

Autogobierno indígena: esa buena idea

José Luis Exeni Rodríguez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La dilatada marcha

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

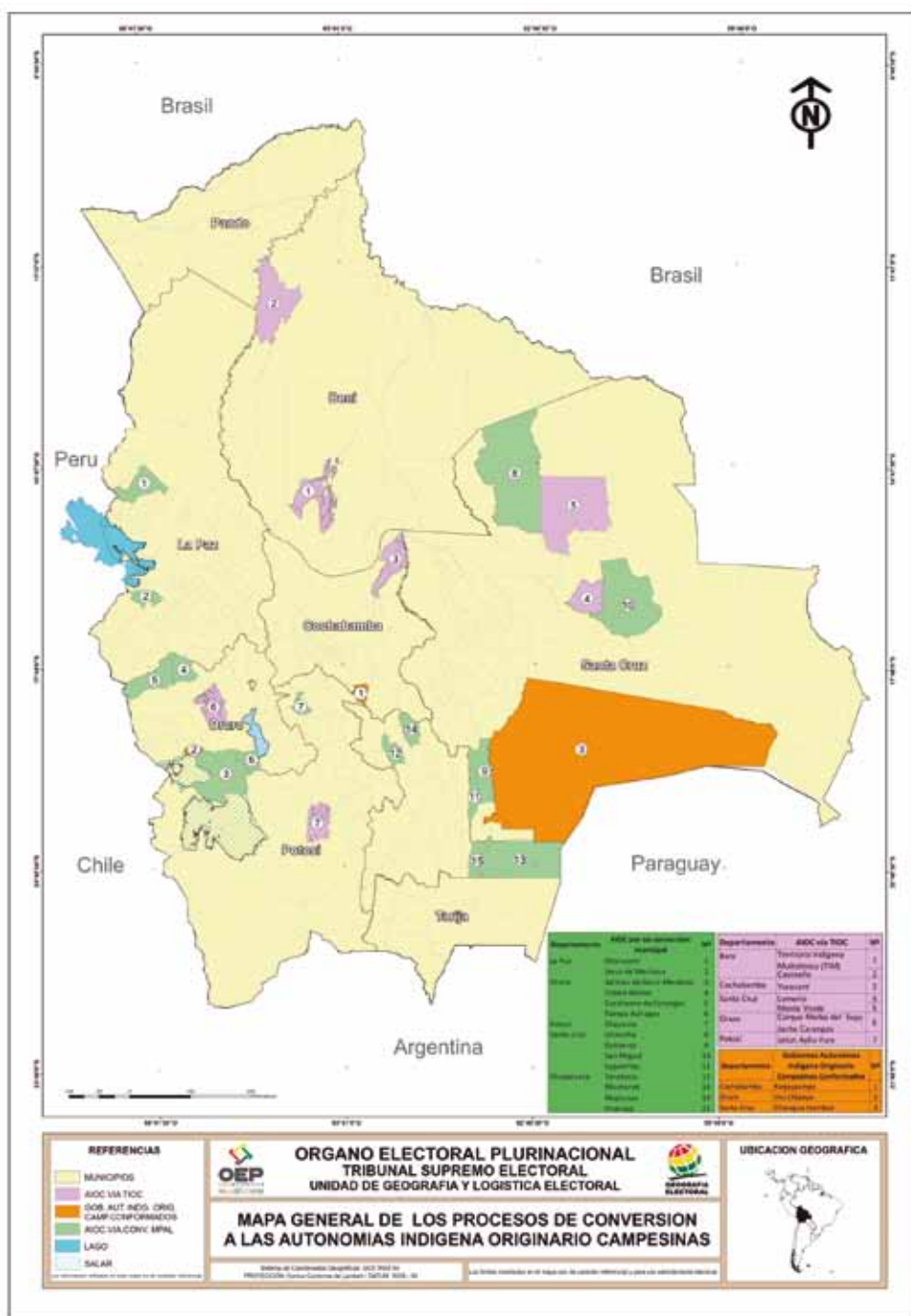
Hasta aquí el descriptivo/condensado recuento de esta larga marcha de casi una década. Claro que el panorama estaría incompleto si no damos cuenta de aquellos casos de municipios con población mayoritariamente indígena –algunos muy simbólicos, como Tiwanaku en La Paz– que, siendo potenciales AIOC, optaron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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Campo de tensiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El huracán horizonte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Colofón: ruta con/sin agenda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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