

EVALUACIÓN DE ALGUNAS PROPUESTAS CONSTITUCIONALES SOBRE AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN BOLIVIA¹

Franz Xavier Barrios Suvelza

El presente documento describe, analiza y problematiza el avance propositivo más relevante en torno al tema de “autonomías indígenas” siempre y cuando se trate de insumos conectados al proceso de deliberación constituyente en el país y hayan sido públicos antes de junio de 2007.

Se organiza el texto en las siguientes partes. Se selecciona los insumos más relevantes del debate actual sobre el tema. Se proyectan ciertas consencuencias tanto metodológicas como de contenido de dichas propuestas. Finalmente se formulan algunas recomendaciones para la mejora del diálogo democrático respecto al tema.

I. LAS PROPUESTAS

Si tomamos en cuenta la relevancia constituyente de la diversidad de documentos aparecidos en torno al tema de las “autonomías indígenas”, puede convenirse en que las propuestas sobre ellas pueden organizarse en las siguientes líneas de reflexión. La primera reúne al oficialismo por un lado (sea en su manifestación gubernamental desde el ministerio del sector o sea desde la brigada del MAS en la Constituyente); y, por el otro lado, al llamado “Pacto de Unidad” como manifestación propositiva de las agrupaciones indígenas del país.

La segunda línea está representada por el movimiento cívico de los departamentos del Sí y por la oposición dentro de la Asamblea Constituyente. En este último caso, se cuenta con la propuesta de redacción articulada por PODEMOS que es el principal grupo de oposición en el cónclave constituyente.

La tercera línea está conformada por propuestas sin disciplina partidaria que, desde diversas vertientes, buscan incidir en el debate constituyente siendo la

¹ Esta es una versión adaptada del texto aparecido originalmente en VVAA (2007) *Contrapuntos*, PRISMA/PLURAL, con el título de “Autonomías Indígenas”. Las propuestas evaluadas son aquella que aparecieron antes de julio de 2007, cuando la Asamblea Constituyente esperaba los informes de mayoría y minoría de las Comisiones respectivas.

propuesta del Grupo de Trabajo de Prisma una de las que ha aterrizado su visión en una propuesta igualmente redactada en artículos constitucionales.

Dado el espacio del presente texto el análisis se concentrará en una muestra representativa de propuestas oficialistas y opositoras. En este primer acápite se hará una síntesis descriptiva de los rasgos principales de los documentos representativos de las dos primeras líneas reflexivas precedentes. Para ello se ha decidido priorizar la propuesta del Poder Ejecutivo; y la propuesta de oposición dentro de la Asamblea Constituyente añadiendo por cada perspectiva un comentario preliminar de los primeros articulados de mayoría (oficialismo) y minoría (oposición) que a finales de mayo fueron dados a conocer en Sucre por los miembros de la Comisión de autonomías².

1.1. RASGOS DE LA PROPUESTAS OFICIALISTA

El documento principal del oficialismo se llama las “PROPUESTAS DEL PODER EJECUTIVO A LAS ASAMBLEA CONSTITUYENTE” (PPEAC)³.

1.1.1. CATEGORÍAS Y CONCEPTOS

Descentralización

En cuanto a uno de los principales operadores conceptuales, a saber, el término de “descentralización”, la PPEAC la define como “forma de gobierno y administración” de la cual la “autonomía” sería un grado más por lo que mejor sería ahorrarse el término “autonomía” y quedarse satisfechos con el de descentralización. Como si esto fuera poco, se anuncia que bajo esta definición se halla el fenómeno de la “autodeterminación” tanto para indígenas como para regiones.

Regiones

De pronto entonces se produce una igualación curiosa de la “regiones” a los otros actores tanto clásicos (municipios o departamentos) como insurgentes (pueblos

² Otros documentos que pueden consultarse son: la presentación de la brigada masista en la Constituyente denominada “VISIÓN DE PAÍS-DESDE LAS NACIONES INDÍGENAS Y ORIGINARIAS, LOS MOVIMIENTOS SOCIALES ORGANIZADOS Y LA SOCIEDAD CIVIL” (2007). Asimismo, el documento “PROPUESTA PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO-POR UN ESTADO PLURINACIONAL Y LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS, ORIGINARIAS Y CAMPESINAS” (2006) atribuida a la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, campesinas y de colonizadores de Bolivia. En el caso de las visiones de oposición, se debe esperar la iniciativa de la Junta Autónoma de los departamentos del Sí y la evolución de la reflexión más académica.

³ Este documento fue presentado a la Asamblea Constituyente en febrero 2007 y lo firman la Presidencia de la República, el Ministerio de la Presidencia y el Viceministerio de Coordinación gubernamental.

indígenas) lo que se refrenda por ejemplo cuando se estipula la equidad también en beneficio de las regiones (p. 23). Sin embargo, la región se conceptúa paralelamente como “espacio de planificación y desconcentración” (p. 29), por oposición a un “nivel de gobierno subacional”, que es lo que más corresponde.

Autonomía

El término de “autonomía” se emplea para describir el poder normativo de los municipios que se compara además con aquel que gozan las universidades (p. 25). Al afirmarse en la PPEAC que la pregunta del referéndum implicó este mismo alcance de autonomía, se deduce que se admite indirectamente que la autonomía municipal sólo puede llegar a la *normativa administrativa* que fue lo que la tal pregunta propuso. Como corroboración de este supuesto, la PPEAC afirma que en general su modelo parte de la premisa de que se puede “emitir normativa *–no legislación–* en asuntos correspondientes a las competencias propias y transferidas a cada nivel de gobierno subnacional...” (p. 27, cursiva mía).

Bajo tales condiciones está claro que los mismos pueblos indígenas no podrían llegar a una autonomía rigurosamente entendida como autolegislación. Es por ello que, más allá de los pueblos indígenas o los departamentos autónomos, resulta consecuente que la PPEAC sostenga que la “definición de las políticas generales *en todos los ámbitos...la capacidad de legislar y...con referencia al ámbito de carácter específicamente político* de las competencias, éstas deben *estar exclusivamente a cargo del gobierno nacional*” (p. 37, cursiva mía).

No sorprende pues en este contexto que se declare a los gobiernos autónomos subnacionales como entes sujetos a control del Poder Legislativo, incluyendo a la función de fiscalización de éste último (p. 45).

Cualidad gubernativa

En cuanto a otros aspectos de cualidad gubernativa –pues la autonomía como auto-legislación es un factor entre varios de los que conforman la cualidad gubernativa– se aclara que la elección democrática de autoridades sería un requisito de la descentralización pretendida, asimismo como la conformación de una organicidad específica subnacional traducida en instancias “normativas y fiscalizadoras” de los respectivos poderes ejecutivos.

1.1.2. NIVELES TERRITORIALES

La PPEAC parte recordando que no queda sino heredar la impronta institucional expresada en el nivel municipal y explicita al mismo tiempo el reconocimiento de un “nuevo régimen autonómico en el nivel intermedio...expresado...en gobiernos departamentales”.

Al propio tiempo, insta a que el proceso de alteración territorial de la distribución del poder alcance a “pueblos indígenas-originarios”, mancomunidades, regiones y distritos. Nótese aquí una clave propositiva dicotómica que pudiera resumirse en la frase: “acepto lo heredado (municipio) o contundente (gobierno departamental) pero añado mi propio carril institucional (indígenas/regiones)”.

Cabe subrayar sin embargo que desde un inicio la PPEAC anuncia que la “descentralización” y en consecuencia, las formas de territorialización intercultural, se derivarán de la voluntad y decisión de los “ciudadanos y comunidades”. Una idea contrapuesta podría haber sido deducir del simple dato estadístico sobre lenguas originarias, la constitución de territorialidades indígenas.

En la PPEAC se establece de que no hay “soberanías parciales”, residiendo la única soberanía imaginable “en el pueblo...como la totalidad de los bolivianos”. No se llega a disociar al nivel nacional frente al concepto de Estado y por otra parte se equipara como iguales a municipios, departamentos y “Entidades Territoriales Indígena-Originarias” (ETIO) que se constituyeran. Nótese aquí que al contrario de las señales proregionalistas que aparecen intermitentemente en el mismo texto, ni distritos ni regiones se conceptúan como equiparables a departamentos y municipios; o ETIO. Sólo departamentos, municipios y ETIOs son desde esta perspectiva catalogables como “niveles subnacionales de gobierno” (p. 27).

A pesar de ello, cómo desconocer el acento que la PPEAC coloca sobre la región que, en términos generales, irrumpe como artefacto propositivo preferido. Esto independientemente de que una de sus variantes, sea la “región indígena” (p. 31).

En términos generales, la región de la PPEAC se forma por asociación de municipios con lo cual simplemente replica la ya existente y constitucionalmente refrendada figura de mancomunización municipal. Su escala se ubica donde, ángulos más o menos, se incrusta actualmente la provincia (entre departamento y municipio). Uno de los pocos casos donde la PPEAC menciona a la provincia es cuando dice que la región puede emerger alternativamente de una asociación de provincias. A la

cabeza de cada región se instituye en “Consejo Regional Económico-social” (CRES) cuyo ejecutivo es el subprefecto⁴.

1.1.3. INTERCULTURALIDAD

A nivel de las decisiones constitucionales máximas (o hiperestructurales), la PPEAC introduce el término de “República Plurinacional” sin decirnos mucho sobre lo que, según sus cánones, debería entenderse bajo el término de “República”, mientras que abunda sobre lo “plurinacional”. Se trataría en cuanto a lo último de un dato de reconocimiento “de lo que somos” para, entre otras cosas, imprimir el carácter intercultural en la institucionalidad del Estado.

En otra parte de la PPEAC se dice que la interculturalidad, por ejemplo, atraviesa la planificación, la gestión y la organización institucional (p. 24) con lo cual asume una fórmula discutible de una transversalización ciega de un precepto ético-social.

Ahora bien, en la PPEAC no se casa inexorablemente lo indígena a alguna forma de territorialización o espacialización pues cuando dentro de los municipios o los departamentos los indígenas no hubieran logrado constituir un gobierno, contarían entonces y por lo menos, con curules en el concejo municipal o en el consejo departamental, respectivamente (p. 28).

En la misma línea se propone que las “áreas indígena-originarias” que no hubieran llegado a forjar una ETIO, podrán también optar por establecerse por medio de unidades de desconcentración tanto intramunicipal- como supramunicipalmente (p. 29). En el último caso se lo haría por la vía de mancomunización municipal⁵ o regional, mientras que en aquel caso se trataría de la conformación de un “distrito municipal indígena”. En el caso supramunicipal, se podrían forjar de este modo “regiones indígenas” a cuya cabeza, y por decisión de normativa departamental, quedaría un “subprefecto” electo según usos y costumbres⁶.

Bajo el concepto de interculturalidad, la PPEAC recupera finalmente la técnica de los hechos diferenciales al plantear adecuación de procedimientos administrativos adaptados a usos y costumbres y la garantía de multilingüismo en la administración (p. 44/45).

⁴ Si se formara una región entre tres municipios de una provincia que tendría 10 unidades municipales en total, ¿resulta de aquí que habría un subprefecto “mayor” (el de la provincia) y uno “menor” (el de la región)?

⁵ Obviamente que se podría discutir hasta que punto una mancomunización es desconcentración.

⁶ Por supuesto que llama la atención que un documento que ignora a la provincia, sí se agarre del subprefecto.

1.1.4. TERRITORIALIZACIÓN DE LO INTERCULTURAL

La PEACC ofrece otras opciones más complejas de acomodamiento indígena. Así es que se plantea que los pueblos indígenas pueden aspirar a ser “municipio indígena” dejando la categoría de “área” y convertirse en “nivel subnacional de gobierno”. De ser necesario, una ley podría adaptar los límites municipales a la delimitación espacial del pueblo indígena.

El grado mayor de complejización viene dado por las ya mencionadas ETIO. La ETIO se presenta como un “nivel especial” (p. 28) pero potencialmente equiparable al departamento o municipio, formando todos juntos como se dijo ya “niveles subnacionales de gobierno”⁷.

Se sujeta la ETIO por supuesto tanto a las exigencias de una actuación administrativa eficiente como a la supremacía por ley. Su ámbito competencial se expandiría hasta forjar un híbrido pudiendo mezclar materias competenciales tanto de escala meso como materias locales.

No quedaría en la decisión de la instancia departamental o municipal impedir la conformación de una ETIO agravándose esta disposición en la medida en que se trata de una adopción unívoca, vale decir, una donde no se consulta a las unidades afectadas escuchándose sólo a las demandantes, aunque por un nivel de votación de dos tercios (p. 32).

1.1.5. FINANZAS

Se declara que todos los recursos nacionales son de “propiedad del Estado en su conjunto” (p. 38) debiendo garantizarse que los ciudadanos accedan equitativamente a los beneficios de ellos. Se propone la clasificación de los ingresos estatales en nacionales, departamentales, municipales y de ETIO⁸.

Existe adicionalmente un mensaje implícito contra la propuesta del Comité Cívico de Santa Cruz y su poco feliz idea de haber invertido la majestad tributaria ya que como se recordará, se propuso allá la retención de todo impuesto (incluso el de naturaleza nacional) en un 66%, cediéndose el saldo al erario nacional. Contra ello, la

⁷ Esta idea guarda fuertes analogías con el modelo colombiano que pone a los territorios indígenas, en tanto modalidad de entidad territorial, junto a las figuras clásicas como municipio o departamento.

⁸ Curiosamente, en la parte fiscal la ETIO sí se engancha al Departamento (p. 38), o si se prefiere, aparece como nivel disputante o por lo menos homologable al departamento en lo que desde cierta interpretación podría verse como la estrategia de cruzar el proyecto autonómico oriental -supuestamente “oligárquico”- que se da a escala departamental.

PPEAC propone que la solidaridad se traduzca en un sistema ejercido desde el nivel nacional y no como voluntad del nivel subnacional.

1.1.6. “TIERRA Y TERRITORIO”

Es importante comentar que la misma PPEAC versa sobre temas territoriales en otra sección denominada “Tierra y Territorio” develándose cierta incompatibilidad con lo que la misma PPEAC ofrece en términos del texto que se acaba de sintetizar y que se presenta en otra sección denominada “Descentralización y Autonomía”.

En la sección “Tierra y Territorio” de la misma PPEAC, el factor tierra es declarado por un lado como asunto exclusivo, en todas sus dimensiones, del “Estado plurinacional” colocando a los “pueblos indígenas, naciones originarias y comunidades campesinas”, por el otro, como sujetos preferentes de la afectación, restitución, distribución y redistribución (p. 14).

Luego dirige la atención a las “entidades territoriales indígenas” como concepto relativamente desconectado al de la ETIO introducido en el mismo documento. Conceptualmente se sigue la línea que hace de lo territorial un sinónimo (p. 6) tanto de lo espacial (“espacio físico donde se realiza la gestión”) como del factor de producción tierra (“Tierras comunitarias de Origen”).

Los indígenas se declaran “dueños del territorio”⁹ y se dispone que los “derechos territoriales” son unos sobre el “hábitat”¹⁰ (p. 17). La claridad conceptual en general deja mucho que desear. Por ejemplo se declara que los “derechos de *autodeterminación* y *autogobierno* se ejercen a través de la capacidad de *autonomía* en los pueblos y comunidades” (p. 17). Como ya sucedió en el otro acápite de la PPEAC, aquí también se compatibiliza la “autodeterminación” con la “autonomía”, dejando el término de “autogobierno” sin bordes definitorios claros. En cuanto a la autonomía se dice que ella define los “sistemas jurídicos, el sistema de autoridades y las estructuras de gobierno comunitario o comunal” (p. 17).

La autonomía así entendida debería contener: a) administración de bienes como tierra, recursos naturales, educación; b) personalidad jurídica constitucional de las autoridades de los pueblos indígenas; c) ser los pueblos o comunidades sujetos de consulta en caso de exploración/explotación de recursos naturales no renovables; d)

⁹ Parece obvio que uno puede ser dueño de un factor de producción como la tierra pero sobre el territorio cabe más bien el concepto de ejercer, por ejemplo, soberanía.

¹⁰ “Hábitat” podría considerarse más un concepto de espacio que de territorialidad.

participación en beneficios y control en la explotación de los mismos; e) participación de pueblos y comunidades indígenas en procesos de gestión pública (p. 17). Por tanto autonomía se ha diluído mucho hasta significar “participación” indígena en ciertos asuntos de gestión pública.

En “Ordenamiento territorial” se abordan aspectos de “organización y armonización de los territorios” sobre la base de “líneas geográficas naturales, ancestrales o de gestión generada” (p. 18).

La idea menos compatibilizada con la anterior sección parece ser aquella redactada con motivo de los “derechos indígenas-derechos colectivos” donde se determina que si bien los recursos no renovables son de “dominio originario” del Estado, su administración y usufructo se “delega” a las “entidades territoriales indígenas, regiones autonómicas y las nacionalidades”¹¹. Se añade adicionalmente a la consulta ahora la idea del “veto” sobre exploración y explotación no sólo de los RRNN no renovables, sino de los renovables que se encontraran en las tierras que habitan los pueblos indígenas, naciones originarias y comunidades campesinas (p. 18).

Con más fuerza que en el anterior acápite emerge aquí la categoría de “comunidad”, mientras que prácticamente desaparece la “región” como preocupación. Llama la atención que se reclame para las TCO o de las entidades territoriales indígenas, el reconocimiento y garantía de diferentes usos y costumbres, nuevamente en beneficio de pueblos indígenas, naciones originarias y comunidades campesinas, cuando de darse el caso, quienes reclamarían garantías serían las minorías *no indígenas* dentro de ellos.

EL INFORME DE MAYORÍA DE LA COMISIÓN DE AUTONOMÍAS

A fines de mayo de 2007 la bancada oficialista dentro del MAS evacuó un primer informe articulado sobre el régimen territorial en lo que viene a ser la primera exposición aterrizada en la Comisión luego de meses de Constituyente sin resultados concretos. El „documento inicial de trabajo“ del grupo oficialista de la comisión de autonomías contiene veintinueve artículos con valiosa información sobre las reflexiones de los constituyentes masistas en esa comisión y exponen elementos positivos como la idea de la igual jerarquía entre las entidades territoriales, la voluntad como

¹¹ En cierta forma, estas ideas parecen ir contra el enfoque más moderado de líneas arriba que hablaba de “consulta” en la exploración/explotación.

disparador de cambios territoriales o los contornos de lo que sería el régimen sin autonomías. Quisiera simplemente analizar críticamente de este documento unas tendencias de enfoque que merecerán mayor precisión y debate en el grupo oficialista.

- a) ¿Conviene una visión de dos repúblicas? En efecto, el texto parece reponer la dicotomía del periodo colonial que colocó junto a la república de indios, la de los blancos. A ello puede llegarse cuando en vez de acomodar las demandas indígenas en una sola plataforma común de instancias territoriales del Estado, se aliente un carril etnicista (“territorios indígenas originarios campesinos”) paralelo a otro que, por su lado, reuniría a entes republicano-convencionales como son municipios, departamentos añadiendo, además, la extraña por no decir forzada figura de “regiones-provincia”.

Debido a ésta última figura resulta que no sólo se trazan dos carriles, sino que al carril no originario se le introduce un agente que parece corroerlo desde dentro. Como si esto no fuera suficiente, la propuesta escinde dentro del segundo carril (el republicano-convencional), a municipios y regiones en aquellos de corte indígena por un lado, e intercultural, por el otro. Es debido a este esquema dicotómico, diluyente y escindente que, al final, la propuesta podría llegar a un grado de complejización innecesaria, potencialmente inmanejable y sobrecargado de adjetivos inclusivistas de operatividad incierta.

- b) ¿Vale la pena un enfoque llamativamente discriminatorio frente a las opciones autonómicas de la llamada media luna? Podrá uno suponer que los autores obren de buena fe pero debe evitarse la impresión de que el objetivo sería estrangular, en la norma, lo que los ciudadanos de forma democrática y masiva consiguieron en las calles de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Las futuras autonomías departamentales no pueden nacer acorraladas por un desorden de diseño constitucional y una madeja de raras instituciones territoriales que como filosos cantos, hiendan cualquier intento de consolidación justa de las demandas de oriente.

En esas condiciones, no sería posible integrar Bolivia y la declaración de “unidad” sería sospechosa de mera declaración táctica precisamente por no jugar lealmente con la expresión de voluntad autonómica departamental aunque se proclame formalmente su aceptación.

- c) ¿Cuán sostenible sería una inclinación del texto constitucional por privilegiar lo indígena o cultural como rasgo expansivo de construcción estatal? A esta

intención le subyace una mitificación del pasado indígena olvidando los procesos de dislocación territorial que se produjeron durante el imperio inca, que no se han considerado muy alejados en sus efectos disruptivos de los aplicados luego en la Conquista¹². Según el texto, las opciones que no son indígenas, son “por lo menos” interculturales. Es decir, la variable diferencial o cultural rezumaría por donde uno toque el cuerpo estatal. Es muy debatible consagrar una primacía y preferencia a favor de lo étnico y más hacerlo con un marcado tono de castigo histórico. De hecho, los complejos procesos de mestizaje impiden en Bolivia una configuración que desconozca la fuerza de los mismos. Se critica con razón que muchas veces bajo el paraguas de mestizaje se intentó diluir la identidades indígenas. No obstante, sería un error optar por una subestimación de signo contrario, devaluando el mestizaje a mera invención¹³.

No sorprende pues que a lo *no* indígena, en esta lógica, se le apliquen para su desarrollo territorial aquella y esta ley pero a los pueblos indígenas, se los libre de claros límites constitucionales, impedimentos normativos o controles supremos. No se trata de negar un milímetro las atrocidades del pasado pero ¿justifican ellas un trato revanchista que independientemente de las valoraciones morales que uno pudiera tener, conduciría además a problemas prácticos de funcionamiento estatal?

- d) La propuesta del oficialismo sí deja un elemento inequívoco de configuración estructural del futuro ordenamiento territorial y que como en el tema de los dos carriles, ya fue anticipado por la PPEAC analizada líneas arriba. Y es que ni para indígenas, ni para los que no lo son, se abriría legislación, y por tanto, la autonomía de la que se habla no pasaría de ser una estructura de autoadministración (“normas administrativas” incluidas), o sea, de desconcentración territorial consolidando para Bolivia lo que es el paradigma colombiano o ecuatoriano de la actualidad.

¹² Así por ej. Rivera, M (1979) “Comentarios a los procesos de aculturación en el Tawantinsuyu” en *Revista Española de Antropología Americana*, N° 9, p. 202.

¹³ Tupac Amaru cuya historia es tan rica en lecciones para no caer en radicalismos, tenía él mismo una imbricación compleja de identidades: inca, indígena, española, rural ...Así Cahill, D (2003) “Nobleza, Identidad y rebelión: los Incas nobles del Cuzco frente a Túpac Amaru (1778-1782)” en *Histórica*, NE, p. 4. Desde esta perspectiva no sorprende que parte de la frustración detonante de Túpac Amaru fue el juicio perdido por obtener un título nobiliario colonial.

Es una opción legítima pero ¿es eso lo que aspira el reclamo autonomista oriental? De hecho la FAM y las mismas propuestas de Oriente han aclarado que su autonomía supone facultad legislativa. El temor del MAS de un Estado plurilegislativo se asienta en subsanables incompresiones técnicas en cuyo caso, un nuevo debate al respecto entre ellos podría ser útil.

1.2. RASGOS DE LAS PROPUESTAS DE OPOSICIÓN

De las diversas fuentes de análisis que se pudieran tomar en cuenta para fines de contraste con propuestas oficialistas, la “Propuesta de Constitución Política del Estado” de PODEMOS (PCPEP) reúne algunas ventajas de comparación. Especialmente pesa su formato redactado en articulado constitucional.

1.2.1. TIPO Y MODO DE ESTADO

La caracterización del Estado boliviano que adelanta la PCPEP no altera el avance logrado en 1994 de declarar la “nación” –no se usa en este punto el término “Bolivia” como se lo hizo en la reforma constitucional de 1994– como “multiétnica y pluricultural” (Art. 1). Tampoco se avanza en el modo de Estado que la PCPEP lo petrifica como *simple*, es decir, sin afectar estructuralmente el monopolio legislativo del nivel nacional con lo cual, converge paradójicamente con la PPEAC.

Declara en el pórtico constitucional que el Estado boliviano “funciona” con departamentos y municipios autónomos cerrando con ello las máximas definiciones que por lo visto distan mucho de insinuar a esta altura de pórtico constitucional, señales de interculturalidad más agresivas.

Sin dejarse aún el campo principista de su propuesta constitucional, el PCPEP declara al español “idiomal oficial nacional” pero introduce que los “pueblos indígenas” puedan usar también sus lenguas maternas con “idioma oficial” en el “ámbito de la entidad territorial administrativa a la que pertenezcan”. Nótese que la suposición parece ser que deben “pertenecer a” y no ser de por sí un ente territorial¹⁴ (Art. 6).

¹⁴ Esto se matiza con la posibilidad del “municipio indígena” que sin embargo es propuesto -como se verá- como “ítem” de los derechos colectivos y no como sección normativa del título constitucional dedicado a la “Organización territorial”.

En capítulo dedicado al “Territorio”, la PCPEP petrifica los departamentos actuales enumerándolos y vinculándolos al criterio de que el territorio es “uno e inalienable” (Art. 8).

Ya en el Título de los derechos, sostiene que toda persona tiene un derecho fundamental a su “identidad étnica y cultural” (Art. 20/XIV) y seguidamente se recupera la homologación vigente de los “pueblos indígenas” a partidos políticos (Art. 25).

1.2.2. DERECHOS COLECTIVOS

La sección más detallada sobre los indígenas se traduce en un capítulo sobre derechos colectivos dentro del Título sobre “Derechos, Garantías y Deberes de la Persona”¹⁵. Nuevamente se subraya “la nación boliviana” que se basaría en un respeto a la identidad cultural y organizacional de los “pueblos indígenas”. Se introduce una definición de lo que son los pueblos indígenas¹⁶. La aplicación de este régimen dependería de tres criterios: a) autoidentidad; b) conservación de instituciones propias; c) asentamiento ancestral (Art. 47). Se añade la norma de fomento estatal al desarrollo “intercultural”.

Llamativamente el texto acepta el reconocimiento por parte del Estado boliviano y de los “gobiernos nacional, departamental y municipal”, de la “*autodeterminación* de los pueblos indígenas” a través de la Constitución, leyes y estatutos autonómicos (Art. 48, cursiva mía). Se repite el devaneo conceptual observado arriba en el análisis de la PPEAC pues se plantea que el ejercicio de la “autodeterminación” implicará la “autonomía”.

Ésta a su vez permitiría la conformación de “municipios indígenas” donde se decidirían opciones organizacionales según ley y estatuto departamental. Se explicita la facultad que tendrían de elegir a sus autoridades según usos y costumbres resguardando equidad de género. Al mismo tiempo se consagra la disposición del actual Art. 171 de la CPE al permitir que resuelvan sus conflictos internos “aplicando sus propios sistemas jurídicos”. Se determina además la garantía de acceso de los

¹⁵ Se trata de una mezcla entre el modelo de sistemática consuetudinaria colombiano de 1991 que fuera luego recuperado por el Ecuador en 1998, aunque ambos tuvieron el cuidado de no añadir “persona” –como lo hace la PCPEP– en la denominación del título ya que éste acabaría en aquellos casos incorporando justamente el precepto de lo “colectivo”. Fue ciertamente recién la CP ecuatoriana la que incorporó dentro de los “derechos colectivos” la “sección” llamada “De los pueblos indígenas y negros o afroecuatoriano” pues la colombiana se concentró en consumidores y medio ambiente.

¹⁶ Tenor probablemente copiado del Art. 2 de la CP mexicana reformada el 2001 en este sentido.

indígenas a diferentes órganos administrativos del Estado y la atención en lengua propia.

En la típica mezcla de temas territoriales con asuntos referidos al factor productivo “tierra”, se dispone en este mismo acápite constitucional, por otra parte, la idea de la conservación de las tierras comunitarias. Cuando existieran recursos naturales en “su territorio”, se norma que los pueblos indígenas participarían en los recursos obtenidos por el Estado cuando se produzca su explotación.

Se establece que deben ser consultados en la planificación, gozar de propiedad intelectual sobre sus conocimientos ancestrales y contar con “sistema de educación intercultural bilingüe”.

Manteniéndonos siempre dentro de esta sección normativa dedicada a los derechos colectivos, se repone en un apartado especial el reconocimiento de la personalidad jurídica de las *comunidades* indígenas (Art. 49, cursiva mía). En ese marco se enfatiza otra vez más que será en los estatutos departamentales donde se establecerían “el alcance y modalidades del ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas”.

Se encomienda a los gobiernos departamentales y municipales el apoyo al desarrollo productivo y sostenible de los pueblos y comunidades; así como la equidad de género (Art. 50). Se concluye con una extensión de derechos, en lo aplicable, a los “pueblos afrobolivianos”.

1.2.3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MODO DE ESTADO

En apego a la tendencia de modos de Estado simples de desconcentración territorial avanzada, el PCPEP propone un Título constitucional denominado “Organización territorial del Estado”. En los “Principios generales” del mismo (Art. 181 ss.), establece la división de la República en departamentos, provincias, municipios y cantones recuperando el actual Art. 108 de la CPE vigente. Segrega a departamentos y municipios como “entidades administrativas territoriales” a tiempo de reconocer “tres niveles de gobierno”: nacional, departamental y municipal¹⁷.

¹⁷ Estos “tres niveles” por supuesto que no tienen nada que ver con un modo de Estado dicho triterritorial como se plantea por ejemplo en la propuesta Prisma ya que en el PCPEP se admite sólo en el nivel nacional –salvo una excepción– la facultad de legislación. En contraposición a ello, la triterritorialidad es un modo de Estado compuesto que parte de la premisa de que se legisla en tres niveles. En consecuencia, lo “tri-” es en el caso de la PCPEP, y desde la perspectiva del modo de Estado compuesto, llanamente pura ficción.

Se norma la opción de que los departamentos puedan regirse por un régimen de autonomía o alternativamente, de “descentralización administrativa *limitada*”. La “autonomía” supone “derechos” entre los que se contarían: a) elegir autoridades; b) ejercer potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica; c) participar en rentas nacionales; d) administrar recursos financieros y establecer tributos con aplicación restringida.

Luego de esta sección de “Principios generales”, el PCPEP procede a normar la autonomía departamental llamando la atención que la “potestad normativa” en realidad se devela para este escenario como una también “limitada” (Art. 190). Como recién vimos, para el otro caso –el de los departamentos sin autonomía– se planteó una “descentralización administrativa” que también se acompaña del calificativo de “*limitada*” (Art. 183/II).

En consecuencia, ambos regímenes se hallan “limitados”, incluyendo el caso supuestamente extremo de los departamentos del Sí. La otra peculiaridad es que se deja al Estatuto la regulación eventual de “autonomías *subdepartamentales*” aunque no se precisa más el contenido de ellas (Art. 192)¹⁸.

La posibilidad de normar con rango de ley está prevista como excepción bajo aprobación del congreso nacional¹⁹. Nótese en este punto que tal posibilidad ya no se habilita para el nivel municipal²⁰. Este mayor interés por el nivel departamental no es raro en el tenor general de la PCPEP²¹.

1.2.4. SISTEMA POLÍTICO SUBNACIONAL

Se determina de forma igualmente “excepcional” que se elijan assembleístas departamentales mediante “métodos tradicionales y ancestrales” según lo apruebe el Estatuto departamental, aplicándose el mismo principio para el nivel municipal (Art. 207). Esto cuadra bien con la petrificación que hace la PCPEP de la provincia al tomarla como la circunscripción electoral por excelencia desde donde conformar las futuras asambleas.

¹⁸ No parece tratarse aquí de la municipales pues estas vienen dadas por su propuesta textual, mientras que en el Art. 192 se habla de “autonomías subdepartamentales *si existiesen...*”

¹⁹ Probablemente tomado de la reforma de 2003 de la Constitución francesa.

²⁰ Esta es una prueba más de la ficción de los “tres niveles de gobierno” que introduce el PCPP.

²¹ Por ejemplo, se confirma la preocupación más inclinada por los departamentos cuando se introduce la solidaridad territorial que es más pensada en relación al desarrollo equilibrado entre departamentos (Art. 185).

1.2.5. GRIFERÍA COMPETENCIAL

En términos de asignación competencial se declara que sería privativo²² del nivel nacional, entre otras materias, la legislación civil dejando la adaptación a las autonomías sólo por vía reglamentaria (Art. 187/9) develándose por esta vía nuevamente el real alcance normativo que pudiera aceptarse para el derecho indígena.

1.2.6. EL INFORME DE MINORÍA DE LA COMISIÓN DE AUTONOMÍAS

El documento de la minoría dentro de la Comisión también trae información relevante para nuestro análisis. Como en el caso del informe de mayoría, me limito a relievare algunas áreas peculiares de enfoque de este documento.

- a) ¿implicó la pregunta del referéndum que de haber autonomías en Bolivia se trataría sólo de las departamentales? Me parece que lo que implica el desemboque del proceso de consulta sobre las autonomías, sólo dice que la nueva Constituyente debería en respeto a las decisión democrática de los votantes por el Sí, introducir un régimen de autonomías para los departamentos respectivos, pero no se deduce de ello que no pudieran haber otras autonomías, sea municipales o sea indígenas; o una combinación de ambas.
- b) ¿hasta dónde se arrastrará la fatal ambigüedad sobre el alcance normativo de la autonomía? El texto de la minoría no logra de una buena vez, desprenderse del infeliz recurso analítico de marear con “norma” cuando el mismo oficialismo ya ha aclarado que no afectará el monopolio de legislación. Es cierto que el informe de minoría ha mejorado este aspecto al mencionar explícitamente el término legislación en más de un lugar pero en otros insiste en hablar sólo de normar. Precisamente por este devaneo es que el texto sigue considerando erróneamente como entes con división vertical de poder comparable, a Perú con España. Y digo ambiguo porque por lo visto cuando conviene sí saben que legislar es un dato sustantivo pues cuando se trata del municipio que, como se advertirá, ellos aceptan como un posible molde de

²² No es tema de este estudio, pero así como la propuesta del Comité cívico de Santa Cruz no pudo resolver la grifería de asignación competencial, el PCPP está más lejos aún de lograrlo. Eso comienza con el real alcance operativo del término “privativo”.

materialización de la autonomía indígena, resulta que ya no hablan de legislación que sí aquí y allá, le reconocen al departamento.

- c) ¿Qué significa “tres niveles de gobierno”? La propuesta de minoría como sucede con la PCPEP ya analizada, anuncia que su modelo incluye tres niveles de gobierno. Si uno analiza con detenimiento el tenor del texto resulta que en realidad se propone un Estado bisegmentado entre “Estado nacional” y departamentos pues sólo para estos dos se abre la opción de legislación. Por lo tanto, si los indígenas aspiraran a ser autónomos vía municipios, estos acabarían tan encapsulados constitucionalmente, como cualquier municipio. Los “tres niveles” son aquí una ficción desde el punto de vista de pesos constitucionales sustantivos independientemente de que el municipio posea un inobjetable mayor valor constitucional que la provincia o el distrito.
- d) ¿Cuál es el margen de variabilidad de los sistemas electivos subnacionales? A momentos parecería que se quiere obligar a que todos los departamentos autónomos dejen elegir directamente a sus subprefectos por cada provincia. La postura es interesante pero dudo que su obligatoriedad lo sea, sobre todo, debido a que no por elegir a todo nivel, se mejora necesariamente la gestión pública y como las provincias son entes fundamentalmente desconcentrados, no habría que descartar que se la mejore sin por ello pedir que toda autoridad sea electa. Debería en todo caso ser una decisión voluntaria de los Estatutos departamentales. Por otro lado, también aparece como muy rígido pretender que la provincia en todo departamento sea *la* circunscripción electoral para la conformación de las futuras asambleas departamentales. Se podría, como en el caso anterior, abrir la opción que los departamentos pudieran ajustar las circunscripciones electorales de tal modo que acomoden mejor eventuales identidades colectivas intradepartamentales sin tener que por ello eliminar las provincias²³.
- e) ¿Es la figura de las TCO el mejor acceso al tema de las autonomías indígenas? En esta alternativa debe considerarse el riesgo que supone no filtrar primero la TCO por un medidor de “territorialidad” real pues por lo demás, la TCO

²³ En México por ejemplo, se parte de que constitucionalmente, una Constitución del meso puede ampliar derechos en favor de indígenas por sobre el zócalo establecido en la Constitución del Estado. Ver Carbonell, M (2004) “Constitucionalismo y multiculturalismo”, en *Derecho y Cultura*, N° 13, p. 62.

puede ser en realidad un fenómeno de la tierra entendida como factor de producción.

- f) ¿Cuáles son las opciones de materialización indígena de inclusión más allá del reconocimiento de hechos diferenciales? La propuesta de minoría no se abre a considerar territorialidades desconcentradas intra (distritos) y supramunicipales (provincias) y menos a posibilitar la incorporación de vías espaciales (“regiones culturales” o mancomunidades)²⁴. Ello puede quitar flexibilidad práctica en los sistemas de territorialización intercultural amén de impedir un entendimiento entre fuerzas constituyentes a la hora de redactar el articulado de consenso constitucional.

II. LAS IMPLICACIONES

Se ha descrito a grandes rasgos expresiones muy representativas aunque no definitivas ni unánimes en sus respectivos bandos, de propuestas de reforma constitucional en relación a interculturalidad, y más específicamente, en referencia a la cuestión de la territorialización del Estado en correlato con la cuestión indígena. No se puede abundar aquí en las ventajas y desventajas que pudieran contener otras propuestas de aspiración sintética²⁵ de los dilemas planteados. Se pasa más bien a un resumen de las consecuencias de las dos visiones analizadas.

2.1. ALGUNAS IMPLICACIONES DERIVABLES DE LA PROPUESTA OFICIALISTA

El oficialismo ha reconocido finalmente el Sí expresado en el referéndum autonómico probablemente debido a la contundencia de los cabildos que acabaron por enterrar el prejuicio previo de caracterizar la demanda oriental como mero capricho de oligarquías. Esta aceptación parece haber movido al oficialismo hacia una respuesta que sin poder desconocer más a la autonomía departamental, complemente, hostigue o coexista con ésta. Una de las consecuencias es pues que el oficialismo vé

²⁴ Luego de entregado el texto a diagramación supe que la propuesta de minoría resolvió afortunadamente el tema de no reducir la autonomía indígena a los municipios abriendo el abanico a lo submunicipal, lo supramunicipal y la figura regional de corte espacial. Asimismo, se tendría una explicitación del término “legislación” para el municipio consagrando por fin una delimitación precisa de trilegislación (pues ya se la reconocía para el nivel nacional y el departamental) que se trancaba insistentemente en el capricho de algunos expertos orientales de suponer que con decir sólo “normar” la cosa estaba resuelta.

²⁵ Ver un ejemplo de ello en Delegados Prefecturales (2006) *Nuevo Pacto Territorial para Bolivia*, Documento de Trabajo, GTZ/Unión Europea, La Paz. Asimismo Prisma (2007) *Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías*, Plural/Prisma, La Paz.

recortado el margen que pudo haber existido para ideas más radicales de territorialización indígena. Curiosamente, en la PPEAC los nuevos instrumentos de tensión no se reducen a la impronta de “autonomía indígena”, sino que se traducen en la idea-fuerza de una “regionalización” que veremos en seguida en sus repercusiones. Será decisivo que el oficialismo no proponga un armado hecho para corroer desde dentro (por desorden de diseño territorial, complejización innecesaria de institutos territoriales), la demanda autonomista oriental.

Por de pronto recordemos que por lo menos en la sección específica de la PPEAC dedicada a la “descentralización”, se recupera con fuerza la combinación de las variantes descentralización/desconcentración como vías alternativas de territorialización del Estado. Esta combinación acarrea una interesante consecuencia para lo indígena al proveer la plataforma para argumentar opciones “no autonómicas” de territorialización indígena vía distritos municipales por ejemplo.

La PPEAC por otra parte sella el principio de que debe haber expresión de los interesados como premisa de los cambios territoriales. No hay que olvidar que esto introduce un elemento sustantivo de democracia al imponer como requisito un pronunciamiento directo de los interesados para concretizar sus demandas de territorialización intercultural. Esto debe calibrarse de cara a las nunca ausentes tentaciones de deducir abusivamente del mero dato estadístico sobre grupos lingüísticos, la conformación de unidades territoriales indígenas.

Frente a estos elementos que rápidamente pueden ganar consenso entre diversos enfoques, se destila en varios lugares de la PPEAC un dejo de desprecio a la “provincia”. Llamativamente, la PPEAC coloca como actores relevantes del carril no departamental, a indígenas *junto a regiones*. Desde la perspectiva del proceso actual, la “región” así enfatizada no deja de aparecer como un intruso capaz de colocarse junto a lo indígena. Es cierto que se menciona una “región indígena” pero ella aparece como una variante más de la región que en su carácter general es ofrecida como nuevo pivote de construcción territorial.

La demanda indígena podría no encontrar en este pivote una prioridad de sus reclamos probablemente en el presentimiento de que tiene mucho sentido optar por moldes territoriales relativamente arraigados como la provincia o el municipio. Ello impone reparar mejor en la distinción conceptual que media entre territorio y espacio.

En realidad, el enfoque de la PPEAC lo que hace es repetir la lógica de los impulsores fanatizados del municipio de 1994, al insuflar la región con un viento comparable al que aquellos soplaron en favor de un localismo desmedido con varias consecuencias negativas. El regionalismo de la PPEAC, además de diluir o distraer la prioridad de autonomía indígena, irrita varias otras realidades: por un lado la mancomunidad de municipios y la provincia. Si se adujera que la provincia es inflexible, pudo haberse resuelto el tema con la figura espacial de la mancomunidad. Si el argumento fuera que se requiere un molde político-administrativo cuya virtud es la estabilidad jurídica, sería posible usar la provincia, optimizando sus límites si fuera necesario. Si finalmente se argumentara que la mancomunidad de municipios es demasiado inflexible por arrastrar los límites de sus componentes (los municipios) y la provincia se considerara como menos apta aún por su mayor rigidez limitrofe, entonces no quedaría otra que llevar a la región al campo estrictamente espacial (de trazo transfronterizo y emergente como efecto de algún criterio de homogeneidad específica), con lo cual se sinceraría la región hacia ser un mero instrumento de acción puntual espacial-sectorial.

La región irrita además, por el otro lado, al municipio cuando se propone sustituir los planes de desarrollo municipal por los correspondientes planes regionales (p. 43) y se constriñe al nivel departamental al imponérsele la región como la unidad de planificación de la prefectura (p. 43).

No obstante, y frente a esta sorprendente línea regionalista, la PPEAC avanza mucho al clarificar la situación de territorialidad con interculturalidad, tanto por medio del instituto de la ETIO, como a través de la clarificación de las ramificaciones opcionales de institucionalización intercultural y el principio de “cascada” de complejizaciones²⁶ para dar cabida flexible a las demandas originarias.

El mensaje es aquí positivo si se entiende que a mayor insistencia en las ramificaciones opcionales de concretización intercultural, mayor es la posibilidad de comprender que lo indígena no es un “nivel especial” (como la misma PPEAC a ratos lo sugiere), sino una dimensión que debe enchufarse en una plataforma de geometría variable cada vez más neutra, convencional en muchos aspectos y operativa, dada

²⁶ La severa distinción que hace Kymlicka entre inmigrantes y minorías nacionales impide a momentos calibrar el hecho que éstas últimas –a las que Kymlicka directamente relaciona con aspiraciones de “autogobierno” – también pueden satisfacer parte de sus demandas mediante “derechos de acomodación” no territorial sin mayor complejización que el instrumental inclusivo aplicado para los inmigrantes. Ver Kymlicka, W (1997) “Do we need a liberal theory of minority rights?” en *Constellations*, Vol. 4, Nº 1, p. 75/76.

precisamente la diferenciación de situaciones referidas a lo indígena y la urgencia de obtener un esquema viable.

La PPEAC sufre por cierto de un trato aún confuso de conceptos básicos (“autonomía sería grado de descentralización”, “autodeterminación sería subconjunto de descentralización”, etc.). Se cree que la autonomía ya está dada a los municipios y se la compara indebidamente con la universitaria (p. 25). Se sostiene, eso sí, con mucha razón, que esta “autonomía” (municipal y universitaria) sería la misma que subyace a la pregunta del referéndum autonómico ya que evidentemente, dicha pregunta restringió el alcance de la facultad normativa departamental a la norma administrativa²⁷. Por lo tanto, se acepta implícitamente que la norma municipal es administrativa.

La falta de rigor tiene consecuencias decisivas para acotar la autonomía indígena. Si autonomía es normativa administrativa, los indígenas no podrían superar ese marco dado que representaría nada menos que techo máximo para la autonomía departamental. Al contrario, si se declarara que el nuevo municipio boliviano por principio legislaría (autonomía en sentido estricto), entonces el pueblo indígena que decidiera usar el molde municipio, se beneficiaría de la autolegislación automáticamente.

En términos más estructurales, se puede confirmar que prevalece en general en la PPEAC una tendencia a un arreglo dicotómico, vale decir, de contrapunteo a la vía departamental “oligárquica”, desde la región y desde los pueblos indígenas.

Un problema conceptual en este contexto ha sido ya mencionado y es que la ETIO se representa como un “nivel especial” siendo que puede ser más bien una

²⁷ Recientemente, el constitucionalista Jorge Azbún (en Asbún, J [2007] “Composición del Legislativo en un Estado con autonomías departamentales” en *Contrapuntos*, op.cit.) hace una crítica a mi teoría de distinguir impecablemente el término normar como genérico de fenómenos como ley, reglamento, instructivo, etc. Según mi propuestas decir “norma” no puede por lógica implicar automáticamente sólo uno de sus accidentes (o ley o reglamento). En su crítica Asbún supone además que la pregunta del referéndum “buscaba definir la incorporación de un régimen de autonomías departamentales y el término autonomía...contiene en sí mismo la función legislativa”. Si Asbún está en lo cierto entonces ¿por qué se asesoró que en la pregunta se pusiera “atribución normativa *administrativa*”? La recriminación debe ir dirigida a esa iniciativa que mi teoría simplemente ayuda a develar en su inapropiación técnica y política. Me hace decir Asbún que “norma” implicaría una “simple competencia de carácter reglamentario”. Esto no es lo que sostengo. Debo recordar que lo que en varias ocasiones he demostrado es algo distinto. He dicho que “normar” es un genérico como decir “peces”. Y que tanto puede caber dentro de normar la legislación como la reglamentación. Pero cuando un país pretende transitar de un modo de Estado simple a uno compuesto, está claro que la piedra de toque es quién norma con carácter legislativo además de hacérselo a nivel nacional. No entender esto ha hecho que justamente los expertos del comité cívico crean que España es comparable a Colombia en términos de estructura territorial. O sea, sólo decir “normar” es tan insuficiente como querer meterse al mar creyendo estar uno libre de riegos porque ha escuchado que en la costa merodean “peces”. Llegado el momento será decisivo saber si el pez es un tiburón o una sardina como graficaba el experto boliviano C. Alarcón en relación a este mismo debate donde los estudiosos de Santa Cruz se resisten con tanto ahínco a aceptar su equivocación conceptual de fondo.

dimensión cuya materialización no se realizará como nivel sino enchufándose en alguno de los varios niveles más convencionales que el Estado ofrece desde su malla territorial básica sin que ello impida ajustes de límites en los moldes subnacionales. Por otro lado, en algunos tramos del texto de la PPEAC se homologa la ETIO más al departamento que al municipio aunque contradictoriamente, en otro lugar, se anuncie un híbrido meso-local de competencias. Por lo visto, aquí la PPEAC es altamente inestable.

Como quiera que fuera, si se superara el arreglo dicotómico anotado, se tendría mayor claridad, por ejemplo, al clasificar los ingresos estatales acudiendo para tal efecto a los niveles clásicos pues los niveles subnacionales son tranquilamente preparables para acomodar pueblos indígenas. Por lo tanto, en vez de incrustar un “nivel especial” ETIO que de alguna forma, en la dinámica hacendaria del día a día, puede que acabe homologado a algunos de los niveles subnacionales clásicos; se aprovecharía la malla estatal básica que no por clásica excluye que sea adaptable para acomodar bien a las demandas identitarias.

Tampoco cierra bien la propuesta en ciertos parámetros organizacionales (véase “subprefectos duplicados”) y mucho menos cuando se plantea un esquema de financiamiento que vacíe las arcas de los probables futuros gobiernos departamentales a los que se les quitaría 50% de lo que les viene desde el TGN (p. 34) a favor, no de los indígenas, sino de las regiones. Adicionalmente, del 50% restante, se propone hacer un Fondo donde nuevamente, no los indígenas, sino las regiones podrían absorber recursos adicionales. El reforzamiento regionalizante prácticamente se descarrila cuando se propone que un tercio de los curules del legislativo nacional, provengan de las regiones (p. 35).

Hay que aclarar que el sesgo regionalizante no está presente en las otras vertientes oficialistas que no se ha podido analizar con detalle en este documento. En efecto, tanto la Visión País del MAS como la propuesta del Pacto de Unidad, no giran en torno a la región aunque las primeras versiones de la Comisión de Autonomías de la Constituyente que han aparecido en la prensa, mencionan la región crecientemente como un factor.

Como la cuestión de la autonomía indígena viene inevitablemente casada a cuestiones de espacio (hábitat), es notorio que un obstáculo de estas propuestas radica en que no se ha podido deslindar conceptualmente los conceptos involucrados, incluyendo los de “región”, “tierra”, “comunidad indígena” y otros.

2.2. ALGUNAS IMPLICACIONES DERIVABLES DE LA PROPUESTA OPOSITORA

De forma implícita la PCPEP opositora descarta el criterio de plurinacionalidad de manera clara aunque se pudo ser más táctico como lo demuestran otros ensayos analíticos recientes que han preferido rebautizar la decisión de 1994 (“Art. 1: Bolivia...pluriétnica y multicultural”) con otro término que gana en colocación discursiva aunque añade poco valor agregado para dirimir realmente el dilema²⁸.

De manera paradójica, entre la PECPEP y la oficialista PPEAC existe una convergencia central en cuanto a no afectar el monopolio legislativo del nivel nacional aunque la PCPEP introduzca una pequeña excepción. Ambos enfoques buscan mantener el modo de Estado simple y queda la cuestión de saber si el movimiento autonomista oriental se ha movilizó para perfeccionar la “descentralización político-administrativa” o para transitar a un Estado compuesto. La misma duda habrá que plantearse de cara a las expectativas de los pueblos indígenas.

A diferencia de la PPEAC, la formulación opositora no admite un esquema de geometría variable dando así a entender que el tema indígena es relativamente despachable desde los derechos colectivos y llegado el caso, el “municipio indígena”; al menos abre la opción de figuras espaciales culturales o territoriales de corte “oblicuo” como sería la ETIO. Esta rigidez se ratifica con la enumeración de los departamentos cerrando cualquier alteración futura de la cantidad y fronteras de las piezas del meso.

Frente al otro enfoque, el PCPEP abunda en el concepto de derechos colectivos aunque se satisface con introducir aquí –y no en el reducto del Título de la organización territorial– la opción del “municipio indígena”. En un marco propositivo más bien conservador, se lanza acertadamente dos ideas relevantes para el futuro: la cuestión del asentamiento originario con lo cual indirectamente se polemiza con el estatus de migrantes en zonas diferentes a las de su “ancestro” y las opciones de territorializarse. Por otro lado, introduce el polémico criterio de la autoidentidad como parámetro de delimitación como lo hizo la reforma constitucional mexicana de 2001.

²⁸ Es por ejemplo el término de “Estado pluri-nación” del *Informe de Desarrollo Humano 2007*.

No hay en todo caso una mejora en el rigor conceptual frente al otro enfoque y ambos tropiezan con problemas semejantes en torno al término autonomía sin hacerse problema de vincularla, por ejemplo, al más polémico término de autodeterminación.

Aunque se lo haya negado desde los portavoces y expertos del Comité Cívico, se vuelve a demostrar la inclinación bisegmentaria no polar de su modelo, ahora en relación a lo indígena y no sólo a lo municipal. Es decir, optan por un modo de Estado que no se sabe a ciencia cierta si es compuesto pero sí se sabe que el municipio queda como dominio del futuro espacio intermedio meso autonómico. Y resulta ahora que las decisiones sobre el decurso institucional de lo indígena en términos de poder territorial, quedaría además en manos de la norma departamental futura, y por supuesto, de la Constitución y la leyes.

Las dificultades para definir autonomía y la categoría de la cualidad gubernativa explican que su esquema intercultural se quede en la admisión de procesos electorales según usos y costumbres; y en la opción de resolución de conflictos, para mencionar las variables más cercanas a lo que es el concepto de cualidad gubernativa. A diferencia de la PPEAC no se menciona la opción de representación indígena en órganos deliberantes de la entidad territorial superior aunque sí se introduce la idea de garantizar acceso de indígenas a cargos estatales.

En cuanto a los recursos naturales se opta por garantizar la participación de los indígenas en los beneficios de explotación que se produjeran.

Un tema que vimos en la sección “Tierra y territorio” de la PPEAC y que vuelve a aparecer en esta propuesta, es el estatus de la *comunidad* indígena en el armado final. Las comunidades indígenas podrían concebirse como unidades vecinales inspiradas más del léxico urbano y occidental, surgiendo el problema de cuán extendible sería a estas células –de por sí pertenecientes probablemente a un conglomerado étnico mayor– poderes autonómicos o de poder territorial.

También se incorpora la cuestión afroboliviana que puede tener inspiración de sistemática ecuatoriana aunque también la reforma mexicana de 2001 introdujo el criterio de comparabilidad identitaria para no originarios²⁹.

La propuesta opositora aparece como más conservadora cuando aplica el criterio de “limitada” tanto para el poder normativo del techo autonómico máximo;

²⁹ Sobre la figura de la reforma constitucional mexicana de 2001 referida a una extensión de derechos indígenas hacia otras identidades no originarias, cf. González, J (2002) “La reforma constitucional en materia indígena” en *Cuestiones Constitucionales*, N° 7, p. 254.

como en relación a los departamentos del No. Al mismo tiempo se comprueba con la admisión de la expeccionabilidad de legislación sólo en beneficio del departamento y la menor jerarquía de los municipios en el armado final. En el documento de minorías reseñado arriba se ha superado lo primero pues los departamentos legislan aunque la redacción arrastre ese devaneo conceptual dañino en torno a “normar”; mientras que en torno a lo segundo, se mantenía el encapsulamiento municipal.

La consolidación de la provincia como circunscripción por excelencia para la conformación de los órganos deliberantes meso, petrifica parámetros territoriales pues se podría haber visto opciones de nuevas circunscripciones electorales para acomodar mejor a demandas identitarias en eventuales futuros legislativos meso. La admisión “excepcional” de permitir elecciones a dichos órganos según usos y costumbres no modifica el cuadro conservador en general. Otra prueba de rigidez es que se elimina un proceso real de complementación de órdenes de justicia al dejar en manos de la legislación nacional de forma “privativa” la norma civil y penal.

III. LAS RECOMENDACIONES

Una continuación del debate constituyente alrededor de las autonomías indígenas reclama por la profundización de los siguientes tópicos. El énfasis está puesto en recomendaciones de orden argumentativo y no así de logística.

De Estructura

- La aceptación por parte del oficialismo de las autonomías departamentales no debería ser “compensada” desde el mismo oficialismo, alentando un modelo territorial que acabe erosionando la futura autonomía departamental por la vía de un diseño constitucional irritante. Tanto una exacerbación regionalista, un aprovechamiento interesado de demandas indígenas o la asfixia fiscal-competencial, podrían conducir a una sentencia final del reclamo oriental que develaría las declaraciones de aceptación oficial, como meras tácticas.
- La comprensión de la fuerza real de moldes territoriales clásicos es una tarea urgente de debate pues puede develar un mayor arraigo sicológico, cantones incluidos, de estos moldes que si bien muchas veces cortaron identidades

indígenas, pueden ser más que simples averías coloniales³⁰. Los moldes clásicos podrían fungir como instrumentos decisivos de viabilización operativa de arreglos interculturales complejos.

- La complejización de la temática exige, paradójicamente, un creciente fortalecimiento de cierta neutralidad del Estado para justamente amortiguar y absorber los cambios interculturales cargados de tanta variabilidad.
- La tendencia usual es a desmerecer los efectos de la estructura sobre los agentes. Al propio tiempo, existe una tendencia a negar referentes normativos de estructuración estatal en aras de un empirismo clerical (“lo que es *es* y dialoguemos sobre esa base”). Sin embargo, parte de la claridad en el debate y el nuevo pacto territorial, supone clarificar la *familia estructural* de territorialidad que se adoptará (simple vs. compuesto) sin desfigurar la identidad del modo de Estado asumido por alentar un participacionismo en el diseño constitucional
- En relación a lo que debería esperarse de un tema como el de la “plurinacionalidad” será recomendable trabajar el tema del simbologismo constitucional que muestra que no todo texto en la Constitución arrastra los mismos efectos jurídicos. En otros términos, sin descartar que muchos efectos realmente inclusivos podrían obtenerse con la conceptualización constitucional de lo intercultural sin añadir lo “plurinacional”³¹, la simple incorporación de éste último término no tendría que llevar indefectiblemente al descalabro estatal, salvo que el diseño constitucional derivado de dicha incorporación esté mal confeccionado.
- Del debate intercultural de connotación territorial, viene un par conceptual que merece ser aclarado, a saber, el que combina las nociones de “pueblo” y “comunidad”

³⁰ Llamativamente, en la execrada época colonial, a más tardar en 1542 se estableció que pleitos entre indígenas podían resolverse según “sus usos y costumbres”, confirmándose este reconocimiento mediante cédulas reales en 1555 y 1580. Más en Levaggi, A (1991) “Notas sobre la vigencia de los derechos indígenas y la doctrina indiana” en *Revista Complutense de Historia de América*, N° 17, p. 81.

³¹ Durante la colonia es sugerente que los escritos hayan empleado a veces el término “naciones” para referirse a los pueblos indígenas. Ver Vitar, B (1996) “La otredad lingüística y su impacto en la conquista de las Indias” en *Revista Española de Antropología Americana*, Vol. 26, p. 161. En el caso canadiense es común la literatura que para el caso indígena considera que su consideración como naciones, por razones prácticas, impediría hoy cualquier deseo o posibilidad de aspirar a algo más que no sea autonomía dentro del Estado canadiense. No se desconoce la forma violenta de incorporación de los pueblos indígenas y menos que no hubieran tenido territorios ancestrales pero se añade que a esta altura ellos mismos existen envueltos en una serie de “identidades entremezcladas” y una historia finalmente común, que refuerza la dificultad de soberanías indígenas. Cf. por ejemplo Papillon, M (2004) “Federalism as a foundation for aboriginal-state relations”, *Annual Meeting of the American Political Science Association*, p. 6.

- El alcance mismo y la naturaleza del concepto de derechos colectivos debe ser retrabajado con especial atención a la doctrina y la experiencia comparada.
- Se establece con ello la posibilidad de vincular dos decisiones hiperestructurales relevantes: el modo de Estado y el tipo de Estado. Dentro del tipo de Estado, las cuestiones de plurinacionalidad y de titularidad real sobre los recursos naturales representan las dos grandes pre-definiciones que anteceden la norma constitucional sobre ordenamiento territorial.
- Las decisiones de interculturalidad tarde o temprano arrastran una presión natural sobre los principios liberales, del Estado de Derecho y así sucesivamente. Una agenda urgente es precisar esas intersecciones, irritaciones y complementaciones. El radicalismo indigenista quisiera desconocer cualquier forma de relación jerárquica entre una justicia ordinaria y una justicia comunitaria. Debe encontrarse soluciones prácticas y realistas pues no se trata de desconocer opciones de apelación en tribunales jerárquicos frente a decisiones tomadas según justicia comunitaria, sino de cómo garantizar que en esos tribunales y para esos casos, jueces indígenas o jueces con conocimiento de derecho indígena, pudieran ser parte de las apelaciones³².
- Los fenómenos de policentrismo y equipotencia constitucional son importantes para evitar que las decisiones estructurales sobre indígenas (o sobre municipios) acaben encapsuladas dentro del nivel intermedio³³.
- No dejará de jugar un rol hasta el último día del debate la disyuntiva entre un modelo “colombiano-norteamericano” (aliento de moldes “oblicuos”) frente a uno “suizo-sudafricano” (los indígenas aprovechan moldes clásicos sin excluir su ajuste) en torno a como vincular niveles territoriales (clásicos) y una eventual dimensión oblicua (ETIO).

De teoría

- La diferenciación entre espacio y territorio es inherente al tema indígena y mucho más ante los riesgos de una regionalización mesiánica. Especialmente el tema del hábitat indígena debe trabajarse en relación con las

³² Sobre este punto en el caso mexicano post reforma del 2001 ver González, op.cit., p. 257.

³³ Este encapsulamiento, típico de lo federal, habría perjudicado en USA, Canadá y Australia un mejor posicionamiento institucional indígena según Papillón, op.cit.,p. 8.

manifestaciones indígenas territorializadas en la medida en que hábitat parece ser un caso claro de manifestación espacial no territorial

- La cuestión del factor “tierra” es otro de los fenómenos que puede enturbiar la comprensión de los procesos de ordenamiento territorial si no se lo distingue apropiadamente. La dupla “Tierra y Territorio” tiene un enorme valor simbólico y político pero no por ello se libra de contribuir a una confusión sensible de procesos de ordenamiento territorial.
- Dentro de la sociedad hay muchas identidades capaces de agregar sentimientos de individuos y de colectivos, aunque sólo algunas pueden llegar a ser territorializables. Como en el caso anterior aquí también urge un trabajo de precisión conceptual que deslinde las diversas formas de reclamo identitario desde colectivos donde unos no tienen aspiración político-estatal, y cuando sí la tienen, puede acabar reclamando una geometría variable.
- Mientras no se clarifique lo que es autonomía, los problemas del ordenamiento territorial serán endémicos en términos prácticos, amén de los conceptuales. No se trata de una discusión de palabras sino del tema de fondo, es decir, del tipo de poder que se traspaşa y de la estructuración global del Estado en términos territoriales que de allí se deriva (¿simple o compuesto?)

De diseño específico

- El sistema óptimo de interculturalidad y territorialidad presupone un enfoque de cascada y creciente complejización; de geometría variable y testeo de ventajas y desventajas por escenario alternativo. Dos casos paradigmáticos del principio de “cascada” y geometría variables son por un lado, las opciones espaciales no territoriales de expresión indígena; o las opciones de desconcentración territorial (sin autonomía); todo según nivel y escala. Por el otro lado, habrá que decidir qué hacer cuando los indígenas no pudieran llegar a formas territorializadas o espacializadas de expresión intercultural;
- Tanto las opciones alternativas de territorialización indígena sin autonomía como los efectos del referéndum autonómico, imponen agudeza a la hora de diseñar el régimen del “No” frente al régimen del “Sí” emergente del referéndum.

- En un determinado momento deberá concretizarse competencialmente qué materias caerán en poder indígena según la diversidad de escenarios de territorialización que se desmadejen.
- La autonomía es legislar pero eso no debería desmerecer los otros factores de cualidad gubernativa como el referido a la posibilidad de representación indígena en órganos deliberantes de la unidad territorial a la que pertenecen. Junto a ello viene casada la cuestión de la adaptabilidad de las actuales circunscripciones electorales para acomodar mejor eventuales demandas identitarias.
- En el caso en que más bien se produzcan territorializaciones indígenas queda debatir la situación de las “nuevas minorías” dentro de estas unidades étnicas. Urge en ese contexto debatir el tema de qué hacer con prácticas consuetudinarias *iliberales*³⁴ o de clara contravención al Estado de Derecho.
- Es importante consolidar la hipótesis de que los cambios de interculturalidad de contenido territorial, deben venir precedidos de expresiones democráticas y directas de los mismos interesados. En especial debe trabajarse la cuestión de si las unidades afectadas –y no sólo las demandantes– deben o no ser consultadas.
- Para ello será importante también dilucidar la técnica de pesos constitucionales de los niveles territoriales en el Estado. Tener “tres niveles de gobierno” no quiere decir haber trisegmentado como en Brasil o Sudáfrica el poder territorial en términos sustantivos.
- Un ejercicio recomendable será testear redundancias institucionales e índices de practicidad en las diversas propuestas para entrar a un debate más racional. Entre los últimos podría cobijarse la cuestión de la vigencia de la Ley SAFCO en las probables unidades territoriales indígenas.
- La técnica de una transversalización preceptiva puede ser a la postre contraproducente. Ello sucede cuando se propone inocular de savia intercultural todo un cuerpo estatal sin averiguar el sentido que ello hace en los casos específicos.
- Debe añadirse un dimensionamiento práctico y realista de aspectos de política pública intercultural (subsidios, fomento, participación en la gestión,

³⁴ Sobre esta interesante cuestión, a saber, el no dar por aceptable cualquier uso y costumbre por el simple hecho de ser parte de tradiciones originarias, ver Kymlicka, op.cit, p. 81.

planificación). Se trata de la distinción de mandatos de política sectorial constitucionalmente anclados frente a normas genéricas también de alcance intercultural

- Finalmente queda tomar atención de la situación de migrantes lo cual viene de la mano del mencionado aspecto referido al peso del asentamiento ancestral como parámetro.