no al punto de hacerse invisible

No podemos concebir que los abogados desconozcamos el otro sistema jurídico vigente en el país y nos aboquemos solamente al conocimiento del sistema ordinario. ¿Podría darse la situación de que a partir del próximo año las facultades de Derecho enseñen la materia de sistema jurídico originario, o el nombre que quieran ponerle? (Eddy Jaldín Medrano, abogado y docente de la materia de Derecho Indígena Originario en la Universidad del Plan 3.000).

Si somos un Estado plurinacional, ¿por qué no unir a lo indígena como parte nuestra y ya no tocarlo como “tema indígena”? El doctor William Tórrez⁴ decía que será muy difícil que los dos sistemas de justicia se compatibilicen; claro que sí porque siempre tendremos una barrera de por medio: los abogados aplican científicamente la justicia y los indígenas la aplican por usos y costumbres. (El hecho mismo de llamar “usos y costumbres” me parece peyorativo, los indígenas en la Asamblea Constituyente debieron sacar ese término) ¿Cómo cree que podríamos mejorar la Ley de Deslinde Jurisdiccional para que los bolivianos asumamos nuestra ciudadanía plurinacional? ¿Hay la posibilidad de que en las universidades se estudie a la justicia comunitaria no como una materia más, sino asumirla como una norma, de modo que el futuro abogado —sea indígena o no indígena— tenga conocimiento para actuar en este país plurinacional, y no se hable de deslinde: hasta aquí llega lo indígena y desde aquí, nosotros? (Ángel).



Dado que en la estructura funcional del Estado hay un capítulo especial para este tipo de justicia, es imperativo que ésta se establezca como una de las materias importantes a ser impartidas para la futura carrera judicial. Me parece importante que se dicte una materia como esa de la Universidad del Plan 3.000, un barrio tan emblemático para quienes pensamos de manera diferente en esta ciudad [Santa Cruz de la Sierra].

Se discutió mucho en los años 90 y, sobre todo, durante la Asamblea Constituyente sobre si tratar como tema diferenciado a lo indígena. Esa fue la lógica de muchos países y de una parte de la

dirigencia indígena que en esa década pretendía circunscribir lo indígena a algo especial y hasta folklórico. Eso era posible en países donde la población indígena es muy reducida y había que tratarla como a una minoría; sin embargo, es a la inversa en Bolivia.

Parafraseando a René Zavaleta Mercado, los pueblos indígenas no sólo son una población mayoritaria, sino que además, para el caso de tierras bajas, han tenido gran impacto en el Estado. Con sus defectos, creo que eso ha quedado bien plasmado en la Constitución. Por ello, también soy de la idea de que lo indígena se haga transversal; no que se lo especialice o se lo circunscriba como algo exótico o se lo asimile como planteaba el Convenio 107 de la OIT, sino que se lo integre. Pero ojo, que al hacer transversal al derecho indígena, no se lo haga invisible ni se le quite la pluralidad y especialidad que tiene.

Sobre los usos y costumbres, eso no quedó en la Constitución; ahora se llaman “normas y procedimientos propios”. El término usos y costumbres lo trajeron los españoles con la Colonia y se origina en el derecho foral medieval europeo. En el derecho positivo romano los usos y costumbres eran una fuente de derecho, aunque marginal y circunscrita a ciertos aspectos. Nosotros recuperamos las normas y procedimientos propios, en tanto que sistema jurídico; no sólo normas propias para resolver conflictos menores, como decía la Constitución de 1994⁵.

Con relación a las mejoras a la Ley de Deslinde Jurisdiccional, me parece que ésta fue elaborada de manera participativa, pero se aprobó otro proyecto. Entonces, debería retomarse la línea que imprimieron la ministra de Justicia, Nilda Copa, y la viceministra de Justicia Indígena Originario Campesina, Isabel Ortega, ambas aún en funciones. Ellas fueron protagonistas del impulso altamente participativo a la elaboración de la ley.

¿Qué debería ajustarse? El sistema de sanciones: hay delitos que a la jurisdicción indígena se le ha impedido conocer. Además, no hay una precisión de hasta dónde llega la justicia y con respecto a quiénes. Se deben establecer de manera clara los mecanismos de coordinación y cooperación, y necesitamos reglas bien claras para que los jueces ordinarios y los sistemas jurídicos sepan dónde empieza y dónde termina la competencia de la jurisdicción indígena y qué es lo que ésta debe conocer. Eso no es discriminar ni separar: los jueces y tribunales ordinarios deben estar capacitados para saber cuándo no pueden conocer ni juzgar una situación y deben derivarla a quien corresponda. Y, a la inversa, también las autoridades tradicionales deben saber cuáles son las materias que pueden conocer.

Cito un caso que me tocó estudiar en el Isono, a partir de una entrevista que hicimos en el cuartel de Charagua, el “Boquerón”. Éste es el primer órgano de la policía asociado a los juzgados. Es decir, el poder policial lo ejerce, en parte, el comandante del Boquerón, y éste sabe perfectamente hasta dónde puede intervenir —eso no está escrito— y qué cosas las comunidades del Isono conocen y resuelven. Él sabe cuándo no meterse, y las comunidades saben cuándo derivarle casos del Isono a Charagua porque funge como autoridad delegada para conocer esos casos. Sobre este tipo de procedimientos debió centrarse la Ley de Deslinde Jurisdiccional y no en artículos que confunden y hacen inaplicable esa norma.

Si bien el Convenio 169 de la OIT y la Constitución establecen la consulta, para sacar adelante al país éste debe crecer y debe haber carreteras de exportación. En la Asamblea Constituyente, en la Comisión de Recursos Naturales, el Conamaq [Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu] planteó que los recursos naturales sean derecho exclusivo de los pueblos indígenas. Hoy

5 El artículo 171, parágrafo III, de la Constitución de 1967, reformada en 1994 indica lo siguiente: “Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado”. (N. del E.).

se quiere hacer eso. Bolivia es un país que exporta materia prima y que hoy avanza en un proceso de cambio, así que debe tomarse en cuenta que los recursos naturales son de todos los bolivianos y no de algunos grupos.

Estamos de acuerdo con que se respeten los derechos de los pueblos indígenas, pero no estamos de acuerdo que con el pretexto de que no pase una carretera [por el TIPNIS] se utilicen niños y se busque confrontación, como ya estamos viendo hace mucho tiempo en las marchas (...). Para nadie es desconocido que Bolivia tiene que ir a una revolución industrial y ser una potencia en Sudamérica cuando industrialice sus recursos naturales. (Juan de Dios Mamani Cáceres, secretario general de la Confederación de Trabajadores Rurales de Bolivia)

Algo, por lo menos, rescatable de aquel viejo sistema o visión neoliberal fue que supo sintetizar una visión de desarrollo que integre el progreso con el respeto a los derechos humanos y el medio ambiente. Enfrentar progreso con derechos humanos, o desarrollo con conservación ya no es una ecuación posible. Eso no está ajustado ni siquiera a lo que la anterior Constitución y el anterior Estado pretendían dejar de lado.

Creo que las necesidades y anhelos de industrialización y progreso deben concretarse en propuestas acordes con el nuevo Estado, el cual está imbuido de una nueva teoría mucho más desarrollada que la planteada previamente, porque integra de manera decisiva y contundente, ya no la visión del desarrollo sostenible, sino la visión del vivir bien. Es una superación de aquella concepción porque conjuga derechos, medio ambiente, sociedad y economía.

Parecía natural haber dejado la visión desarrollista e ingresar a una visión del desarrollo sostenible más avanzada; parecía un cambio lógico y natural. Pero ahora retornamos a una situación en la que se ignora el debate producido a mediados de los años 80 y principios de los 90. Por eso todo el mundo está como a contraflecha y preocupado porque pareciera que la Constitución y la normativa que se ha aprobado no tuvieran sentido o no se entendiera cómo aplicarlas. A partir de los discursos de varios compañeros y funcionarios mejor convendría agarrar la Constitución de 1967 o irnos a las reformas de 1938. Pero, incluso, el establecimiento de las reglas fundamentales del Estado social de derecho, con Busch, ya era una evolución con respecto a los discursos que ahora oímos.

Los pueblos indígenas estamos marchando de forma pacífica, no estamos bloqueando, no es nuestra costumbre. ¿Cómo, a partir de esta marcha, podemos exigirle a nuestro gobierno nacional que cumpla los instrumentos jurídicos que nos amparan y que ahora se nos niegan? (Francisca, guaraní).

La Constitución establece el derecho a la consulta, por lo tanto, son leyes nacionales que el Estado tiene que respetar, así que antes de ir a una instancia internacional hay que agotar las vías nacionales. Eso se puede hacer por la vía administrativa: hay varios órganos competentes para hacer respetar la consulta, entre ellos, está la ABC [Administradora Boliviana de Carreteras], el Ministerio de Obras Públicas o el Viceministerio de Medio Ambiente. Si obtuviéramos una negativa de estos órganos tendríamos que ir a una instancia contencioso administrativa o directamente constitucional porque están siendo lesionados derechos fundamentales. Sólo luego de eso, se abriría la posibilidad de acudir a una instancia internacional.

De todos modos, los pueblos indígenas han apelado a mecanismos no judiciales de ciertas instancias internacionales: al sistema de las Naciones Unidas y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la que solicitaron medidas de protección para la marcha. En este momento hay fuertes enfrentamientos en el norte amazónico por el desbloqueo de un grupo solidario con la marcha, así que es necesario y urgente que, además de los esfuerzos por entablar un diálogo, se emprendan esas acciones judiciales. No se hizo eso hasta ahora porque uno confía en que está en un Estado plurinacional y que las normas deben ser espontáneamente garantizadas y cumplidas por éste, sin necesidad de acudir a un órgano de justicia.



William Tórrez Tordoya

Abogado y presidente del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz.

Desde enero, habrá profundas controversias entre jurisdicciones

Según el expositor, la Ley de Deslinde Jurisdiccional no permite identificar con claridad los asuntos que tratará la jurisdicción indígena originario campesina, ni el espacio donde ésta trabajará, ni las personas sobre las que tendrá potestad. La Ley del Órgano Judicial, que se aplicará desde enero de 2012, tampoco define límites de acción, por lo que el disertante asegura que desde esa fecha surgirán conflictos de competencia entre la justicia ordinaria y la indígena, que sólo podrá resolver el Tribunal Constitucional.

Trataré de hacer una exposición estrictamente técnica de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

El hecho que la Constitución recoja como uno de sus institutos importantes la jurisdicción indígena originario campesina es un verdadero reconocimiento de los derechos que les asisten a las naciones indígena originario campesinas. Por muchísimo tiempo se ha desconocido la práctica jurídica para la solución de problemas que tienen las 36 naciones y otras que no fueron incorporadas en la Constitución.

No obstante, en mi concepto, son muy escasas las disposiciones de la Constitución referidas a la jurisdicción indígena originario campesina: los artículos 30 y del 190 al 193. Éstos hacen una suerte de relato de derechos y principios que asisten a esa jurisdicción y que deben ser delimitados por una norma especial a la que llamamos Ley de Deslinde Jurisdiccional. Sin embargo, esa ley, como acaba de indicar mi antecesor [Leonardo Tamburini], vuelve a incurrir en una serie de generalidades, plantea contradicciones y no aclara de manera debida aspectos elementales como la jurisdicción, la competencia y el territorio.

■ Generarán conflicto las indefiniciones sobre qué juzgar, dónde y sobre quiénes

Si vemos desde un punto de vista sociológico, la jurisdicción podría entenderse como el espacio jurídico y geográfico en el que, para este caso, vive una nación indígena originario campesina. Pero, desde un punto de vista legal, la jurisdicción no es otra cosa que la potestad del Estado para administrar justicia a través de sus órganos, en este caso, el órgano judicial.

Así, debo decir con claridad que entre la justicia ordinaria y la indígena originario campesina, llegado el momento, habrá una suerte de pugna debido a que el legislador que aprobó la ley no determinó con claridad los límites de la jurisdicción indígena originario campesina y los hechos que serán sometidos a conocimiento de la autoridad respectiva. Estoy absolutamente seguro que los primeros días del próximo año tendremos dificultades.

Tal vez el legislador, al dictar esta ley, no meditó debidamente los problemas que con seguridad surgirán a partir de enero de 2012: habrá profundas controversias y conflictos de competencia entre la justicia ordinaria y la indígena originario campesina que, seguramente, derivarán en amparos constitucionales. Habrá que echarle la carga al Tribunal Constitucional para que, dentro de su función de control de constitucionalidad, establezca líneas jurisprudenciales y trate de reparar las falencias que trae consigo la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

De todos modos, en sus escasos cuatro artículos, la Constitución establece como principios la coordinación y la cooperación entre las justicias indígena originario campesina, la ordinaria, la agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente establecidas.

La Ley de Deslinde no crea el mecanismo para determinar qué delitos serán conocidos por los miembros de las diferentes naciones indígena originario campesinas. Pareciera que por mandato constitucional deberían conocer absolutamente todos los delitos que se produzcan en su territorio y que hayan sido causados por personas que pertenezcan al grupo originario que habita el lugar. Sin embargo, la norma no establece cuál será el ámbito jurisdiccional en el que se resolverán delitos en los que intervengan personas de dos grupos originarios: ¿Cuál jurisdicción tendrá la preeminencia? ¿A cuál de ellas se someterá la persona?

Entiendo que aún es posible reparar las deficiencias que he descrito. Estamos en un momento de elaboración de nuevas leyes y, en ese marco, creo que habrá que hacer un nuevo estudio y un rediseño de la Ley de Deslinde.

■ Dificultades de conocimiento cultural

Pero eso no es todo, del mismo modo, si se analiza la Ley del Órgano Judicial que entrará en vigencia a partir del 1º de enero de 2012, ésta es totalmente genérica y no establece límites a la acción. Eso es sumamente peligroso porque dada la escasa experiencia en el ámbito de la justicia originaria será difícil su comprensión, por lo menos para quienes formamos parte de la administración de justicia ordinaria, si se toma en cuenta que la justicia indígena originario campesina se basa en leyes no escritas —entiendo que los procesos serán no escriturados— y que se rige por sus usos y costumbres, es decir, por su cultura.

Debe quedar claro que sí hay que esforzarse porque esto se cumpla: es un mandato constitucional. Además, existe el compromiso firme del Órgano Judicial y sus administradores de justicia de contribuir a que la justicia indígena originario campesina discurra con normalidad. No obstante entre las 36 naciones hay diferentes culturas y, como se regirán por sus usos y costumbres, para quienes administramos la justicia ordinaria será difícil conocerlas todas.

Es necesario hacerles conocer que habrá muchas dificultades que no se resolverán con los 17 artículos de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (artículos que, en muchos casos, se reiteran sucesivamente). Me hubiera gustado desmenuzar cada uno de los artículos, pero eso nos tomaría bastante tiempo, así que he hecho de manera general un esbozo de la ley y los problemas que encararemos. Urge hablar con claridad sobre eso porque más adelante será complicado resolver los problemas. Tal vez aún es tiempo para plantear soluciones.

■ Generalidad en la Constitución

Con relación al derecho a la consulta —un tema que ha cobrado importancia por la marcha que emprenden los hermanos de tierras bajas— lamentablemente la Constitución es demasiado escasa en puntualizaciones. El artículo 343, que se refiere con mayor claridad al asunto, establece que “la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado [sic] previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente”.

Sin embargo, por “población” no se refiere precisamente a nacionalidades indígena originario campesinas o a un grupo en particular, sino al conjunto de los bolivianos.

El país es signatario o es parte de convenios y tratados internacionales relativos a los derechos humanos. En el caso indígena, debemos mencionar al Convenio 169 de la OIT como uno de los pilares del derecho a la consulta. Éste, como se indicó en esta oportunidad, no es la concesión de ningún Estado, sino que se trata de un derecho humano. Por esa razón y debido a que los convenios y tratados forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad, el Estado boliviano tiene la obligación de observar ese derecho.

■ No se cumplió el derecho a la consulta con el TIPNIS

Desde un punto de vista estrictamente jurídico —no es un análisis político y yo no soy político—, si tomamos como ejemplo el caso del TIPNIS [Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure], el derecho a la consulta no ha sido cumplido. La consulta, de acuerdo con la Constitución, debe llevarse a cabo antes de que se apruebe un proyecto o se ejecute una obra, ya que los consultados deben tener la información suficiente para tomar sus decisiones: si el proyecto es viable, si no afectará a su medio ambiente, si no será contrario a su cosmovisión o si favorecerá a sus intereses.

Además, la autoridad ejecutiva nacional —el que debe consultar es el Estado— tiene la obligación no sólo de escuchar, sino además de tomar en cuenta y materializar las propuestas que le puedan hacer los consultados. Por mandato constitucional, los acuerdos y resoluciones que emerjan de la consulta son de cumplimiento obligatorio, lo que en materia legal se llama vinculatoriedad. Precisamente por eso, los consultados deben tener la suficiente información y, además, el tiempo necesario para meditar, analizar y establecer los alcances de la iniciativa que les plantean.

Si no se hace todo eso, sin duda se están violando los derechos humanos de las personas a quienes no se consulta. Como Bolivia es parte de tratados y convenios, seríamos pasibles a fuertes sanciones y sometidos a un proceso en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA [Organización de Estados Americanos] o en las Naciones Unidas. El derecho a la consulta es un derecho humano y constitucional que todos los gobernantes circunstanciales están obligados a cumplir.



El Tribunal Constitucional correría el riesgo de colapsar

Quisiera añadir a la necesaria comparación que hizo César Cabrera¹ entre la justicia ordinaria y la comunitaria algo más. Una de las características de la primera es la onerosidad, es decir, cuesta dinero, mientras que la justicia comunitaria es gratuita; es una gran ventaja. En la justicia ordinaria hay retardación —y el doctor William Tórrez lo sabe muy bien—, mientras que la jurisdicción indígena originario campesina resuelve los casos inmediatamente y sin costo. La justicia ordinaria busca la sanción corporal, la comunitaria busca fundamentalmente el resarcimiento del daño. Otro rasgo fundamental es que la justicia ordinaria —para nadie es un secreto— es corrupta, en cambio la comunitaria es proba; no hay el más mínimo rasgo de corrupción en las comunidades (...). (Eddy Jaldín Medrano, abogado y docente de la materia de Derecho Indígena Originario en la Universidad del Plan 3.000).

Quiero afirmar categóricamente que la justicia no es corrupta. Los abogados no podemos incurrir en el grave error de decir que la justicia es corrupta. Los que sí son corruptos, y eso tampoco se va a negar, son algunos administradores de justicia, contra quienes, de manera clara y contundente, nos hemos estado enfrentando. Prueba de ello es la cantidad de jueces, como nunca en la historia, que están reclusos en la cárcel de Palmasola.

Si somos un Estado plurinacional, ¿por qué no unir a lo indígena como parte nuestra y ya no tocarlo como “tema indígena”? Usted decía que será muy difícil que los dos sistemas de justicia se compatibilicen; claro que sí porque siempre tendremos una barrera de por medio: los abogados aplican científicamente la justicia y los indígenas la aplican por usos y costumbres. (El hecho mismo de llamar “usos y costumbres” me parece peyorativo, los indígenas en la Asamblea Constituyente debieron sacar ese término) ¿Cómo cree que podríamos mejorar la Ley de Deslinde Jurisdiccional para que los bolivianos asumamos nuestra ciudadanía plurinacional? ¿Hay la posibilidad de que en las universidades se estudie a la justicia comunitaria no como una materia más, sino asumirla como una norma, de modo que el futuro abogado —sea indígena o no indígena— tenga conocimiento para actuar en este país plurinacional, y no se hable de deslinde: hasta aquí llega lo indígena y desde aquí, nosotros? (Ángel).

Sin duda, las primeras experiencias nos hacen ver la necesidad de que los profesionales abogados tengan un conocimiento importante sobre la justicia indígena originario campesina. Y la única manera de conocer es incorporando esa materia en el plan de estudios o en el *pensum* de la universidad. Ello nos permitirá a los abogados conocer más ampliamente los alcances de la justicia comunitaria.

Los pueblos, al sufrir la violación de nuestros derechos, hemos empezado a reivindicarlos y comenzamos a elaborar desde abajo las leyes. Llegamos a la Asamblea Constituyente con propuestas trabajadas con la gente de todas partes del país. Así, se les puso a los assembleístas todo sobre la mesa para que ellos vean qué aprueban y qué no. Sin embargo, ahora vemos que aparecen

1 Ver su exposición en este mismo capítulo (N. del E.).

leyes otra vez de arriba hacia abajo y con un montón de falencias; leyes que no conocemos y que no van de acuerdo con la vivencia de los pueblos originarios, campesinos e indígenas.

Al escuchar de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, veo que hay grandes desventajas. Todos los pueblos, a lo largo y ancho del país, tenían sus usos y costumbres, y las sanciones eran con base en eso: en los conocimientos y saberes de las personas; no había nada que ver con lo jurídico, las cosas no pasaban por ahí. De alguna manera, la gente era sancionada para que no lo vuelva a hacer, así robe una gallina o un boliviano. Sin embargo, ahora las cárceles están disponibles y no vemos ningún resultado; a diario muere gente porque le atropellan sus derechos y no hay justicia. (Ninfa Velásquez, del Foro Vecinal).

Es cierto que en este último tiempo no se trabajan las leyes desde abajo hacia arriba. Lo correcto sería retomar la práctica, vale decir que las propuestas se desarrollen con los principales actores de cada ley. La Ley de Deslinde Jurisdiccional tendría que haber recogido los planteamientos y experiencias, tanto del sistema de justicia comunitaria, como del sistema ordinario. El aporte de ambos habría permitido tener una norma más completa. No quiero decir que sea una ley completamente mala, pero sí que debe ser complementada, fundamentalmente en la competencia material y territorial. De otro modo, habrá un choque de jurisdicciones y un conflicto de competencias que no sabríamos resolver, con lo que cargaríamos de trabajo al Tribunal Constitucional y en poco tiempo éste correría el riesgo de colapsar.

Al plantear la modificación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, ¿no se pretende la subordinación de la justicia indígena originario campesina a la justicia ordinaria? ¿Se busca que quienes tienen poder económico, cuando cometan un delito en una comunidad campesina o indígena, no se sometan al juzgamiento de un indígena o no hagan un trabajo comunitario²? No quisiera pensar eso. (Juan de Dios Mamani Cáceres, secretario general de la Confederación de Trabajadores Rurales de Bolivia).

No es posible que la justicia comunitaria sea un apéndice de la justicia ordinaria o se subordine a ésta. Por mandato constitucional ambas tienen el mismo rango y sus decisiones causan estado. Vale decir, la justicia ordinaria no está facultada para revisar los fallos de la justicia comunitaria y viceversa. La única instancia habilitada para eso es el Tribunal Constitucional.

Los pueblos indígenas estamos marchando de forma pacífica, no estamos bloqueando, no es nuestra costumbre. ¿Cómo, a partir de esta marcha, podemos exigirle a nuestro gobierno nacional que cumpla los instrumentos jurídicos que nos amparan y que ahora se nos niegan? (Francisca, guaraní).

El camino, desde mi punto de vista, es acudir al Tribunal Constitucional para que éste determine si se cumple o no el derecho a la consulta.

2 El artículo 9 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, sobre el "ámbito de vigencia personal" indica lo siguiente: "Están sujetos a la jurisdicción indígena originaria campesina los miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino". (N. del E.).

Este libro recoge una veintena de exposiciones de expertos, representantes de organizaciones sociales y autoridades judiciales, del gobierno y el Legislativo que participaron en el seminario nacional "Transformaciones Estatales: Avances, Dificultades y Desafíos", llevado a cabo los días 15, 20 y 21 de septiembre de 2011 en La Paz y Santa Cruz, y organizado por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA. La memoria ofrece, además, un extenso registro del debate generado, a partir de las preguntas del público asistente, sobre los cuatro temas principales del encuentro: bases del Estado plurinacional, autonomías, participación y control social, y deslinde jurisdiccional y derecho a la consulta. A través de lo expuesto y discutido sobre esos ámbitos, el lector podrá formarse una opinión bastante completa de cómo va la marcha estatal a tres años de la aprobación de la nueva Constitución.



Con el apoyo de:

