

Balance y escenarios prospectivos del Estado Plurinacional

Fernando Mayorga Ugarte

El Estado Plurinacional se fundó en enero de 2009 con la aprobación de la Constitución Política y la promulgación de las cinco leyes orgánicas a mediados de ese año, cuatro años después de la primera victoria electoral de Evo Morales que inauguró el *proceso de cambio*. Es decir, se trata de un modelo estatal que resulta comprensible solamente si se presta atención al proceso político de los doce años transcurridos desde diciembre de 2005.

Para evaluar el avance en la edificación del Estado Plurinacional y sus perspectivas, realizamos tres abordajes: 1) el inédito campo político donde se forja el nuevo modelo estatal, 2) el debate sobre el Estado en el siglo XXI, y 3) la construcción del nuevo andamiaje estatal y sus principios articuladores como proyecto. A partir de esta triple indagación reflexionaremos sobre las vicisitudes y perspectivas del Estado Plurinacional.

Un inédito campo político

Un rasgo peculiar del *proceso de cambio* es la conformación de un complejo y novedoso campo político como producto de la combinación de dos lógicas de distribución de los recursos institucionales del poder político.

En el pasado, desde la recuperación de la democracia, el juego político se limitaba a la *distribución horizontal del poder* circunscrita a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. La *democracia pactada* condensó ese esquema con el protagonismo de los partidos políticos.¹

En diciembre de 2005, precisamente cuando por vez primera un candidato presidencial vence con mayoría absoluta de votos y su partido obtiene la mayoría parlamentaria,

¹ Al respecto, revisar Exeni, José Luis (2016), *Democracia (im)pactada. Coaliciones políticas en Bolivia 1985-2003*. La Paz: Plural/CLACSO.

se instaure la *distribución vertical del poder* con la elección popular de prefectos, modificando notablemente el nexo entre el gobierno central y las regiones. Este hecho se formaliza con el reconocimiento constitucional del régimen de autonomías territoriales y la conformación de gobiernos departamentales desde los comicios subnacionales de 2010. Este es un dato crucial porque incide, antes y después, en el derrotero de la configuración del Estado Plurinacional. Para ilustrar este aserto evaluamos los rasgos que adquirió el campo político en las tres gestiones de Evo Morales.

La primera gestión de Evo Morales se caracterizó por una intensa polarización política debido a que el MAS, pese a que era fuerza mayoritaria, no dominaba la *distribución horizontal ni vertical del poder*. En relación a la distribución horizontal, entre 2007 y 2009, se dio una figura típica de “gobierno dividido” en la medida que el partido oficialista no controlaba las dos cámaras legislativas, puesto que el Senado estaba bajo el mando de partidos de oposición que se constituyeron en actores con relativa capacidad de veto. Una consecuencia de esta situación fue la negociación en torno a la aprobación de la convocatoria al referendo “de salida” para ratificar el nuevo texto constitucional aprobado en la Asamblea Constituyente. Esa aprobación se negoció a cambio de la modificación de varios artículos del nuevo texto constitucional, como aquellos que incluyeron el vocablo “república” con la intención de relativizar el carácter “refundacional” del proceso constituyente, uno de los principales ejes discursivos esgrimidos por el MAS. Así, la antinomia entre república y Estado Plurinacional se diluyó después de ser uno de los factores de intensa pugna discursiva entre oficialistas y opositores durante el proceso constituyente.

Respecto a la distribución vertical del poder, los hechos fueron más contundentes porque se forjó una coalición mayoritaria de prefectos opositores que, aliada con algunos comités cívicos, promovieron una propuesta de autonomías departamentales como antípoda del proyecto oficialista de Estado Plurinacional. Esa pugna provocó una aguda confrontación política y social en torno a los clivajes regional y étnico que derivó en la realización de un referendo —en 2008— por la revocatoria de mandato del presidente y de los prefectos, con resultados favorables al MAS. No obstante, el modelo de Estado incluyó las autonomías departamentales, pese a que el oficialismo esgrimía solamente autonomías indígenas. De esta manera, el Estado Plurinacional Comunitario y las autonomías indígenas expresan la articulación/superación del clivaje étnico, y las autonomías departamentales, la del clivaje regional. En suma, el diseño final del Estado Plurinacional no fue la concreción institucional de la voluntad mayoritaria oficialista en la Asamblea Constituyente, sino el producto de la interacción conflictiva entre el MAS y sus rivales en las dos dimensiones de distribución del poder político.

En la segunda gestión de Evo Morales, el MAS tuvo mayoría calificada en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa y el control de la mayoría de los flamantes gobiernos

autónomos departamentales. Fue una fase de despliegue de la capacidad hegemónica del MAS por su predominio en la dimensión horizontal y vertical de distribución del poder. De esta manera, sin negociar con la oposición parlamentaria, aprobó las leyes orgánicas que dieron forma al Estado Plurinacional: Ley del Órgano Judicial, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley de Régimen Electoral y Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Estas normas contienen algunos ingredientes problemáticos como, por ejemplo, la definición del carácter no vinculante de la consulta previa en contradicción con uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos por la CPE; o la posibilidad de la suspensión de autoridades departamentales electas, que fue utilizada de manera instrumental. El *decisionismo* presidencial fortaleció el centralismo por la precariedad institucional de los gobiernos departamentales y el mínimo avance en la elaboración de estatutos, inclusive en aquellas regiones que propugnaron las autonomías.

Un dato relevante es la conversión de la entidad electoral en Órgano de Estado porque se refuerza el *control contramayoritario*, aquel que se refiere a la vigilancia del accionar del poder ejecutivo, antes circunscrito al Tribunal Constitucional. Ante la ausencia de *control de tipo multipartidario*, aquel que se ejerce en el ámbito legislativo, debido a la mayoría calificada del MAS y la levedad de las fuerzas de oposición, este hecho no es irrelevante, como se pudo apreciar en el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016, que involucró a los cuatro órganos del Estado, tal como veremos en la lectura de la tercera gestión. En esta etapa, ante la ausencia de control multipartidario y la debilidad de control contramayoritario, las restricciones a las decisiones gubernamentales provinieron de las movilizaciones y protestas sociales: el caso del TIPNIS puso en evidencia las dificultades de plasmar los principios constitucionales del Vivir Bien² en políticas de desarrollo que no atenten contra los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Los avatares de la consulta previa al respecto son demostrativos de que la construcción de una nueva institucionalidad estatal no es lineal. La conflictividad social en esta gestión –gasolinazo, TIPNIS, jornada médica de ocho horas y la decepcionante votación en las elecciones judiciales– tuvo un efecto importante en la visión del oficialismo, puesto que el gobierno optó por modificar su vínculo con la sociedad (“cumbres sociales”) y el MAS dio un giro programático al adoptar la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 como referente de un modelo de desarrollo en ciernes. Un giro que puso en evidencia el carácter *minimalista* de la construcción del Estado Plurinacional.

La tercera gestión de Evo Morales presenta una nueva distribución del poder político: control oficialista en la dimensión horizontal –porque se reprodujo la mayoría calificada

2 Uno de los principios de la filosofía del Vivir Bien es convivir en armonía con la naturaleza a partir de retomar los valores ancestrales de las culturas de la región. La Constitución Política del Estado (2009) asume y promueve como principio ético-moral de la sociedad el Vivir Bien (*suma qamaña*, en aymara, es el de uso convencional, aunque el texto constitucional consigna varios términos que corresponden a otros idiomas indígenas).

oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional– y predominio opositor, aunque disperso, en la distribución vertical del poder. Las fuerzas de oposición ganaron tres gobernaciones y también las alcaldías más importantes y pobladas del país. El voto ciudadano, generalmente contrario al MAS en comicios subnacionales, se reiteró en septiembre de 2015 en los referendos departamentales con el rechazo a los Estatutos autonómicos en Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Potosí y La Paz. Así, en la actualidad, solamente Pando tiene estatutos aprobados. El voto urbano también fue decisivo en el referendo de febrero de 2016, cuando el NO se impuso en la consulta acerca de la reforma parcial de la CPE, que pretendía viabilizar la candidatura de Evo Morales en 2019.

En suma, el diseño final del Estado Plurinacional y las características de su implementación desde el año 2009 dependieron de la reconfiguración del campo político, que adquirió mayor complejidad con la implantación de la división vertical del poder que proporcionó, en algunas circunstancias, mayor protagonismo a fuerzas de oposición. De esta manera, el proyecto oficialista de nuevo modelo estatal sufrió alteraciones, como resultado de negociaciones con la oposición parlamentaria y regional, así como adaptaciones a las coyunturas críticas.

Avances y desafíos del Estado Plurinacional

La CPE entró en vigencia en enero de 2009 y las leyes orgánicas (Ley del Órgano Judicial, Ley de Órgano Electoral Plurinacional, Ley de Régimen Electoral, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y Ley Marco de Autonomías y Descentralización) fueron aprobadas en 2010, conformando el marco normativo del Estado Plurinacional. Han transcurrido nueve años y es necesario reflexionar acerca de la implantación del nuevo modelo estatal que enfrentó y enfrenta una serie de incentivos y restricciones donde resaltan obstáculos de diversa índole. En este ensayo nos concentramos en las instituciones formales, o en proceso de formalización, puesto que un abordaje sobre las conductas y percepciones de los actores involucrados exige estudios de caso que deben ser encarados para profundizar y matizar nuestra indagación.

En este acápite analizamos la complejidad del proceso de edificación del Estado Plurinacional a partir de recuperar algunas ideas planteadas por Guillermo O’ Donnell (2004), que señala que es preciso distinguir tres dimensiones para analizar un Estado: sistema legal, conjunto de burocracias y foco de identidad colectiva. Utilizamos esos criterios para analizar el caso boliviano, enfocando nuestra atención en la democracia intercultural y en las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) que, entre otros aspectos, son los tópicos que definen el carácter plurinacional del Estado boliviano. Este abordaje está precedido de un par de reflexiones acerca de la relación entre Estado, nación y democracia, y la distinción entre transición estatal y construcción institucional.

Estado, nación y democracia

El Estado es definido como:

(...) un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen [como] último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de los medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio. (O' Donnell, 2004: 151)

Para fines de nuestra reflexión, la noción de agencia no se limita a las entidades que conforman el aparato represivo del Estado, también involucra a normas e instituciones que están imbricadas en el funcionamiento estatal; tales como la Ley de Régimen Electoral y el Tribunal Supremo Electoral, o la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y el Viceministerio de Autonomías.

En esa definición de Estado se incluyen las dimensiones mencionadas, no obstante hacemos referencia a una cuarta faceta que O' Donnell incorpora posteriormente, precisando que:

El estado es un filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el 'adentro' y el 'afuera' del territorio y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. (O' Donnell, 2007: 3).

Es evidente que la nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006 modificó sustantivamente el papel del Estado boliviano como filtro ante la globalización, puesto que se trastocaron las relaciones con el capital extranjero a partir de un fortalecimiento de la autonomía relativa del Estado respecto a las empresas transnacionales y a los poderes fácticos (Tapia, 2009:), y sentó las bases de una matriz Estado-céntrica que está vigente desde hace doce años. Como señalan Cavarozzi (2004) y Garretón (1995), una matriz sociopolítica abarca las relaciones entre el Estado, el sistema de representación política y la estructura socioeconómica que comporta múltiples actores sociales con diversos intereses y valores culturales. Estas relaciones están mediadas por el régimen político que define las pautas para el procesamiento de las demandas y los conflictos sociales mediante un patrón institucional de gobierno (Garretón, 1995; Garretón *et al.*, 2004). Es evidente que el tipo de filtro que juega el Estado ante el mercado global y en las disputas geopolíticas depende de su matriz sociopolítica, lo que implica considerar sus dimensiones interna y externa.

En esa perspectiva, Fernando Calderón (2006: 26) señala que, desde principios de este siglo,

(...) el Estado gana en importancia estratégica pero se redefine para propiciar, a la vez, un posicionamiento de su economía en la competencia global y crear condiciones sociales de equidad y de institucionalidad interna para hacer sostenible esta inserción de las economías y de los recursos nacionales en la globalización. O sea, el tema es cómo se constituye un Estado, un 'Estado bisagra' entre lo interno y lo externo, un Estado que no juegue sólo a lo interno ni juegue simplemente a lo externo; tampoco puede ser una institución residual del mercado. El Estado tiene que jugar en el mercado, y tiene que jugar con la economía y con la sociedad.

Esta interpretación destaca un aspecto del Estado boliviano que no remite necesariamente a su carácter plurinacional, sino que pone de manifiesto la continuidad histórica del actual *proceso de cambio* respecto a la revolución nacionalista de 1952 y al nacionalismo revolucionario como doctrina de fortalecimiento del Estado, en consonancia con las nociones de soberanía e independencia, anticolonialismo y antiimperialismo, invocadas por el Movimiento al Socialismo (MAS).

Precisamente, esta faceta conduce a considerar la relación entre Estado, nación y democracia y sus mutaciones en el marco del Estado Plurinacional. La nación homogénea como expresión de "la bolivianidad" impulsada por el nacionalismo revolucionario desde mediados del siglo XX ha sido desplazada con el reconocimiento constitucional de la diversidad identitaria y cultural, expresada en la construcción discursiva de un sujeto plurinacional dotado de derechos colectivos: naciones y pueblos indígena originario campesinos. La inclusión de derechos colectivos en la CPE implica la ampliación del sistema de derechos y, por ende, una mutación de la noción de ciudadanía antes circunscrita al modelo liberal de corte individualista. La ciudadanía es un sistema de derechos, pero, además, denota un sentido de pertenencia a una comunidad política que se define, en términos convencionales, como nación. Así, en general, "los estados, incluyan o no un régimen democrático, proclaman ser... estados para-la-nación" (O'Donnell, 2004: 174), estableciendo una relación intrínseca entre Estado y nación; de ahí procede precisamente la definición convencional de Estado-nación. Sin embargo, la historia posterior a la independencia de los países de América Latina muestra que "no se trató de naciones en busca de un estado, sino de estados en busca de una nación" (Assies W., en O' Donnell, 2004: 183).

En el caso boliviano, el reconocimiento del carácter plural y diverso de la nación es una nueva forma discursiva para proporcionar un sentido de pertenencia a la comunidad política a una sociedad caracterizada por la profundidad del clivaje étnico, ahondada en algunas coyunturas críticas por el clivaje regional. En esa medida, la ampliación de la ciudadanía como sistema de derechos con la inclusión de los derechos colectivos implica proporcionar un nuevo sentido de pertenencia a la nación como comunidad política porque no solamente incluye la diversidad identitaria, sino también el pluralismo político,

jurídico, lingüístico, cultural y económico, con sus inevitables efectos institucionales. Es la idea de nación plural que corresponde a un Estado Plurinacional.

Esa doble mutación está vinculada a la ampliación de la democracia. Como destaca O’Donnell:

(...) la nación ha tenido [según Ramón Máiz, una ‘funcionalidad fundamental’] para la existencia y el funcionamiento de la democracia [puesto que] la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos los ciudadanos, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. (2004: 171)

La ampliación de la ciudadanía conlleva una serie de transformaciones normativas que se traducen en un nuevo modelo de democracia definido, en la Ley de Régimen Electoral, como democracia intercultural, que incluye tres formas de democracia: representativa, directa y participativa, y comunitaria, cuya combinación puede ser parcial o contradictoria, virtuosa o problemática. Por su parte, el reconocimiento de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos tiene una connotación territorial que incumbe al Estado, puesto que, como vimos, este involucra a una serie de instituciones y de relaciones sociales que, mediante un sistema de normas jurídicas, “normalmente penetra y controla el territorio”. En tal sentido, el reconocimiento de AIOC tiene efectos políticos e institucionales en la gestión del territorio por parte del Estado. En esa medida, la democracia intercultural y las AIOC definen el carácter plurinacional del Estado boliviano, no obstante, su implementación paulatina denota el tránsito de un modelo estatal a otro, lo que exige prestar atención a las persistencias y a las innovaciones, sobre todo institucionales y legales, puesto que la faceta referida a las relaciones sociales implica efectuar el análisis caso por caso.

¿Transición o construcción estatal?

¿Cuál es el ritmo pertinente de la implementación de un nuevo modelo estatal? En un balance previo hemos sugerido la idea de “construcción minimalista del Estado Plurinacional” para dar cuenta del lento avance en la creación de nuevas instituciones y agencias o en la transformación de las existentes mediante diversas combinaciones (Mayorga, 2014). Hemos realizado un balance de dicho proceso enfocando nuestra mirada en la democracia intercultural y las AIOC y, como punto de partida, consideramos que la noción de “construcción” tiene una limitación analítica, puesto que –aparentemente– se circunscribe a la edificación de nuevas “agencias” estatales, una perspectiva que exige una problematización afín a la complejidad del proceso posconstituyente.

Para tal cometido acudimos otra vez a O’Donnell, que señala que

(...) el principal tema de una reforma del estado debería ser el de para qué tipo de nación se propone que ese estado sea. Entre otras consecuencias, la respuesta que se dé

a esta pregunta determinará cuáles agencias serán o no ‘innecesarias’, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas. (2004: 177)

En el caso boliviano se han transmutado las ideas de nación, democracia y ciudadanía como parte de una fase que debe ser analizada en clave de continuidad histórica, puesto que no se trata de una “refundación” del Estado, sino de su transformación institucional en varios niveles del Estado. En ese sentido, se trata de una combinación entre sustitución, transición y construcción de instituciones y/o agencias estatales, lo que implica también una mezcla de adaptación e innovación institucional, por ende, de orden y cambio.

Bajo estos criterios realizamos un abordaje de las tres dimensiones del Estado Plurinacional.

Las dimensiones del Estado Plurinacional

En términos generales, el Estado es un *sistema legal* que se traduce en “un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales” (O'Donnell, 2004: 151). El Estado como un *conjunto de burocracias* se refiere a “organizaciones complejas [que] tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general” (p. 150). Finalmente, es un *foco de identidad colectiva*, puesto que quienes dirigen el Estado lo presentan como “un estado-para-la-nación” con la intención de lograr el “reconocimiento generalizado de un ‘nosotros’ que apunta a crear una identidad colectiva que... estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales” (p. 152). Nuestro abordaje presta atención al papel de las leyes e instituciones en su doble cariz, esto es, como incentivos o restricciones para la configuración de la nueva trama estatal; también al rol de las agencias o entidades estatales en la implementación de la nueva institucionalidad y a la capacidad del Estado para representar la diversidad identitaria y cultural de la sociedad en una comunidad política cohesionada.

Sin embargo, nuestro acercamiento es genérico, puesto que metodológicamente es preciso considerar que estas dimensiones son “históricamente contingentes, por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente” (p. 151). Solamente un balance específico de los avances y estancamientos en las diversas facetas de cada dimensión puede proporcionar los insumos pertinentes para evaluar la concreción del modelo estatal como una totalidad.

Sistema legal

El Estado Plurinacional como *sistema legal* tiene dos vertientes de signo relativamente opuesto. Por un lado, la CPE contiene un conjunto de normas y derechos que incentivan el cumplimiento de los objetivos planteados en las demandas de los movimientos campesino e indígena. Estas se expresan en los primeros artículos que definen los rasgos del Estado:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (art. 1)

El primer artículo incluye los elementos distintivos respecto al Estado forjado desde 1952 bajo las pautas del discurso del nacionalismo revolucionario y que promovió un modelo convencional de Estado-nación, que reconocía el mestizaje como identidad general homogénea y centralizaba el poder político. Es una manera de resolver el clivaje étnico y el clivaje regional a través de tres componentes discursivos: plurinacional (diversidad identitaria), comunitario (indígena y campesino) y autonomías (con cuatro modalidades institucionales: departamental, municipal, indígena y regional).

Esos elementos resaltan la diversidad social y cultural que se refuerza con el pluralismo en cinco ámbitos: político, económico, jurídico, cultural y lingüístico y se manifiesta en la interpelación y constitución de un nuevo sujeto portador de derechos colectivo que son definidos así:

Dada la existencia precolonial de las *naciones y pueblos indígena originario campesinos* y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley. (art. 2)

La realización de derechos colectivos tales como “autonomía”, “autogobierno”, “reconocimiento de sus instituciones” y “consolidación de sus entidades territoriales” pretende materializar la idea de “libre determinación”, que se convierte en un objetivo político posconstituyente. Los derechos colectivos del nuevo sistema legal son percibidos como un conjunto de incentivos para forjar una nueva ecuación entre Estado y sociedad a partir del reconocimiento de la diversidad y el pluralismo, sin embargo, su ejercicio enfrenta una serie de restricciones igualmente normativas y jurídicas. Asimismo, la conformación de gobiernos autónomos indígenas como un intento de profundización de la descentralización política enfrenta una serie de restricciones por parte de varias agencias estatales, ya sea por dilación premeditada, por inercia burocrática o por anacronismo reglamentario; aunque en algunos casos estas situaciones son enfrentadas por algunos pueblos indígenas con estrategias de adaptación, optando, por ejemplo, por aprovechar algunas pautas vigentes de la Ley de Participación Popular en la confección de las cartas orgánicas municipales (Plata y Cameron, 2017: 19-60)

En primera instancia, las leyes y decretos que se promulgaron para aplicar la norma constitucional introdujeron restricciones al cumplimiento de los derechos colectivos y a la implementación de instituciones acordes con los fines establecidos en la CPE. Este hecho, paradójicamente, se vincula con nuevas formas políticas que expresan una

ampliación de la democracia, tales como el referendo y la revocatoria de mandato, o la elección de magistrados mediante voto popular.

No obstante, las leyes orgánicas establecen limitaciones o circunscriben el alcance de los derechos colectivos y el cumplimiento de los fines y principios del propio Estado. Así, por ejemplo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece tres vías de conversión en –o formación de– autonomía indígena: municipio, territorio ancestral y región, sin embargo, el Estado ha promovido con más énfasis la conversión de municipios en autonomías y la primera experiencia fue en diciembre de 2009 con la realización de referendos para consultar a doce municipios que se adscribieron a la convocatoria. En el decreto que convocó a los referendos ya se establecieron ciertas restricciones, como las siguientes:

Que la jurisdicción actual del municipio corresponda históricamente a la territorialidad ancestral del pueblo indígena originario campesino... que la existencia de estos pueblos indígena originario campesinos fuera precolonial; que la población indígena originaria campesina del municipio compartiera identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. (art. 5)

Sin duda, el largo recorrido de trámites administrativos para demostrar esos requisitos –innecesarios, sin duda, pero demostrativos de la persistencia de la tradición positivista en las agencias estatales– fue un motivo de desaliento y explica por qué solamente una docena de municipios ingresaron a la primera consulta electoral para su conversión en autonomías indígenas. A ese primer escollo se suma el paso siguiente a la victoria del Sí con mayoría absoluta en el “referendo de conversión”. Este paso implica la elaboración del estatuto que –después de su aprobación mediante el ejercicio de normas y costumbres y el diseño de instituciones de gobierno acorde a las prácticas indígenas campesinas– tiene que pasar por el tamiz del Tribunal Constitucional Plurinacional que revisa la “constitucionalidad” del estatuto antes de que se convoque a la realización de otro referendo para su aprobación y puesta en vigencia. No es superfluo destacar que la convocatoria a referendos no depende del Órgano Electoral Plurinacional, sino de la Asamblea Legislativa Plurinacional que, a diferencia del otro órgano, tiene una agenda de trabajo donde lo electoral es episódico. De esta manera, es evidente que predominan los obstáculos respecto a los incentivos en el proceso de conformación de autonomías indígenas. Las otras rutas presentan similares o mayores problemas y, por esa razón, hasta la fecha solamente dos casos de conversión y un caso de tramitación –que también incluye un referendo aprobatorio de estatuto– han concluido su proceso de conversión en autonomía indígena.

Para confirmar este aserto acudimos a una analogía, porque algo similar acontece con la consulta previa. En la CPE es reconocida como parte de la democracia directa y participativa y está incluida entre los derechos colectivos (artículo 30, II, 15); sin embargo, en la Ley de Régimen Electoral se establece que “las conclusiones, acuerdos

o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda” (art. 39). De esta manera, el sistema legal del Estado presenta una doble faz, cuyo resultado es el predominio de obstáculos o rémoras de carácter normativo y administrativo que explican, en cierta medida, el carácter minimalista de la implementación del nuevo modelo estatal, por lo menos en el caso de las AIOC y, sin duda, en el pluralismo jurídico, puesto que no se ha avanzado más allá de la aprobación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

Conjunto de burocracias

Una mirada convencional sobre el Estado como conjunto de burocracias se enfocaría en el comportamiento de los funcionarios y en la trama de las disposiciones reglamentarias, pero no es nuestro propósito abordar esa faceta. No obstante, es preciso destacar que el Estado Plurinacional muestra un interesante cambio en la composición de su personal directivo y administrativo, con más presencia de jóvenes y mujeres, la mayoría autoidentificados como indígenas (Soruco, Franco y Durán, 2014). Sin embargo, no se han efectuado estudios rigurosos acerca de la calidad de la gestión pública ni de los procesos de implementación de políticas públicas que permitan establecer los quiebres y continuidades respecto al funcionamiento del aparato estatal heredado. Los casos de delito y corrupción denunciados y sancionados en los últimos años ponen en evidencia la permanencia de prácticas patrimonialistas y prebendales que caracterizan al Estado boliviano desde su fundación. De esta manera, prestando atención al Estado como conjunto de burocracias nos interesa resaltar el papel de las agencias estatales como “organizaciones complejas”, es decir, un conglomerado de instancias públicas que intervienen de múltiples maneras y en diversos niveles.

En relación a las AIOC, por ejemplo, varias entidades intervienen en distintas etapas de su implementación, tales como la Asamblea Legislativa, el Órgano Electoral, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Viceministerio de Autonomías y Descentralización. En algunos casos, viabilizan las solicitudes y apoyan los procesos; en otros, se convierten en obstáculos, puesto que sus personeros no están comprometidos con las demandas indígenas. A nivel de los gobiernos subnacionales existe un freno habitual, puesto que los Gobiernos Departamentales no consideran la articulación de las AIOC en sus planes de desarrollo y las autoridades de los Gobiernos Municipales son reacias a impulsarlas porque implicaría la pérdida de sus recursos de poder y su influencia en la toma de decisiones.

Foco de identidad

El Estado Plurinacional como *foco de identidad colectiva* ha fortalecido el sentido de pertenencia a la comunidad política bajo nuevas pautas, entre las que se destaca la

aceptación de la diversidad identitaria en el ejercicio de poder, en la administración gubernamental, en los espacios de representación política y en otros segmentos de la gestión pública. Asimismo, la doble nacionalidad, la adscripción indígena en la ciudadanía boliviana, el voto en el exterior o el reconocimiento de las comunidades interculturales ampliaron la idea de nación y pueblo; sin embargo, no es posible afirmar que el Estado ha cumplido uno de los fines y funciones que se menciona en el texto constitucional: “consolidar las identidades plurinacionales” (art. 9). En esa perspectiva, hace cinco años el gobierno adoptó la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 como un plan dirigido a cumplir metas de desarrollo para celebrar la fundación de la república en una línea de continuidad histórica que articula nacionalismo revolucionario e indigenismo plurinacional, como los ejes discursivos que definen su proyecto (Mayorga, 2014).

Este balance ratifica que el proceso de configuración del Estado Plurinacional tiene un carácter “minimalista”, aunque es necesario precisar en qué circunstancias se trata de transición, reforma o innovación institucional en un contexto caracterizado por la persistencia de rezagos estructurales, debilidad institucional e ineficiencia burocrática. Un estudio empírico de logros y estancamientos en las dimensiones mencionadas proporcionaría insumos para efectuar un diagnóstico apropiado que permita establecer la diversidad de ritmos en la edificación del nuevo modelo estatal. En lo que sigue realizamos una aproximación general sobre democracia intercultural y las AIOC.

Democracia intercultural y autonomías indígenas

La democracia intercultural es un dispositivo jurídico e ideológico que reconoce y combina tres formas de democracia. Como vocablo está en vigencia desde julio de 2010, cuando se promulgó la Ley de Régimen Electoral que consigna por primera vez ese término: democracia intercultural. Es un modelo afín al Estado Plurinacional porque las nuevas instituciones democráticas tienen como propósito incrementar la representatividad de las instituciones políticas y la participación ciudadana en los asuntos públicos (Mayorga, 2016).

La CPE reconoce tres formas o modalidades cuya conjunción define la democracia intercultural:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. (art. 11)

Es necesario distinguir, en la democracia directa y participativa, entre aquellas instituciones vinculadas a la toma de decisiones y la deliberación –como el referendo y la consulta previa, por un lado; y la asamblea y el cabildo, por otro–, y las ligadas a la representación política, como la revocatoria de mandato. Ahora bien, existe un lazo entre la democracia comunitaria y la democracia directa, porque la consulta previa es reconocida como derecho colectivo (art. 30, CPE) y también como mecanismo de democracia directa (art. 39, Ley de Régimen Electoral); sin embargo, es un nexo problemático porque existe una contradicción entre la exigibilidad del cumplimiento de un derecho colectivo (democracia comunitaria) y la sujeción gubernamental a una ley que establece los límites de la consulta previa eliminando su carácter vinculante (democracia directa y participativa).

Otro nexo entre democracia representativa y democracia comunitaria es la elección de representantes, específicamente diputados en circunscripciones especiales indígenas. La democracia comunitaria consigna la “elección, designación o nominación de autoridades y representantes” mediante “normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 5), pero, en el caso de los diputados uninominales indígenas, su elección se realiza mediante voto individual y secreto y en competencia electoral.

La implementación de la democracia intercultural se inició en los comicios generales de 2009 con la elección de diputados asignados a pueblos indígenas, que eligieron a sus representantes en siete circunscripciones especiales. Fueron elegidos de manera similar a los diputados uninominales, es decir, mediante voto individual y secreto y postulados por organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. En cambio, la elección de asambleístas departamentales presenta otra modalidad, puesto que, en las elecciones subnacionales de 2010, se eligieron representantes de pueblos indígenas en ocho departamentos en una proporción que osciló entre 5 % y 15 % de los asambleístas, y los representantes indígenas fueron elegidos bajo pautas de democracia comunitaria. Es decir, en el ámbito subnacional se combinaron procedimientos de democracia representativa –voto universal– para elegir representantes en general, y democracia comunitaria –normas y procedimientos propios– para elegir asambleístas indígenas.

En la convocatoria a las elecciones de 2010 se definió la elección por usos y costumbres como una elección “comunitaria” y se formalizaron dos reglas: las autoridades tradicionales debían presentar de manera oficial y por escrito, quince días antes de la votación, “los procedimientos de elección y la forma en que se acreditarán las autoridades elegidas que integrarán la asamblea departamental”, además debían establecer una sola modalidad de elección. Es decir, una norma electoral destinada a la representación política impulsó la formalización de las pautas internas de funcionamiento de los pueblos indígenas.

La cantidad de diputados indígenas y su modalidad de elección se reprodujeron en los comicios generales de 2014, a pesar de las demandas de las organizaciones indígenas por un incremento de escaños. Asimismo, aconteció en los comicios subnacionales de 2015, porque la Ley Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales definió la elección de 272 asambleístas departamentales, y solamente 25 correspondieron a escaños para indígenas. Se mantuvo el número de representantes indígenas en las asambleas legislativas departamentales, excepto en el caso de Pando que, en su Estatuto Autonómico, incrementó de uno a tres los escaños para los pueblos indígenas.

Ahora bien, es necesario destacar que la democracia comunitaria es enriquecida por la Ley de Régimen Electoral, puesto que la norma constitucional la circunscribe a la elección, designación o nominación de autoridades y representantes. En esta ley se establece que la democracia comunitaria “se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 10). La inclusión del autogobierno se refiere a las autonomías indígenas, la representación cualitativa tiene que ver con los escaños en las asambleas legislativas y el ejercicio de derechos colectivos hace relación con la consulta previa, la única institución de democracia directa y participativa que es mencionada de manera expresa como derecho colectivo. Es decir, la Ley de Régimen Electoral amplía la democracia comunitaria y sus efectos institucionales; en ese sentido, reproduce el nexo entre dos formas de democracia, por lo que se puede decir que la consulta previa es un mecanismo de democracia directa de la democracia comunitaria.

Como se observa, la democracia intercultural es un conjunto variable de relaciones entre las formas de democracia que asumirá diversos contornos a medida que se consoliden nuevas entidades estatales como, por ejemplo, las autonomías subnacionales. Así, la democracia intercultural es un proceso incremental de ajuste e innovación institucional que se renueva de manera constante al compás de los cambios en la diversidad social. Sin duda, las experiencias de las AIOC proporcionan luces para dilucidar los alcances normativos y empíricos de la democracia intercultural, puesto que exigen la combinación de referendos –de “entrada” y de “salida”– y pautas de democracia comunitaria para diseñar sus formas de autogobierno en los estatutos.

En general, la Ley de Régimen Electoral establece los parámetros del referendo como mecanismo de consulta ciudadana, mediante sufragio universal, “sobre normas, política o asuntos de interés público” (art. 12). En este caso, prestamos atención a las consultas ciudadanas que ponen en juego elementos de democracia intercultural.

Entre 2009 y 2017 se realizaron referendos a nivel subnacional en cuatro oportunidades para definir el acceso a la autonomía regional, la conversión de municipio en autonomía indígena, la aprobación de cartas orgánicas municipales, de estatutos departamentales, regional e indígenas. Hasta la fecha solamente se convocó, a principios de 2007, a un

referendo en circunscripción nacional para consultar sobre la reforma de un artículo de la Constitución, sin nexo con otras formas de democracia.

La primera experiencia de referendo a nivel subnacional fue en diciembre de 2009, cuando once municipios optaron por su conversión en autonomías indígenas y tres provincias votaron positivamente para formar una autonomía regional. La segunda consulta se produjo en septiembre de 2015 y, en esa ocasión, cinco departamentos, tres municipios y dos autonomías indígenas pusieron a consideración sus cartas orgánicas y estatutos, respectivamente. En noviembre de 2016 se realizaron referendos en diez municipios, tres autonomías indígenas y una autonomía regional para la aprobación de sus cartas orgánicas y estatutos; asimismo, en un municipio se votó sobre su conversión en autonomía indígena. Finalmente, en julio de 2017 se realizaron referendos en catorce entidades territoriales; en doce municipios se votó por cartas orgánicas, en un municipio se consultó sobre su conversión en autonomía indígena y una autonomía indígena puso en consideración sus estatutos.

El referendo de 2009 da inicio a la mayor innovación institucional del modelo estatal con la puesta en marcha del proceso de configuración de las autonomías indígena originario campesinas. Es la vigencia del sistema legal del Estado Plurinacional en una de sus facetas, como la conversión de un municipio en autonomía indígena mediante el voto mayoritario en referendo. Existe otra vía mediante el reconocimiento de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) en autonomías indígenas a través de un trámite administrativo; un tema que no es motivo de atención en este ensayo, empero las indagaciones al respecto permiten reafirmar el criterio general de que las normas son más restrictivas que positivas, al margen de que exigen un referendo de “salida” para la aprobación de estatutos. Hasta 2017, solamente dos municipios cumplieron todas las etapas de manera exitosa y conformaron sus autogobiernos: Charagua y Uru Chipaya, asimismo, Raqaypampa accedió a la autonomía mediante un trámite administrativo y su estatuto fue aprobado en un referendo.

A manera de colofón

El Estado como *sistema legal* tiene una doble faz porque algunas normas, como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, reconocen pero restringen la conformación de las autonomías indígena originario campesinas o, por lo menos, no generan incentivos para la ampliación de un proceso crucial para la configuración del Estado Plurinacional y el fortalecimiento de la democracia intercultural. Aunque esa ley orgánica reconoce dos vías de acceso a la autonomía indígena, en cada caso existen diversos escollos, puesto que se consignan entre doce y catorce pasos administrativos y jurídicos que involucran a varias agencias estatales y entidades gubernamentales. Esta trama jurídica incluye normas que no han sido reformadas para adaptarlas a la nueva institucionalidad estatal. En otros casos, la norma es amplia, como en el caso de la Ley de Régimen Electoral que establece que se puede conformar una región indígena originario campesino –por agregación

de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas– “mediante referendo promovido por iniciativa popular y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos propios de consulta” (art. 24). Sin embargo, no se ha dado ningún intento de acceso a la autonomía indígena mediante esta última modalidad, puesto que las restricciones para su experimentación son mayores porque exige un mayor grado de innovación institucional, al margen de que pone en discusión el tema de los límites territoriales, un aspecto que está presente en la discursividad de los pueblos indígenas pero es rechazado por el Estado, en tanto sujeto de la soberanía territorial bajo su modo unitario.

Las restricciones jurídicas y administrativas se refuerzan con el andamiaje gubernamental en distintos niveles, puesto que el Estado como *conjunto de burocracias* muestra una notable heterogeneidad en la calidad del desempeño de las agencias estatales. Adicionalmente, no existen esfuerzos de coordinación interestatal, menos de cooperación entre entidades –como el Órgano Electoral Plurinacional y el Viceministerio de Autonomías y Descentralización– y ningún vínculo con el Tribunal Constitucional Plurinacional, una instancia decisiva porque revisa y aprueba los estatutos autonómicos para que proceda a la convocatoria al referendo de “salida” que, mediante victoria del Sí por mayoría, instaure la autonomía indígena.

El diseño y ejercicio de la democracia intercultural y el proceso de conformación de autonomías indígenas han fortalecido, sin duda, al Estado como foco de identidad colectiva. El reconocimiento de la diversidad identitaria y cultural ha vigorizado la capacidad representativa del Estado y el sentido de pertenencia a la comunidad política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, provocando, de esta manera, una mayor cohesión en la sociedad bajo criterios de igualdad y diferencia.

Finalmente, un ejercicio complementario, pero decisivo para evaluar el “estado” del nuevo modelo estatal después de nueve años de vigencia de la CPE, es distinguir entre transición, reforma y construcción de la institucionalidad del Estado Plurinacional. No obstante, este ejercicio exige analizar el despliegue contingente de las dimensiones del Estado Plurinacional sin perder de vista que forman parte de un proceso de continuidad histórica.

Referencias

Calderón, Fernando (2006). “Sin idea de continuidad histórica no hay idea de ningún tipo de nación”. Entrevista en Revista *Tinkazos*, vol. 9, N° 21 (p. 26). La Paz: PIEB.

Garretón, Manuel Antonio (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: FCE.

Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter S.; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan (2004). *América Latina en el siglo XX. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago: LOM.

Mayorga, Fernando (2016). “La democracia intercultural en América Latina: procesos y desafíos”. En Trotta, Nicolás y Gentili, Pablo (compiladores), *América Latina. La democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: CLACSO.

Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: Plural.

O’ Donnell, Guillermo (2007). “El estado en las democracias latinoamericanas”. Ponencia presentada en el seminario “¿Hacia dónde va América Latina?”, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Bariloche, Argentina, 17-18 de mayo de 2007.

O’ Donnell, Guillermo (2004). “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pp. 149-191). Buenos Aires: PNUD.

Plata, Wilfredo y Cameron, John (2017). “¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?, pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base”. *Revista Cuestión Agraria*, vol. 3, julio de 2017 (pp. 19-60).

Soruco, Ximena; Franco, Daniela; y Durán, Mariela (2014). *Composición social del Estado Plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia*. La Paz: CIS.

Tapia, Luis (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*. La Paz: CLACSO/ Muela del Diablo/Comuna.