

# La reconfiguración del Estado boliviano hacia el plurinacionalismo: economía política de autonomía indígena\*

Mun, Nam Kwon\*\*

## Resumen

El salto de la sociedad multicultural al Estado plurinacional significa establecer una nueva estructura de poder con base étnica, reconociendo a los grupos étnicos como las naciones y después implementando su estataización que supone formar parte de las estructuras del Estado. Este trabajo se propone evaluar el alcance y el límite del plurinacionalismo boliviano en la época del gobierno izquierdista, mediante el análisis de la economía política de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC), que es la forma más explícita y clara de hacer efectiva la noción de Estado plurinacional. Al fin, la realidad de la AIOC demuestra que el Estado plurinacional encarnado en descentralización ha probado ser sólo retórica vacía de los intentos reformistas.

**Palabras clave:** Plurinacionalismo, Estado, Bolivia, autonomía indígena, Movimiento al Socialismo.

## *Reconfiguration of the Bolivian State toward Plurinationalism: The Political Economy of Indigenous Autonomy*

## Abstract

The jump from a multicultural society to a plurinational state means establishing a new power structure with an ethnic base, recognizing ethnic groups as nations and afterward, implementing their conversion to a state, which supposes forming a part of State structures. This work proposes to evaluate the scope and limits of Bolivian plurinationalism under the leftist government through an analysis of the Native Indigenous Peasant Autonomy (AIOC), which is the clearest and most explicit form of making the notion of a plurinational state effective. However, the reality of the AIOC demonstrates that the plurinational state incarnated in decentralization has proved to be only the empty rhetoric of reformist attempts.

**Key words:** Plurinationalism, State, Bolivia, indigenous autonomy, movement toward socialism.

\* Este trabajo fue financiado por "Hankuk University of Foreign Studies Research Fund 2013".

\*\* Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de la Facultad de Estudios Occidentales, Hankuk University of Foreign Studies, República de Corea. E-mail: namkwon@hufs.ac.kr

## **Introducción**

Actualmente Bolivia es un caso exitoso de transformación de movimientos sociales a un partido político que dirige un líder indígena con una base electoral campesina indígena (Van Cott, 2005; Kim, 2007). Desde que el partido Movimiento al Socialismo (MAS) y su líder Evo Morales ganaron la elección presidencial en 2005, Bolivia está llevando a cabo una serie de transformaciones que van más allá de las tradicionales agendas sociales.

Esta reconfiguración del Estado está orientada a construir la nueva Bolivia con instituciones radicalmente diferentes a las del pasado. Así que el discurso oficial proclama que la transformación trasciende el horizonte de democracia liberal y capitalismo moderno (Escobar, 2010), institucionalizando el nuevo sistema de poder político y nuevo modelo de desarrollo económico.

En el régimen económico, la reconfiguración del Estado boliviano no se limita a buscar una serie de alternativas al dogmatismo y las contradicciones neoliberales, sino plantea abrir un nuevo modelo de postneoliberalismo que se caracteriza por la pluralidad económica y el desarrollo integral de los diferentes sectores económicos hacia el denominado socialismo comunitario (Arze y Gómez, 2013: 49-51).

En cuanto al régimen político, la nueva constitución de 2009 denomina al nuevo Estado unitario como Estado plurinacional bajo una visión etnicista, en un intento de transitar de la sociedad multicultural a la plurinacional, que puede aludir a diversas realidades. De hecho, este paso hacia el plurinacionalismo implica efectos conflictivos sobre la estructura institucional del país, y contiene enormes riesgos futuros.

El artículo 1° de la Constitución de 2009 define a Bolivia como un estado unita-

rio, pero promulga el Estado plurinacional con autonomías de varios niveles. La nueva constitución introduce una estructura de cuatro autonomías: la autonomía departamental, la autonomía municipal, la autonomía indígena originario campesina (AIOC) y la autonomía regional; un sistema mucho más integral y complejo que la descentralización de los años noventa. Este nuevo sistema de autonomías es la encarnación del plurinacionalismo y es el que marca la diferencia de la época de Evo Morales frente al multiculturalismo neoliberal de los años 90.

Este trabajo se propone evaluar el alcance y el límite de la transformación de Bolivia en la época del gobierno izquierdista, mediante el análisis de la economía política de la AIOC. Esta es el símbolo del plurinacionalismo que revela el status quo del Estado plurinacional, y caracteriza los logros y las falencias del mismo. Así que se pretende demostrar si las autonomías de nueva estructura estatal cumplen con su función original y si el proceso actual supera lo que es la retórica vacía de los intentos reformistas.

### **1. La autonomía plurinacional en la era del post-neoliberalismo**

Bolivia ha mantenido desde su independencia el sistema tradicional del estado unitario a pesar de su gran diversidad étnica y de sus conflictos regionales. La actual reforma del estado, impulsada bajo el signo del plurinacionalismo, introdujo el sistema administrativo más descentralizado entre los países unitarios de Latinoamérica. Se estima que está en camino hacia el federalismo, como México y Brasil, pero su forma final aún no está definida y se mantiene bajo fuertes tensiones.

### **1.1. El tránsito de la sociedad multicultural al estado plurinacional**

El estado plurinacional significa según la definición de Lazarte (2009: 89) una nueva estructura de poder con base étnica, es decir, el reconocimiento de los grupos étnicos como las naciones y su estatalización que supone formar parte de las estructuras del Estado (Lazarte, 2009: 85). Siguiendo la misma lógica, Assies (2011: 93) define el plurinacionalismo como un sistema de reparto institucional del poder político entre las naciones mediante la libre determinación y la autonomía. La clave radica en las consecuencias políticas e institucionales del reconocimiento del derecho de las culturas minoritarias en una sociedad como Bolivia, que acentuaba las desigualdades sociales con los grupos organizados y excluidos del país.

Como una evolución desde la sociedad multicultural, el Estado plurinacional no se limita a reconocer la sociedad contenedora de culturas minoritarias en un nivel simbólico, sino lo moldea en las instituciones más importantes del Estado. Es decir, el tránsito desde el multiculturalismo al plurinacionalismo es añadir al reconocimiento de derechos multiculturales la forma política e institucional. Aquí la cuestión tanto teórica como empírica es los efectos de esta amalgama entre multiculturalismo y plurinacionalismo a la hora de implementar en la realidad la nueva estructura del Estado.

En Bolivia, el nuevo modelo de Estado llamado plurinacional nació como el compromiso político que refleja el nacionalismo indígena del poder político y el anhelo de los pueblos indígenas hacia la verdadera transformación de la época, por encima del cambio dentro del espacio político-cultural definido por la euro-modernidad (Escobar, 2010). Sin em-

bargo, su alcance no parece rebasar la dimensión adquirida en la época neoliberal.

El multiculturalismo boliviano de los 90 ya alcanzaba algunos avances de reconocimiento legítimo de derechos político y culturales como el rol de las autoridades de las comunidades indígenas en la solución alternativa de conflictos en 1994 y la postulación directa, a través de la figura política de pueblos indígenas, para formar parte de las contiendas electorales en 2004 (Centellas, 2010). Este modelo multicultural fue la estrategia para construir nueva manera de gobernabilidad en forma de descentralización parcial desde el Consenso de Washington. Es decir, se trataba de una conjunción de emergencia entre la fuerza indígena, que buscaba la autonomía cultural y política, y las élites gobernantes, que promovieron nuevos medios de control y expansión (Postero, 2004: 191-193). Sin embargo, ante los limitados alcances del multiculturalismo neoliberal, el movimiento indígena seguía intentando eliminar la estructura social, donde la etnicidad y la oportunidad económica se interrelacionaban y el clasismo basado en características étnicas generaba la clase pobre extrema, rural y urbana (Kim, 2007: 107).

El Estado plurinacional, personificado en la nueva constitución de 2009, desarrolla la descentralización parcial de 1994 bajo la Ley de Participación Popular, hasta establecer un estado con sub-gobiernos de 4 autonomías independientes, que no tiene definida por el momento claramente la relación entre ellas. La crítica es que al igual que el caso del multiculturalismo neoliberal, el nuevo sistema político del Estado plurinacional implica una estrategia orientada al control durable del nuevo poder izquierdista (Lazarte, 2009: 89), que se cimienta en la política basada en la etnicidad indígena.

## **1.2. Los principales actores y sus intereses en la autonomía indígena**

Las condiciones específicas de Bolivia tales como su diversidad étnica y la discrepancia económica regional han impedido el establecimiento de una identidad nacional común, y los principales actores sociales -partidos políticos, movimientos sociales y departamentos- mantienen posiciones diferentes con respecto al tema de la autonomía indígena.

### **1.2.1. Partidos políticos**

Para los partidos tradicionales, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), basados en el clientelismo, la descentralización en forma de autonomías significaba el debilitamiento político de éstos y la reducción del "patronage" (Robinson, 2008: 8). Es porque la descentralización planteaba establecer un nuevo espacio local para las nuevas fuerzas políticas, lo que constituía a su vez la disminución de influencia de los partidos nacionales.

La paradoja es que ante el nuevo entorno político después de 2009, la reacción del MAS no ha sido muy diferente de la de otros partidos políticos. La diferencia radicaba en que el MAS, a diferencia de los otros, tenía más posibilidades de ganar el gobierno central ante su creciente popularidad y posteriormente ha querido utilizar el poder central para poner en marcha las políticas y reformas propias de su partido. Al ver la disparidad regional de su base electoral con concentración de sus seguidores en las tierras altas, temía perder el poder local en las tierras bajas.

Mucha literatura (Gustafson, 2002; Kim, 2007; Van Cott, 2005) evalúa al MAS como un partido basado en la etnicidad indígena, y se define como nacionalismo indígena la agenda del MAS que combina la amplia-

ción del derecho indígena, la reversión del neoliberalismo y la recuperación de la soberanía nacional ante el imperialismo y el capitalismo. Es verdad que el asunto indígena es central para la identidad del partido. Pero el MAS se ha convertido, en el transcurso de tiempo, en una alianza que, basado en una fuerte base electoral, abarca una amplia gama de etnias, ideologías izquierdistas y clases (Crabtree, 2011: 136). Por lo tanto, lo que el MAS procura es la construcción de un país unitario con poder central capaz de implementar justicia social y equidad, y no un país de fuerte descentralización.

El MAS ha defendido siempre su posición de mantenimiento del estado unitario desde su concepción. Formado como instrumento político de 6 federaciones de cocaleros en 1997, el MAS se transformó en una fuerza reformista a partir de 2002. Es decir, su agenda buscaba un estado transformador dentro del marco del estado unitario existente. Webber (2007) y Petras (2008) indican que desde las elecciones presidenciales de 2002, el MAS se convirtió en un partido reformista cuya prioridad central es la victoria electoral abarcando a la clase media, así descartando la posible revolución.

Harten (2011: 65) explica la victoria electoral del MAS a través del concepto de Laclau (2005), la cadena de equivalencia. Es decir, el MAS convocó a varios grupos de interés con frustración e ira contra el modelo neoliberal, y articuló una acumulación y obtención de poder gracias al apoyo de los llamados movimientos sociales fuera del sistema político oficial. Los indígenas campesinos fueron un importante pilar del partido, pero el MAS abrió la puerta del partido en las elecciones municipales de 2004 para invitar a un mayor número de aliados. Desde entonces el control de elección de candidatos locales se tras-

pasó del movimiento social al consejo directivo central del partido. Este proceso resultó en la reducción relativa de los legisladores indígenas, aunque la alianza con los nuevos partidarios, que no consienten la demanda indígena, contribuyó a la victoria electoral. La apertura descontrolada de la lista electoral permitió la toma de puestos importantes por parte de estos nuevos aliados y produjo un problema estructural en la protección de los intereses de los movimientos sociales.

Así que, por un lado, es verdad que la victoria de Morales y el MAS se debe en parte a la política de etnicidad indígena, pero es el resultado directo, más bien, de la combinación de su estrategia electoral y el discurso antineoliberal. Entonces, el MAS no pretende transformar el estado de manera revolucionaria en pro de los intereses indígenas, sino que procura mejorar la gobernabilidad mediante la articulación de los intereses entre indígenas, terratenientes de tierras bajas y el sector empresarial (Regalsky, 2010: 47). Aunque Webber (2007) critica este posicionamiento del MAS como una traición al anhelo indígena, el MAS, por cierto, ha buscado no la creación de un estado indígena, sino un nuevo contrato social con miras a estabilizar la política y desarrollar el país a través de un modelo diferente al anterior.

Entonces, el MAS, preocupado por estar excluido de la política comunitaria en la AIOC, se opuso en cierto sentido de manera sistemática el referéndum de Autonomía Indígena Originario Campesina en 12 municipios aspirantes a convertirse en AIOC en diciembre de 2009. La campaña opositora del MAS consistía en crear un ambiente de inquietud en las comunidades indígenas de que la AIOC resultaría en un incremento del impuesto local y en la disminución de transferencias de fondos públicos. Otra campaña opositora del MAS se

presenció en la elección del gobierno comunitario para liderar el proceso de conversión en AIOC en 11 municipios en abril de 2010. El MAS presentó sus candidatos en las elecciones frente a los candidatos designados por organizaciones comunitarias, y el candidato indígena perdió efectivamente la elección ante el candidato del MAS en algunos casos (Fundación Tierra, 2010). Ante esta situación, el alcalde de Jesús de Machaca calificó la acción del MAS como una cuchillada por la espalda a la lucha histórica por la autonomía indígena.

### **1.2.2. Departamentos**

Frente a la recomposición del Estado plurinacional a partir de 2005, la reacción de la oposición ha sido el reclamo por autonomía departamental en los departamentos orientales. Es que la autonomía es un tema actual de carácter regional altamente politizado con matiz étnico y de clases (Rice, 2011: 3).

Los cuatro departamentos de tierras bajas, la llamada Media Luna, han pedido mayor autonomía político-económica apoyándose en su poder económico. Mientras que el reclamo de autonomía de los indígenas se enfocaba más en el territorio, autoridad política y diversidad cultural, la demanda por autonomía en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni se centra en sus derechos económicos e independencia política. El reclamo de autonomía departamental descansa básicamente en su poder económico. Actualmente, el 43% de las exportaciones nacionales se deben al gas natural en 2010, y esta materia prima ocupa también el 56% del ingreso fiscal nacional. Aún más, el 90% del presupuesto departamental y el 60% del presupuesto municipal vienen de la transferencia del ingreso del gas natural desde el gobierno central (Mun, 2010a: 273). Por lo tanto, ha sido muy importante quién toma el poder político y

cómo se organiza el sistema de redistribución del ingreso derivado de los recursos naturales.

El dominio político del gobierno izquierdista cambió totalmente el panorama de distribución del ingreso nacional a través de un nuevo sistema tributario y de distribución, como el impuesto nuevamente creado, IDH (Impuesto Directo de Hidrocarburos), que tiene como fin distribuir más equitativamente el ingreso entre los departamentos y clases.

Ante este nuevo sistema tributario derivado del nuevo entorno político, la oposición derechista y los comités cívicos del Oriente argumentan que el gobierno central de Morales representa intereses sólo de organizaciones indígenas y la clase pobre, discriminando a su vez a los mestizos y blancos (Eaton, 2007). Por lo tanto, las élites de las tierras bajas favorecen un país neoliberal donde la autoridad regional prevalece ante el centralismo, mientras que los aliados del gobierno del occidente apoyan el intervencionismo fuerte y la redistribución del ingreso. Esta divergente postura refleja el antagonismo histórico entre el gobierno central y la región, y los intereses e identidad diferentes entre las tierras altas y las bajas.

Ahora las élites de las tierras bajas optaron por el gobierno departamental, espacio disponible entre los dos niveles. Su reclamo es la autonomía que se escapó de su control desde el gobierno central, y su finalidad es la defensa de sus intereses económicos y políticos ante la autonomía indígena. Como es difícil por el momento regresar a los antiguos regímenes autoritarios a su favor, una opción atractiva para las élites amenazadas por los movimientos indígenas ha sido la autonomía en el nivel departamental (Rice, 2011: 2).

En fin, después de largas confrontaciones violentas durante 2007 y 2008, y las negociaciones y compromisos políticos entre ambas partes del conflicto, la nueva constitución

de 2009 amplió a 35 competencias exclusivas las 12 competencias exclusivas del borrador constitucional para los departamentos.

## **2. Economía política de autonomía indígena**

La autonomía es un tema de debate y conflicto constante no sólo entre los principales actores sociales, sino también entre las mismas organizaciones indígenas debido a sus diferentes condiciones. Aunque aymaras y quechuas son la mayoría en términos de población, ocupando aproximadamente unos 25 y 31% respectivamente, hay aproximadamente otras 40 naciones indígenas dispersas en todo el país.

### **2.1. La formación histórica de Autonomía Indígena Originario Campesina**

La importancia de la Autonomía IOC en el gobierno del MAS es que se trata de la forma más expresa y clara de hacer efectiva la noción de Estado plurinacional. Esto es porque el ejercicio colectivo de los derechos indígenas recompone la noción de lo plurinacional (Chumacero, 2010: 162). La nueva constitución de 2009 define a lo indígena originario campesino (IOC) como un solo concepto, mientras su existencia sea anterior a la invasión colonial española (Cuadros, 2010: 11). Sin embargo, los pueblos IOC de Bolivia tienen distintas formaciones, intereses y organizaciones matrices, y asimismo difieren sus demandas a la autonomía.

Los llamados originarios son aymaras del altiplano, que mantienen su organización social tradicional de ayllus y forma colectiva de propiedad de la tierra, rechazando la organización sindical impulsada por gobiernos desde los años sesenta. A su vez, los indígenas

del valle y el altiplano, mayoritariamente quechuas, se llaman campesinos por su apego al sindicalismo agrario, después de que el gobierno del MNR intentó reemplazar la etnicidad indígena por la identidad de clase (Postero, 2010; Regalsky, 2010). Por otra parte, los agrupados principalmente por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) en las tierras bajas en torno a Santa Cruz, se autodenominan indígenas, y han sido más consistentes en la lucha y movilización por la autonomía indígena. Debido a sus diferentes condiciones, los pueblos IOC de tierras altas y bajas tienen distintas posiciones con respecto a la creación de la AIOC.

Actualmente, existen tres maneras de ser una AIOC. La primera es el cambio del Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) por AIOC. El TIOC -red denominación de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) a través del Decreto Supremo 727 de 16 de diciembre de 2010- puede convertirse en una AIOC cuando esté debidamente titulada y haya cumplido con el trámite administrativo de conversión a territorio IOC. Este TIOC es prevalente especialmente en la zona de tierras bajas (Fundación Tierra, 2011). En la época neoliberal, se reconoció en 1996 con la ley INRA la propiedad colectiva de TCO como el espacio que constituye el hábitat de pueblos y comunidades indígenas originarias. Y el gobierno de Morales promulgó en 2006 la ley 3545 de Reconducción Comunitaria de Reforma Agraria, que implementa la dotación nueva sólo en forma de TCO, con el objetivo de promover más esta propiedad colectiva. La importancia de TCO en estas circunstancias radica en que está siendo ahora la base de la AIOC, principalmente por los indígenas de las tierras bajas.

Como minoría, los indígenas de las tierras bajas han sido marginados del proceso de desarrollo municipal, a diferencia de las tierras altas (Fundación Tierra, 2011: 12). Sin embargo, debido a la tierra disponible de la región, los indígenas de tierras bajas ya se han beneficiado con la distribución de tierra en forma de TCO desde 1996, y ésta, a pesar de ser un tipo de propiedad agraria, ya ha tenido reconocimiento de ciertos derechos de uso y administración de recursos naturales renovables para el pueblo indígena titular. La creación de la AIOC a través de TCO les reconocería a base de la territorialidad de TCO todas las competencias municipales, lo que significa el acceso a recursos financieros para la inversión pública en salud y educación, además de la posibilidad de realmente dirigir el proceso de desarrollo a nivel local.

Otra manera de establecimiento de una AIOC es a través de la conversión de los municipios y las regiones en una AIOC mediante referéndum (Cuadros, 2010: 20-21). Es una manera preferida por los pueblos originarios de tierras altas. En las tierras altas, bastantes entidades locales ya han usado históricamente los métodos indígenas para la toma de decisiones con alcaldes y legisladores indígenas. Según Colque (2009: 44), el censo de 2001 muestra que en 185 municipios (un 73,4%) de los 252 de tierras altas, más del 80% de la población se auto-identifica como indígena y hablan lengua indígena. Además en 215 municipios, correspondiente al 85,3% del total de municipios del altiplano, se habla idioma indígena, y se definen a sí mismos como indígenas. Aquí la gente quiere la AIOC como su territorio político administrativo, ya que se adquieren los derechos indígenas fundamentales más relacionados

con su espectro político y cultural, como los casos de Jesús de Machaca, Tarabuco y Mojo-coya (Chumacero, 2010: 163).

## 2.2. La realidad de la Autonomía

### Indígena Originario Campesina

La perspectiva de la nueva entidad descentralizada para los indígenas varía dependiendo del modo de creación de la AIOC y la región (Tabla I).

Primero, la conversión de un municipio a AIOC parece más fácil que el caso de conversión desde TIOC. Un municipio debe pasar por dos requisitos: aprobar el referéndum por régimen autonómico y tener certificado de territorio ancestral (Cuadros, 2010: 25). El alto grado de homogeneidad en el tipo de auto-identificación indígena en las tierras altas por parte, principalmente, de aymaras y quechuas puede facilitar el referéndum. En los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca, la conversión de municipios a

AIOC no debería ser muy complicada. Sin embargo, la heterogeneidad en la composición étnica de tierras bajas plantea un problema para formar consenso hacia un nuevo sistema administrativo.

Aun así, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) critica la conversión de municipio en AIOC como si se tratara de sólo ponerle el poncho al municipio (El país, 2010), por no haber un cambio esencial e incorporar simplemente al pueblo indígena a la función administrativa del estado. Por otra parte, Chumacero (2010, 166) indica que la conversión de municipio puede tener una serie de problemas en la reivindicación territorial y el acceso a los recursos naturales. Mientras que un TIOC ya tiene derecho a territorialidad y a los recursos, la conversión de municipio en AIOC, a menos de convertirse primero en TIOC como base fundamental de la autonomía, hace perder estos derechos articulados con la noción de territorio.

**Tabla I**  
**Municipios en fases de Preparación y Elaboración de AIOC**

Departamento	Municipios	Estatuto Autonómico	Organización política en el poder
Chuquisaca	Mojocoya	Presentación	MAS-IPSP
	Tarabuco	En proceso	MAS-IPSP
	Huacaya	En proceso	MSM
La Paz	Jesús de Machaca	En proceso	MAS-IPSP
	Charazani	En proceso	MAS-IPSP
Oruro	Salinas de Garcí Mendoza	En proceso	MAS-IPSP
	Pampa Aullagas	Presentación	MAS-IPSP
	Chipaya	Presentación	MAS-IPSP
	San Pedro de Totora	Presentación	MAS-IPSP
Potosí	Chayanta	En proceso	MAS-IPSP
Santa Cruz	Charagua	Presentación	Verdes

Fuente: Elaboración propia (2014).



La segunda manera de establecimiento de la AIOC, conversión desde TIOC, pide cumplir más requisitos que el caso de la conversión desde municipio. Las restricciones como realización de referéndum, población mínima, límite político administrativo, exigencia de capacidades de organización y gestión, y la existencia de planes de desarrollo territorial son los requisitos de conversión (Fundación Tierra, 2011: 152). Sin embargo, serán pocos los TIOC capaces de satisfacer todos los requisitos para cumplir con las condiciones necesarias.

Esto tiene que ver con la naturaleza del TCO, denominación anterior del TIOC. Como el TCO nació en calidad de propiedad agraria, no coincide con la organización política administrativa del Estado. Es decir, las prácticas y las nociones territoriales de los pueblos indígenas no responden a la organización política del Estado (Mun, 2010b).

Actualmente el TCO es una unidad territorial de gran importancia en Bolivia. Las cerca de 22 millones de hectáreas de TCO tituladas en el período 2006-2012 bajo el mandato de Morales cuadruplican la extensión del departamento de Cochabamba (INRA, 2013). Existen 195 TIOC en todo el país y la población de los TIOC titulados supera el medio millón de personas, lo que representa aproximadamente un 19% de la población rural nacional (Fundación Tierra, 2013).

Las condiciones de TIOC que obstaculizan la conversión en AIOC son varias. En cuanto al requisito poblacional, la ley pide 10.000 habitantes como mínimo y para tierras bajas la exigencia mínima es 1.000 habitantes. Sin embargo, ningún TIOC en tierras altas tiene más de 10.000 habitantes, mientras que en tierras bajas un 40% (24 de 60) de los TIOC cumple con la condición. Lo anterior hará que

naturalmente para los de tierras altas la vía más práctica y posible es la municipal y no a través de TIOC (Chumacero, 2010: 164).

Con respecto a otra condición, los límites político-administrativos, la LMAD (Ley Marco de Autonomía y Descentralización) prohíbe vulnerar los límites departamentales, aunque permite el cruce del límite municipal. La estadística dice que casi el 73,3% de los TIOC afecta límites municipales y el 18,4% están en dos o más departamentos. Entonces, los ubicados en más de 2 departamentos no pueden convertirse en AIOC, a menos que se dividan en 2 y se mancomunen (artículo 29 de ley LMAD).

Otro requisito importante es el avance de GTI (gestión territorial indígena) de TIOC, la cual se compone de planes, economía-administración, control del territorio y recursos naturales. Según el análisis de Fundación Tierra (2011: 218-223), los TIOC de tierras bajas muestran sólo un promedio de 51,8% de avance en GTI.

En conclusión, se estima que bajo las restricciones actuales sólo los 5 TIOC podrán convertirse en AIOC hasta 2014. Aparte, alrededor de 5 nuevos municipios en todas las tierras bajas se podrán incorporar como AIOC desde el 2015. Es decir, serán demasiado pocas las futuras AIOC en número como la población en ellas.

Las comunidades IOC critican que la burocracia gubernamental en materia de autonomía indígena dificulta la creación de la AIOC. Por lo tanto, alegan que se deben flexibilizar las condiciones como población mínima, límites político-administrativos, discontinuidad geográfica, etc., ya que la estricta política gubernamental ha resultado en un número muy reducido de AIOC, en un estado donde la población indígena es del 62%.

### **2.3. Las paradojas y contradicciones en el camino hacia la autonomía**

La reconfiguración del Estado plurinacional no parece terminar con la articulación del nuevo sistema de descentralización, sino que al contrario el estado actual de AIOC representa la realidad de Bolivia plurinacional llena de paradojas y contradicciones.

La descentralización tiene la finalidad de promocionar la democracia participativa y elevar la eficacia administrativa, y se realiza ofreciendo de manera directa los servicios públicos desde los gobiernos locales en materia de educación, salud e infraestructura. Cuando se incrementa la transparencia y capacidad administrativa de los gobiernos de las autonomías, las autonomías actuales en vigor podrán obtener el mismo resultado. Sin embargo, el enfoque de autonomías actuales no parece tener que ver realmente con este objetivo original de descentralización, sino que se concentra sólo en la adquisición de autoridad política e interés económico (Robinson, 2008: 2-3). El gobierno del MAS, los departamentos y las organizaciones indígenas tienen diferentes objetivos en este nuevo régimen de descentralización. Así que las mismas organizaciones indígenas que colaboraron con el MAS en las elecciones están criticando al gobierno al respecto, y la confrontación actual se está intensificando hasta un nivel no esperado por el gobierno.

Aunque las organizaciones del sector campesino siguen leales al MAS, las organizaciones indígenas como CONAMAQ y CIDOB, que representan los intereses indígenas del altiplano y tierras bajas, piden mayor derecho político y económico y la ayuda especial gubernamental a la AIOC. La demanda se está concretando en derecho a consulta y propiedad de los recursos naturales en su territorio. Por ejemplo, la CONAMAQ, que tiene 29 TIOC en el altiplano y 97 en los valles, está

haciendo el reclamo sobre la ausencia de procesos de consulta en el caso de la extracción de minerales en el altiplano del país, cuando en caso de hidrocarburos de las tierras bajas la compensación que sale de un acuerdo entre la empresa y los pueblos IOC afectados, oscila entre 0,5% y 2,6% del total de inversión. El monto máximo llegó hasta 9 millones de dólares en un programa de desarrollo del pueblo guaraní (Quispe, 2010: 128).

La confrontación entre las organizaciones indígenas y el gobierno de Morales se tornó más violenta y complicada recientemente con el conflicto de la carretera TIPNIS donde se involucraron hasta los Estados Unidos. Ante la oposición de algunos movimientos sociales y CIDOB, el gobierno reprobó que las organizaciones indígenas se opusieran a la obra para cobrar el dinero en cambio. Aún más, la crítica de Morales es que la United States Agency for International Development (USAID) y otras ONGs financiaron varios millones de dólares a CIDOB y otras organizaciones indígenas. Así calificó a los manifestantes de “enemigos del Estado”, y catalogó la protesta como ofensiva encubierta de desestabilización política bajo el pretexto de autonomía indígena y medio ambiente (Cambio, 22 de agosto de 2011).

Mientras que el gobierno del MAS argumenta que su meta es el cambio a largo plazo, la reconfiguración y la descolonización de la sociedad, las organizaciones indígenas sostienen que el gobierno de MAS es autoritario y se impone sobre todos (CIDOB, 2011b). El reclamo de la CIDOB y del CONAMAQ es la modificación de la organización económica del Estado, concretamente la modificación del artículo 346 de la CPE, el cual establece como responsabilidad exclusiva del Estado boliviano la conservación y el aprovechamiento del patrimonio natural y de los recursos naturales del país (CIDOB,

2011a)<sup>1</sup>. También CIDOB está pidiendo incrementar los escaños indígenas de 7 (actualmente) a 18, pero el gobierno lo rechazó mostrando una comparación internacional, en que Venezuela designa 3 escaños especiales indígenas de los 126 legisladores y Colombia asigna 2 de los 292 legisladores totales.

Dichas demandas económico-políticas no son aceptables para el gobierno del MAS. El fin del gobierno es mantener el control social en varios niveles de gobierno y no una fuerte descentralización que otorgue incluso los derechos exclusivos del poder central.

### **3. Conclusiones**

La nueva Bolivia, bajo el liderazgo de Evo Morales, sigue manteniendo el estado unitario que se denomina incongruentemente como Estado plurinacional, cuyo sentido es en teoría el establecimiento de una nueva estructura de poder con base étnica, pero en la práctica constituye una estrategia de control de poder izquierdista. La descentralización radical de 4 autonomías ha sido compromiso político para relegitimizar la nación plurinacional y articular las fuerzas en confrontación entre partidos políticos, departamentos y movimientos sociales. Actualmente la indefinida confederación de autonomías surte sólo efectos conflictivos, atestiguando no la culminación del Estado plurinacional, sino la confusión y el riesgo que implica la amalgama entre los derechos de la sociedad multicultural y las formas políticas e institucionales del estado plurinacional.

La autonomía indígena, AIOC, anhelada históricamente por los pueblos IOC, es la forma más expresa, explícita y clara de hacer efectiva la noción de Estado plurinacional. Sin embargo, las confrontaciones en torno a la AIOC prueban

que la realidad del plurinacionalismo boliviano está llena de paradojas y contradicciones. El gobierno del MAS como una alianza inestable entre indigenistas, socialistas y populistas, cataloga varias agendas en cada categoría según su jerarquía para lograr la gobernabilidad, y según esta lógica diferencial, la autonomía indígena no es más que una agenda para garantizar mayor gobernabilidad y manejar el estado unitario. Es decir, la intención prioritaria del MAS es potenciar el centralismo, antes que apoyar el proceso autonómico.

La construcción del sistema múltiple de autonomías ha sido un modo de descentralización destinada a satisfacer la demanda indígena con fines electorales y también a detener la influencia de departamentos en la política local. Sin embargo, a medida que la demanda de las organizaciones indígenas se incrementa para asegurar mayor derecho en el control y la jurisdicción de recursos naturales e ingresos tributarios, aún más se está fortaleciendo la reacción tanto de las élites departamentales, como del gobierno central.

Así que el Estado plurinacional se manifiesta como retórica vacía de los intentos reformistas, advirtiendo un largo camino intrincado para alcanzar su principio ordenador del nuevo texto constitucional que es la primacía institucional plurinacional más allá del reconocimiento multicultural de las naciones.

### **Notas**

1. El afán del CIDOB por la autonomía e independencia desde el gobierno central se mostró claro en la entrevista con su líder Adolfo Chavez cuando declaró, "Si Evo es el presidente de la República, soy el presidente de los indígenas". Entrevista con el autor el 25 de julio de 2011.

## Bibliografía citada

- Arze, Carlos y Javier Gómez (2013). “¿El proceso de cambio nos conduce al Vivir Bien?”. En: Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez. **Avances y desafíos**. CEDLA. Bolivia. Pp. 45-176.
- Assies, Willem (2011). “Bolivia's New Constitution and its Implications”. En: Adrian J. Pearce (eds). **Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2006-2010**. Institute for the Study of the Americas. London. UK. Pp. 93-116.
- Cambio (2011). “Evo revela injerencia de EEUU en marcha de la Cidob”. Disponible en: <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-08-22&idn=52770>. Consulta realizada el 10 de octubre de 2011.
- Centellas, Miguel (2010). “Bolivia's Radical Decentralization”. **Americas Quarterly**. No 4. New York. Pp. 34-38.
- Chumacero, Juan Pablo (2010). “Territorios Indígenas en el Estado Plurinacional”. En: *II Seminario Bolivia Post-Constituyente*. Fundación Tierra. La Paz. Pp. 159-169.
- CIDOB (2011a). “Encuentro de nacionalidades originarias cerró con propuestas de reformas a la constitución política”. Disponible en: <http://www.cidob-bo.org/index.php?limitstart=20>. Consulta realizada el 26 de octubre de 2011.
- CIDOB (2011b). “CIDOB Asegura que el gobierno del MAS es igual que el MNR”. Disponible en: <http://www.cidob-bo.org/index.php?limitstart=15>. Consulta realizada el 26 de diciembre de 2011.
- Colque, Gonzálo (2009). **Autonomías Indígenas en Tierras Altas: Breve mapeo para la Implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina**. Fundación Tierra. La Paz. Bolivia.
- Crabtree, John (2011). “Electoral Validation for Morales and the MAS (1999-2010)”. En: Adrian J. Pearce (eds). **Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2006-2010**. Institute for the Study of the Americas. London. UK. Pp. 117-142.
- Cuadros, Diego (2010). **Territorialidad y Autonomía Indígena Originaria Campesina**. Serie Bolivia Autónoma No 4. Ministerio de Autonomía. La Paz. Bolivia.
- Eaton, Kent (2007). “Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization”. **Politics & Society**. Vol. 35, No. 1. London. Pp.71-102.
- El País (2010). “Para el CONAMAQ la Ley Transitoria posterga la autonomía indígena”. Disponible en: <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia43007.asp>. Consulta realizada el 23 de febrero de 2011.
- Escobar, Arturo (2010). “Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-Liberalism or Post-Development”. **Cultural Studies**. Vol. 24, No. 1. London. Pp. 1-65.
- Fundación Tierra (2013). **Informe 2012 ¿Cómer de nuestra tierra?**. Fundación Tierra. La Paz. Bolivia.
- Fundación Tierra (2011). **Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia: Entre la Loma Santa y la Pachamama**. Fundación Tierra. La Paz. Bolivia.
- Fundación Tierra (2010). “El MAS y el MSM bloquean autonomías indígenas en tres municipios”. Disponible en: [http://www.ftierra.org/ft/index.php/component/docman/doc\\_details/index.php?option=com\\_content&view=ar-](http://www.ftierra.org/ft/index.php/component/docman/doc_details/index.php?option=com_content&view=ar-)

- title&id=2345:rair&catid=98:noticias& Itemid=175. Consulta realizada el 9 de octubre de 2010.
- Gustafson, Bret (2002). "Paradoxes of liberal indigenism: Indigenous movement, State processes, and intercultural reform in Bolivia". En: David Maybury-Lewis (eds). **The Politics of ethnicity: Indigenous peoples in Latin American States**. Harvard University Press. Cambridge. USA. Pp. 265-306.
- Harten, Sven (2011). "Towards a 'Traditional Party'? Internal Organization and Change in the MAS in Bolivia". En: Adrian J. Pearce (eds). **Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2006-2010**. Institute for the Study of the Americas. UK. Pp. 63-92.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (2013). **Resultados de la Revolución Agraria 2006-2012**. Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz. Bolivia.
- Kim, Kihyun (2007). "The Human Rights of Indigenous Peoples and the Politics of Ethnicity in Bolivia". **Asian Journal of Latin American Studies**. Vol. 20, No. 1. Seoul. Pp. 105-133.
- Lazarte Rojas, Jorge (2009). "Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia". **Revista Internacional de Filosofía Política**. Vol. 33. Madrid. Pp. 71-102.
- Mun, Nam Kwon (2010a). "The Cause and Status Quo of Regional Autonomy Conflict in Bolivia". **Latin American Affairs**. Vol. 28, No. 2. Seoul. Pp. 269-294.
- Mun, Nam Kwon (2010b). "Los Recursos Naturales y el Conflicto de Autonomía en Bolivia". **Estudios Hispánicos**. Vol. 57. Seoul. Pp. 599-620.
- Petras, James (2008). "Bolivia: Fascism seizes power-Morales complains". Disponible en: [http://www.sendika.org/english/yazi.php?yazi\\_no=19552](http://www.sendika.org/english/yazi.php?yazi_no=19552). Consulta realizada el 28 de julio de 2009.
- Postero, Nancy (2010). "Morales's MAS Government: Building Indigenous popular hegemony in Bolivia". **Latin American Perspective**. Vol. 37, No. 3. Thousand Oaks. Pp. 18-34.
- Postero, Nancy (2004). "Articulation and fragmentation. Indigenous politics in Bolivia". En: Nancy Postero y Leon Zamosc (eds). **The Struggle for Indigenous rights in Latin America**. Sussex Academic Press. UK. Pp. 189-216.
- Quispe, Rafael (2010). "Decepción en Tierras Altas". En: II Seminario Bolivia Post-Constituyente. Fundación Tierra. La Paz. Pp. 114-118.
- Regalsky, Pablo (2010). "Political Processes and the Reconfiguration of the State in Bolivia". **Latin American Perspective**. Vol. 37, No. 3. Thousand Oaks. Pp.35-50.
- Rice, Roberta (2011). "Regional Autonomy and Municipal Politics in Post-Neoliberal Bolivia". Annual Meeting. Seattle. The American Political Science Association.
- Robinson, James (2008). "The Political Economy of Decentralization in Bolivia". Research Paper. Cambridge. World Bank.
- Van Cott, Donna Lee (2005). **From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics**. Cambridge University Press. New York. USA.
- Webber, Jeffrey R. (2007). "Bolivia: transition on hold". Disponible en: <http://www.solidarity-us.org/node/577>. Consulta realizada el 10 de agosto de 2009.