

asamblea constituyente

# ¿HEGEMONÍA INDÍGENA? O INTERCULTURALIDAD?



gustavo bonifaz moreno  
diego ayo saucedo

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

**Asamblea Constituyente:  
¿hegemonía indígena o interculturalidad?**



**Asamblea Constituyente:  
¿hegemonía indígena  
o interculturalidad?**

Diego Ayo Saucedo  
Gustavo Bonifaz Moreno

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

**Asamblea Constituyente:  
¿hegemonía indígena o interculturalidad?**

Primera edición: octubre de 2008

Copyright: FES-ILDIS

Autores: Diego Ayo Saucedo y Gustavo Bonifaz Moreno

Editor: FES-ILDIS

Av. Hernando Siles 5998 esq. calle 14, Obrajes, La Paz

Tel. 2750005 Fax: 2750090

Email: [ildis@fes-bol.org](mailto:ildis@fes-bol.org)

Página web: [www.fes-bol.org](http://www.fes-bol.org)

Diseño de tapa: Alejandro Salazar

Cuidado de edición: Patricia Montes

Depósito legal: 4-1-2291-08

Impreso en Creativa

2 488 588

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Prólogo</b>	
<i>Gonzalo Rojas Ortuste</i> .....	9
<b>Resumen</b> .....	15
<b>¿De la democracia del rodillo partidario a la democracia del rodillo... indígena? Pistas para el análisis constitucional en la Asamblea Constituyente</b>	
<i>Diego Ayo Saucedo</i> .....	19
<b>Antecedentes</b> .....	21
Aclaraciones conceptuales .....	21
Tesis de partida: la democracia de mayoría como modelo dominante a lo largo de la historia .....	28
Metodología de exposición y evaluación .....	30
<b>Lectura de la Constitución aprobada en Oruro en base al marco teórico de democracia de mayoría, democracia integrativa o democracia consociativa</b> .....	32
Proporcionalidad .....	32
Capacidades de veto .....	65
Autonomía .....	82
<b>Conclusiones</b> .....	107

**¿De la exclusión a la segmentación? Institucionalidad democrática y relaciones interétnicas en la coyuntura sociopolítica boliviana**

*Gustavo Bonifaz Moreno* ..... 111

**Introducción** ..... 113

**Primera parte. Poder compartido: más allá de los modelos**..... 117

Latinoamérica y el clivaje indígena..... 124

**Segunda parte. Bolivia: ¿hacia un país (des)abigarrado?** ..... 130

¿Qué nos proponen el proyecto de Constitución aprobado en Oruro y los estatutos autonómicos? ..... 139

Balance del PCO..... 151

Balance de los estatutos autonómicos..... 154

**Tercera parte. Constituciones comparadas. Diferentes dinámicas históricas, diferentes manejos institucionales de las relaciones interétnicas** ..... 157

Estado, nación y composición étnica ..... 160

Gabinetes compartidos..... 163

Proporcionalidad ..... 164

Autonomía..... 170

Esferas de autonomía étnico-cultural a nivel subnacional en México ..... 175

Veto..... 179

Balance ..... 182

**Conclusiones y recomendaciones** ..... 185

Estructurales ..... 185

Coyunturales..... 187

**Acrónimos**..... 192

**Bibliografía**..... 193

**Memoria del taller “Proyecto de Constitución, instituciones políticas e interculturalidad”**

*Gustavo Bonifaz Moreno*..... 197

## Presentación

Bolivia vive un proceso de cambio que muestra hitos históricos importantes. El año 2000, con la “guerra del agua”, se abre un proceso de crisis de la democracia que será profundizado y revelará su alcance recién en octubre de 2003 en “la guerra del gas”. En este segundo momento ya se pone en cuestión el papel del Estado en la economía y el papel del Estado en la integración de la sociedad, es decir, en el fortalecimiento y reproducción de la comunidad política. En un tercer momento, en enero de 2005, con el “cabildo de las autonomías” queda claro un tercer tema de la agenda de cambio, pues se cuestiona la estructura territorial del Estado con la pregunta sobre las autonomías departamentales como tópico central. Otro hito en este proceso será el año de la Asamblea Constituyente (2007), en el que se visibiliza la necesidad de estructuración de un Estado intercultural o pluricultural, aunque esta cuestión viene de mucho más atrás.

Las limitaciones de las elites políticas para encontrar puntos de compromiso están presentes durante todo este proceso, pero una vez más se hacen dramáticamente evidentes en diciembre de 2007, en la propia forma que asume la aprobación de la propuesta de un nuevo texto constitucional. Estas limitaciones desnudan también las carencias acumuladas de la sociedad boliviana para desarrollar un debate abierto y democrático.

El año 2008 queda claro para todos que uno de los desafíos más importantes para pensar el futuro de Bolivia es la cuestión de la construcción de un Estado intercultural o pluricultural. En este campo vemos, por un lado, que las propias palabras están instaladas en el vocabulario de la mayoría de los políticos (tanto del oficialismo como de la oposición), y por otro lado, que en el momento de pensar en normas sobre las que se fundan instituciones en el tiempo —es decir, a la hora



de analizar qué significa Estado intercultural o Estado pluricultural, en términos normativos, institucionales e históricos—, en el debate público hay consignas políticas pero no conceptos que aludan a contenidos, que son los que sirven para dialogar.

Ante la lectura de este desafío, la Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ha encargado a dos intelectuales —Diego Ayo y nuestro colaborador Gustavo Bonifaz— la elaboración de dos documentos de análisis que parten de las mismas preguntas: en términos normativo-constitucionales, ¿qué tipo de Estado es posible vislumbrar en el proyecto de Constitución?, ¿es este un Estado que promueve e institucionaliza un diálogo intercultural a partir de una sociedad pluricultural? O, por el contrario, ¿la estructura normativa presente en la Constitución está orientada a la construcción de un Estado que refleja como un espejo la diversidad de su sociedad? Y ¿hasta qué punto es posible pensar en una comunidad política en este segundo escenario?

Estimado lector, queremos compartir con usted algunas respuestas a estas importantes preguntas. Sin embargo, a través de estas reflexiones, quizás lo que verdaderamente logremos sea plantear las preguntas correctas en este período tan difícil como importante para Bolivia.

Kathrein Hoelscher  
Directora FES-ILDIS

Moira Zuazo  
Coordinadora de Descentralización  
FES-ILDIS

# Prólogo

## El consocialismo: referencias críticas ineludibles ahora

Gonzalo Rojas Ortuste

Estamos ante dos textos de jóvenes politólogos bolivianos con buena formación académica, que incluye estancias postgraduales en Europa. Esto les permite destacar como elemento central de su discusión el modelo consociativo como presente —pero no exclusivamente— en el texto de Constitución que se aprobó en Oruro con los marcados problemas procedimentales que hacen a la ausencia de discusión y debate con la oposición, la que también perpetró esta carencia. Con todo, queremos concentrarnos aquí, como los dos especialistas, Diego Ayo y Gustavo Bonifaz, en el contenido de la propuesta en referencia al modelo de democracia que estaría alentando y su dudosa pertinencia para nuestro país.

Es Diego Ayo quien más enfáticamente sostiene el lado valorativo de la propuesta y su rechazo al texto jurídico luego de una tipificación. En efecto, Diego caracteriza tres tipos de democracia, y aunque sus rótulos no son mis favoritos, están descritos los rasgos más salientes de manera pertinente y entre la de “mayorías”, que está presente en la propuesta de marras de Oruro junto con la consociativa, él prefiere la “integrativa”. Lo sostiene en las primeras páginas, incluso postulando esta preferencia como “absolutamente arbitraria”, cuando en verdad es una opción ético-política digna de explicitarse en tales términos. La crítica principal a la de “mayorías” radica en aquello de que “la mayoría manda”, y para que merezca ser denominada democrática falta completar “[...] con respeto a las minorías”, porque la operacionalización del ámbito axiológico consustancial a la idea democrática no puede desprender-

se de tales referentes, en este caso, el del pluralismo político-ideológico que se expresa en la diversidad del voto.

Pero, aunque presente el halo de mayoría electoral en esta circunstancia, la mayoría que Ayo tiene en mente es la “indígena” u “originaria” o cualquier denominación alternativa. Rápidamente debemos enfatizar que esto no quiere decir que no se valore ni reconozca a los pueblos indígenas; lo que estaría cuestionando Diego es hacer de esta diferencia la axial de nuestra vida pública y, en función de ella, organizar el conjunto. Ambos autores se van a referir al asunto, pero lo que aquí queremos destacar es el tratamiento preferencial de unos que termina subvalorando a los otros, los segmentos no indígenas, es decir, va a contraflecha de la construcción estatal de lo mestizo que fue explícita en al menos un tercio de nuestra vida republicana y que ha estado presente desde la conquista y el coloniaje, esto es, en el gran arco de nuestra historia documentada. Hemos criticado en el pasado cercano el hacer del mestizaje la identidad *par excellence* de lo boliviano por su pretendido carácter de exclusividad; por ello, el buscar eliminarlo incurre en el mismo error de marginar identidades por otras preferidas. Y si esa exclusividad iba en contra de otras identidades —en ese entonces discursivamente subalternas— hoy hacerlo con las otras —solíamos denominarla “dominante”— no deja de ser excluyente y por ello antidemocrática, exactamente igual que en la circunstancia anterior. Este énfasis en la propuesta de Constitución de Oruro es tan evidente que se reserva el denominativo de “nación” para los pueblos originario-indígenas individualizados, pero no aparece en los extensos 411 artículos la referencia a la “nación boliviana”.

Contra este error conceptual y político se erigen las argumentaciones de Diego y Gustavo. Presentemos gruesamente la estrategia elegida por Gustavo Bonifaz. Tomando como referencia el planteamiento de Arend Lijphart, reputado politólogo holandés que formuló el modelo consociativo, Bonifaz los discute en perspectiva comparada con un caso europeo (Bélgica) y una muy lograda presentación de lo que llama Constitucionalismo Multicultural Latinoamericano (CML, en México y Ecuador) y la respuesta de Sudáfrica superado el apartheid. Nuestro autor contrasta esas disposiciones con la propuesta de Oruro, que

hoy sabemos se ofrece a consulta popular mediante referéndum en diciembre venidero. Es importante anotar que en esa evaluación Gustavo concluye que el resultado es que se nos ofrece un “modelo en parte consociativo, en parte mayorista/indígena a nivel nacional y un CML fuertemente fragmentado a nivel subnacional” y su envés en los estatutos departamentales. En el fondo, el esquema consociativo, allí donde funciona bien, es para compensar institucionalmente el asunto de las minorías<sup>1</sup>. Por ello, Gustavo Bonifaz sugiere usar este modelo en el ámbito subnacional, allí donde se considere pertinente en debates que todavía no han tenido lugar, añadimos nosotros. El texto propuesto como constitucional celebra reiteradamente el carácter *plural* que tiene el pueblo boliviano, pero el énfasis de las instituciones propuestas en verdad está concibiendo una sociedad *dividida*, dispersa, y en ese sentido conspira intrínsecamente contra el propósito declarado de un Estado fuerte donde ni siquiera el reparto rentista es concebido como núcleo de cohesión, y aunque lo fuera, es muy endeble —además de puramente pedestre— para el mediano plazo.

Debemos añadir algo más sobre la dinámica mayorías-minorías. Una *polis* democrática es aquella en la que cambian las proporciones de la relación citada, y si permanecen, no hay dominados. Los y las ciudadanas “mudan de opinión”, como dirían los clásicos. No quiere decir esto que se deba loar el transfugio, sino hacer un reconocimiento del carácter cambiante del hecho humano, entre ellos la política. Por ello que la suerte de “congelación” de identidades que supone el tratamiento consociativo dificulta esto, aunque tiene otras ventajas. El reparto del poder político en cierta proporción a identidades culturales (en el amplio sentido: étnicas, religiosas, regionales) se conduce poco de las mudanzas político-ideológicas que el juego político provee.

---

1 Desde 1994 fuimos entusiastas difusores del modelo consociativo que tiene como piedra angular el *acuerdo* entre las élites (por ello el nombre alternativo de *poder compartido*) que está ausente en lo central de las propuestas en nuestro país. Por el tema de identidades en la revista *Umbrales* (Nro. 14, 2006; que consigna Gustavo) mi reflexión derivó en una propuesta de interculturalismo *atemperado*.

En el caso específico de nuestro país, no contemplaría la construcción estatal de la “nación boliviana” en específico contexto geopolítico, y ya señalamos esta carencia en el principal documento de referencia en la circunstancia actual. Los respectivos títulos de los trabajos aquí presentados sostienen la falla de diseño que ello comporta y los trabajos mismos no dejan duda de ello. Y hay que añadir que son presentaciones argumentadas y, como se ha dicho, altamente atendibles. Son estas razones las que no escuchamos rebatidas, por lo menos con la suficiente repercusión en el ámbito de la Asamblea Constituyente y en un debate casi inexistente. Ya sabemos que el boicot estuvo a mano desde la oposición cerrada, pero ni a los más lúcidos miembros del oficialismo escuchamos rebatir las críticas aquí planteadas y éstas no dejarán de estar presentes, sea de manera clara y audible —como lo aquí escrito— o por la vía de la corta vida que tendrá una eventual Constitución ciega a las críticas que tienen de su lado el horizonte histórico y una ética democrática.

Queda señalar las ventajas de cierta aplicación del modelo consociativo en el ámbito subnacional. La principal es hacer visible y presente institucionalmente las diferencias culturales a contramano de un peso histórico que reputó a una de “moderna”, “civilizada” o cualquier expresión similar que por omisión, o peor, en el pasado, negaba explícitamente elementos de valía a culturas y pueblos que padecieron el colonialismo. El recuento que hace Diego, por ejemplo de la Constitución de 1967, pese a los méritos de la letra, no debe hacernos olvidar que bajo su vigencia no pudo romperse esa dolorosa asociación entre condición de pobreza y la identidad —así sea agregada estadísticamente— de “indígena”. Por ello, la vigencia sólo de universalidad no es suficiente, porque la asociación estadística, sabida de antemano por los estudiosos de este país, fue conocida oficialmente cuando el entonces Canciller en funciones daba a conocer los resultados del Censo de 1992. Una década después, censo de por medio, vimos pocos cambios pese a las importantes reformas políticas llevadas a cabo desde 1994.

La perspectiva de Diego Ayo privilegia la comparación de los referentes jurídicos jerárquicos de nuestra historia contemporánea, en su desempeño efectivo en términos de instituciones de poder político (e infiere la posible con la propuesta de Oruro). Ya señalamos la compa-

ración de Gustavo Bonifaz. Hay que remarcar que ambos textos fueron concebidos como partes de una unidad como la que el lector tiene entre manos. Vale, por ello, reiterar la conclusión general, en los términos en que la veo en esta coyuntura, que debía ser feliz por la convergencia de circunstancias y oportunidad que una vez más estamos por desaprovechar colectivamente. La acre polarización, en que el oficialismo se siente a sus anchas, ha traducido en propuesta constitucional una suerte de revanchismo construido sobre nuestras dificultades para edificar una patria democrática para todos. Lo sabemos en el ámbito secular desde Nietzsche, y desde mucho antes en el ámbito religioso, el resentimiento no es buen consejero para hombres y mujeres libres. Las injusticias del pasado no pueden ser argumento para realizar otras ahora: alimenta una espiral perversa e insostenible no en el largo plazo, ni siquiera en el mediano; y sabemos que estos periodos en Bolivia son más breves que en otras latitudes.

¿Qué puede persuadir al fugazmente triunfal oficialismo ante la arremetida en que persiste en su tozudez? Razones de índole ética son respondidas con la mueca del poderoso que cree ver en ello confesión de debilidad. Los elementos argumentados de realismo por ahora, sin ser poca cosa, son subvalorados como en proceso de extinción. Aquí los encontramos de uno y otro tipo, pero su destinatario principal será la sociedad, no el poder político, que aunque por ahora concentre entusiasmos sigue ajeno a las necesidades de la nación. Todo esto porque desde allí se muestra una mentalidad guerrerista y simplona, ajena a lo mejor del mundo moral indígena, pero sobre todo perdidosa en el campo específicamente político, que si no es convivial será siempre instrumental a los poderosos de circunstancia, éstos que son tan frágiles como los que hemos tenido en nuestra ya no tan breve vida republicana, que se ha mostrado reticente a toda suerte de tiranías, aunque todavía no hemos encontrado la fórmula para hacer de esa resistencia la fibra de la construcción nacional ciudadana.

En la ciudad de La Paz, Bolivia, en septiembre de 2008.



## Resumen

Los estudios que aquí se presentan son parte de un esfuerzo que emprende FES-ILDIS para generar espacios de debate sobre la transición político-institucional que afronta el país. A diferencia de otros trabajos de la misma serie, éstos parten de un contexto global; se sitúan en el debate sobre la democracia y los modelos democráticos que mejor pueden enfrentar una dinámica mundial traída por la globalización, en la que el Estado nacional ha ido perdiendo fuerza por la cesión de espacios de soberanía económica, política y cultural, hacia arriba. Por otro lado, los localismos han ido (re)emergiendo en parte como respuesta y en parte como forma de inserción a esa dinámica, tomando para sí esferas de autonomía que el Estado también cede. Dentro de estos localismos, las identidades étnicas y regionales han ido ganando fuerza y, en muchos casos, han terminado por fragmentar Estados que no han podido articularlas de modo democrático. En estas sociedades plurales, el centro político se ha debilitado y se ha instalado el concepto de *sociedad dividida*.

En ese contexto, los autores abordan el modelo consociativo, el que nos habla de una sociedad dividida y enfrentada detrás de las líneas étnicas y plantea la necesidad de generar un marco institucional que le brinde estabilidad política a dichas sociedades. Para el efecto, se crea una estructura institucional que a través de la proporcionalidad en la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la capacidad de veto mutuo de los segmentos sociales y la autonomía tanto territorial como funcional para los mismos, se generaría un gobierno democrático y a la vez estable. Sin embargo, las principales críticas que se le han hecho al modelo recaen en que, en la mayoría de los casos, ha agudizado los problemas que estaba destinado a solucionar; es decir, ha dividido más a las sociedades al institucionalizar las diferencias.

A la luz de estas críticas, se ha desarrollado la idea de democracia integrativa que, más allá de ignorar los clivajes, trata de visibilizarlos, pero como presupuesto para generar una sociedad más integrada, a través de la autonomía representada en el Parlamento; un diseño electoral que estimula la creación de partidos pluriétnicos y mecanismos de deliberación y de generación de diálogo intercultural en el ámbito de la sociedad civil. En tercer lugar, y diferenciándose de Diego Ayo, que contrasta ambos modelos con la democracia de mayorías, Gustavo Bonifaz incluye al Constitucionalismo Multicultural Latinoamericano



(CML) como mecanismo institucional para tratar las diferencias interétnicas que en Latinoamérica se ha adoptado como forma particular que responde a un propio tipo de clivaje asimétrico y atemperado por el profundo mestizaje cultural de la región. El resultado sería el reconocimiento del derecho de las colectividades indígenas al territorio indivisible, al ejercicio de su derecho consuetudinario, a su autogobierno y, en síntesis, a su hábitat.

Este debate, aparentemente lejano, está inserto en las visiones de país que pugnan por instalarse en el nuevo diseño estatal boliviano; a la luz de ese hecho resulta fundamental analizar qué nos dice el proyecto de Constitución aprobado en Oruro (PCO) y qué país nos pinta a futuro. Para el efecto, Bonifaz lo compara con la otra visión en pugna, los estatutos autonómicos, a la luz de los indicadores de los tres modelos de democracia que se debaten: el consociativo, el integrativo y el CML. Por su parte, Ayo analiza la evolución histórica de las Constituciones bolivianas para ver cómo han respondido a esta dinámica desde la segunda mitad del siglo XX hasta concluir en el PCO.

El trabajo de Ayo parte de la constatación de un hecho real, la exclusión social y política que han sufrido amplios sectores de la población boliviana (los indígenas) desde la fundación del país. A su vez, en el plano político, nuestra historia democrática habría estado impregnada de una cultura política que privilegia la confrontación antes que el diálogo y, por ende, las mayorías que imponen sin escuchar a las minorías, mostrando una tendencia al mayoritarismo, al *rodillo* como forma de superar los *impasses* políticos. Al analizar el proyecto de Constitución, Ayo constata que ambas tendencias se cruzan y que, en la actual coyuntura, el PCO no estaría revirtiendo la tendencia sino invirtiéndola.

Bonifaz analiza el momento actual y cómo lo plasman las visiones de país en pugna y también cómo lo abordan otros países, bajo distintos diseños institucionales de tratamiento de las relaciones interétnicas. Bonifaz plantea que Bolivia no reuniría las características de una sociedad dividida y, por ende, la adopción del modelo consociativo no sería recomendable para generar inclusión con estabilidad. Ya en el análisis, el autor utiliza el método comparativo para situar al PCO y su cercanía o distancia con los modelos teóricos. En una primera instancia, dentro del contraste entre lo nacional y lo local, se compara al PCO con los estatutos autonómicos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija. La comparación se hace a la luz de los criterios más relevantes de la democracia consociativa, integrativa y del CML.

Posteriormente, para comparar lo nacional y lo global, el autor contrasta el PCO con las constituciones de Bélgica, Ecuador, México y Sudáfrica. La

elección de estos países responde a la estrategia de tener un espectro de Constituciones que transitarían desde lo puramente consociativo, pasando por el CML en un Estado unitario descentralizado y uno federal, para concluir con una Constitución integrativa. La comparación se hace a la luz de los criterios consociativos.

Como resultado de ambas comparaciones, la principal conclusión a la que arriba el autor es que el PCO es una mezcla entre un modelo en parte consociativo, en parte mayoritarista/indígena a nivel nacional y un CML fragmentado a nivel nacional. Los estatutos son una mezcla de un débil consociativismo y un débil CML, subordinados a un mayoritarismo no indígena. El resultado nos estaría poniendo ante el peligro de crear una sociedad mutuamente excluyente en su cotidianeidad y un Estado hegemónico enfrentado a regiones monolíticas.

Para probar su hipótesis, Diego Ayo utiliza una matriz en la que compara la CPE de 1967, reformada en 1994, con el PCO, a la luz de los criterios del modelo consociativo. Desarrolla cinco indicadores para cada uno de los criterios, dándoles valores —1 para lo mayoritario, 2 para lo consociativo y 3 para lo integrativo, por el cual se inclina abiertamente—, y llega a corroborar cuantitativamente su tesis de partida.

Algunos de los elementos más importantes que refuerzan su idea conductora serían: (i) que dentro del concepto de Estado plurinacional y su desarrollo a lo largo del PCO, se le estaría dando preeminencia a los grupos mayoritarios antes excluidos; (ii) el hecho de que la Asamblea Legislativa plurinacional sea elegida por completo en circunscripciones uninominales en las que el representante se elige por mayoría relativa; (iii) la doble representación que implicaría la existencia de circunscripciones indígenas especiales, en las que se eligen representantes nacionales por usos y costumbres; (iv) el uso del idioma originario como requisito indispensable para ejercer la función pública, y (v) el enorme poder de control con el que contaría la sociedad civil, a través del *control social*, cerrarían un círculo que inclina la balanza política hacia los indígenas.

Por otro lado, la ambigüedad con la que se trata el tema de la autonomía departamental, frente a la fuerza que se le presta a la autonomía indígena, dentro de la cual existe un sistema jurídico paralelo al ordinario, el control sobre los recursos naturales y la autodeterminación, nos pondría ante una suerte de federalismo étnico de asimetrías múltiples, concepto que el autor toma de Roger Cortéz.

Por último, las facilidades con las que se reforma la Constitución mediante el uso de mecanismos de mayoría relativa terminarían por ratificar el hecho de que el viejo rodillo se estaría replicando, con ropajes institucionales distintos y ejercido por otros actores hegemónicos.

Bonifaz plantea que en el diseño del PCO y su mayoritarismo indígena en el nivel nacional, se estaría encubriendo desigualdades intra-étnicas, dadas las diferencias demográficas y de grado de politización que existen dentro de los distintos pueblos indígenas. De considerarse necesario, en un debate político que no se ha dado en los hechos, el modelo consociativo sólo sería viable a nivel subnacional. En lo local y nacional deberíamos optar por la democracia integrativa, ya que sólo así se puede articular mejor la compleja estructura de la sociedad boliviana y el hecho demostrado de que los espacios para el intercambio cultural y la cohesión social siempre tienen lugar en lo local, en los barrios, los distritos y las comunidades, es decir, en el día a día.

Los autores llegan a conclusiones similares, pero lo interesante es que arriban a ellas partiendo de estrategias comparativas distintas y enfoque teóricos independientes. Más allá de esto, el estudio ofrece un mapeo del debate sobre los modelos de democracia y la política de las identidades colectivas, que ancla un debate global en una compleja coyuntura nacional. Finalmente, cabe resaltar que los estudios fueron sometidos a los comentarios de importantes figuras del ámbito intelectual y político, quienes reflejan una amplia gama de disciplinas en las ciencias sociales y también distintas posturas ideológicas. El debate que sostuvieron con los autores se rescata en la memoria que se encuentra al final del texto.

# **¿De la democracia del rodillo partidario a la democracia del rodillo... indígena?**

**Pistas para el análisis constitucional  
en la Asamblea Constituyente**

Diego Ayo Saucedo

Diego Ayo Saucedo es politólogo. Autor de diversos textos sobre descentralización y democracia, entre los que destaca su labor de coordinación de los dos tomos *Municipalización: diagnóstico de una década*, La Paz: USAID, FES-ILDIS y Plural, 2004; los trabajos de entrevistas *Voces críticas de la descentralización*, La Paz: FES-ILDIS y Plural, 2004 y *Democracia boliviana. Un modelo para des armar*, La Paz: FES-ILDIS y OXFAM, 2007; y los libros *Municipalismo Participación Popular. Apuntes de un proceso*, La Paz: Muela del Diablo, 2003; *Los desafíos de la Participación Popular*, La Paz: CEBEM, 1999, entre otros ensayos. Ultimamente ha publicado *Elementos para el debate autonómico. Los consejos departamentales: el rostro oculto de la descentralización en Bolivia*, La Paz: Gente Común, 2008. Actualmente dirige el programa “Juego de Espías” en Canal 7, auspiciado por FES-ILDIS, PNUD e IDEA Internacional.

# Antecedentes

## Aclaraciones conceptuales<sup>1</sup>

En una entrevista que me hizo una profesora estadounidense acerca de las reformas emprendidas por el Gobierno de Evo Morales pude comprobar el ánimo que permea la opinión pública internacional: “Este Proyecto de Constitución Política del Estado es lo que requería Bolivia después de 500 años de explotación, exclusión y marginación”. Sin dudas, esta percepción parece a primera vista correcta, teniendo en cuenta que Bolivia está y ha estado compuesta por ciudadanos de primera, segunda y aun más degradantes categorías de ciudadanía. La desigualdad es un dato incuestionable que queda reflejado en una sólida correspondencia entre ser indígena y ser pobre. No hay mayor cuestionamiento al respecto. Sin embargo, la interrogante que surge inmediatamente es si la mejor manera para promover mayor equidad y justicia es a través de los elementos que hacen a la substancia del proyecto de Constitución del MAS. Y esa substancia está compuesta por un concepto articulador de todo el texto propuesto: el concepto de “plurinacionalidad”. Es la palabra mágica que guía cada párrafo constitucional con variantes conceptuales clave, como la de “comunitario”, “originario” e “intercultural”.

Considero que esta percepción comete el error de tomar en cuenta sólo dos vías de resolución de estas diferencias innegables: o la democracia que ha dominado la historia del país durante las últimas dos décadas o esta democracia comunitaria erigida sobre los cimientos de las múltiples naciones que, según este proyecto de Carta Magna, existen y existieron en Bolivia desde antes de la Colonia. Es un esquema dual que

---

1 Este trabajo no amplía el marco conceptual que ha sido desarrollado por Gustavo Bonifaz en su trabajo en este libro.

no admite una “tercera vía” que, sin embargo, sí existe en otras latitudes del planeta, delineando la existencia de diferentes modelos de democracia. De acuerdo a la bibliografía al respecto, se trataría de tres formas clásicas de democracia: la democracia<sup>2</sup> de la mayoría, la democracia integrativa y la democracia consociativa<sup>3</sup>.

De esta manera, antes de ampliar la exposición sobre estos modelos de democracia, conviene enfatizar que este trabajo tiene el propósito de poner sobre el tapete la necesidad de discutir qué mecanismos institucionales existen para consolidar la condición sociocultural heterogénea de Bolivia, teniendo como premisa de partida que éstos no necesariamente se remiten exclusivamente a los que ofrece este proyecto constitucional. Existen otros mecanismos que no por menos evidentes (la noción de plurinacionalidad hace por demás evidente la impronta sociocultural) son menos útiles y funcionales a un avance democratizador. Y ese es el objetivo de esta aproximación inicial a un marco teórico poco conocido en nuestro país, un marco que integra estos tres modelos señalados.

No pretendo hacer un ensayo teórico acerca de la amplitud conceptual del término democracia y su capacidad para abordar la condición sociocultural heterogénea de las sociedades donde se implemente este régimen. Más bien, deseo hacer un análisis empírico sobre lo que nos dice a los bolivianos este proyecto de Constitución Política del Estado (PCPE) en torno a estos modelos de democracia: ¿a qué modelo se dirige este PCPE?, ¿más hacia una democracia de mayoría, integrativa o consociativa? Y, sobre todo, ¿qué implicaciones políticas tiene el aco-

---

2 Estos tres modelos tampoco son necesariamente exhaustivos ni puros. En el ensayo introductorio de este trabajo, Bonifaz hace referencia al constitucionalismo multicultural latinoamericano como una variante específica del continente.

3 Una primera reflexión en el país al respecto la ofrece Gonzalo Rojas Ortuste, quien comenzó a hablar de “democracia étnica” precisamente con el “modelo” consociativo en mente. Gonzalo Rojas Ortuste, *Democracia en Bolivia hoy y mañana: enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. La Paz: CIPCA, 1994.

modo de este proyecto a uno u otro modelo democrático? Esas son las preguntas que intentarán ser absueltas a lo largo de este trabajo.

Antes de entrar en un análisis exhaustivo conviene comprender, en forma didáctica más que etimológica, qué diferencias existen entre estos modelos. Nuestro interés es contar con un andamiaje conceptual que, en buenas cuentas, juegue con esos conceptos de modo de hacer inteligibles las diferentes formas que se pueden adoptar para abordar la heterogeneidad étnica, regional, religiosa o política. Mezcla intencionalmente elementos institucionales presidencialistas, partidarios y/o electorales fusionándolos con los conceptos de democracia aquí exhibidos. Insisto: el ensayo recae menos en prolijidades conceptuales que en un diseño suficientemente didáctico de lo que se necesita enfatizar: el diálogo y la concertación como puntales básicos de avance democrático antes que la imposición unilateral que podría sobrevenir.

En primer lugar, la *democracia de mayoría* hace referencia a un modelo cultural asimilacionista. Se eliminan las diferencias en nombre de un único Estado compuesto por una sola nación, un solo idioma, una única bandera y demás rasgos. Las lealtades regionales, étnicas y lingüísticas deben ceder terreno frente a la única lealtad posible y necesaria: la lealtad a la nación. De ese modo, se erige un Estado monoétnico (además de uninacional). Un ejemplo típico es Alemania, aunque hoy por hoy esta monoetnicidad empieza a verse confrontada por la presencia de turcos, kurdos y demás minorías árabes.

En criterio de este trabajo, ésta ha sido la forma hegemónica de hacer política en Bolivia. Culturalmente estamos programados para creer que esta es la única vía posible de hacer democracia. Desde niños nos inculcan la noción de que “mayoría manda” cuando en realidad no necesariamente debe ser así. No al menos en sociedades en que predominan diferencias de diverso clivaje. Resulta factible esta lógica de dominio de una mayoría en sociedades culturalmente homogéneas, pero no en aquellas “abigarradas” como la boliviana. Impulsar este modelo de “mayoría manda” en ámbitos sociales diferenciados supone institucionalizar meca-



nismos que consolidan “tiranías de mayorías” sobre las minorías existentes<sup>4</sup>. Terminan por hacer del famoso “rodillo” la práctica más usual, no obstante los reiterados fracasos que ha producido en nuestra historia.

Aunque los contextos eran diferentes, es necesario recordar que seguramente la Guerra Federal de finales del siglo XX, la Revolución del 52, el periodo de anomia absoluta de 1978 a 1982 o el denominado “octubre de 2003” se pudieron haber evitado si los autoproclamados dueños de la política hubiesen cedido en sus pretensiones. Hubiera sido más fácil si los conservadores hubiesen evitado querer imponer su hegemonía y hubiesen logrado acuerdos políticos con los liberales. Hubiera sido menos virulento el final de la democracia censitaria si los oligarcas que detentaron el dominio político durante toda la primera mitad del siglo XX se hubiesen percatado que el MNR ganó las elecciones y que “ya no era su tiempo” y que, por ende, debían dialogar. Hubiera sido menos sangrienta la culminación del periodo dictatorial si hubieran decidido negociar con las fuerzas democráticas encabezadas por la COB y el katarismo. Y con plena seguridad, otro hubiera sido el destino de Bolivia si Gonzalo Sánchez de Lozada hubiese comprendido que ya no era tiempo de mantener la fe en los asesores extranjeros y que sí era tiempo de escuchar las demandas masivas por impulsar la denominada Asamblea Constituyente.

Pero la realidad siempre fue diferente a estos idílicos finales que he pretendido imaginar. ¿Por qué sucedieron como sucedieron y no como hubiese sido “racional”? Por la sencilla razón de que no se dialogó. Se buscó siempre tener la hegemonía, ya sea por cauces abiertamente coercitivos o, ya en democracia, con el mínimo consenso indispensable: la mayoría absoluta.

En segundo lugar, tenemos sistemas políticos de *democracia integrativa*; el concepto de Estado-nación no pierde peso, pero además se re-

---

4 Norberto Bobbio, “La regla de mayoría. Límites y aporías”, en José Fernández Santillán (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. Antología, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp.254-77.

conoce la pluriétnicidad<sup>5</sup>. Todos son parte de una misma nación, pero además existe una enorme diversidad de etnias. El caso paradigmático es Sudáfrica, compuesto por diversas etnias que, no obstante sus diferencias internas, no reivindican la conversión de esas diferencias en distinciones político-institucionales. Las diferencias privadas no necesariamente se vuelven públicas. Aunque es de reconocer que muchas de estas diferencias sí adquieren cierto carácter público al estar sujetas a políticas de discriminación a favor de los desfavorecidos. Por ejemplo, un porcentaje de universitarios debe ser descendiente de minorías afro-americanas o, en el caso del reclutamiento de personal en la administración pública, de existir dos hojas de vida con similares ponderaciones se opta por el candidato perteneciente a una minoría que no necesariamente es referida a su condición étnica, sino de género o clase.

Comprender el concepto permitiría impulsar audaces reformas inclusivas que no ameriten una segmentación étnica del Estado, como veremos en el siguiente modelo. Por ejemplo, en esta democracia se legaliza el contenido de los noticieros informativos para que en un porcentaje definido (del 20 al 50%) se transmita en un idioma tradicionalmente marginado. También se define que en la educación primaria, secundaria y terciaria se enseñe un “idioma marginado” o se impulsa que en el reclutamiento de personal, el conocer un idioma ancestral signifique un 30% de la valoración profesional (un 30% el título con maestría, un 40% la experiencia laboral y un 30% restante el hablar un idioma originario). Este tipo de reformas se hacen con criterios de incentivo: “aquellos medios que difundan en determinado idioma postergado tendrán un descuento en su pago anual de impuestos o aquellas escuelas urbanas que enseñen en...serán sujetas a la obtención de becas estatales”. De ese modo, se construye un Estado que no descuida la inserción de criterios de “discriminación positiva”, pero tampoco los convierte en el centro de la organización estatal pues también se reconoce el mérito o las necesidades. Por lo que “lo étnico” (o cualquiera sea el clivaje postergado) es fundamental para la elaboración y puesta

---

5 Se basa en el texto de Ian O’Flynn y David Russell (ed.), *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*, Londres: Pluto Press, 2005, en especial pp.1-29.

en marcha de estructuras institucionales, así como de políticas públicas, sin desconocer otros criterios igual de importantes. Esta característica central del modelo integrativo —capacidad de tomar en cuenta distintos elementos de “acción afirmativa”, desde los sociales, meritocráticos y/o étnicos— es su mayor virtud, pero puede ser su mayor debilidad. Lo étnico podría terminar “transversalizado” y, al pretender ser incluido en las distintas políticas públicas, acabaría subsumido en una maraña de consideraciones siempre más importantes (o pretendidamente más importantes).

Finalmente, el modelo de *democracia consociativa* organiza al Estado en función a las diferencias existentes en una sociedad. De ese modo, ya no se trata de ser un territorio con una sociedad civil heterogénea religiosa, étnica o regionalmente, pero poseedora de un Estado-nación, sino que el Estado mismo se ordena en base a estas diferencias. Las diferencias se han transformado en distinciones político-institucionales, de tal forma que el Estado queda “loteado” en todos sus engranajes<sup>6</sup>. La India tiene un Congreso en el que existen cuotas para que haya representantes de las castas, religiones o grupos étnicos. Es un sistema político muy complejo precisamente por esta compartimentación estatal impulsada, en la que a cada grupo diferenciado le corresponde un espacio público específico.

Trasladar esta lógica al caso boliviano implicaría convertir lo étnico en el punto central de organización estatal. No es un factor más; es el factor nucleador del Estado en su conjunto. Por ese motivo, las Fuerzas Armadas, el Congreso, los gabinetes ministeriales, los tribunales de jus-

---

6 Sobre este “loteamiento” nos basamos en la aguda crítica de David Horowitz a la democracia de “poder compartido”, en Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford, EE UU: Oxford University Press, 2002, pp.15-36. La versión última de las bondades de la democracia consociativa es central el texto de Jurg Steiner y Thomas Ertman (ed.), “Consociationalism and Corporatism in Western Europe. Still the Politics of Accommodation?”, *Acta Política, Volume 37*, Spring/Summer 2002, en especial los artículos de Arend Lijphart, que hace una defensa de su “modelo de democracia”, a pesar de las críticas de D.Horowitz, y el ensayo del mismo J. Steiner, pp. 11-23 y 104-121, respectivamente.

ticia y demás órganos estatales están fraccionados proporcionalmente a cada grupo, dando como resultado un estado de carácter plurinacional y, por ende, consociativo. En este modelo la pluriétnicidad no basta. Esta se transforma en una plurinacionalidad enquistada estatalmente.

Las críticas a este modelo están dirigidas a exhibir el exacerbado sentimiento étnico que ha devenido tras su aplicación. Grupos étnicos entremezclados entre sí podrían encontrar un incentivo para separarse y constituirse en grupos “autosuficientes” en lo que acaba por erigir un sistema institucional de “racismo diferencial”<sup>7</sup>, donde se reconoce la diversidad pero no la posibilidad de que los grupos constitutivos de esa diversidad se relacionen entre sí. La frase de cabecera sería: “Acepto que seas aymara pero allá lejos, con tus propios códigos, idioma e instituciones”. Asimismo, este modelo es criticado por promover la separación de las poblaciones portadoras de un clivaje específico y alentar, a lo sumo, relaciones entre los representantes de estos grupos diferenciados. Vale decir, se construye un modelo elitista.

Si bien es un modelo de elites diferenciadas entre sí —lo que ya constituye un enorme avance en sistemas políticos dominados por elites de similar raigambre cultural—, no por este motivo deja de ser una democracia fundamentalmente elitaria<sup>8</sup>. Finalmente, se privilegia un enfoque “primordialista” o “esencialista” de la diferencia<sup>9</sup>. Al sincronizar la diferencia con la construcción de instituciones en base a esa diferencia, se cae en un formato sumamente rígido, contrario a la certeza de que las culturas son profundamente cambiantes y las identidades (indígenas) son, ante todo, construcciones subjetivas<sup>10</sup>. Quien hoy se define como indígena posiblemente no haga lo propio mañana, o no lo hagan sus descendientes, partiendo de la tesis de que la verdadera libertad no es

---

7 Michel Wieviorka, *El racismo, una introducción*, La Paz: Plural, 2002, capítulo 1.

8 Brendan O’Leary, *Building Inclusive States* (occasional paper), United Nations Development Programme, 2004, p. 42.

9 Es muy interesante al respecto el análisis de Todd A. Eisenstadt, “Indigenous Attitudes and Ethnic Identity Construction in Mexico”, en *Mexican Studies*, febrero de 2006, Vol. 22, No.1, pp.107-130.

10 Ver el brillante análisis de Fernando Mires *El discurso de la indianidad*, San José de Costa Rica: Dei.

ser reconocido como indígena, sino tener la flexibilidad de autodefinir la identidad propia como tal (“soy guaraní” o “soy aymara”), si así se desea, o desmarcarse de esa identidad aunque las generaciones previas hayan formado parte de un grupo étnico en particular<sup>11</sup>. Sin embargo, en este modelo las diferencias permanecen estáticas, dificultando la consumación de lo que se ha definido como interculturalidad, concepto distinto al de pluriculturalidad. El primero supone diálogo entre las partes, y no sólo el “reconocimiento sin conocimiento” que consolida grupos comunitarios pero no sociedades, entendiendo precisamente por ésta —la sociedad— la existencia de relaciones sociales y no sólo la erección de comunidades con perfil tribal o de clan<sup>12</sup>.

## **Tesis de partida: la democracia de mayoría como modelo dominante a lo largo de la historia**

La tesis que guía este ensayo es que el modelo de democracia de mayoría ha sido dominante en la historia política democrática boliviana, tesis que se acompaña de una hipótesis que se ha tratado de verificar a través del análisis del PCPE: el modelo de democracia que se pretende impulsar con este proyecto de constitución ratifica el modelo de democracia de mayoría tradicionalmente vigente. De ese modo, la invocación a la plurinacionalidad y el comunitarismo —de aparente incorporación de los diversos componentes de la bolivianidad en su conjunto en equitativas condiciones—, si bien incorpora algunos mecanismos institucionales consociativos, visualiza un proyecto de búsqueda de esa hegemonía clásica, sólo que “a la inversa”: con las naciones indígena originario campesinas como el sujeto dominante, y, por ende, como el sujeto legalmente facultado para imponer su propia mayoría. Una mayoría que habla en aymara, quechua y/o guaraní pero que reproduce los códigos mayori-

---

11 PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2004. Libertad Cultural y desarrollo humano*, La Paz, 2005, capítulo 2.

12 Alan Touraine, *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, México DF: Fondo de Desarrollo Económico, 1997, capítulo V.

tarios de “las democracias” de antaño, severamente criticadas pero pulcramente imitadas, no en el formato del diseño institucional propuesto, que sin dudas es nuevo y original, sino en el hábito secular de subordinar al enemigo antes que dialogar y concertar con el adversario.

Por ese motivo, considero que mi entrevistadora estaba errada. Sí se puede combatir esa discriminación, exclusión y explotación sin instituir nuevos mecanismos de similar índole, sólo que en esta ocasión en versión inversa. Precisamente sobre esto se reflexionará en las siguientes páginas.

Previamente, en función a lo comentado, adelanto una conclusión: la Constitución Política del Estado de 1967 (CPE de 1967), con arreglos en 1994, fue una Constitución que avanzó en un sentido integrativo.

Considero que el momento actual es propicio para lograr un avance significativo con un formato semejante. Es este el énfasis que se quiere ofrecer en las páginas que siguen. Precisamente por ello se podría interpretar esta reflexión de un modo alejado de mi intención: hacer creer, por lo que se expondrá, que la CPE aquella requiere modificaciones menores. Cambios ornamentales y nada más. Pues no. Sin dejar de tener muy presente que esta reforma constitucional implicó un substancial aporte a la democracia, no cabe la menor duda que el derrumbe del “modelo de democracia y de mercado” imperantes exige un replanteamiento constitucional agudo y no sólo algunos parches. Sin embargo, la necesidad de lograr una transformación estructural y, por ende, un replanteamiento institucional acorde a la realidad en curso, podría chocar con un diseño institucional incuestionablemente novedoso, por todos los aditamentos plurinacionales incluidos, pero dejando incólume el corazón del problema: la tentación de repetir el rodillo. Preservar un molde institucional, que con rostro más democratizador (y más indígena), perpetúe la imposición. No es pues un arrebato de temor conservador el que domina estas páginas, sino el deseo y la convicción práctica (no sólo un deseo sin asidero de *realpolitik*) de contar con una CPE para los bolivianos en su mayoría. Pero en su mayoría abigarrada o, como exponaremos acá, su mayoría “cualificada”.

## Metodología de exposición y evaluación

En las páginas que siguen he construido un esquema teórico ficticio que consiste en analizar las variables del estudio, procurando definir cómo quedarían contempladas en las democracias mencionadas: de mayoría, integrativa y consociativa. La exposición de cada variable, en ese sentido, sigue el siguiente esquema. Primero, se expone cómo quedaría definida cada variable en cada tipo de democracia. Es un ejercicio conceptual general que da paso a, segundo, una interpretación de la CPE de 1967, la misma con modificaciones el 94 y el proyecto de Constitución aprobado en Oruro (PCPE). Finalmente, hacemos una evaluación ponderativa de cada variable para ver qué Constitución es “mejor”.

Se hará esta reflexión en base a 15 variables del PCPE divididas en tres grandes bloques. El primer bloque, que va de la variable 1 a la 5, versa sobre la proporcionalidad, cuyo propósito es ver si los diversos actores existentes tienen cabida o no en el diseño institucional propuesto: 1) qué sujetos privilegia o no el PCPE; 2) cómo se conforman los gabinetes ministeriales teniendo en cuenta esta heterogeneidad latente; 3) qué formato adquiere el Congreso, si unicameral o bicameral; 4) cuántas autoridades públicas existen y 5) cómo se elige a esas autoridades. En todas ellas se procura ver cómo se integra la diversidad étnica y regional en el diseño.

El segundo bloque es sobre capacidades de veto entre actores. En él se intenta analizar qué pesos y contrapesos institucionales se crean a efectos de respetar los clivajes étnico y regional existentes. Las variables van del 6 al 10: 6) cómo se aprueba el presupuesto nacional; 7) cómo se modifica la CPE; 8) qué capacidad institucional de interpelación al Poder Ejecutivo existe; 9) cómo es el procedimiento legislativo y 10) qué alcance tiene el veto presidencial a las leyes sancionadas.

El tercer bloque se refiere a las autonomías, tratando de observar en qué medida se crean mecanismos de concertación o de imposición del centro sobre las regiones (los departamentos). Para ese propósito se analizan cinco variables adicionales, de la 11 a la 15: 11) si los gobiernos subnacionales tienen capacidades recaudatorias propias; 12) qué mode-

lo de descentralización se erige en función a las competencias y atribuciones reconocidas para los niveles subnacionales; 13) cómo se propicia la administración de justicia en asuntos interterritoriales; 14) qué tipo de transferencias fiscales se implementa y 15) qué capacidades legislativas tienen estos niveles.

Antes de comenzar el análisis hago un par de advertencias: primera, este ensayo no ofrece una versión aséptica sobre este tópico de tanta trascendencia para el país. Definitivamente declaró mi abierta preferencia por el modelo de democracia integrativa. Encuentro que una segunda opción posible y deseable es el modelo de democracia consociativa y, sólo como tercera opción, considero que el modelo de democracia de mayoría puede ser útil para Bolivia. En realidad es una opción “de descarte”. No creo en su utilidad como herramienta de promoción de un verdadero proceso de concertación en el país.

Segunda, se podría criticar más de un párrafo del texto por recaer demasiado en el análisis de la Constitución aprobada en Oruro desde una óptica muy inmediatista y, por ende, como una crítica demasiado centrada en el accionar coyuntural del MAS. Comparto anteladamente esas críticas dejando en claro, de todos modos: 1) que, sin perder de vista el largo plazo, no se puede obviar una lectura cuyunturalista. Más aun si ayuda a ejemplificar el molde institucional que se está construyendo y, además, b) es importante hacer notar que la crítica, aunque coyunturalmente apunta al MAS, no es propiamente una crítica a éste, pues tengo plena conciencia de que cuando mengüe su alcance electoral, venga la fuerza política que venga, tenderá a usar esos mecanismos institucionales para asentar esta mayoría (hegemónica) clásica en el juego político boliviano.

Dicho esto, y precisamente por ello, es que he otorgado, de modo absolutamente arbitrario, pero con el propósito de ser didáctico en las conclusiones, determinadas ponderaciones a cada variable (parte 3 de la exposición de cada variable), según se inscriba en uno de los tres modelos de democracia existentes. La ponderación menor, de 1, se dirige al modelo de democracia de mayoría; de 2, al modelo de democracia consociativa, y de 3, al modelo de democracia integrativa.



## Lectura de la Constitución aprobada en Oruro en base al marco teórico de democracia de mayoría, democracia integrativa o democracia consociativa

### Proporcionalidad

#### El Estado plurinacional frente a la sociedad pluricultural

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
<i>Sociocultural</i>	Todos son ciudadanos de un Estado-nación sin reconocimiento público de las diferencias existentes (monoétnico).	Todos son ciudadanos de un Estado-nación con reconocimiento privado y/o público de las diferencias de distinta índole (pluriétnico).	Todos son ciudadanos de un Estado plurinacional, que se construye en función a las diferencias existentes.

En esta primera variable se distingue el marco teórico básico de este trabajo expuesto en la introducción, por lo que me remito al análisis constitucional de la CPE de 1967 y del PCPE.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>1. Condiciones socioculturales</b>	<p><b>Artículo 1º.</b></p> <p><b>I.</b> Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.</p>	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.</p> <p><b>Artículo 2</b></p> <p>Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco</p>

Continuación del cuadro de la pág. 32

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.</p> <p><b>Artículo 3</b> El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y a las comunidades interculturales y afrobolivianas.</p> <p><b>Artículo 4</b> El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión.</p> <p><b>Artículo 5</b> I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyaikallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.</p> <p><b>Artículo 6</b> II. Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú.</p>

La redacción no ofrece dudas: Bolivia transita hacia un Estado plurinacional. Un Estado que se organiza en función a criterios étnicos. Sin embargo, no es sólo un Estado plurinacional, sino un Estado “descentralizado y con autonomías”. Esta redacción hace creer, en principio, en la posibilidad de apuntar a una complementariedad entre los clivajes en disputa: el étnico y el regional. Sin embargo, la inexistencia del concepto de “nación boliviana” tanto como el énfasis notorio en la existencia de las naciones indígenas dejan una seria duda acerca de este afán “conciliatorio”.

*Se presentan otros aspectos que denotan mayor apertura hacia los grupos tradicionalmente marginados, que van desde el reconocimiento a sus idiomas, la aceptación de la libertad de credo en concordancia con “las cosmovisiones” existentes o la misma inclusión de la whipala como símbolo nacional al mismo nivel que la bandera tricolor. Son aspectos que, no obstante su posible pertinencia dada la impostergable urgencia por incorporar de una vez por todas y constitucionalmente a estos sectores excluidos, consolidan el espíritu con que queda impregnado este PCPE. Un espíritu de realce de lo indígena originario campesino que ya se visualiza de modo vehemente en el “preámbulo” constitucional. En él se enfatiza “el reto de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” sin hacer mención a la descentralización y las autonomías. Resulta una contradicción evidente plantear la construcción de un Estado que no menciona a las autonomías y sí hacerlo en el artículo 1. Resta fuerza a esta necesaria complementariedad que debería existir entre ambos clivajes, denotando la inclinación hacia el advenimiento plurinacional antes que al arribo autonómico.*

Cuando se observa la redacción de la CPE de 1967, el acento de lo pluricultural y multiétnico no recae en el Estado. Se habla de Bolivia como “multiétnica y pluricultural”. Este contraste con el PCPE desnuda la etnificación estatal que se pretende lograr con este último<sup>13</sup>. En él, es el Estado el que tiene como rasgo principal el ser étnico y propiamente

---

13 Cf. el ensayo de Carlos Böhr, en Carlos Böhr Iraola, Silvia Chávez Reyes y Andrés Torrez Villa Gómez, *Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias*, La Paz: FES-ILDIS, 2008.

plurinacional. En comparación, la CPE de 1967 modificada en 1994, reconoce la multiétnicidad pero no se la otorga al Estado. Esta diferencia no es sutil, como se verá a lo largo de este ensayo.

Variable	CPE 1967	CPE 1994	PCPE 2007
1. Condiciones socioculturales	1	3	1,5

Para tener una primera ponderación, se ha incluido la CPE de 1967 en su versión original y aquella reforma en 1994. La primera era muy parca respecto al asunto que concierne a este trabajo:

**Artículo 1.** Forma de Estado y de Gobierno Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.

Como se observa, no hay mención a la condición abigarrada de Bolivia por la sencilla razón de que el ideologema de la época (1952-1985) apuntaba a construir un Estado-nación basado en la bolivianidad antes que en cualquier vínculo regional o étnico. Fue un proyecto que buscó sentar una hegemonía mestiza, excluyendo las particularidades culturales propias de todo el país. Por lo tanto, la ponderación de aquella constitución es de solamente 1. La CPE de 1967 modificada en 1994 ofrece otra imagen. Es una constitución que reconoce el carácter multiétnico sin crear privilegios de ningún tipo. No es extraño que en base a su diseño, en desmedro de aquellos que afirman que su redacción fue sólo ornamental, se impulsaran reformas de efectiva discriminación positiva, como la Reforma Educativa, la llamada Ley INRA o la Ley de Participación Popular. No cabe la menor duda que el contenido de estas reformas admite y requiere reformas complementarias. Sin embargo, fueron peldaños gigantescos en el avance hacia la construcción de una interculturalidad más sólida. Hoy, el PCPE intenta promover un Estado plurinacional propio de un modelo de democracia consociativa, aunque la letra constitucional parece aproximar su diseño más hacia un retorno a un modelo de democracia de mayoría. Una mayoría ya no desde la

férula mestiza sino desde aquella indígena<sup>14</sup>. Esta ambigüedad en sus contornos preliminares hace que su calificación no sea ni puramente mayoritaria, ni puramente consociativa, sino un intermedio entre ambos modelos.

### *El gabinete político*

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
2) <i>Gabinete</i>	Aprobado por decreto o por ley de mayoría absoluta.	Aprobado por ley con mayorías ampliadas.	Incluido en la CPE.

En esta segunda variable hemos considerado que en diversos sistemas democráticos hay la posibilidad de definir el gabinete no sólo en forma concertada con la oposición, sino otorgándole, por ley o precepto constitucional, determinados ministerios. Vale decir, el gabinete no está conformado sólo por el partido vencedor, ya sea solo o ya sea con sus aliados, sino también por la misma oposición<sup>15</sup>.

De ese modo se establecen tres niveles distintos de acuerdo político en la conformación del gabinete. Un primer nivel, de acuerdo interno —dentro del partido vencedor o, a lo sumo, con los aliados circunstanciales— establece la necesidad de definir por simple decreto la conformación ministerial. En este caso, es sólo y exclusivamente el presidente el que tiene la última palabra al margen de cualquier consideración de la oposición. Este caso extremo es matizado por la posibilidad de que el acuerdo para conformar el gabinete sea por ley pero con la aprobación de mayoría simple o absoluta dentro del Congreso. Esta situación

14 Álvaro García Linera, “El evismo: lo nacional popular en acción”, en *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, AÑO 6, No.19, CLACSO, Buenos Aires, 2006, pp. 25-32.

15 Rotimi T. Suberu y Larry Diamond, “Institutional Design, Ethnic Conflict Management, and Democracy in Nigeria”, en Andrew Reynolds (ed.), op. cit., pp. 400-? 28.

obliga a establecer acuerdos con los socios de la coalición, mas no con los representantes de la oposición. Este último escenario es, a pesar de ser incluido como parte de la democracia mayoritaria, menos unilateral que su par mencionado anteriormente (por ende, le otorgaremos una calificación de 1,5).

Un segundo nivel define la necesidad de obtener mayorías ampliadas (dos tercios, tres cuartos, etc.) para designar al gabinete; este hecho condiciona el establecimiento de pactos con la oposición —lo que se conoce como las “minorías”—, mientras que un tercer nivel apunta a similares acuerdos ampliados pero de manera más inflexible, es decir, como un pacto constitucional, anclado sólidamente en una norma magna, difícil de ser modificado por mayorías circunstanciales. En este caso se comprende que la Constitución ha sido elaborada no como la imposición de una mayoría sobre una minoría, sino como un compromiso político entre los diversos ciudadanos y/o sectores sociales de una determinada comunidad<sup>16</sup>.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
2. Gabinete	<p><b>Artículo 99°.</b> Los negocios de la Administración Pública se despachan por los Ministros de Estado, cuyo número y atribuciones determina la Ley. Para su nombramiento o remoción bastará un decreto del Presidente de la República.</p>	<p><b>Artículo 173</b> Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: 22. Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.</p>

16 N. Bobbio, *op. cit.*

Podemos observar que la CPE de 1967 establece la definición del gabinete por simple decreto, aunque ciertamente se inserta la obligación, por ley, de definir los ministerios que funcionarán. El PCPE no se deslinda de esta característica, con el añadido de que condiciona al presidente a designar ministros de las diversas naciones postuladas en el texto aprobado en Oruro, además de procurar encontrar un equilibrio de género. En ambos casos, se privilegia la decisión de la mayoría antes que el consenso (con la importante salvedad de que en la CPE de 1967 se requiere una ley para delinear los ministerios), con el agravante de que el consenso al que se podría arribar en un supuesto gabinete plurinacional es precisamente entre aquellas naciones originarias identificadas en el artículo 3:

El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos pertenecientes a las áreas urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y a las comunidades interculturales y afrobolivianas.

Vale decir, mientras no exista una aclaración específica, parecería que aquellos componentes sociales de Bolivia no definidos como nación —aquellos pertenecientes a las áreas urbanas y a las comunidades interculturales y afrobolivianas— podrían quedar excluidos del gabinete.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	1,5	1

Por ende, la valoración que se ha otorgado es de 1,5 para la CPE de 1967 frente a sólo 1 para la PCPE. En nuestro criterio, hay un leve retroceso expresado tanto en la eliminación de la obligatoriedad de definir por ley los ministerios que irán a existir tanto y, sobre todo, en la ponderación excesiva que se hace del “gabinete plurinacional” y no sólo pluricultural (siguiendo la misma terminología expresada en este proyecto constitucional). En síntesis, se hace más simple para “los vencedores” —el partido oficialista— decidir quiénes conformarán el gabinete, solidificándose el carácter excluyente que se tiene sobre la oposición.

*Unicameralismo o bicameralismo*

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
3.- <i>Composición del Congreso</i>	Unicameralismo de mayoría o bicameralismo asimétrico.	Unicameralismo con proporcionalidad o bicameralismo.	Bicameralismo regional y étnico o "tricameralismo".

En esta tercera variable se considera la existencia de tres niveles diferentes de valoración en la composición del Congreso. En primer lugar, aquellos congresos unicamerales o de bicameralismo asimétrico. Es necesario poner sobre el tapete la tesis incuestionable de que las cámaras altas son cámaras de representación territorial, o, para ponerlo en nuestros términos, cámaras que representan a los niveles intermedios (departamentos)<sup>17</sup>. No son lo más común en el mundo, donde predominan los parlamentos con una sola cámara, en una proporción de dos tercios/un tercio<sup>18</sup>. La existencia de congresos unicamerales es dominante en el mundo, pero no necesariamente está emparentada con lógicas de democracia de mayoría, como veremos posteriormente, aunque una combinación de unicameralismo y decisiones por mayoría, deja sin efecto la necesidad de lograr amplios espacios de concertación con la oposición. Similar situación se presenta en el caso de los congresos de bicameralismo asimétrico, donde las cámaras altas, si bien existen, tienen menos poder que sus homólogas elegidas en la Cámara Baja. Casos muy notorios en el mundo son el Reino Unido, que cuenta con la Cámara de los Lores con poderes más simbólicos que reales, o España, que a pesar de su avanzado proceso autonómico que otorga un notable poder a las comunidades autónomas, no posibilita igual representación

17 Samuel C. Patterson y Anthony Mughan, "Senates and the Theory of Bicameralism", en S. Patterson y A. Mughan, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio, EE UU: Ohio State University Press, 1999, pp. 1.31.

18 Detlef Nolte, "¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales en América Latina", en Klaus Bodemer y Fernando Carrillo (ed.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: Plural, pp.105-34.



“departamental” en el parlamento español. Vale decir, no se trata de una Cámara Alta con poder de veto sobre las decisiones nacionales, rasgo muy propio de congresos de bicameralismo simétrico, como es el caso de Alemania<sup>19</sup> y, por ende, atributo típico de sistemas federales, capaces ya sea de frenar o impulsar cualquier política nacional desde este bastión congresal, o, para decirlo escuetamente, no se aprueba en un marco federal norma alguna si no es con la aquiescencia de los senados o cámaras altas que detentan, por ende un poder de veto sobre la legislación nacional<sup>20</sup>.

En segundo lugar, se presenta precisamente este bicameralismo simétrico, más cercano a decisiones de consenso entre la Cámara Baja y los representantes territoriales. O, en su defecto, se cuenta con un unicameralismo provisto de cláusulas de proporcionalidad que impiden cualquier decisión por simple mayoría, decantándose por decisiones de consenso entre los fragmentos representativos del conjunto de la población inmersa en un territorio.

Finalmente, se visualiza un Congreso consociativo, que facilita no sólo el consenso, sino que éste debe ser entre las elites representativas de los grupos étnicos/religiosos/regionales/lingüísticos existentes en un territorio. De ese modo, se perfila un bicameralismo que incluya a representantes de estos grupos específicos o, para decirlo gráficamente, una suerte de “tricameralismo” donde pesa tanto una cámara alta territorial como su par étnica. Vale decir, es un consenso típicamente consociativo entre los pilares particulares que conforman una sociedad<sup>21</sup>.

---

19 Werner J. Patzelt, “The very Federal House: the German Bundesrat”, en S. Patterson y Anthony Mughan (ed.), *op. cit.*, pp.59-92.

20 Franz Xavier Barrios Suvelza, *Propuesta autonómica de Santa Cruz. Balance de fortalezas y debilidades*. La Paz: FES-ILDIS, 2005, p.93.

21 Hablamos de la pilarización para Holanda haciendo referencia a las instituciones organizadas en función a criterios de clivajes específicos. Cf. Frans van Waarden, “Dutch Consociationalism and Corporatism: a Case of Institutional Persistence”, en Jurg Steiner y Thomas Ertman (eds), *op. cit.*, pp. 44-67.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<p><b>3. Composición del Congreso</b></p>	<p><b>Art. 46.- 1</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.</p> <p><b>Artículo 60°.</b> I. La Cámara de Diputados se compone de ciento treinta miembros. II. En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los partidos políticos III. Las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población. La Corte Nacional Electoral delimitará las circunscripciones uninominales.</p> <p><b>Artículo 63°.</b> El Senado se compone de tres Senadores por cada Departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.</p>	<p><b>Artículo 146</b> La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Representantes Departamentales, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes en el territorio boliviano.</p> <p><b>Artículo 147</b> I. Los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional se elegirán por sufragio universal. II. La Cámara de Diputados estará conformada por 121 miembros elegidos y elegidos con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones uninominales. Los escaños se asignarán a través de un sistema de mayoría relativa. III. La Cámara de Representantes Departamentales estará conformada por cuatro representantes por departamento, elegidos y elegidos por circunscripción plurinominal departamental, asignadas y asignados mediante sistema de representación proporcional.</p> <p><b>Artículo 148</b> I. La distribución del número de circunscripciones uninominales, así como la delimitación territorial de éstas, será determinada por la ley, que tendrá en cuenta el número de habitantes establecido en el último censo estatal, con base en los criterios de extensión territorial, continuidad geográfica y afinidad cultural.</p> <p><b>Artículo 149</b> I. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. II. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.</p>

En el caso boliviano se observa la presencia de un bicameralismo simétrico, afín a un modo de estado federal. El Senado boliviano tiene poder de veto sobre las decisiones nacionales de acuerdo a lo estipulado en el procedimiento legislativo (ver más adelante), que hace casi imprescindible la venia senatorial para aprobar cualquier norma. A esta característica central se incorpora la posibilidad de contar con representantes departamentales no sólo de la fuerza victoriosa sino de los derrotados o segunda fuerza departamental, lo que determina la presencia de la minoría departamental como co-decisora dentro del departamento. Finalmente, no es de menor importancia la uninominalidad de la mitad de los diputados existentes, que impone la necesidad de “bajar” desde las altas esferas de poder hasta aquellos bastiones locales vecinales/campesinos e indígenas del país. Esto equivale a establecer pactos territoriales locales con representantes de aquellas regiones sin perder la posibilidad de contar simultáneamente con diputados plurinominales (casi) designados “desde arriba”, cuya existencia facilita la gobernabilidad en base a acuerdos intraparlamentarios menos desprendidos de cualquier ligazón con los representantes del vértice “superior” nacional. Por tanto, es un diseño constitucional que obliga a establecer acuerdos con los representantes departamentales tanto como con aquellos subdepartamentales (pertenecientes a distintas circunscripciones).

En síntesis, en este aspecto particular posiblemente Bolivia esté más arrimada a una democracia integrativa que a sus pares mayoritario y/o consociativo (no es casual que este formato institucional haya permitido el ascenso de senadores masistas incluso en plazas electorales de añejo dominio de la derecha, como Santa Cruz o Tarija o, a la inversa, PODEMOS haya logrado plazas senatoriales en Oruro o Potosí).

Por otra parte, el PCPE parecería tener similar estructura institucional, ya que también define la existencia de dos cámaras tanto como la presencia de diputados uninominales. Sin embargo, dos diferencias resaltan notoriamente. Por un lado, la Cámara de Senadores contará con cuatro representantes; al parecer, algunos podrían pertenecer a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Resalto el verbo “podrían” pues no hay claridad al respecto. Sin embargo, conviene considerar que el artículo 147. II, que versa sobre la Cámara de Diputados,

se refiere a la necesidad de asignar los escaños a través de un sistema de mayoría relativa; acto seguido, el artículo 149. I “garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Este último aspecto se complementa armónicamente con el precepto fijado en el artículo 147. III, que define la asignación de curules en el Senado en base a un “sistema de representación proporcional”. No hay certeza sobre este tópico, pero podemos inferir que hay una ligazón clara entre presencia indígena en el Senado y las características de proporcionalidad comentadas. De ser así, y bajo una lectura coyuntural de las “fuerzas en combate”, tendríamos una presencia del MAS cercana a los dos tercios: tres senadores en Potosí, Chuquisaca, Oruro, La Paz y Cochabamba y al menos dos —como minoría y como representante indígena— en el resto de los departamentos. Esta situación daría una cifra total de 23 senadores de este partido. Téngase en cuenta que con 24 se llegaría a dos tercios.

A esta característica se añade una segunda diferencia: la elección de la totalidad de la Cámara de Diputados en circunscripciones uninominales en base a criterios de “mayoría relativa”. Recordemos que si este sistema hubiese funcionado en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, el MAS hubiese obtenido un promedio superior a los dos tercios de constituyentes. Sólo los acuerdos para incluir representantes de las fuerzas minoritarias<sup>22</sup> menguaron la hegemonía masista, impedida de alcanzar semejante cota de poder<sup>23</sup>. Hoy se pretende resti-

---

22 Cabe recordar que en el Congreso, entre marzo y mayo de 2006, el oficialismo y la oposición llegaron a acordar, en forma concertada, una Ley de Convocatoria a la Asamblea (la Ley 3664) que dejó satisfechas a ambas partes. El proyecto de ley presentado por el MAS pretendía elegir en 70 circunscripciones a tres constituyentes por cada una de ellas, sumando la cifra de 210, que serían elegidos directamente (lista abierta), otorgando estos tres representantes a la primera mayoría. Se llegó al acuerdo de, por un lado, mantener la elección de tres representantes por circunscripción, pero con el tercero destinado a la segunda mayoría y, por otro lado, elegir a 45 constituyentes adicionales por circunscripción departamental, de los que sólo los dos primeros serían para la primera mayoría. Eso dio la cifra de 255 constituyentes de los que 97 (70 uninominales y 27 departamentales) irían para las minorías, es decir, más de un tercio del total de representantes.

23 PNUD, *Balance preliminar del proceso electoral constituyente y autonómico*. La Paz, julio de 2006.

tuir un sistema de copamiento de escaños por la primera fuerza política electoral y, por ende, por una sola fuerza. Este dato queda plenamente corroborado cuando insertamos al análisis la noción de “mayoría relativa”. No se trata de mayorías absolutas, y menos cualificadas, ni tampoco de mayorías acopladas a minorías receptoras de una determinada proporción de curules asignados a los “mejores perdedores” —rasgo propio de instituciones promotoras de consensos interculturales<sup>24</sup>—.

Por lo tanto, ambas diferencias sitúan al congreso boliviano lejos del rasgo integrativo mencionado. Dada la particularidad étnica enfatizada, que tampoco desconoce los atributos departamentales, el diseño parlamentario se acerca al modelo consociativo. Sin embargo, en la medida en que existe una evidente intención por apuntalar un predominio “ruralista” a través del senador “adicional” de posible extracción indígena (como representante proporcional de las naciones) y del copamiento de las circunscripciones existentes —en particular aquellas rurales donde el MAS tiene sus bastiones más leales<sup>25</sup>—, preferimos situar a este nuevo diseño entre 1 y 2, por tanto, con un 1,5.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
3. Composición del Congreso	3	1,5

De todos modos, el sistema político de la CPE de 1967 no siempre fue así. La de las circunscripciones uninominales, que dan un contenido propenso a la concertación con representantes directos (en particular rurales), fue una reforma democratizadora incluida en las reformas constitucionales de 1994. Fueron estas reformas, precisamente, sumadas

24 Yusuf Bangura (ed), *Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services*, UNRISD, 2006, en especial el capítulo conclusivo del mismo Bangura.

25 Salvador Romero Ballivián, *El tablero reordenado. Análisis de la elección presidencial 2005*. La Paz: CNE, 2006, pp. 49-59.

a la elección de autoridades rurales municipales, las que democratizaron el esquema político con los efectos de irrupción indígena originario campesina hoy celebrados<sup>26</sup>. De ese modo, el carácter integrativo de la CPE de 1967 posiblemente no tendría igual valoración que la exhibida por su homóloga promulgada durante la primera gestión de Sánchez de Lozada.

#### *Número de autoridades públicas*

<b>Variable</b>	<b>Democracia mayoritaria</b>	<b>Democracia integrativa</b>	<b>Democracia consociativa</b>
4.- <i>Número de Autoridades</i>	Sólo aquellas relativas a los poderes clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial (e incluso electoral).	Aquellas relativas a los poderes clásicos además de otras instituciones estatales.	Aquellas relativas a los poderes clásicos con instituciones con cuotas departamentales y étnicos.

En esta cuarta variable distinguimos nuevamente tres tipos de sistema. Partimos de la tesis relativamente sencilla de que a menor cantidad de instituciones, menor necesidad de alcanzar más consensos. O, lo que es lo mismo, a menor cantidad de actores, mayor posibilidad de emprender cambios. Y a la inversa, a mayor cantidad de actores, mayor posibilidad de veto y, por ende, mayor necesidad de concertar<sup>27</sup>. Partiendo de esta premisa, tomamos como modelo de democracia mayoritaria a aquel que establece sólo la presencia de los tres poderes clásicos. No hay la obligatoriedad de buscar consensos con otros actores institucionales, facilitando la toma de decisiones desde un vértice específico (el Poder Ejecutivo) y, por lo tanto, circunscribiendo el equilibrio de

26 R. Mayorga, "Outsiders and Neopopulism. The Road To Plebiscitary Democracy", en Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano y Eduardo Pizarro Leongomez (ed.) *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press, 2006, cap.5.

27 Wolfgang Merkel, Institutions and Reform Policy: Three Case Studies On The Veto Player Theory, *Working Paper 2003/186*, Juan March Institute, Madrid, 2003.

poder a una maquinaria relativamente simple (teorizada ya hace cerca a cinco siglos por Montesquieu). Esta maquinaria se ha ido complejizando paulatinamente con la creación de nuevas instancias institucionales de control y consecuente reforzamiento del equilibrio de poderes. Lo que da lugar a una democracia menos proclive a decisiones de “menor consenso” (o mayoritarias) y cercanas a lo que se ha denominado democracia integrativa. Se hace referencia a instituciones de protección de los derechos humanos (Defensor del Pueblo u Ombudsman), regulación de la administración pública (superintendencias), cuidado del medio ambiente (tribunales ambientales), reforzamiento de la justicia (tribunales constitucionales) y/o seguridad laboral en base a criterios de mérito (servicio civil).

Finalmente, en la antípoda de democracia de mayoría se encuentra el modelo de democracia consociativa que alude a similar lógica pactista, aunque desde una óptica compartimentalizada por cuotas regionales y étnicas. Vale decir, no sólo existen más instituciones que aquellas vigentes en el modelo clásico, sino que éstas están conformadas de acuerdo a criterios propios de los clivajes en disputa (religiosos, clasistas, lingüísticos, étnicos).

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
4.- Número de autoridades (nivel nacional)	<p><b>Artículo 46. 1.</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.</p> <p><b>Artículo 85°.</b> El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.</p> <p><b>Artículo 116°.</b></p> <p>I. El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las</p>	<p><b>Artículo 146.</b> La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Representantes Departamentales, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes en el territorio boliviano.</p> <p><b>Artículo 166</b></p> <p>I. El Órgano Ejecutivo está compuesto por la Presidenta o el Presidente del Estado, la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado, y las Ministras y los Ministros de Estado</p> <p><b>Artículo 180</b></p> <p>I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los</p>

Continuación del cuadro de la pág. 46

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>Cortes Superiores de Distrito, los tribunales y jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establece la Ley. La Ley determina la organización y atribuciones de los tribunales y juzgados de la República. El Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial.</p> <p><b>Artículo 225°.</b> Los órganos electorales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1°. La Corte Nacional Electoral;</li> <li>2°. Las Cortes Departamentales;</li> <li>3°. Los Juzgados Electorales;</li> <li>4°. Los Jurados de las Mesas de Sufragios;</li> <li>5°. Los Notarios Electorales y otros funcionarios que la Ley respectiva instituya.</li> </ol> <p><b>Artículo 154°.</b> Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. La Ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los funcionarios de su dependencia. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la</p>	<p>jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.</p> <p>II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria campesina gozarán de igual jerarquía.</p> <p>III. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.</p> <p>IV. El Control Administrativo Disciplinario de Justicia es parte del Órgano Judicial.</p> <p><b>Artículo 182.</b> El Tribunal Supremo de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. Está integrado por Magistradas y Magistrados. Se organiza internamente en salas especializadas. Su composición y organización se determinará por la ley.</p> <p><b>Artículo 187</b></p> <p>El Tribunal Agroambiental es el máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental. Se rige en particular por los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad e interculturalidad.</p> <p><b>Artículo 191</b></p> <p>I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.</p> <p><b>Artículo 195</b></p> <p>I. Los miembros del Control Administrativo Disciplinario de Justicia se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y los candidatos propuestos por organizaciones de la sociedad civil. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Consejo Electoral Plurinacional.</p>



Continuación del cuadro de la pág. 47

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>República, será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p><b>Artículo 127°.</b></p> <p>I. El Defensor del Pueblo vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.</p> <p><b>Artículo 124°.</b></p> <p>El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la Justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes de la República.</p>	<p><b>Artículo 197</b></p> <p>I. El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.</p> <p><b>Artículo 206</b></p> <p>I. El Consejo Electoral Plurinacional es un órgano del Estado y se rige por los principios de transparencia e imparcialidad.</p> <p><b>Artículo 214</b></p> <p>I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.</p> <p><b>Artículo 219</b></p> <p>I. La Defensoría del Pueblo velará por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales. La función de la Defensoría alcanzará a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos.</p> <p><b>Artículo 226</b></p> <p>I. El Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública. El Ministerio Público tiene autonomía funcional, administrativa y financiera.</p> <p><b>Artículo 230</b></p> <p>La Procuraduría General del Estado es la institución de representación jurídica pública que tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado. Su organización y estructura serán determinadas por la ley.</p>

Se observa un incremento en la cantidad de instituciones estatales existentes. En la CPE de 1967, reformada en 1994, se incluyen diversas instituciones: el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Hasta aquel momento la CPE se asemejaba más a una constitución clásica casi restringida a funcionar con un armazón simple: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, estas reformas introducen mecanismos institucionales más complejos y, con seguridad, proclives a promover mayores equilibrios de poder. De ese modo, el Tribunal Constitucional, aunque originalmente pensado como un poder independiente no circunscrito al Poder Judicial, terminó por nacer como un órgano de resolución de controversias constitucionales con relativa autonomía, pero acoplado como engranaje menor de la maquinaria judicial<sup>28</sup>. A pesar de esta primigenia restricción, se erigió como una institución de verdadero contrapeso a cualquier esfuerzo decisional unilateral. Lo propio aconteció con el Defensor del Pueblo, que dio voz a los ciudadanos perjudicados —o que sienten cierto perjuicio— por el mismo Estado en sus diferentes reparticiones y niveles. Aún resta recorrer un largo camino, en particular en el monitoreo a la calidad de la administración pública, aspecto que desnuda aún notables deficiencias y un acotado alcance de parte del Defensor<sup>29</sup>. Empero, no mina el realce de su sola presencia, que hace de la democracia boliviana menos impositiva y, por lo tanto, más concertadora.

Estas reformas no incluyeron la constitucionalización del poder regulatorio —las superintendencias— ni consiguieron introducir el servicio civil como garantía de eficiencia en la gestión pública (lo que impidió que sea un modelo de democracia integrativa pleno). Tampoco lo hace el PCPE, que ciertamente aumenta el número de instituciones en tres aspectos: la justicia indígena, el Tribunal Agroambiental y la Procuraduría. No es el lugar para desarrollar un análisis exhaustivo de la pertinencia de esos cambios, pero sí para dejar por sentado que a

---

28 José Antonio Rivera, “El Tribunal Constitucional. Una década transitando un sendero con obstáculos”, en *Opiniones y Análisis* N° 90. La Paz: Fundemos, pp.41-107.

29 Defensor del Pueblo, *Informe IX del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional. Gestión 2006*. La Paz, 2007, capítulo. III.

la plataforma institucional vigente anteriormente se añade casi ininterrumpidamente el vocablo plurinacional. Por ese motivo se habla de un Tribunal Constitucional Plurinacional, un Consejo Electoral Plurinacional, una Asamblea Legislativa Plurinacional. Quedan exentos de este “adjetivo” el Defensor, la Contraloría, el Ministerio Público y la misma Procuraduría de reciente creación. Esta “omisión” no invalida el paso a un orden estatal alejado de una democracia mayoritaria clásica pero, asimismo, difícilmente asimilable bajo los preceptos definidos para una democracia integrativa. Por el contrario, parece combinar, o intenta hacerlo, herramientas institucionales “mestizas” —léase occidentales y, por ende, de beneficio regional— e indígenas, promoviendo el establecimiento de determinadas cuotas étnicas (o de naciones indígenas, originarias y campesinas).

Variable	CPE 1967 y CPE 1967 con reformas 1994	PCPE 2007
4.- Número de autoridades	1 y 3 respectivamente	2

Como se observa, la CPE de 1967 fue una Constitución que podría denominarse clásica. No cabe la menor duda que Víctor Paz, representante destacado de aquella época, tenía mucho poder, en tanto estaba dotado de una enorme flexibilidad. Sus decisiones no estaban limitadas por contrapesos del Tribunal Constitucional, el medio ambiente era un tópico ignorado y el servicio civil estaba subordinado al patrimonialismo clásico y al decisionismo presidencial. Esta situación cambió radicalmente con las innovaciones insertas en 1994. Hoy, el PCPE posiblemente significa un retroceso por el sesgo de casi unidimensionalidad étnica planteado. Sólo los pilares de una plataforma institucional construida fundamentalmente en la fase de democracia liberal impiden un acto de “tabla rasa”, equilibrando la conformación institucional con una orientación casi inconscientemente consociativa.

## Forma de elección de las autoridades públicas

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
5.- Forma de elección	Por mayoría absoluta.	Por dos tercios o mayorías cualificadas.	En función a cuotas departamentales y étnicas.

En esta variable se considera que para elegir a las autoridades públicas de las diversas instituciones del Estado bastará el criterio de mayoría absoluta para el modelo de democracia de mayoría; mayoría cualificada para el modelo de democracia integrativa (ya sea los dos tercios o el porcentaje que se obtenga por compromiso entre minorías y/o entre la o las mayorías y la o las minorías) y acuerdos políticos entre los representantes de los grupos sociales existentes, sean regionales, étnicos, lingüísticos y/o religiosos para el modelo de democracia consociativa.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
5.- Forma de elección	<p><b>Artículo 60°.</b></p> <p>I. La Cámara de Diputados se compone de ciento treinta miembros.</p> <p>II. En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los partidos políticos.</p> <p>III. Las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población. La Corte Nacional Electoral</p>	<p><b>Artículo 147</b></p> <p>I. Los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional se elegirán por sufragio universal.</p> <p>II. La Cámara de Diputados estará conformada por 121 miembros elegidos y elegidos con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones uninominales. Los escaños se asignarán a través de un sistema de mayoría relativa.</p> <p>III. La Cámara de Representantes Departamentales estará conformada por cuatro representantes por departamento, elegidos y elegidos por circunscripción plurinominal departamental, asignadas y asignados mediante sistema de representación proporcional.</p>

Continuación del cuadro de la pág. 51

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>delimitará las circunscripciones uninominales.</p> <p>IV. Los Diputados son elegidos en votación universal, directa y secreta. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales mediante el sistema de representación que establece la Ley.</p> <p>V. El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido.</p> <p>VI. La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por Ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional. Por equidad la Ley asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.</p> <p><b>Artículo 63°.</b> El Senado se compone de tres Senadores por cada Departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.</p> <p><b>Artículo 85°.</b> El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.</p> <p><b>Artículo 90°.</b></p> <p>I. Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en</p>	<p><b>Artículo 148</b></p> <p>I. La distribución del número de circunscripciones uninominales, así como la delimitación territorial de éstas, será determinada por la ley, que tendrá en cuenta el número de habitantes establecido en el último censo estatal, con base en los criterios de extensión territorial, continuidad geográfica y afinidad cultural.</p> <p>II. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.</p> <p><b>Artículo 149</b></p> <p>I. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.</p> <p>II. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.</p> <p><b>Artículo 167</b></p> <p>I. La Presidenta o el Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado serán elegidas o elegidos por sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de</p>

Continuación del cuadro de la pág. 52

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos.</p> <p>II. En caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general.</p> <p><b>Artículo 117°.</b></p> <p>I. La Corte Suprema es el máximo tribunal de Justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.</p> <p>IV Los Ministros son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Desempeñan sus funciones por un período personal e improrrogable de diez años, computables desde el día de su posesión y no pueden ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.</p> <p>V. El Presidente de la Corte Suprema es elegido por la Sala Plena por dos tercios de votos del total de sus miembros. Ejerce sus funciones de acuerdo a la Ley.</p> <p><b>Artículo 122°.</b></p> <p>I. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.</p> <p>II. El Consejo es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por</p>	<p>los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura.</p> <p>II. En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos.</p> <p><b>Artículo 183</b></p> <p>I. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal.</p> <p>II. El Control Administrativo Disciplinario de Justicia efectuará la preselección de las postulantes y los postulantes por cada Departamento, y remitirá al Consejo Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos. La Presidenta o el Presidente del Estado administrará posesión en sus cargos.</p> <p>III. Durante la preselección y la elección, las Magistradas y los Magistrados no podrán pertenecer a partidos políticos o a agrupaciones ciudadanas, ni realizar campaña electoral en favor de su candidatura. El</p>

Continuación del cuadro de la pág. 53

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, con título de abogado en Provisión Nacional y con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.</p> <p>III. Los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes. Desempeñan sus funciones por un período de diez años no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.</p> <p><b>Artículo 119°.</b></p> <p>I. El Tribunal Constitucional es independiente y está sometido sólo a la Constitución. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.</p> <p>II. Está integrado por cinco Magistrados que conforman una sola Sala y son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros.</p> <p><b>Artículo 225°.</b> Los órganos electorales son:</p> <p>1°. La Corte Nacional Electoral;</p> <p>2°. Las Cortes Departamentales;</p> <p>3°. Los Juzgados Electorales;</p> <p>4°. Los Jurados de las Mesas de Sufragios;</p> <p>5°. Los Notarios Electorales y otros funcionarios que la Ley respectiva instituya.</p> <p><b>Artículo 226°.</b> Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales.</p> <p><b>Artículo 227°.</b> La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales será establecidas por Ley.</p>	<p>Consejo Electoral Plurinacional será el responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos.</p> <p><b>Artículo 188</b></p> <p>Para ser elegida Magistrada o elegido Magistrado del Tribunal Agroambiental serán necesarios los mismos requisitos que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, además de contar con especialidad en estas materias y haber ejercido con idoneidad, ética y honestidad la judicatura agraria, la profesión libre o la cátedra universitaria en el área, durante ocho años. En la preselección de las candidatas y los candidatos se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad.</p> <p><b>Artículo 191</b></p> <p>I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.</p> <p><b>Artículo 195</b></p> <p>I. Los miembros del Control Administrativo Disciplinario de Justicia se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y los candidatos propuestos por organizaciones de la sociedad civil. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Consejo Electoral Plurinacional.</p> <p><b>Artículo 159</b></p> <p>I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa</p>

Continuación del cuadro de la pág. 54

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p><b>Artículo 66°.</b> Son atribuciones de esta Cámara (de Senadores):.</p> <p>6ª. Proponer ternas al Presidente de la República para la elección de Contralor General de la República y Superintendente de Bancos.</p> <p><b>Artículo 154°.</b> Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. La Ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los funcionarios de su dependencia. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p><b>Artículo 128°.</b></p> <p>II. El Defensor del Pueblo es elegido por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional. No podrá ser enjuiciado, perseguido ni detenido por causa del ejercicio de sus funciones, salvo la comisión de delitos, en cuyo caso se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 118°, atribución 6ª, de esta Constitución.</p> <p><b>Artículo 126°.</b></p> <p>I. El Fiscal General de la República es designado por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.</p>	<p>Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:</p> <p>5. Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional.</p> <p><b>Artículo 199</b></p> <p>Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia.</p> <p><b>Artículo 159</b></p> <p>I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:</p> <p>4. Elegir a cuatro de los miembros del Consejo Electoral Plurinacional, por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros.</p> <p><b>Artículo 206</b></p> <p>I. El Consejo Electoral Plurinacional es un órgano del Estado y se rige por los principios de transparencia e imparcialidad.</p> <p>II. El Consejo Electoral Plurinacional está compuesto por cinco miembros de los cuales al menos dos serán representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.</p> <p>III. La Asamblea Legislativa Plurinacional, por mayoría absoluta de votos, elegirá a cuatro de los miembros del Consejo Electoral</p>



*Continuación del cuadro de la pág. 55*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p><b>Artículo 96°.</b> Son atribuciones del Presidente de la República:</p> <p>14°. Nombrar al Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos, de las ternas propuestas por el Senado Nacional, y a los presidentes de las entidades de función económica y social en las cuales tiene intervención el Estado, de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados.</p>	<p>Plurinacional. La Presidenta o el Presidente del Estado designará a uno de sus miembros.</p> <p><b>Artículo 215</b> La Contralora o Contralor General del Estado se designará por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La elección requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público.</p> <p><b>Artículo 221</b> La Defensora o el Defensor del Pueblo se designará por al menos dos tercios de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La designación requerirá de convocatoria pública previa y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público, entre personas reconocidas por su trayectoria en la defensa de los derechos humanos.</p> <p><b>Artículo 228</b> I. La Fiscal o el Fiscal General del Estado se designará por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La designación requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos, a través de concurso público.</p> <p><b>Artículo 231</b> I. La Procuraduría General del Estado está conformada por la Procuradora o el Procurador General, que la dirigirá, y los demás servidores públicos que determine la ley.</p>

*Continuación del cuadro de la pág. 56*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>II. La designación de la Procuradora o el Procurador General del Estado corresponderá a la Presidenta o al Presidente del Estado. La persona designada debe cumplir con los requisitos exigidos para la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia.</p> <p>III. La designación podrá ser objetada por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en un plazo no mayor a sesenta días calendario desde su nombramiento. La objeción tendrá por efecto el cese en las funciones de la persona designada.</p> <p><b>Artículo 173</b></p> <p>Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley:</p> <p>15. Nombrar, de entre las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, a la Contralora o al Contralor General del Estado, a la Presidenta o al Presidente del Banco Central de Bolivia, a la máxima autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras, y a las Presidentas o a los Presidentes de entidades de función económica y social en las cuales interviene el Estado.</p>

Este punto es verdaderamente controversial. Hay muchos detalles que conviene observar siguiendo el orden del cuadro.

En primer lugar, hagamos un apunte sobre la elección directa de autoridades por sufragio frente a la elección por usos y costumbres, propia de las naciones indígena campesino originarias. Vale decir, se contrapone al modelo de democracia liberal clásico un modelo comunitario de democracia que reconoce la existencia de circunscripciones indígenas “especiales” según “normas y procedimientos propios”. De tal manera, a la democracia “un ciudadano, un voto” se parapeta una representación colectiva reconocida por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aspecto que, no por estar refrendado internacionalmente y tener un dejo verdaderamente progresista, es de fácil aplicación, además de producir efectos políticos insospechados.

En el caso de la aplicación, surgen diversas preguntas que tienen que ver con la doble ciudadanía de aquellos ciudadanos indígenas que votarían por sufragio directo y, simultáneamente, según sus costumbres (no se sabe si será así); con la necesidad de tener criterios claros para definir las circunscripciones especiales; o con la posibilidad de contar con un solo padrón electoral para el país en su conjunto o dos padrones según la extracción étnica.

Sin embargo, más importantes aun son los efectos. Mientras no se especifique el alcance de estas circunscripciones ni las particularidades en su diseño, es evidente que podrán generar enormes desigualdades en la representación. Si bien la existencia de semejantes circunscripciones podría ser funcional al esfuerzo de eliminar o al menos atenuar la subrepresentación de los indígenas de tierras bajas, donde indudablemente constituyen minorías departamentales, no sucedería lo propio en tierras altas, donde otorgarles mayores dosis de representación a grupos socio-culturales ya de hecho mayoritarios conllevaría no la sedimentación del equilibrio de poder entre los diversos ciudadanos y colectivos sociales nacionales, además del reconocimiento necesario e impostergable de los indígenas, sino la hegemonía absoluta indígena sobre el resto de la sociedad boliviana (de occidente).

En segundo lugar, es imprescindible dejar en claro que hay una cadena jerárquica de mando en este nuevo edificio institucional, donde algunos pisos son incuestionablemente más importantes que otros. Manteniendo la analogía, podemos aseverar que los cimientos del edificio tienen un nombre específico: “sociedad civil organizada”. Veamos *in extenso* lo que plantea el PCPE:

#### **Artículo 242**

- I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en la toma de decisiones de las políticas públicas.
- II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales o que presten servicios públicos.
- III. La sociedad civil organizada establecerá sus propias normas y funcionamiento para cumplir con las funciones de participación en la toma de decisiones y de control social.
- IV. Las instituciones del Estado generarán espacios de participación y control por parte de la sociedad.

#### **Artículo 243**

La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Velar por la aplicación adecuada de la jurisdicción ordinaria, de la jurisdicción agroambiental y de la jurisdicción indígena originario campesina.
4. Desarrollar el control social en todos los niveles del Estado, que incluye el control sobre las instancias autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
5. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
6. Formular informes para activar la revocatoria de mandato.

7. Conocer y aprobar los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
8. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
9. Denunciar e instruir a las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
10. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
11. Apoyar al órgano electoral en la postulación de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.”

Como se observa, las atribuciones otorgadas a esta sociedad civil son enormes y absolutamente decisivas en el funcionamiento de otros órganos de poder. Tienen incidencia en la elaboración de leyes, el control de la gestión pública, la intervención directa en las empresas públicas, el apoyo a procesos electorales para definir los puestos públicos en disputa, además de varios otros aspectos. Se trata de un poder omnímodo, capaz de establecer una sólida cadena de mandos superiores, intermedios e inferiores. Por ejemplo, para elegir a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia hay que pasar por un primer filtro: el Control Administrativo de Justicia:

#### **Artículo 183**

- II. El Control Administrativo Disciplinario de Justicia efectuará la preselección de las postulantes y los postulantes por cada Departamento, y remitirá al Consejo Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.

Sin embargo, este órgano a su vez estará constituido de acuerdo a lo establecido por esta magnánima sociedad civil:

#### **Artículo 195**

- I. Los miembros del Control Administrativo Disciplinario de Justicia se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y los candidatos propuestos por organizaciones de la sociedad civil. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Consejo Electoral Plurinacional.

No sólo serán elegidos por sufragio universal, sino que los candidatos deberán pasar por el rasero de los candidatos propuestos por la sociedad civil. Además hay un aspecto, que se comentará más adelante, que fija un bastión adicional a la cadena descrita: el Consejo Electoral Plurinacional. Como bien describe el artículo comentado en su párrafo final, el proceso depende de este órgano que, a su vez, tiene una conformación orientada a privilegiar lo indígena como el elemento ordenador en la construcción estatal.

En síntesis, la cadena sigue el siguiente orden: un primer eslabón está constituido por el Consejo Electoral que establece las reglas de la competición electoral; un segundo eslabón está delineado por la “sociedad civil organizada”, que selecciona los candidatos; un tercer eslabón es el Control Administrativo —sujeto a los vaivenes electorales en su propia conformación— y el último es finalmente el mismo Tribunal, también sujeto a la orientación del voto popular. Es un montaje que delata una notoria complejidad y una clara ambigüedad.

En tercer lugar<sup>30</sup>, como correlato a lo explicado, la CNE desaparece y en su lugar se crea un Consejo. No se trata de una mera diferencia semántica. Se diluye la Corte como órgano jurisdiccional y se convierte simplemente en una institución encargada de las funciones administrativas. Por ende, la resolución de conflictos jurisdiccionales queda ausente en el PCPE. Asimismo, dos representantes, de los cinco que conforman la sala plena, representarán a las naciones y pueblos indígenas. Empero, se deja librada a la promulgación de una norma electoral la elección de dos vocales de acuerdo a las costumbres de las naciones involucradas (es sólo una suposición que no se encuentra reglamentada en el PCPE). Resulta una interrogante difícil de responder cuáles serán los mecanismos de concertación que usarán 36 naciones para definir la designación de sólo dos miembros. Finalmente, se ordena la elección desde la Asamblea Legislativa Plurinacional de los miembros del mencionado Consejo por mayoría absoluta de los votos, cuando la rutina electoral desde prin-

---

30 Para este punto, Cf. J. Lazarte, “La ‘revolución’ con el organismo electoral”, en *La Razón* del 12 de marzo de 2008.

cipios de los noventa había fijado los dos tercios del Congreso como requisito indispensable de elección. Este aspecto se complementa con la ratificación del derecho presidencial de designar a uno de los miembros de esta institución.

En síntesis, se prefigura la existencia de un órgano administrativo con una considerable presencia indígena, poco atento a construir mayorías cualificadas y, en definitiva, propenso a establecer una incuestionable hegemonía de la mayoría.

En cuarto lugar, se define la elección del Fiscal por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, frente a la elección por dos tercios del Contralor y el Defensor. No hay semejanza con la CPE de 1967, que instruye la elección del Fiscal por dos tercios, y tampoco hay congruencia consigo mismo (el PCPE), en tanto no hay justificativos teóricos claros que determinen la elección del Fiscal por mayoría y de los otros órganos por dos tercios. Hay, en suma, un retroceso respecto a la CPE de 1967<sup>31</sup>.

En quinto lugar, este PCPE ordena la puesta en marcha de una segunda vuelta en caso de que ninguno de los dos candidatos haya conseguido más de la mitad de los votos o cuando el ganador tenga menos de 10% de ventaja sobre su contendiente. Con 10% o más de ventaja, bastará tener al menos un 40% del apoyo electoral. Desafortunadamente, no se incorporó a este PCPE la necesidad de que en caso de no vencer una fórmula electoral con la mayoría de votos, no sólo los candidatos presidenciales deberían someterse a una segunda vuelta, sino los mismos representantes congresales. De ese modo, y sólo así, se lograría evitar la presencia de un presidente legitimado en las urnas, pero sin posibilidad de contar con mayoría de curules en el Parlamento<sup>32</sup>. En esa

---

31 Carlos Böhr, "Democracia y estado de derecho en el proyecto de Constitución", en Carlos Böhr, Carlos Alarcón y Carlos Romero, *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas*. La Paz: fBDM y FES-ILDIS, 2008.

32 Salvador Romero Ballivián, "Reflexiones en torno a nuestra democracia", en entrevista con Diego Ayo (coordinador), *Democracia boliviana. Un modelo para desarmar*; La Paz: FES-ILDIS y OXFAM GB, 2007, pp.17-33.

situación se retornaría al modelo pernicioso que vivió el país de 1982 a 1985, en el que la mayoría estaba en poder de los partidos de la oposición —el MNR y ADN—, que hicieron inviable cualquier concertación con el oficialismo. Por ese motivo, la solución no pasa exclusivamente por dotar de mayor legitimidad al presidente sino por facilitarle la construcción de alianzas. Paradójicamente, impulsar esta reforma parcialmente sólo intensificaría el denominado “cuoteo” —la distribución de prebendas— al tener virtualmente acorralado al presidente, quien, en su afán de sobreponerse a este acoso, acabaría “comprando” con mayor ímpetu a sus potenciales aliados<sup>33</sup>.

De ese modo, conviene rescatar la forma vigente de elección presidencial que logra combinar ambos “remedios” (artículo 90). Por un lado, no impide la victoria por mayoría absoluta, capaz de sobreponerse a cualquier necesidad (inmediata) de alianza. Por otro lado, soluciona este problema fomentando en forma tácita —en ninguna parte se explicita la necesidad de pactar— el establecimiento de pactos políticos.

De todas maneras, no es este el punto más importante en nuestro análisis. Lo que amerita destacarse es que esta reforma apunta a evitar cualquier concertación. Promueve la mayoría sobre el consenso. A nombre de combatir la prebendalización de los pactos políticos, tan usuales en las dos últimas décadas de historia política boliviana, se desvirtúa la noción de pacto en sí misma, agudizándose la búsqueda de mayorías. Vale decir, el rasgo mayoritario predominante en nuestra arquitectura institucional y cultura política, antes que verse aminorado por acuerdos oficialismo-oposición, se robustece en desmedro de posibles acuerdos.

En último lugar, la elección de autoridades judiciales por sufragio universal convierte a las autoridades judiciales en representantes públicos antes que en defensores de la ley. Convertirlos en candidatos públicos los hace vulnerables a las demandas particulares de aquellos grupos de los que obtuvo el apoyo electoral. Y si tenemos en cuenta lo expli-

---

33 Jorge Lazarte, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*: La Paz: FES-ILDIS y Plural, 2005, pp.201-21.



cado previamente acerca de los mecanismos electorales incorporados en la PCPE, tendientes a fabricar mayorías indígenas (artificiales), no se descarta creer que esta es una nueva invención menos proclive a resolver problemas de justicia que a consolidar una justicia corporativa dedicada a favorecer a los grupos identificados como naciones y pueblos indígenas. Esta intuición queda corroborada cuando a esta politización del Poder Judicial se añade la estructuración dual de la justicia: “la justicia ordinaria así como la justicia indígena gozarán de igual jerarquía”. Este aspecto, además, se complementa con el mandamiento del 193. I:

### Artículo 193

I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.

Este artículo anuncia la preeminencia de la justicia indígena sobre la ordinaria, apreciación que queda consolidada por el artículo 192:

### Artículo 192

La jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará sus resoluciones en forma directa.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
5.- Forma de elección	3	1,5
Presidente	3	1
Parlamento	3	1
Corte Suprema de Justicia (además Justicia Indígena)	3	1
Tribunal Constitucional (plurinacional)	3	2
Consejo de la Judicatura (Control Administrativo Judicial)	3	1
Ministerio Público	3	1
Defensor del Pueblo	3	3
Contralor	3	3
Corte Nacional Electoral (Consejo Electoral Plurinacional)	3	1

Como se observa, esta justicia no estará sujeta a revisión alguna, lo que termina por consolidar un sistema jurídico antes que dividido en dos porciones con una sola cabeza, separado radicalmente uno del otro, creando dos justicias paralelas.

Cabe reiterar que la valoración ofrecida otorga el mayor puntaje a las instituciones actualmente vigentes, mientras que aquellas propuestas por el PCPE alcanzan un porcentaje apenas superior a la mitad, tendiendo a consolidar un modelo de democracia mayoritario. Se ha desagregado la puntuación para reconocer que en algunos casos se preserva intacta la forma previa de elegir a determinadas autoridades (el Contralor, por ejemplo). Este hecho impide ser muy radical en la ponderación, la misma que finalmente queda en un rango intermedio entre el modelo de mayoría y aquel consociativo.

## Capacidades de veto

### Aprobación del presupuesto nacional

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
6. <i>Aprobación del presupuesto nacional</i>	Por decreto o por mayoría absoluta	Con aprobación por dos tercios del Congreso	Con la aprobación de los representantes departamentales y étnicos simultáneamente

En esta variable se ha visto por necesario considerar tres posibilidades: aprobación del presupuesto por decreto o por mayoría absoluta en el escenario de democracia de mayoría; por dos tercios en el marco de la democracia integrativa y con la venia de los representantes pertenecientes a los clivajes dominantes (religiosos, étnicos, etc.) en el espacio consociativo.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>Aprobación del presupuesto nacional</b>	<p><b>Artículo 147°.</b></p> <p>I. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de Ley de los presupuestos nacionales y departamentales.</p> <p>II. Recibidos los proyectos de Ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.</p> <p>III. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de Ley.</p>	<p><b>Artículo 159</b></p> <p>I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:</p> <p>11. Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado.</p>

Queda claro que la CPE de 1967 impulsa una lógica que, de facto, otorga facultades exclusivas al Presidente para presentar y definir el contenido final del presupuesto. Por un lado, la iniciativa legislativa sobre el presupuesto sólo la tiene el Poder Ejecutivo. Por otro lado, aunque se “parlamentariza” la posibilidad de incidir sobre el presupuesto durante los 60 días hábiles que tiene el Congreso para considerarlo, se quiebra este posible involucramiento congresal con el añadido de que, de no haber consenso dentro del Poder Legislativo, este instrumento financiero queda aprobado “por fuerza de ley”. Esta orden que obvia tomar en cuenta las observaciones de este poder.

El PCPE no supera este rasgo. Preserva esta lógica hiperpresidencialista, ratificando que si en 60 días no hay aprobación congresal, el presupuesto quedará automáticamente aprobado.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>6.- Aprobación del presupuesto nacional</b>	1	1

## Cambio de Constitución Política del Estado

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
C) <i>Veto</i> 7. <i>Cambio de la CPE</i>	Por mayoría del Congreso o por medio de una Asamblea Constituyente por mayoría.	Por dos tercios del Congreso o por medio de una Asamblea Constituyente por dos tercios.	Con el beneplácito de los grupos representados con criterios departamentales y étnicos.

En países de democracia de modelo Westminster o democracias de mayoría, las constituciones son modificadas por simples mayorías absolutas (incluso en el Reino Unido no hay una constitución en sí misma; prima el derecho consuetudinario), lo que posibilita tener una enorme flexibilidad para realizar modificaciones en el marco jurídico estatal. Por el contrario, las democracias consociativas establecen reglas difíciles de cambiar. Se tiene en cuenta que esta norma es el producto de un arduo proceso de concertación no exento de notables dosis de conflicto, lo que conlleva la necesidad de alterar cualquier contenido constitucional con la venia de las diversas partes interesadas, en similar dinámica de establecimiento deliberativo de acuerdos políticos<sup>34</sup>. En ese sentido, los mecanismos de modificación han sido diseñados precisamente para hacer dificultosa cualquier transformación si no es con el respaldo de la sociedad en su conjunto.

Téngase en cuenta que esta lógica democrática predomina en países poblados por diversas culturas, religiones muchas veces enfrentadas, variadas lenguas, etnias disímiles o regiones/naciones que reclaman mayores espacios de poder. El razonamiento es simple: en sociedades relativamente homogéneas (en los diversos clivajes en disputa) hay la posibilidad de tomar decisiones sin afectar la integridad de quienes disienten, mientras que en sus pares heterogéneos cualquier resolución de un grupo no necesariamente va a armonizar con los valores y prácticas de los otros grupos. Esta situación obliga a concertar, siempre y cuando

34 Arend Lipjhart, *Las democracias contemporáneas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1999 (cuarta edición), pp. 19-35.

se quiera respetar las opiniones disidentes y, por ende, las identidades de las minorías en juego; obliga a no imponer un criterio, por más mayoritario que sea, sobre el resto de los ciudadanos y grupos socioculturales.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
7.- Cambio de la CPE	<p><b>Artículo 230°.</b></p> <p>I. Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.</p> <p>II. Esta Ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, en la forma establecida por esta Constitución.</p> <p>III. La Ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla.</p> <p><b>Artículo 231°.</b></p> <p>I. En el nuevo período constitucional, se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la Reforma y, si ésta fuera aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios.</p> <p>II. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las relaciones entre las dos Cámaras.</p> <p>III. Las Cámaras deliberarán y votarán las reformas ajustándolas a las disposiciones que determinen la Ley de Declaratoria de aquella.</p> <p>IV. La Reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.</p>	<p><b>Artículo 411</b></p> <p>I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.</p> <p>II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.</p>

*Continuación del cuadro de la pág. 68*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>V. Cuando la enmienda sea relativa al período constitucional del Presidente o Vicepresidente de la República, entrará en vigencia sólo en el siguiente período constitucional.</p> <p><b>Artículo 232°.</b> La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.</p> <p><b>Artículo 233°.</b> Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República.</p>	

La CPE de 1967 fue muy sabia a este respecto. Respetando las características casi federales de Bolivia —“los departamentos son como países, conformando un microcosmos internacional dentro de un mismo territorio”<sup>35</sup>— se impuso reglas de juego que hacían ciertamente viable, aunque inobjetablemente dificultosa, cualquier modificación a la Carta Magna. El proceso imponía, para decirlo en términos simples, un anteproyecto de constitución durante un periodo de gobierno —primera fase—, la promulgación de una nueva constitución en el siguiente periodo de gobierno —segunda fase— y, finalmente, su puesta en eje-

35 José Luis Roca, *Fisonomía del regionalismo en Bolivia*. La Paz: Plural, 1999, capítulo 3.

cución durante un siguiente periodo de gobierno. Las reformas de 1994 se iniciaron con Jaime Paz Zamora como anteproyecto de Constitución (1989), se aprobaron durante la gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y se pusieron en marcha una vez que asumió Hugo Banzer la primera magistratura del país (1997-2001). Sin embargo, no sólo el cronograma seguía una ruta tortuosa, aunque seguramente efectiva, en términos de obligar a debatir y, sobre todo, a consensuar, sino que la regla de aprobación exigía el beneplácito de dos tercios de los miembros presentes, es decir, el respaldo de una mayoría cualificada como requisito ineludible para hacer factible cualquier modificación.

Esa misma constitución sufrió una significativa transformación en la Constitución de 2004, incorporándose la figura de la Asamblea Constituyente, a tiempo de ordenar que la promulgación de una posible ley de convocatoria a este evento debería contar, igualmente, con las dos terceras partes de los miembros presentes. Por ende, no hay la menor duda de que esta CPE imponía un modelo de democracia integrativa, ciertamente mejorable (como se consiguió con la inclusión del diseño institucional de la Asamblea Constituyente), pero ya suficientemente compenetrado con la realidad sociocultural existente. Logró simultáneamente combinar el veto departamental —téngase en cuenta la necesidad de contar con el apoyo de dos tercios de la Cámara Alta— con el veto indígena campesino visualizado en la presencia de circunscripciones rurales en todo el territorio. Una muestra verdaderamente eficiente de democracia integrativa, en tanto que, sin requerir dotar de cuotas específicas a los representados (al menos no cuotas explícitamente indígenas), se exigía el concurso de esta diversidad de sectores sociales (con sus respectivos clivajes políticos).

El PCPE elimina esta característica, apegándose a la aprobación por mayoría absoluta de la ley. Existen tres formas de permitir su activación. Primero, sólo con un 20% del electorado nacional. Segundo, por ley promulgada por la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta o, tercero, por el Presidente. Las tres posibilidades instauran un modelo de democracia de mayoría que salta a la vista con la exigencia de iniciar este proceso con una norma aprobada por mayoría absoluta y se agudiza aun más con la posibilidad de que sea el presidente el que

dé comienzo a este trascendental suceso. No se especifica cómo lo haría pero, al no mediar consideración legal alguna, se infiere que bastará con un decreto. Indudablemente se produce un retroceso desde un modelo propenso a establecer acuerdos hacia otro de mayor flexibilidad y, por eso mismo, de consagración del decisionismo de la mayoría (circunstancial).

Variable	CPE 1967 y con modificaciones 2004	PCPE 2007
7.- Cambio de la CPE	2,5 y 3	1

En este caso, el procedimiento de reforma constitucional de 1967 es fácilmente incluíble en el modelo de democracia integrativa. Sin embargo, la modificación introducida en 2004 referida a la posibilidad de hacer el cambio con el concurso de la población boliviana a través de la figura institucional de la Asamblea Constituyente marca una diferencia que posibilita ponderar esta “nueva” Constitución con el mayor puntaje de 3 frente a su par de 1967 con un puntaje de 2,5; el PCPE queda con la menor ponderación posible.

### Censura constructiva o interpelación

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
C) Veto 8.- Censura constructiva o interpelación	No hay censura o ésta puede o no ser aceptada por el Presidente.	Censura por dos tercios de cualquier cámara o por algún tipo de mayoría cualificada.	Censura con la venia de los representantes departamentales y étnicos.

En esta variable hay tres posibles escenarios. En el caso de la democracia de la mayoría, la capacidad de incidir del Poder Legislativo es mínima o simplemente no existe. En su par integrativa se requiere de una mayoría cualificada que, de acuerdo al debate nacional, puede ser de dos tercios. Finalmente, en un escenario democrático consociativo la censura debe contar con la venia de los representantes de los diversos clivajes en disputa.



Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>10.- Censura constructiva o interpelación</b>	<p>Artículo 70°.</p> <p>I. A iniciativa de cualquier parlamentario, las Cámaras pueden pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asuntos de interés nacional.</p> <p>II. Cada Cámara puede, a iniciativa de cualquier parlamentario, interpelar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes.</p> <p>III. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los Ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.</p>	<p><b>Artículo 159</b></p> <p>I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:</p> <p>18. Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras. La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro.</p>

En la CPE de 1967 hay particularidades que merecen mencionarse. En primer lugar, el Poder Legislativo parece tener un poder enorme en tanto que con la simple venia de una cámara se tiene la posibilidad de censurar a los ministros de Estado. En segundo lugar, basta con un acuerdo de mayoría absoluta y no así de mayoría cualificada. Ambos rasgos facilitan la censura, o la posibilidad de implementarla. Esto dota al sistema político boliviano de un mecanismo de intimidación al Poder Ejecutivo que impide o atenúa cualquier decisión unilateral de este último. No es un remedio con un resultado predecible, en tanto funciona de modo inverso: bloquea todo diálogo. Al generar el estímulo de vetar a los ministros de Estado desde el Congreso, la ingobernabilidad se constituye en un rasgo predominante. Por tanto, antes que propiciar el acercamiento y la toma concertada de decisiones, alienta el enfrentamiento “suma cero” Ejecutivo-Legislativo, terminando por

erigir congresos poco propensos a apoyar las iniciativas presidenciales (tenemos a países como Ecuador o Perú que sólo aprueban el 42 y 41%, respectivamente, de las iniciativas del Poder Ejecutivo, frente a México, Paraguay o Honduras con el 96, 83 y 79%, respectivamente<sup>36</sup>). Mientras que en países de arreglo consociativo, como Suiza, el sólo temor al empantanamiento hace que las partes acuerden en función a mayorías cualificadas representativas de las contradicciones predominantes (lingüísticas y religiosas)<sup>37</sup>. Por lo que se debe incluir a la cultura política como variable central de análisis y comprensión de este fenómeno. De todas maneras, a efectos de nuestra reflexión, es inobjetable que, hasta aquí, el Poder Ejecutivo está constreñido y debe sujetarse a las decisiones de su contraparte legislativa. Sin embargo, en tercer lugar, todo este balance a favor del Congreso se diluye con la reglamentación final a favor del Presidente, quien tiene la facultad de denegar, si así lo ve por conveniente, la censura, ratificando al ministro censurado. Retorna, por ende, la facultad presidencialista, acercando este diseño institucional al modelo de democracia mayoritaria, propenso a resoluciones menos consensuadas.

En el PCPE hay un notable avance en esta área. En primer lugar, siguiendo el mismo orden que en el párrafo anterior, la decisión debe ser no de una sola cámara sino de la Asamblea Legislativa. En segundo lugar, se necesita un acuerdo de mayoría cualificada de dos tercios para lograr este cometido. Y, finalmente, si se consigue cumplir ambos requisitos, la censura se hará factible, sin consideración final del Presidente.

Siempre se puede desmerecer este aporte integrativo, recordando la conformación plurinacionalista del Congreso que, como ya se explicó, tiende a favorecer la hegemonía étnica señalada. Sin embargo, quede en consideración del análisis que la redacción asumida en este campo no admite dudas: cualquier censura requiere un proceso previo de concertación en tanto se exige para su puesta en marcha de una mayoría

---

36 BID, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington DC: David Rockefeller Center For Latin American Studies-Harvard University, 2006, p. 45.

37 Jurg Steiner, artículo citado.

cualificada. Cabe temer que este requisito podría inviabilizar cualquier veto. Posiblemente sea así, pero lo cierto es que los mecanismos de “letra muerta” no dejan lugar a engaño pues la orientación es claramente de desmarque del arreglo mayoritario tradicional a favor de una dosis mayor de consenso. No es un consenso basado estrictamente en delineamientos étnicos o regionales específicos —aspecto que acercaría el diseño a una democracia consociativa— sino en función a una mayoría ampliada de dos tercios. De todos modos, al recordar que el diseño tiene connotaciones de énfasis en la plurinacionalidad —senadores elegidos por proporcionalidad, representantes cuyo mandato obedece a una democracia comunitaria y diputado elegidos todos por circunscripciones uninominales, reforma que ya tuvo el poder de posibilitar la irrupción de autoridades indígena campesino originarias—, podemos incluir a esta variable en medio de la democracia integrativa y consociativa.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
8.- Censura constructiva o interpelación	1	2,5

En síntesis, la valoración otorgada inserta en la CPE de 1967 en el modelo de mayoría, mientras que traslada el PCPE al nivel más “democratizador” en términos de diseño político-institucional: la democracia integrativa/consociativa.

### Procedimiento legislativo

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
9- Procedimiento legislativo	Por mayoría simple o absoluta.	Por mayoría cualificada.	Por mayoría departamental y étnica.

En esta variable hemos definido similares ponderaciones a las expresadas anteriormente, por lo que conviene pasar a revisar los artículos de las Constituciones existentes.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
9.- Procedimiento legislativo	<p style="text-align: center;"><b>PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b></p> <p><b>Artículo 71°.</b></p> <p>I. Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 14ª del artículo 59º, pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo a condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho.</p> <p><b>Artículo 72°.</b> Aprobado el proyecto de ley en la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la Cámara revisora. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.</p> <p><b>Artículo 73°.</b> El proyecto de ley que fuere desechado en la Cámara de origen no podrá ser nuevamente propuesto, en ninguna de las Cámaras, hasta la legislatura siguiente.</p> <p><b>Artículo 74°.</b></p> <p>I. Si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. Pero si no las acepta o si las corrige y altera, las dos Cámaras se reunirán a convocatoria de cualquiera de sus Presidentes dentro de los veinte días para deliberar sobre el proyecto.</p>	<p><b>(Procedimiento Legislativo)</b></p> <p><b>Art. 164.-</b> El procedimiento legislativo se desarrollará de la siguiente manera:</p> <p>1ª.-El proyecto de ley presentado por asambleístas de una de las Cámaras, iniciará el procedimiento legislativo en esa Cámara, que la remitirá a la comisión o comisiones que correspondan para su tratamiento y aprobación inicial.</p> <p>2ª.-El proyecto de ley presentado por otra iniciativa será enviado a la Cámara de Diputados, que lo remitirá a la comisión o las comisiones.</p> <p>4ª.-Cuando el proyecto haya sido informado por la comisión o las comisiones correspondientes, pasará a consideración de la plenaria de la Cámara, donde será discutido y aprobado en grande y en detalle. Cada aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros presentes.</p> <p>5ª.-El proyecto aprobado por la Cámara de origen será remitido a la Cámara revisora para su discusión. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Órgano Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>6ª.- Si la Cámara revisora enmienda o modifica el proyecto, éste se considerará aprobado si la Cámara de origen acepta por mayoría absoluta de los miembros presentes las enmiendas o</p>

*Continuación del cuadro de la pág. 75*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>9.- Proce- dimiento legislativo</b>	<p>II. En caso de aprobación será remitido al Ejecutivo para su promulgación como Ley de la República; más, si fuese desechado, no podrá ser propuesto de nuevo sino en una de las legislaturas siguientes.</p> <p><b>Artículo 75°.</b> En caso de que la Cámara revisora deje pasar veinte días sin pronunciarse sobre el Proyecto de Ley, la Cámara de origen reclamará su despacho, con un nuevo término de diez días, al cabo de los cuales será considerado en sesión de Congreso.</p>	<p>modificaciones. En caso de que no las acepte, las dos Cámaras se reunirán a requerimiento de la Cámara de origen dentro de los veinte días siguientes y deliberarán sobre el proyecto. La decisión será tomada por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta de sus miembros presentes.</p> <p>7ª.-En caso de que pasen treinta días sin que la Cámara revisora se pronuncie sobre el proyecto de ley, el proyecto será considerado en el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional.</p>

Esta variable es muy importante para entender la actual lucha por el poder que tiene lugar en el país a lo largo de los dos últimos años, desde que Evo Morales asumió la Presidencia. Tengamos presente que a simple vista media un mecanismo de concertación obligada: la conformación bicameral del Congreso que obliga a la necesidad de arribar a acuerdos con la Cámara Alta que, como se expuso anteriormente, es una cámara de representación departamental. Este primer indicio delata una estructuración más integrativa que mayoritaria. Sin embargo, la realidad ha sido menos piadosa con este contrapeso institucional. El actual Congreso, dominado en forma abrumadora por la bancada del MAS en Diputados —cuenta con 72 de 130 diputados, en tanto que PODEMOS tiene 43—, pero sin capacidad de imponer la mayoría en el Senado —dispone de 12 senadores frente a los 15 de la oposición de los que 13 son de PODEMOS—, ha encontrado una vía más expedita para obviar a la oposición (en particular en esta Cámara Alta) y, con ello, evitar el diálogo y la concertación.

Para lograr este propósito se ha valido del precepto constitucional que dispone a dilucidar cualquier desacuerdo entre ambas cámaras en sesión especial de Congreso. Téngase en cuenta que “si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. Pero si no las acepta o si las corrige y altera, las dos Cámaras se reunirán a convocatoria de cualquiera de sus Presidentes dentro de los veinte días para deliberar sobre el proyecto”. Este artículo faculta a reunir a ambas cámaras en sesión especial de Congreso en caso de que no se hayan puesto de acuerdo entre ellas. Para que esta reunión excepcional tenga curso y posibilite aprobar las propuestas de ley, deben asistir la mayoría de representantes del Congreso, de acuerdo a lo que manda la CPE de 1967 en el artículo 47: “El Congreso puede reunirse extraordinariamente por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatoria del Poder Ejecutivo [...]”

Esta orden constitucional ha llevado a tener un Congreso que funciona obviando al Senado. Para lograr este cometido se ha seguido el siguiente procedimiento:

Primero, la cámara oficialista —en este caso, la Cámara de Diputados— promueve un anteproyecto de ley que es entregado a Senadores. En esta cámara se rechaza el proyecto.

Segundo, al quedar rechazado el proyecto, se traslada la discusión a una posible convocatoria a Congreso Extraordinario. Sin embargo, para efectivizar esta convocatoria se requiere la participación de la mayoría de los senadores. Como el MAS carece de esta mayoría, procede a una convocatoria ciertamente *sui generis*: convoca a los senadores suplentes de la oposición (PODEMOS) en tanto que se prohíbe e impide el paso de los senadores titulares. Esto facilita que el Congreso tenga inicio con la mayoría de senadores y la mayoría de diputados del total de representantes de *total del Congreso*. Tengamos presente que a este Congreso le basta para funcionar contar con la mayoría de senadores, que son 14, y con la mayoría de diputados, que son 66. Suman en total 80, y de la

mayoría absoluta de esos 80, es decir 41, se cuenta el porcentaje mínimo necesario para sancionar una norma. Para que se haga explícito este recoveco legal, el MAS, para la sanción de algunas normas —como la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria— ha requerido proceder de este modo, bastándole para el efecto el soporte de 41 legisladores. De esta cifra no se requiere siquiera que alguno sea senador. Sólo se necesita a los representantes de la Cámara Alta para tener la mayoría requerida para dar comienzo al proceso, pero ya no hace falta su concurso en el conteo final de votos. Bien podría sancionarse un anteproyecto de ley con la participación de 41 diputados y nada más.

En síntesis, aunque la redacción misma de la CPE parece propiciar un modelo de democracia entre mayoritaria (ya que basta el respaldo de la mayoría en ambas cámaras) e integrativa (dada la necesidad de lograr acuerdos entre cámaras), deja la compuerta entreabierta para el asentamiento irreplicable del modelo mayoritario.

En el PCPE este rasgo no sólo no se elimina, sino que se consolida con el agregado simple de una frase: *los miembros presentes*. Recordemos que “si la Cámara revisora enmienda o modifica el proyecto, éste se considerará aprobado si la Cámara de origen acepta por mayoría absoluta de los miembros presentes las enmiendas o modificaciones. En caso de que no las acepte, las dos Cámaras se reunirán a requerimiento de la Cámara de origen dentro de los veinte días siguientes y deliberarán sobre el proyecto. La decisión será tomada por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta de sus *miembros presentes*”.

De ese modo, es evidente que a futuro, de aprobarse este PCPE, no se hará necesario poner en ejecución “cercos” al Congreso<sup>38</sup>. Bastará con tener la mayoría presente, que bien podría ser suficiente; para dar un ejemplo actual, los 12 senadores del MAS o incluso una menor cantidad.

---

38 Los denominados movimientos sociales cercan al Congreso impidiendo el ingreso de los opositores y facilitando, así, el establecimiento de mayorías sólo en base a los aliados. Esta acción la desarrollaron dos veces (aprobación de la nueva ley de tierra en noviembre de 2006 y el “cerco” de febrero de 2008).

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
9. Procedimiento legislativo	1,5	1

Como se ve, un diseño sólo tenuemente integrativo termina por decantarse abiertamente por un modelo de mayoría absoluta.

### Veto presidencial al Congreso

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
C) <i>Veto</i> 10- <i>Veto presidencial al congreso (a su capacidad legislativa)</i>	Veto presidencial con posibilidad de revisión parlamentaria con mayoría absoluta del Congreso.	Veto presidencial con posibilidad de ser revisión parlamentaria con mayoría cualificada.	Veto presidencial con posibilidad de revisión por mayoría de los representantes departamentales y étnicos.

Esta nueva variable no ofrece diferencias inmediatas con el resto de variables antes expuestas, aunque sí ofrece un aspecto particular que será comentado más adelante. En el caso de la democracia de mayoría, el Congreso se puede sobreponer al veto presidencial por mayoría absoluta, lo que equivale a que no se requiere de “grandes consensos”, como es requisito imprescindible en una democracia consociativa<sup>39</sup>. En su par integrativo, la exigencia es por un porcentaje cualificado (por ejemplo, de dos tercios) de contraveto a la decisión del presidente. Vale decir, para evitar el veto presidencial se necesita un acuerdo sólido entre congresistas que rebase el requisito mayoritario del 50% más 1. Sucede lo propio en el modelo consociativo, con el añadido de que las partes

39 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Governments Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, United States, 1999, pp.31-47.



involucradas en el contraveto deben incorporar a los representantes de los clivajes tradicionales de una sociedad: lingüísticos, de clase, étnicos y/o regionales.

Empero, un aspecto destacado apunta a comprender que en una situación de veto presidencial, la “aplanadora” mayoritaria procede sin lo que hasta este momento había sido un binomio perfecto: Presidente sólidamente articulado a su propia bancada que le ofrece la mayoría absoluta. En este caso, el modelo de democracia mayoritaria tiene lugar sin la venia presidencial; por el contrario, lo hace en abierta disputa con él. De todos modos, teniendo en cuenta que este ensayo pretende “rescatar” de la CPE aquellos preceptos institucionales que faciliten los acuerdos políticos, en desmedro de la imposición de cualquier mayoría sobre la o las minorías existentes, la consideración sigue siendo válida.

Cabe tener presente que el veto presidencial procedería en un escenario de pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se hace menos probable un escenario de veto presidencial si el Presidente cuenta con la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar sus propuestas de ley. Por ese motivo, podemos imaginar esta posibilidad en una coyuntura de enfrentamiento entre ambos poderes, en cuyo caso la escasa flexibilidad presidencial sólo encuentra una “salida” de freno a las exigencias desmedidas del Congreso con la aplicación de un veto absoluto (un veto amparado en una mayoría cualificada de dos tercios), en tanto se hace poco viable la posibilidad de que precisamente este Congreso sobrepase la cifra de cualquier mayoría cualificada. Posiblemente la mayoría absoluta del Parlamento esté en contra de las políticas oficialistas (una oposición de mayoría absoluta), pero seguramente alcanzar los dos tercios —por decir una cifra acordada— será en extremo difícil para esta oposición, lo que le da suficiente oxígeno al Presidente para impedir un proceso de imposición de la mayoría opositora.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<p><b>10.- Veto presidencial al Congreso (a su capacidad legislativa)</b></p>	<p><b>Artículo 76°.</b></p> <p>I. Toda Ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días desde aquel en que la hubiere recibido.</p> <p>II. La Ley no observada dentro de los diez días, será promulgada. Si en este término cesare el Congreso, el Presidente de la República publicará el mensaje de sus observaciones para que se considere en la próxima Legislatura.</p> <p><b>Artículo 77°.</b></p> <p>I. Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Si ésta y la revisora reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la Ley conforme a ellas, la devolverán al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>II. Si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República promulgará la Ley dentro de otros diez días.</p> <p><b>Artículo 78°.</b> Las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, desde su recepción, serán promulgadas por el Presidente del Congreso.</p>	<p><b>Artículo 164</b></p> <p>8ª. El proyecto aprobado, una vez sancionado, será remitido al Órgano Ejecutivo para su promulgación como ley.</p> <p>9ª. Aquel proyecto que haya sido rechazado podrá ser propuesto nuevamente en la Legislatura siguiente.</p> <p>10ª. La ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y remitida al Órgano Ejecutivo, podrá ser observada por la Presidenta o el Presidente del Estado en el término de diez días hábiles desde el momento de su recepción. Las observaciones del Órgano Ejecutivo se dirigirán a la Asamblea. Si ésta estuviera en receso, la Presidenta o el Presidente del Estado remitirá sus observaciones a la Comisión de Asamblea.</p> <p>11ª. Si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a éstas y la devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes.</p> <p>12ª. La ley que no sea observada dentro del plazo correspondiente será promulgada por la Presidenta o Presidente del Estado. Las leyes no promulgadas por el Órgano Ejecutivo en los plazos previstos en los numerales anteriores serán promulgadas por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea.</p>

Nuevamente, el requisito de mayoría cualificada ofrece una salvaguarda contra la imposición mayoritaria. La CPE de 1967 ofrece esta salvaguarda, fijando un contraveto de dos tercios del Congreso, mientras que el PCPE privilegia un trato de mayoría absoluta: “si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a éstas y la devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes”.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
10. Veto presidencial al congreso (a su capacidad legislativa)	3	1

## Autonomía<sup>40</sup>

### Capacidad de cobro de impuestos

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
D) <i>Autonomías</i> 11.- <i>Capacidad de cobro de impuestos</i>	Sólo el nivel central.	Nivel central y niveles descentralizados.	Nivel central, nivel departamental y nivel territorial indígena.

40 Para complementar este acápite con mayor profundidad es indispensable leer el acápite de Bonifaz sobre los estatutos autonómicos y su “grado” de consociatividad, en su texto en este libro.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<p><b>D.- Autonomías</b></p> <p><b>11.- Capacidad de cobro de impuestos</b></p>	<p><b>Artículo 59°.</b> Son atribuciones del Poder Legislativo:</p> <p>2ª. A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.</p> <p><b>Artículo 63°.</b> El Senado se compone de tres Senadores por cada Departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.</p> <p><b>Artículo 66°.</b> Son atribuciones de esta Cámara:</p> <p>4ª. Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes.</p>	<p><b>Artículo 299</b></p> <p>Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional: 5. Política fiscal; supervisión y control sobre el sistema financiero; régimen de crédito, banca y seguros.</p> <p>27. Impuestos y tributos.</p> <p><b>Artículo 303</b></p> <p>I. Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción:</p> <p>23. Crear y administrar tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional.</p> <p><b>Artículo 340</b></p> <p>Son ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos, y los obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes, de acuerdo con la ley.</p>

En esta variable las opciones son simples. En un modelo de democracia mayoritaria no hay necesidad de concertar con ningún nivel. Las decisiones se toman sólo en el nivel central, mientras en los modelos integrativo y consociativo los niveles descentralizados también cuentan con potencialidades recaudatorias propias, con el añadido, en el último

caso, de que hay gobiernos regionales y étnicos con similar cualidad gubernativa<sup>41</sup>.

No cabe la menor duda de que en la CPE de 1967 sólo el Poder Legislativo cuenta con esta prerrogativa legal. Ni siquiera se hace mención a las prefecturas que, como instancias desconcentradas, carecen de esta cualidad gubernativa, mientras que respecto a los municipios se subordina la posibilidad de crear impuestos propios en este nivel a las decisiones que adopte el Senado. En el caso del PCPE la ambigüedad que impregna el texto aprobado en Oruro impide tener claridad sobre el asunto. En primer lugar, se establece que son competencias indelegables del Estado plurinacional la política fiscal, entre otras tantas. ¿Qué se entiende por Estado plurinacional? No se puede emparentar a este Estado con el nivel central. Por el contrario, al hablar de Estado se hace similar referencia a los gobiernos departamentales, regionales, municipales e indígenas incluidos en el diseño propuesto. Téngase en cuenta que todos estos niveles son engranajes estatales, que, en ese sentido, serían potenciales recaudadores de impuestos. Esta característica queda corroborada cuando se alude al nivel municipal que tendría el derecho a “crear y administrar tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional”.

Sin embargo, el artículo 340 aumenta la confusión al declarar que “son ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos [...]”, lo que al parecer faculta a los diversos gobiernos subnacionales a recaudar. Posiblemente, este rasgo quede clarificado en el análisis de las siguientes variables.

---

41 Para comprender parte de este acápite sobre autonomías se debe partir de la diferencia entre desconcentración y descentralización o entre un modo de Estado simple/unitario frente a un modo de Estado compuesto/no unitario. Lo que los distingue es lo que se denomina cualidad gubernativa, propia de aquellos sistemas políticos descentralizados (y no sólo desconcentrados), que comprende cinco elementos: elección directa de autoridades, capacidades legislativas propias, potencial recaudatorio propio, competencias diferenciadas entre niveles y “horizontalidad” en la resolución de diferencias entre niveles (no se decide jerárquicamente desde el nivel central cuando hay conflictos de competencias entre niveles, sino que “un tercer actor árbitro” —llámese Tribunal Constitucional, Tribunal de la Administración Territorial, Corte de Asuntos Federales, etc.—, toma la última decisión. Cf. F. Barrios S., 2005.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
11.- Capacidad de cobro de impuestos en niveles descentralizados	1	2

Por de pronto, dado el reconocimiento de iguales capacidades tanto en gobiernos regionales como en aquellos étnicos, consideramos que hay un evidente acercamiento al modelo de democracia consociativa. Por eso la valoración pasa de 1 en la CPE de 1967 a 2 en el PCPE.

### Modelo de descentralización según competencias y atribuciones propias

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
D) <i>Autonomías</i>  12.- <i>Modelo de descentralización según competencias y atribuciones propias</i>	Todos los niveles territoriales presentan idénticas competencias entre sí (simetría estructural y competencial).	Los niveles territoriales presentan competencias comunes entre sí, pero en similares niveles hay también competencias diferenciadas (simetría estructural y asimetría competencial).	Competencias plenamente diferenciadas de las autonomías departamentales respecto a otras autonomías (asimetría estructural, y asimetría competencial).

En esta variable se identifica tres niveles. En el primer caso, cuando hablamos de simetría estructural y competencial, se hace referencia a que todos los niveles tienen un mismo diseño institucional. Por ejemplo, todos los departamentos son autónomos. Cuando algunos son autónomos y otros no, entonces se habla de asimetría estructural, que contiene no sólo evidentes competencias diferenciadas sino, más importante aun, diferentes cualidades gubernativas. En un gobierno no autónomo no se eligen directamente a las autoridades, y tampoco se legisla. En su par autónomo sí se elige autoridades y se legisla. En este escenario es evidente que no se debe negociar con ciertos gobiernos departamentales algunas competencias que sí son negociadas con otros gobiernos departamentales. Por el contrario, en el modelo de democracia mayoritaria, a todos ellos se les asigna similares cualidades gubernativas y competencias, y ahí concluye el problema.

En un modelo de democracia integrativa predomina una simetría estructural junto a una asimetría competencial. Es decir, todos los gobiernos departamentales, regionales, indígenas y/o municipales son autónomos, pero algunos tienen competencias exclusivas que no comparten con otro gobierno de su mismo nivel. Esto significa que un gobierno departamental autónomo puede tener competencias en salud y otro gobierno de su misma jerarquía, no. En el modelo consociativo, entre tanto, la realidad está configurada por una asimetría estructural junto a una asimetría competencial. Por ejemplo, en ese caso se puede tener un gobierno departamental autónomo y otro gobierno departamental indígena, ambos con variedad de competencias no armonizables entre sí.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>12. Modelo de descentralización según competencias y atribuciones propias</b>	<p><b>Artículo 109°.</b></p> <p>I. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.</p> <p>III. Sus demás atribuciones se fijan por Ley.</p> <p><b>Artículo 110°.</b></p> <p>I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.</p>	<p><b>Artículo 276</b></p> <p>Cada Consejo Autónomo o Asamblea Autónoma elaborará de manera participativa su Estatuto o su Carta Orgánica, que deberá ser aprobado por dos tercios de los votos del Concejo o de la Asamblea, conforme a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. El Estatuto o la Carta Orgánica entrarán en vigencia previo control de constitucionalidad.</p> <p><b>Artículo 281</b></p> <p>I. La región se constituirá por voluntad democrática de la ciudadanía y por la unión de municipios o de provincias con continuidad geográfica, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas complementarios. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y los procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. Su conformación y competencias deben ser decididas y conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del Concejo Departamental.</p> <p>II. Una provincia, por voluntad democrática de la población de sus municipios, que por sí sola tenga características de región, podrá conformar una región provincial, con gobierno autónomo, de acuerdo a las condiciones y los requisitos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p><b>Artículo 283</b></p> <p>III. De acuerdo a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, cada Asamblea Regional elaborará</p>

Continuación del cuadro de la pág. 86

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
	<p>II. En cada Departamen- to existe un Consejo De- partamental, presidido por el Prefecto, cuya com- posición y atribuciones establece la Ley.</p> <p><b>Artículo 200°.</b></p> <p>I. El gobierno y la adminis- tración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervi- sión y control del Gobierno Municipal de su jurisdic- ción.</p> <p>II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, ad- ministrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.</p>	<p>de manera participativa su Estatuto, que tendrá carácter normativo-administrativo y se aplicará en la jurisdicción regional.</p> <p><b>Artículo 285</b></p> <p>IV. De acuerdo a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, cada Concejo Municipal podrá elaborar su Carta Orgánica.</p> <p><b>Artículo 290</b></p> <p>La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.</p> <p><b>Artículo 291</b></p> <p>I. La conformación de entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y a la ley.</p> <p>II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a las atribuciones y competencias propias, en armonía con la Constitución y la ley.</p> <p><b>Artículo 293</b></p> <p>Cada entidad territorial indígena originario campesina autónoma elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p><b>Artículo 298</b></p> <p>Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al Estado Plurinacional.</p> <p><b>Artículo 299</b></p> <p>Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislación y codificación sustantiva y adjetiva.</li> <li>2. Políticas generales y de coordinación en los ámbitos sectoriales y en los diferentes niveles del Estado.</li> <li>3. Administración de justicia.</li> <li>4. Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de las bolivianas y los bolivianos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.</li> </ol>



*Continuación del cuadro de la pág. 87*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Política fiscal; supervisión y control sobre el sistema financiero; régimen de crédito, banca y seguros.</li> <li>6. Banca central, sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad.</li> <li>7. Sistema de medidas y hora oficial.</li> <li>8. Hacienda del Estado.</li> <li>9. Relaciones laborales y empleo.</li> <li>10. Deuda interna y externa.</li> <li>11. Comercio exterior.</li> <li>12. Régimen aduanero y arancelario.</li> <li>13. Fuerzas Armadas.</li> <li>14. Policía Boliviana.</li> <li>15. Producción, comercio, tenencia, uso y registro de armas y explosivos.</li> <li>16. Relaciones internacionales y política exterior.</li> <li>17. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones.</li> <li>18. Servicio postal.</li> <li>19. Servicio meteorológico.</li> <li>20. Tierra y territorio; recursos naturales y energéticos estratégicos, minerales, hidrocarburos, recursos hídricos, espectro electromagnético, biodiversidad y recursos forestales.</li> <li>21. Reservas fiscales respecto a los recursos naturales.</li> <li>22. Control y administración de las empresas estatales.</li> <li>23. Ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.</li> <li>24. Control de fronteras.</li> <li>25. Regulación y políticas sobre emigración e inmigración.</li> <li>26. Administración pública y régimen del servicio público.</li> <li>27. Impuestos y tributos.</li> <li>28. Sistema de administración, y Contraloría del Estado y de las entidades públicas.</li> <li>29. Transporte terrestre, aéreo, fluvial y lacustre interdepartamental e internacional; registro de medios de transporte.</li> <li>30. Control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; matriculación de aeronaves y administración de los aeropuertos internos e internacionales.</li> <li>31. Levantamiento de planos, mapas cartográficos; geodesia.</li> <li>32. Régimen Electoral y registro de organizaciones políticas.</li> </ol>

Continuación del cuadro de la pág. 88

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>33. Autorización para la convocatoria de referendos.</p> <p>34. Registro Civil.</p> <p>35. Registro de derechos reales.</p> <p>36. Patrimonio cultural, museos, bibliotecas y archivos de titularidad del Estado.</p> <p>37. Censo, levantamiento, elaboración y registro de estadísticas estatales.</p> <p>38. Otorgar la personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones, instituciones, cooperativas y organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un departamento.</p> <p>39. Políticas y gestión del sistema de educación, salud pública y seguridad social.</p> <p>40. Políticas de tierras, suelos, forestales y bosques.</p> <p>41. Titulación de tierras.</p> <p>42. Régimen general de servicios públicos.</p> <p>43. Control del patrimonio del Estado y de las entidades públicas</p> <p><b>Artículo 300</b></p> <p>Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el Estado plurinacional y los departamentos, con sujeción a las políticas estatales, y de acuerdo con la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Red fundamental de carreteras y ferrocarriles interdepartamentales.</li> <li>2. Puertos fluviales y lacustres.</li> <li>3. Generación, producción, control y transmisión de energía.</li> <li>4. Políticas de investigación científica y tecnológica.</li> <li>5. Administración del sistema de áreas protegidas.</li> <li>6. Regulación del sistema del control medioambiental y de la biodiversidad.</li> <li>7. Régimen de defensa civil.</li> <li>8. Cultura y Deportes.</li> <li>9. Turismo.</li> <li>10. Vivienda.</li> <li>11. Desarrollo Rural.</li> <li>12. Desarrollo socioeconómico departamental.</li> <li>13. Promoción del comercio, industria, agroindustria, ganadería y servicios.</li> </ol>

Continuación del cuadro de la pág. 89

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>14. Planificación, instalación, desarrollo y fortalecimiento de empresas industriales que incorporen valor agregado a sus recursos naturales.</p> <p><b>Artículo 301</b></p> <p>Son competencias de los gobiernos de los departamentos autónomos, en su jurisdicción:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación y gestión del desarrollo socioeconómico y aprobación del presupuesto departamental.</li> <li>2. Planificación y ejecución de la infraestructura departamental.</li> <li>3. Planificación y promoción de las actividades deportivas y administrar su infraestructura, en concurrencia con los gobiernos municipales y entidades territoriales indígena originario campesinas.</li> <li>4. Planificación, gestión y administración de la construcción y el mantenimiento de carreteras y ferrocarriles en el territorio de su jurisdicción, en coordinación con el Estado Plurinacional.</li> <li>5. Planificación y gestión de la promoción del turismo, en concurrencia con los gobiernos municipales y entidades territoriales indígena originario campesinas.</li> <li>6. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos en el departamento, en coordinación con las políticas del Estado Plurinacional.</li> <li>7. Promoción y protección del patrimonio cultural, histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico, tangible e intangible, así como el patrimonio natural, de manera exclusiva o en concurrencia con los gobiernos municipales y entidades territoriales indígena originario campesinas, y con el Estado Plurinacional.</li> <li>8. Otorgar la personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones, instituciones y organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales y comunidades que desarrollen sus actividades exclusivamente en su jurisdicción.</li> <li>9. Dotación del equipamiento, infraestructura y recursos económicos a los municipios para la atención y protección de la niñez, la adolescencia, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y otros sectores vulnerables.</li> <li>10. Promoción de acuerdos internacionales de interés específico del departamento, previa información y en sujeción al Ministerio del ramo, de conformidad a los intereses del Estado, y de acuerdo con la Constitución y la ley.</li> </ol>

Continuación del cuadro de la pág. 90

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>11. Coordinación del régimen de defensa civil con el Estado Plurinacional, y los gobiernos regional, municipal y de las entidades indígenas originario campesinas.</p> <p>12. Promoción, planificación y gestión de estrategias y acciones para la equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en proyectos productivos.</p> <p><b>Artículo 302</b></p> <p>I. Las competencias de las regiones autónomas en su jurisdicción podrán ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo socioeconómico.</li> <li>2. Desarrollo rural y agropecuario.</li> <li>3. Vías de transporte de la red regional.</li> <li>4. Electrificación regional.</li> <li>5. Infraestructura productiva.</li> <li>6. Riego y protección de cuencas.</li> <li>7. Desarrollo del turismo regional.</li> <li>8. Apoyo en la ejecución de planes, programas y proyectos de salud, educación, cultura, ciencia y tecnología.</li> <li>9. Prevención y atención de emergencias y desastres climáticos; defensa civil.</li> </ol> <p>10. Conservación ambiental.</p> <p>11. Promoción, conservación y desarrollo de los recursos naturales, la flora y fauna silvestre y los animales domésticos.</p> <p>12. Promoción de acuerdos internacionales de interés específico de la región, previa información y en sujeción al Ministerio del ramo, de conformidad a los intereses del Estado, y de acuerdo con la Constitución y la ley.</p> <p>13. Promoción, planificación y gestión de estrategias y acciones para la equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en proyectos productivos.</p> <p>II. Serán también de ejecución regional las competencias concurrentes con el Estado Plurinacional, los departamentos, los municipios y las entidades territoriales indígena originario campesinas que por su naturaleza puedan ser ejercidas por las regiones, de acuerdo con la ley.</p> <p><b>Artículo 303</b></p> <p>I. Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción del desarrollo humano.</li> </ol>

*Continuación del cuadro de la pág. 91*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Desarrollo de programas y proyectos sociales sostenibles de apoyo a la familia, a la defensa y a la protección de la mujer, de la niñez y de la adolescencia, de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad.</li> <li>3. Promoción y prestación de servicios para el desarrollo productivo rural y agropecuario sustentable.</li> <li>4. Administración del registro de catastro de bienes inmuebles urbanos.</li> <li>5. Administración del registro de la propiedad de automotores.</li> <li>6. Control al cumplimiento de la función social de la propiedad urbana.</li> <li>7. Promoción, conservación y desarrollo de la protección ambiental, los recursos naturales, la flora y fauna silvestre y los animales domésticos.</li> <li>8. Planificación, administración y ejecución de la infraestructura y equipamiento de educación y salud, en concurrencia con la región y en el marco de la ley.</li> <li>9. Protección y garantía a los derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores en la prestación de servicios públicos y privados.</li> <li>10. Planificación, administración, ejecución y supervisión de los servicios de saneamiento básico: agua potable, alcantarillado pluvial, sanitario, aseo urbano, y manejo y tratamiento de residuos sólidos.</li> <li>11. Planificación, administración y ejecución de los servicios de mantenimiento y preservación del hábitat, paisaje, parques, plazas, avenidas y calles.</li> <li>12. Planificación, administración y ejecución de políticas de desarrollo urbano y asentamientos humanos.</li> <li>13. Planificación y promoción del servicio de alumbrado público.</li> <li>14. Planificación, administración y ejecución de obras públicas de infraestructura de servicio al ciudadano.</li> <li>15. Planificación y regulación de los servicios de sanidad y salubridad de la comercialización de alimentos.</li> <li>16. Coordinación de la planificación del transporte local con la Policía Boliviana.</li> <li>17. Establecimiento de políticas sobre deporte, cultura, turismo local y actividades artísticas.</li> <li>18. Conservación y promoción del patrimonio tangible e intangible, los sitios sagrados, los centros arqueológicos y los museos.</li> </ol>

Continuación del cuadro de la pág. 92

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>19. Regulación de espectáculos públicos y juegos recreativos.</p> <p>20. Regulación de la publicidad y la propaganda.</p> <p>21. Incorporación de la equidad y la igualdad en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales, prestando especial atención a la equidad de género.</p> <p>22. Apoyo y promoción de la ejecución de proyectos de infraestructuras productivas industriales.</p> <p>23. Crear y administrar tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional.</p> <p>II. Serán también de ejecución municipal las competencias concurrentes con el Estado Plurinacional, los departamentos, las regiones y las entidades territoriales indígena originario campesinas que por su naturaleza puedan ser ejercidas por los municipios, de acuerdo con la ley.</p> <p><b>Artículo 304</b></p> <p>Los municipios y las regiones indígena originario campesinas asumirán las competencias establecidas en esta Constitución y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p><b>Artículo 305</b></p> <p>I. Los territorios indígenas originario campesinos asumirán las competencias de los municipios y regiones según sus estatutos, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p>II. Los territorios indígena originario campesinos podrán ejercer las siguientes competencias de forma exclusiva o en concurrencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definición de formas propias de desarrollo económico, cultural y social, de acuerdo con su identidad y visión.</li> <li>2. Participación en la planificación y el desarrollo de planes, programas y proyectos de educación e investigación, en el marco de la legislación plurinacional.</li> <li>3. Organización, planificación y ejecución de políticas del sistema de salud en su jurisdicción.</li> <li>4. Administración de la justicia indígena originaria campesina en su jurisdicción.</li> <li>5. Resguardo de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional, germoplasma y patrimonio cultural tangible e intangible de acuerdo con la ley.</li> </ol>

*Continuación del cuadro de la pág. 93*

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
		<p>6. Fomento y promoción de las culturas, el arte, la identidad, los centros arqueológicos y los museos.</p> <p>7. Construcción, mantenimiento y administración de los caminos vecinales y comunales.</p> <p>8. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo de su jurisdicción.</p> <p>9. Construcción, mantenimiento y administración de los sistemas de riego, fuentes de agua, energía, servicios básicos y saneamiento.</p> <p>10. Fomento, promoción y administración del turismo.</p> <p>11. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción.</p> <p>12. Planificación y gestión de la ocupación y asentamiento territorial.</p> <p>13. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución y la ley.</p> <p>14. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.</p> <p>15. Fomento y desarrollo de la práctica, tecnología e investigación.</p> <p>16. Preservación del hábitat, el paisaje, la vivienda, el urbanismo y los asentamientos humanos, conforme a las formas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.</p> <p>17. Promoción de los mecanismos de consulta referidos a los asuntos de su interés.</p> <p>18. Incorporación de la equidad y la igualdad en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de los territorios, prestando especial atención a la equidad de género.</p> <p>19. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.</p> <p>20. Realización de acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades en el marco de la Constitución y la ley.</p> <p>III. Serán también de ejecución de los territorios indígena originario campesinos las competencias concurrentes con el Estado Plurinacional, los departamentos, las regiones y los municipios, que por su naturaleza puedan ser ejercidas por estos territorios, de acuerdo con la ley.</p> <p>IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley y serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional.</p>

En todos estos casos la necesidad de concertar varía enormemente. Mientras más asimétrica es la realidad, más necesidad hay de concertar, y, por ende, mientras más simetría, menos necesidad de concertar.

En el caso de la CPE de 1967, la realidad no ofrece duda alguna. Se trata de un modelo de democracia de mayoría. Todos los departamentos son desconcentrados, así como todos los municipios son autónomos. Es un modelo de simetría absoluta. Mientras que en el PCPE hay cinco niveles territoriales, pero con diferencias dentro de un mismo nivel territorial. Estas diferencias han llevado a sostener a algunos autores que el PCPE ofrece más de cinco niveles de gobierno, pudiendo alcanzar casi diez niveles<sup>42</sup>. Sin embargo, lo más adecuado sería hablar de cinco niveles territoriales: central, departamental, subdepartamental (regional, provincial), municipal y submunicipal (cantonal o distrital), donde lo indígena no se ofrece como un nivel diferente sino como un tipo de autonomía diferente. La autonomía indígena se puede acoplar al municipio, a la región o inclusive al departamento, pero no se desmarca de estos niveles (central, departamental, regional, indígena y municipal, de acuerdo a lo observado), aunque ciertamente adopta no sólo cualidades diferentes —por ejemplo, eligiendo a sus autoridades según criterios de democracia comunitaria— sino competencias diferentes. Se trata, por ende, de un modelo consociativo, al ofrecer un diseño de asimetría estructural y competencial.

No intento entrar en detalle en el tópico de distribución de competencias, que ha sido estudiado con detenimiento<sup>43</sup>. Solamente conviene poner sobre el tapete que el modelo boliviano de democracia se asemeja a una “federalismo étnico de asimetrías múltiples”<sup>44</sup>, con dificultades de concertación verdaderamente considerables.

---

42 Por ejemplo, Andrés Torres habla de nueve; ver su ensayo en la obra colectiva con Carlos Böhr y Silvia Chávez, *op. cit.*

43 F. Barrios Suvélza (coord.), *Profundizando la descentralización. Competencias prefecturales*, FAM/Viceministerio de Descentralización/Embajada de España, La Paz, 2006 y el texto de Juan Carlos Urenda, *Separando la paja del trigo. Bases para constituir las autonomías departamentales*, Ed. El País, Santa Cruz, 2005.

44 Debo la reflexión a Roger Cortéz.



Variable	CPE 1967	PCPE 2007
12.- Competencias y atribuciones propias	1	2

De ese modo, la ponderación pasa de 1 a 2.

### Administración de justicia en asuntos interterritoriales

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
D) <i>Autonomías</i> 13.- <i>Administración de justicia en asuntos interterritoriales</i>	No interferencia del Poder Judicial.	Decisión final del Tribunal Constitucional.	Decisión del Tribunal Constitucional conformado por representantes étnicos y regionales.

En esta variable se tiene tres posibilidades. En la primera no hay interferencia del Poder Judicial. Se decide sobre los conflictos interterritoriales desde el vértice superior, haciendo innecesaria cualquier negociación entre niveles o el respeto a la equivalencia constitucional de cada nivel, en cuyo caso —segunda posibilidad— los conflictos los resuelve no el Gobierno central, ni como tampoco los gobiernos entre sí en mutua negociación, sino el “tercero” mencionado: el Tribunal Constitucional. Lo propio sucede —tercera posibilidad— con el modelo consociativo, que agrega al modelo integrativo la particularidad de contar con tribunales de justicia segmentados por cuotas étnicas, lingüísticas, regionales, de género, etc.

No hay duda de que la CPE de 1967 ofrece un modelo integrativo, que fue incluido en las reformas constitucionales de 1994. Vale decir, en la misma CPE de 1967, en su versión original, la redacción constitucional se aproximaba, más bien, al modelo de mayoría, en tanto no contemplaba la existencia del Tribunal Constitucional; aspecto que quedó superado en 1994 con esta modificación que introdujo al marco jurídico nacional la existencia de este órgano de justicia, considerado como “el tercero”, capaz de encargarse de la resolución de conflictos interterritoriales.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>13.- Administración de justicia en asuntos interterritoriales</b>	<p><b>Artículo 120°.</b> Son atribuciones del Tribunal Constitucional conocer y resolver:</p> <p>2ª. Los conflictos de competencias y controversias entre los Poderes Públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios.</p>	<p><b>Artículo 191</b></p> <p>I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.</p> <p>II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida y los derechos establecidos en la presente Constitución.</p> <p><b>Artículo 192</b></p> <p>La jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará sus resoluciones en forma directa.</p> <p><b>Artículo 193</b></p> <p>I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.</p> <p>II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo del Estado.</p> <p>III. El Estado promoverá y fortalecerá el sistema administrativo de la justicia indígena originaria campesina. Una ley determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental.</p> <p><b>Artículo 203</b></p> <p>Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las acciones directas e indirectas de inconstitucionalidad.</li> <li>2. Los conflictos de competencias y atribuciones entre órganos del poder público.</li> <li>3. Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas.</li> </ol>

El PCPE, por el contrario, se adhiere a un modelo más consociativo, tanto por el cuoteo que se hace en el Tribunal Constitucional Plurinacional —que deberá estar conformado por representantes de las naciones indígena originario campesinas en “representación paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino” (artículo 198. I)— como por la existencia de una justicia indígena con igual jerarquía respecto a la justicia ordinaria (artículo 180. II). Por lo tanto, la resolución de conflictos sigue siendo un asunto derivado al Tribunal Constitucional, aunque con las consideraciones expuestas. Estas consideraciones implican un cambio sustantivo, arrojando el diseño inherente a este PCPE al modelo consociativo de democracia.

Variable	CPE 1967 y CPE 67 con modificaciones en 1994	PCPE 2007
13.- Administración de justicia en asuntos interterritoriales	1 y 3, respectivamente	2

Reiterando la diferencia entre la CPE de 1967 y la CPE de 1967 en su versión modificada en 1994, se tiene una ponderación de 1 y 3, respectivamente, pues la imparcialidad del Tribunal Constitucional añadido en 1994 otorga un carácter integrativo a la constitución. El PCPE, por el contrario, asume particularidades étnicas al diseño, convirtiéndolo en un formato consociativo.

### Transferencias fiscales

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
D) <i>Autonomías</i> 14.- <i>Transferencias fiscales</i>	No hay transferencias fiscales hacia niveles territoriales o éstas son provisionales.	Criterios de necesidad y/o eficiencia.	Transferencias fiscales hacia los grupos indígenas y departamentales existentes.

En esta variable, se distingue un primer nivel de democracia —democracia de mayoría— que se inhibe de transferir recursos hacia los departamentos a efectos de preservar el poder en escasos actores, encargados del uso del manejo de este dinero. Un segundo nivel de democracia —democracia integrativa— distribuye los recursos en función a criterios de necesidad y/o de eficiencia. No se distinguen criterios de transferencia basados en consideraciones lingüísticas, religiosas, étnicas, de género, regionales o por densidad demográfica, como efectivamente sucede en el tercer nivel de democracia consociativa, que “cuotea” la otorgación de recursos precisamente sobre la plataforma de diferencias enunciada.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<b>16.- Transferencias fiscales</b>	<p><b>Artículo 146°.</b></p> <p>I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país.</p> <p>II. La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales.</p> <p>III. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro.</p>	<p><b>Artículo 305</b></p> <p>I. Los territorios indígenas originario campesinos asumirán las competencias de los municipios y regiones según sus estatutos, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p>IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley y serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional.</p> <p><b>Artículo 341</b></p> <p>I. El Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley.</p> <p>II. Las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo con la ley.</p> <p><b>Artículo 368</b></p> <p>Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.</p>

La CPE de 1967 es bastante escueta al respecto. Se limita a enunciar en forma general que “las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y que se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos [...]” A ello se agrega que la ley quedará encargada de clasificar los ingresos estatales en sus tres niveles: nacional, departamental y municipal. No deja de ser sorprendente este “olvido” constitucional de un tópico que de todos modos hizo historia. Basta recordar las luchas cívicas cruceñas de finales de los años cincuenta que reivindicaron, lográndolo, el cumplimiento de una ley de distribución de regalías promulgada en 1938 por el Presidente Germán Bush. Vale decir en los hechos la distribución de los recursos estatales ya tuvo una dosis de “cuoteo”, en este caso regional, con particular énfasis en Santa Cruz, que se quedó con más de la mitad del total de recursos distribuidos a todos los departamentos<sup>45</sup>. De todos modos, predominó ampliamente la arbitrariedad del Gobierno central en la transferencia de recursos hacia las regiones —llámense departamentos, provincias, municipios o comunidades—, inmune a la necesidad de concertar con estos niveles. Esta arbitrariedad duró al menos hasta 1994, año en que se promulga la Ley de Participación Popular, que asigna de forma automática recursos a los gobiernos municipales, rasgo que se consolida en 2005 con la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos, que dispone recursos estatales a ser distribuidos hacia los departamentos (las prefecturas) nuevamente de forma automática.

En síntesis, la inexistencia de “cuotas” departamentales o étnicas no ha sido óbice para que las transferencias fluyan con un particular énfasis hacia los departamentos.

En ese sentido, un verdadero cambio se distingue en la redacción del PCPE. En este proyecto se incorpora una “cuota” fiscal explícita constitucionalmente para el caso de los departamentos productores, que recibirán “una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos”. Para los departamentos no

---

45 Eduardo Arze Cuadros. *El programa del MNR y la Revolución Nacional*. La Paz: Plural, 2002, p. 416 y ss.

productores la cuota específica pierde rango constitucional y se la deriva a la promulgación de una ley. Lo propio ocurre con las denominadas autonomías indígenas, que aunque permanecen al margen de una cuota constitucional específica —un porcentaje concreto establecido en la CPE, como sucede con los departamentos productores de hidrocarburos— sí se incorporan como potenciales receptores de rentas estatales, “rentas indígenas” a ser transferidas automáticamente. Este es inobjetablemente un aspecto remarcable, dado el sesgo departamentalista vigente (más por evolución histórica que por mandato constitucional).

A esta configuración consociativa del PCPE se añade un precepto constitucional fundamental: “las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo con la ley”. Es una redacción vital para posibilitar menos discrecionalidad y menos cuoteo en la distribución de recursos fiscales, en tanto privilegia la necesidad de tomar en cuenta diversos aspectos que merecen comentarse.

Un primer aspecto es el referido a las competencias. Desafortunadamente, en el país las transferencias se han anticipado a la distribución de competencias, cuando lo lógico es que el camino sea inverso: primero, tengo ciertas obligaciones y sólo después obtengo recursos para cumplir esas competencias. El PCPE tendería a revertir esta orientación. Un segundo aspecto tiene que ver con la pertinencia de otorgar recursos en función a criterios de pobreza —como el desarrollo económico, la población o la densidad demográfica—, y no sólo como respuesta a la presión política. La tesis de fondo es que no se recibe más porque se grita más, sino que se recibe más porque hay más necesidades. Este aspecto deberá encontrar mecanismos de armonización con el criterio de “cuota departamental” que, independientemente de las necesidades, otorga recursos a los departamentos “productores”. Finalmente, la noción de “equilibrio fiscal” permite vislumbrar un modelo de transferencias fiscales que llegue a ofrecer algún tipo de incentivo para consolidar este equilibrio. De lo contrario, regiones cuyo esfuerzo fiscal es enorme

reciben similares transferencias que regiones cuyo empuje fiscal es mínimo, produciendo notorios desequilibrios fiscales que, hasta el presente, no han sido motivo de revisión alguna. Los eficientes tienen iguales derecho que los ineficientes, preservando el desequilibrio.

Queda esperar que este precepto del PCPE puede ser compatibilizado; de no lograrse esta compatibilización resta saber si va a predominar el cuoteo comentado o la implementación de estos criterios integrativos basados en la necesidad y la eficiencia.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
14.- Transferencias fiscales	1	2,5

En suma, en lo que respecta a las transferencias fiscales hay indudablemente un avance desde un centralismo constitucional (no obstante, diversas leyes han revertido esta orientación) a un modelo entremezclado entre elementos consociativos e integrativos.

### Capacidad legislativa

Variable	Democracia mayoritaria	Democracia integrativa	Democracia consociativa
D) <i>Autonomías</i> 15.- <i>Capacidad legislativa</i>	Sólo el nivel central o en otros niveles, pero de leyes subordinadas a las leyes nacionales o a sus decretos	Equivalencia constitucional legislativa nacional, departamental y municipal	Equivalencia constitucional de nivel departamental y étnico

En esta variable, los tres indicadores son, en el orden respectivo, un primer modelo donde sólo el nivel central tiene facultades legislativas (no legisla ninguno de los niveles subnacionales), un segundo modelo donde las facultades legislativas están distribuidas en los diferentes niveles territoriales, mientras que un tercer modelo dispone igualmente de facultades legislativas en todos los niveles incluida esta capacidad en aquellos gobiernos indígenas (o del clivaje al que se haga referencia).

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
<p><b>15.- Capacidad legislativa</b></p>	<p><b>Artículo 59°.</b> Son atribuciones del Poder Legislativo: 1ª. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.</p>	<p><b>Artículo 191</b> I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.</p> <p><b>Artículo 273</b> El régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, y las facultades legislativas normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción y competencias exclusivas.</p> <p><b>Artículo 277</b> Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.</p> <p><b>Artículo 278</b> El gobierno de cada departamento autónomo está constituido por un Concejo Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa normativa departamental en el ámbito de sus competencias exclusivas asignadas por la Constitución; y un órgano ejecutivo.</p> <p><b>Artículo 282</b> El gobierno de cada región estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo, presidido por la Gobernadora o el Gobernador.</p> <p><b>Artículo 284</b> El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa normativa municipal en el ámbito de sus competencias exclusivas; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.</p> <p><b>Artículo 293</b> Cada entidad territorial indígena originario campesina autónoma elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p><b>Artículo 297</b> El gobierno de los territorios indígena originario campesinos se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad.</p> <p><b>Artículo 299</b> Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional: 1. Legislación y codificación sustantiva y adjetiva.</p>



La CPE de 1967 es absolutamente clara: no hay legislación más que en el nivel central. El PCPE parece sobreponerse a este rasgo de mayoría, como lo hemos denominado, aceptando las facultades legislativas subnacionales. Sin embargo, hay una serie de matices que invalidan esta certeza. En primer lugar, se estipula que las naciones y pueblos indígenas tendrán no precisamente legislación propia pero sí el derecho a aplicar “sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”, así como a ejercer “sus propias normas y formas de organización”. Se colige que habrá una suerte de legislación propia, aunque este precepto queda inobjetablemente difuso.

En segundo lugar, en ningún momento se reconoce la facultad legislativa sino tan sólo la facultad legislativa normativa, ya sea departamental, ya sea municipal. Esta diferencia no es sutil. En realidad, esta redacción pretende reconocer, a lo sumo, capacidades reglamentarias (y no propiamente legislativas) a los gobiernos departamentales. Este es un problema que deriva de la misma formulación de la pregunta del Referéndum Autonomo, que no contemplaba la noción de “legislación”:

¿Esta usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, *atribuciones normativas administrativas* y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del estado y las leyes?

En tercer lugar, este PCPE, al establecer que “las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, impide que cualquier normativa, sea ley o decreto departamental, tenga efecto jurídico en las regiones, gobiernos indígenas y/o gobiernos municipales. Ello significa que los prefectos terminarán emitiendo normas para un territorio virtual. El territorio real dejará de pertenecerles para formar parte de los gobiernos mencionados. En este sentido, para complementar la idea, la no otorgación

de facultades legislativas normativas hacia los gobiernos regionales, que parecía ser un sano criterio para definir imprescindibles jerarquías entre niveles, queda anulado por esta disposición que ordena la no subordinación entre niveles subnacionales. Por lo tanto, al ser jerárquicamente iguales, las normas a ser emitidas por los gobiernos departamentales de todas maneras carecerían de toda validez en estas jurisdicciones.

En cuarto lugar, seguramente el precepto más importante es el que fija que “son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional, la legislación [...]”. Si se interpreta Estado plurinacional como nivel central, es obvio que no queda nada que discutir. Retornamos al centralismo secante clásico. Sin embargo, si el análisis incluye los diversos niveles territoriales como piezas centrales del Estado plurinacional, entonces aún es factible la existencia de capacidades legislativas subnacionales. Predomina, de todos modos, una marcada ambigüedad muy propia de nuestra economía jurídica.

Finalmente, se contempla la existencia de una ley “paraguas” encargada de regular las autonomías departamentales. En realidad, el PCPE abunda en enunciaciones sobre la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización (276; 281. I; 283. II y III; 285. III y IV, 293). De esa manera, dentro de la prelación jerárquica de las normas relacionadas a este proceso, la CPE se encuentra en la cúspide; un peldaño más abajo está la Ley de Autonomías y sólo después se contempla la existencia de estatutos, situación que delata la persistencia del centralismo. Sin embargo, el PCPE es aun más acotado respecto al derecho de los gobiernos departamentales a poseer un estatuto. Reconoce los estatutos indígenas (293), los estatutos regionales (283. III), aquellos municipales (285. IV) que reciben el nombre de “Carta Orgánica”, pero no hace lo propio con relación al nivel departamental que queda, por tanto, sumido a lo que contemple la ley (esta ley autónoma a sancionarse en el Congreso Nacional).

Asimismo, es destacable que en el caso de las autonomías indígenas hay cierta confusión legal. Por un lado, se afirma (artículo 293) que el Estatuto Indígena se elaborará “de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y

Descentralización”. Hasta aquí todo está claro. Sin embargo al parecer, si bien en los otros casos se hace referencia a esta ley marco, los artículos 292 y 294III hacen referencia a la “ley” y a la necesidad de que se esté “en armonía con la Constitución y la ley”. Vale decir, se enuncia la existencia de una “ley” que, al parecer, es una ley diferente a la ley marco señalada. No hay claridad al respecto.

Variable	CPE 1967	PCPE 2007
15.- Capacidad legislativa	1	2,5

En síntesis, más allá de la redacción ampulosa —en realidad se destina una de las cinco partes del PCPE al tema “organización territorial del Estado”— es evidente que no se avanza en lo que representaría el quiebre entre el modo de Estado simple y un modo de Estado compuesto, en tanto el requisito central —la descentralización de la capacidad legislativa— termina subsumido en normas de mayor jerarquía elaboradas en el nivel central.

## Conclusiones

En este último acápite se hará un breve recuento de las ponderaciones que permitan extraer una conclusión clara en relación con la hipótesis esgrimida. Tengamos presente que el máximo puntaje posible por bloque es de 15 y el mínimo de 5, lo que hace que el máximo total pueda alcanzar 45 y el mínimo total, sólo 15.

Variable	CPE 67	CPE 67 con modificaciones en 1994	PCPE 2007
<b>A. Proporcionalidad</b>	9,5	13,5	7,5
1. Condiciones socioculturales	1	3	1,5
2. Gabinete	1,5	1,5	1
3. Composición del congreso	3	3	1,5
4. Número de autoridades públicas	1	3	2
5. Forma de elección de las autoridades públicas	3	3	1,5
<b>B. Veto</b>	9	9,5	6,5
6. Aprobación del presupuesto nacional	1	1	1
7. Cambio de Constitución Política del Estado	2,5	3(x)	1
8. Censura o interpelación	1	1	2,5
9. Procedimiento legislativo	1,5	1,5	1
10. Veto presidencial al congreso	3	3	1
<b>C. Autonomía</b>	5	7	9,5
11. Capacidad de cobro de impuestos en niveles descentralizados	1	1	2
12. Competencias y atribuciones propias	1	1	2
13. Administración de justicia en asuntos interterritoriales	1	3	2
14. Transferencias fiscales	1	1	2,5
15. Capacidades legislativas	1	1	1
<b>Total</b>	<b>23,5</b>	<b>30</b>	<b>23,5</b>

En cuanto a la proporcionalidad (variables de la 1 a la 5), no cabe la menor duda que el PCPE supone un retroceso enorme respecto a la necesidad de encontrar mecanismos de concertación más acordes a los clivajes dominantes y enfrentados que existen en el país. Su ponderación de 7,5 es incluso menor que aquella otorgada a la CPE de 1967 de 9,5. En este bloque, la valoración máxima está detenida por la CPE de 1967 con modificaciones en 1994. Alcanza casi el valor máximo con un 13,5 verdaderamente llamativo. Sólo la variable referida a la conformación del gabinete permanece con una lógica de mayoría.

Sucede lo propio en el bloque de “veto” (variables de la 6 a la 10). La CPE de 1967 y esta misma reformada en 1994 casi tienen la misma valoración con un despunte leve a favor de esta última (9 y 9,5). Sin embargo, nuevamente el PCPE aprobado en Oruro queda notoriamente rezagado, exhibiendo un valor de 6,5. Con excepción de la variable de “interpelación”, en el resto de variables se observa una marcada orientación hacia un modelo de democracia de mayoría.

Finalmente, es precisamente en el bloque de “autonomías” (de la 11 a la 15), que es el que mayor controversia ha generado en el país, en el que queda mejor parado el PCPE. A diferencia de la CPE de 1967, que es radicalmente centralista y no requiere de acuerdos de ningún tipo con los niveles subnacionales, el proyecto mencionado es mucho más pródigo en “concesiones” consociativas antes que integrativas. Predomina un cuoteo étnico y regional que, no obstante las críticas apuntadas en la introducción de este trabajo, propicia un escenario menos unilateral que el que postula la CPE de 1967.

En general, resulta sintomático que la ponderación final visualice un empate entre la CPE de 1967 y el PCPE (23,5), por debajo de la valoración otorgada a la primera modificada en 1994 y 2004 (30). ¿Qué lectura se puede hacer de este desenlace? Considero que la respuesta apunta a dejar por sentado que las reformas impulsadas por el gobierno de Evo Morales podrían restituir un modelo de democracia de mayoría que le suponga menos acuerdos y, por ende, mayor capacidad de decidir de modo unilateral. El rodillo clásico que caracterizó a nuestra

democracia se reeditaría, con ropajes institucionales distintos, pero con la misma vocación de hegemonía tradicional.

## Reiteración de cierre

Este resultado podría llevar a una conclusión errada (advertida ya desde el inicio de este trabajo): la CPE de 1967 con modificaciones en 1994 es inmodificable. Es lo mejor que pudimos haber hecho. Ya es integrativa y sólo requiere retoques. Pues, a decir verdad, considero que esta constitución implicó un notable avance en diversos sentidos, como fue exhaustivamente analizado en este trabajo. Sin embargo, a pesar de sus virtudes, no cabe la menor duda que el derrumbe de un modelo de democracia y de mercado acaecido desde principios de 2000 y rubricado en diciembre de 2005, amerita un diseño renovado. Un nuevo marco institucional para un país que es, indudablemente, más complejo que lo que dicta este proyecto constitucional. No es pues un arrebato de temor conservador el que domina estas páginas, sino el deseo y la convicción práctica (no sólo un deseo sin asidero de *realpolitik*) de contar con una CPE para los bolivianos en su mayoría. Pero en su mayoría abigarrada o, como hemos expresado acá, “cualificada”<sup>46</sup>.

---

46 Para comprender este argumento en perspectiva comparada es indispensable revisar el análisis de Gustavo Bonifaz en este libro. En él se observa que se puede avanzar en un sentido multicultural sin llegar a etnificar la misma Constitución. El mejor ejemplo es precisamente Sudáfrica.



# **¿De la exclusión a la segmentación?**

**Institucionalidad democrática y  
relaciones interétnicas  
en la coyuntura sociopolítica boliviana**

Gustavo Bonifaz Moreno



Gustavo Bonifaz es licenciado en Derecho por la Universidad Católica Boliviana y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nuestra Señora de La Paz. Tiene una maestría en Política Comparada por la London School of Economics and Political Science. Actualmente es coordinador de proyectos en FES-ILDIS.

# Introducción

La creciente importancia que las identidades colectivas han adoptado en el contexto político internacional durante las últimas décadas del siglo pasado y la primera del presente, han hecho repensar las nociones tradicionales que se tenía sobre la democracia, sus principios y, particularmente, sobre las instituciones destinadas a reflejarlos.

En esta dinámica mundial, signada por el fenómeno de la globalización, las seguridades y certezas parecen debilitarse y la representatividad democrático-liberal ha entrado en crisis al combinarse dicho fenómeno internacional con las trayectorias históricas de cada país. El efecto es el debilitamiento del *centro político* de los sistemas democráticos. Paralelamente, tal parece que un elemento común a estos procesos de vaciamiento político es el de la (re)emergencia de los particularismos y los localismos ligados a las identidades adscriptivas, ya sean éstas regionales, étnicas, religiosas o de otra índole.

Es en este contexto que se han disparado graves tensiones y conflictos étnicos a lo largo y ancho de todo el planeta, ya que las reglas democráticas clásicas de rotación de mayorías contingentes, así como los mecanismos de distribución territorial del poder —como la descentralización en general y el federalismo en particular— se mostraron cada vez menos aptas para garantizar participación política con estabilidad e inclusión al mismo tiempo. En condiciones en que las líneas étnicas se transforman en los ejes de referencia de la representatividad de los partidos políticos, las minorías pierden rápidamente las esperanzas de convertirse en mayorías a través del juego de la competencia electoral, y lo que se supone un mecanismo de rotación pacífica del poder, la regla de la mayoría, se convierte a los ojos de la minoría en un instrumento de dominación política y asimilación cultural.

A la luz de esta realidad histórica que afronta dificultades para poder plasmar los principios democráticos en estas *sociedades divididas*, la obra de Arend Lijphart se ha ganado un lugar en el debate sobre la teoría democrática con lo que algunos incluso conciben como un nuevo modelo institucional para este tipo de sociedades, el modelo consociativo. Sus principales características: la proporcionalidad étnico-lingüística en la conformación de gabinetes ministeriales así como en los órganos legislativo, judicial y en la administración pública; la autonomía territorial y funcional para las minorías de este tipo y su derecho de veto en las decisiones colectivas que afecten a su comunidad serían las innovaciones institucionales destinadas a garantizar el ejercicio del *poder compartido* en condiciones de igualdad entre colectivos y, por sobre todo, de estabilidad política.

Sin embargo, no en todos los casos en los que el diseño ha sido aplicado ha tenido los resultados esperados. Más aun, en muchos casos el efecto ha sido el contrario y el vaciamiento del centro político ha incrementado la segmentación social y las tensiones interétnicas —Chipre y el Líbano, por ejemplo—. Donald Horowitz (1993), al hacer un estudio sistemático de dichos casos, concluye que para garantizar institucionalidades democráticas inclusivas y estables lo consociativo no siempre es suficiente, y muchas veces ni siquiera es lo recomendable. Lo que afectaría más a estas democracias sería la segmentación comunal y el reflejo que ésta tiene a nivel político y, por ende, es en ese tránsito en el que los diseños electorales deberían crear incentivos para la generación de puentes interétnicos que, a través de delimitaciones inteligentes de la geografía electoral, articuladas a autonomías territoriales, garanticen la consolidación de plataformas y liderazgos integradores.

Para muchos, este debate puede parecerse a la realidad nacional y ser una réplica más de la *mala costumbre intelectual* que nos hace tratar de aplicar y traer a debate otras realidades a nuestras mesas de deliberación. Sin embargo, es necesario resaltar que tenemos el debate aquí, en las ideas de sociedad futura que pugnan por posicionarse de modo legítimo, ya sea en lo referente al proyecto de Constitución Política aprobado en Oruro (PCO) o en los estatutos autonómicos que cuatro departa-

mentos han diseñado. Todos ellos reflejan en sus textos los elementos del rompecabezas que yace detrás de este aparentemente lejano debate académico<sup>1</sup>.

Es en ese sentido que el presente trabajo tiene por objetivo traer a la luz de la coyuntura política actual un análisis de las implicaciones que la adopción o no de uno u otro modelo tendrían para el destino de las relaciones sociopolíticas en el país. Lo fundamental aquí es resaltar el hecho de que cualquier diseño institucional estará limitado por, y debería responder a una determinada estructura y dinámica histórica y, a su vez, tratar de reconducirla hacia ciertos horizontes normativos. En el caso de las sociedades divididas, éstas sufren de particulares brechas y tensiones que sus democracias deben atender como prioritarias, pero que se desarrollaron y evolucionaron con peculiaridades que requieren de instituciones que respondan a esa forma particular de clivaje.

El presente trabajo realizará un análisis en tres partes. Primero, se hará un análisis teórico del modelo consociativo a la luz de las críticas que le hace la denominada alternativa integrativa y de sus diferencias con el denominado constitucionalismo multicultural latinoamericano (CML). Segundo, se hará un análisis histórico de la evolución de las relaciones interétnicas en Bolivia y su dinámica en el contexto de la actual

---

1 En el taller en el que se discutió este documento, Marcela Revollo hizo una crítica respecto a lo que ella considera un excesivo apego al concepto en este trabajo. Cabe hacer notar, en primer lugar, que los conceptos no cuelgan en el aire, sino que son el reflejo de sistemáticos análisis de realidades que se dan en la práctica y que el investigador compara para detectar regularidades. Por otro lado, este trabajo busca justamente escudriñar hasta qué punto los modelos, al contrastarse con las particulares estructuras sociales de los países, muestran limitaciones o incluso pueden (re)producir los problemas sociales que buscarían solucionar. Por último, el objeto de estudio de este trabajo —el PCO y los estatutos autonómicos— son los que hacen referencia a los diseños institucionales que analizan los modelos. Aun cuando no hayan sido propuestos conscientemente en referencia a algún modelo de democracia, son salidas que sus autores parecen detectar como adecuadas para canalizar las relaciones interétnicas conflictivas en el país. Otras sociedades lo hicieron así y los teóricos las compararon antes de conceptualizar sobre esas experiencias. Ver la memoria del taller en que se discutió este trabajo.

crisis de Estado. Para el efecto, se hará un análisis comparativo entre el PCO y los estatutos departamentales. En tercer lugar, se analizarán las Constituciones de varios países que enfrentan la necesidad de un diseño institucional destinado a responder a ciertos clivajes étnicos y serán comparadas con el PCO. Por último, las conclusiones y recomendaciones tratarán de traer al debate público posibles peligros, ventajas o necesarias relecturas de la forma en la que el nuevo diseño político-institucional debería tratar el tema de los clivajes étnicos y regionales, garantizando una democracia más incluyente, respetuosa del pluralismo y, a la vez, estable.

## Primera parte

### Poder compartido: más allá de los modelos

Siguiendo las líneas anteriores, el presente estudio se basa en un enfoque flexible y amplio de las instituciones, entendidas como la interacción e intercambio entre reglas y normas formales y sus limitantes informales (North, 1990), condicionadas por dinámicas históricas particulares. Desde este enfoque abordaremos el debate existente entre los diseños democráticos consociativo e integrativo y el enriquecimiento que le puede traer a esta discusión el CML.

La realidad que hace necesario pensar en mecanismos democráticos que vayan más allá de la regla de la mayoría, la separación de poderes y el juego entre oficialismo y oposición es la de la existencia de sociedades profundamente divididas, en las que las brechas o clivajes culturales se refuerzan o coinciden con clivajes de naturaleza política o social. En estas sociedades los segmentos generan culturas antagónicas y las minorías entran en una situación de exclusión permanente del poder. El aporte del consociacionalismo a la teoría democrática es el de plantear un contrapeso a esta fragmentación, no en el nivel de la base social sino a nivel de elites políticas que, mediante arreglos institucionales consensuados previamente, deberían estar dispuestas a la cooperación antes que a la competencia política (Andeweg, 2000).

El rompecabezas de la democracia consociativa estaría compuesto por la conjunción de un dato de la realidad, la existencia de una sociedad segmentada y una respuesta normativa a ese hecho, la necesidad de un consenso entre liderazgos para cooperar en la adopción de las decisiones

colectivas. “Democracia consociativa significa gobierno por un cartel de elites destinado a transformar una democracia con una cultura política fragmentada en una democracia estable” (Lijphart, 1969: 216). Dicha respuesta normativa, a su vez, se cristaliza en criterios institucionales destinados a aplicar el principio: (i) Gobierno —Poder Ejecutivo— configurado por una gran coalición de partidos; (ii) proporcionalidad étnico-lingüística en la conformación de los órganos Legislativo y Judicial; (iii) autonomía segmentada —territorial y funcional— y (iv) veto mutuo de las minorías para adopción de decisiones colectivas (Lijphart 1984, 1989 y 1999, citado por Andeweg, 2000)<sup>2</sup>.

Con la ya mencionada (re)emergencia de la política movilizadora por la fuerza de las identidades adscriptivas en las últimas décadas, y los consecuentes conflictos interétnicos de dimensiones importantes que derivaron del debilitamiento de lo nacional a medida que avanzaba lo global y se reforzaba lo local, la teoría consociativa ha pasado de una sistematización descriptiva de lo que sucedía en algunos países a una prescripción normativa para tratar conflictos identitarios emergentes. Sin embargo, es ahí cuando el tema se hace sensible y surgen preguntas fundamentales como: ¿qué es una sociedad segmentada? Dada la característica plural de casi todas las sociedades del planeta, ¿cuándo el pluralismo se convierte en el germen de una sociedad altamente dividida? En suma, ¿qué tipo de clivajes hacen necesario transformar un régimen y convertirlo en consociativo?

De este modo Lijphart, respondiendo a las críticas que se le hicieron respecto de la vaguedad y los límites entre pluralismo y segmentación, establece cuatro características básicas que harían a una sociedad profundamente dividida: “a) Los segmentos deben ser claramente identifica-

---

2 Cabe resaltar que estas características no se limitan a la conformación de mecanismos de gobierno o toma de decisiones; también están condicionadas, especialmente en el nivel y profundidad que adopte la autonomía segmentada, al modelo de Estado. Es decir, hacen referencia tanto a la distribución funcional como espacial del poder. En las sociedades divididas, ambos elementos están profundamente ligados y son interdependiente. Este comentario responde a la inquietud planteada por Carlos Alarcón en el taller en FES-ILDIS en el cual se discutió este trabajo. Ver la memoria del mismo.

bles; b) debe ser posible medir exactamente el tamaño de cada segmento; c) los límites entre los segmentos y las organizaciones económicas, políticas y sociales deben coincidir y d) los partidos segmentados deben recibir apoyo electoral estable de los respectivos segmentos” (Lijphart, 1981:356). Estas serían las características de una tipificación ideal con la cual las sociedades reales deberían contrastarse para ver su proximidad a los elementos necesarios para adoptar el modelo consociativo.

Sin embargo, estas siguen siendo características generales que se abordan en una etapa de tiempo establecida, es decir, en un momento dado de las particulares relaciones entre segmentos de una sociedad. Lo que es fundamental, sin embargo, es entender cómo la situación de las relaciones llegó a derivar en un conflicto abierto, cuáles son las trayectorias dependientes que condicionan la segmentación de dicha sociedad y cómo se reproducen en estructuras de relacionamiento entre las partes. Por dar un ejemplo, los Balcanes siempre fueron inestables desde la perspectiva étnica, pero ese no fue factor de conflictividad comunal durante la dictadura de Tito. Sin embargo, con su muerte y la caída del bloque comunista las fracturas reemergieron y se agudizaron hasta derivar en una guerra civil. Entonces, el hecho de que una sociedad aparezca como segmentada el día de hoy no implica que dicha segmentación sea estática, que siempre estuvo ahí de la misma forma, que no existan en el repertorio de la memoria colectiva posibles alternativas para reconstruir puentes o que dicha situación pueda ser encauzada exitosamente por las prescripciones del modelo consociativo.

Muchas veces, el clivaje que ha sido históricamente más relevante se da entre las elites y la masa y, en esas circunstancias, el adoptar el modelo consociativo fuertemente cimentado en el acuerdo entre elites sólo derivaría en mayor exclusión. Esas mismas elites pueden, artificialmente, promover y hacer relevante el clivaje étnico, haciéndolo crecer con el objeto de perpetuarse en el poder, con dos consecuencias perjudiciales para la democracia: acrecentar las desigualdades verticales, por un lado, y por otro, (re)avivar las tensiones interétnicas latentes al generar espacios de exclusión horizontal mutua entre estos grupos. Al final, la aplicación del modelo a esta sociedad tendría el efecto de producir, casi artificialmente, la realidad conflictiva que supuestamente trataba de



solucionar. En este tipo de sociedades la democracia competitiva sería más aconsejable para la democratización que la consociativa.

Dadas estas contingencias y determinantes históricas, no sería suficiente la existencia de condiciones objetivas para la aplicabilidad del modelo; también sería necesario que dichas condiciones adopten perfiles favorables para su aplicabilidad práctica. Ante las críticas que se le hicieron, y de modo evolutivo a través del tiempo, Lijphart enumera las siguientes como condiciones favorables para la democracia consociativa: “a) Inexistencia de un segmento marcadamente mayoritario; b) segmentos de tamaño similar; c) un número limitado de segmentos; d) amenazas externas; e) población pequeña; f) igualdad socioeconómica entre segmentos; g) concentración geográfica de los segmentos; h) la existencia de una tradición de moderación entre las elites e i) la existencia de lealtades comunes a todos los segmentos” (Lijphart 1985 y 1996, citado por Andeweg, 2000). En el caso especial del inciso f) el autor plantea que en situaciones de extrema disparidad socioeconómica entre grupos étnicos o lingüísticos, se generarían demandas de redistribución que llevarían a una situación de juego de suma cero que representa un fuerte obstáculo para la cooperación. Este punto será fundamental en el posterior análisis.

Así, a la luz de estas observaciones existen críticas, no necesariamente al modelo en su enfoque teórico, sino a su aplicabilidad a realidades históricas que aunque aparenten ser aptas para ser atendidas por el mismo, están condicionadas por factores que su adopción podría amplificar en vez de solucionar. Estas críticas al modelo podrían resumirse en:

- 1) Perpetúa el conflicto intercomunal al institucionalizar las diferencias en la esfera política.
- 2) Inhibe la transición desde el manejo del conflicto a la resolución del mismo, al fomentar el extremismo.
- 3) Merma el potencial para la diversidad y el reconocimiento mutuo en nombre de la identidad colectiva y las preocupaciones de grupo.

- 4) Falla en el reconocimiento de identidades transversales y deja insuficiente espacio para la autonomía individual.

Puede conducir a conflictos entre derechos individuales y colectivos.

- 5) Al prestarle una atención especial al comportamiento de las elites, deja de lado el origen del problema, es decir el estado de las relaciones entre comunidades en conflicto, la estructura de la esfera pública y su relación con el ámbito formal de lo político (O'Flynn, Russell *et al.*, 2005).

Todas estas críticas han sido hechas a la luz de casos empíricos en los que el modelo ha mostrado debilidades y contradicciones que lo han desnaturalizado. Esto refuerza nuestra idea de la gran importancia de entender este diseño institucional a la luz de las particularidades históricas que hacen relevante uno u otro clivaje en determinado momento histórico y las determinantes que lo generaron en primera instancia. Así, probablemente el más lúcido de estos críticos, Donald Horowitz (1993), enfoca la idea anterior al plantear que una de las paradojas de la democracia y su desarrollo es que mientras el futuro es planeado, el pasado se introduce con creciente seriedad y, en lo referente a las relaciones interétnicas, la historia lleva a concepciones excluyentes de la comunidad, de quiénes son los ciudadanos y de cuáles de ellos tienen privilegios. Más aun, en lo que hace a las identidades primarias, éstas son siempre construidas a la luz de lo que *nosotros no somos*, es decir, *contra ellos*. La historia común se inventa y reinventa constantemente y las memorias de héroes y batallas libradas contra *el otro* se constituyen en el combustible de la constante reinención colectiva.

Estas cargas históricas, tanto estructurales como discursivas, son las que impregnan los acuerdos y marcos generales que desarrollan las instituciones. Ya se mencionó cómo mucho de lo que cuenta en abstracto como institución democrática no hace más que acrecentar la exclusión y la sensación de desigualdad entre grupos étnicos. Sin embargo, en circunstancias determinadas, lo que cuenta como inclusivo a través de lo consociativo, dadas las características distributivas de las coaliciones

de poder, podría ser sólo el inicio de otra pugna por nuevos espacios de inclusión-exclusión. Horowitz (1993) detecta como principal error de enfoque del modelo consociativo el que aconseja a los participantes el poner su conflicto a un lado. Es decir, el hecho de que las minorías tengan salvaguardas mutuas para el ejercicio de espacios de poder intercomunal y, a su vez, espacios garantizados en la estructura formal del gobierno nacional, no garantiza que las raíces del conflicto vayan a ser superadas y que el gobierno se transforme en un ente cooperativo.

Pero si las instituciones son sensibles a las estructuraciones históricas, las alineaciones étnicas también son sensibles al contexto político. Como mencionamos antes, todo dependerá de la particular forma que adopte el clivaje y la sintonía con la que la solución institucional sea propuesta. Para el mencionado autor, más allá de ser una alternativa a lo consociativo, existen dos medidas que pueden complementar o suplantar, en ciertas áreas, los errores del modelo:

- 1) Incentivos electorales para que los líderes encuentren posibles beneficios al crear plataformas electorales interétnicas, fomentando así el desarrollo de partidos políticos de talla nacional. Por ejemplo, diseñar distritos electorales equilibrados étnicamente que, junto a un sistema de representación proporcional, incentiven los liderazgos moderados.
- 2) Provisiones para la creación de espacios de autonomía territorial que, a su vez, tengan un correlato en la presencia de las minorías en el centro político —una cámara territorial en el Legislativo— y que incentiven intereses comunes entre regiones. Por ejemplo, mecanismos de asociación interregional para proyectar el desarrollo.

Detrás de esta propuesta encontramos la principal debilidad que se identifica en el modelo consociativo: dirigir todo el peso de su confianza hacia las elites políticas una vez dotadas de poder. Esta debilidad puede conducir al efecto opuesto que el pretendido por el modelo al conjugarse dinámicas políticas estructurales y coyunturales de largo y corto plazo. Por ejemplo:

- Si en lo estructural existe un clivaje étnico rastreable históricamente y una sociedad segmentada sobre las líneas de lo comunal. Dada la existencia de un marco institucional consociativo, en el corto plazo, los políticos que busquen acceder al poder no tendrán incentivos para cruzar las líneas étnicas, ya que es más costoso. Con estas condiciones, la forma de apelar a su electorado será mediante la reafirmación de la identidad y la defensa de sus intereses en la esfera nacional. Para hacerlo tendrán que polarizar a su electorado en contra de las otras comunidades y así garantizar un acceso más fácil al poder. Una vez en el gobierno nacional, el modelo les exige pactar, pero la base social que los eligió no les demanda precisamente eso sino lo contrario.

El efecto es el constante uso del derecho de veto, lo cual tranca constantemente la gestión pública. Dada la imposibilidad de gobernar fluidamente en estas condiciones, el nivel nacional empezará una constante devolución de competencias a las esferas autónomas, reforzando así la base política de los partidos de base étnica y brindándole incentivos para darle continuidad y fuerza a la dinámica segmentada de largo plazo, como sucede en Bélgica. El resultado final es una mayor segmentación social y lo que se denomina *pilarización*, una situación en la que la segmentación entre grupos étnicos, a nivel de la vida cotidiana, se refleja en la segmentación político-institucional, vaciando constantemente el centro político y social.

- En el supuesto de que la sociedad en cuestión sea más fluida, es decir que existan clivajes étnicos latentes pero que convivan o se yuxtapongan a otras brechas, ya sea económicas o sociales. Dada la incidencia de factores exógenos, como la globalización y la inserción de ciertos grupos a la misma, lo identitario puede empezar a sobresalir, en el mediano plazo, sobre otros clivajes y generar demandas de autonomía y participación de las comunidades, vaciando así el centro político a través de crisis de legitimidad del sistema.

El modelo puede ser adoptado de modo casi preventivo; sin embargo, dado el impulso de la coyuntura y la efervescencia étnica, los líderes políticos podrían encontrar mejores incentivos para reforzar aun más las tendencias centrífugas y formar partidos de base étnica, iniciando el círculo vicioso descrito líneas arriba.

En suma, lo consociativo muchas veces no es suficiente o es poco recomendable, dadas las circunstancias históricas y las coyunturas políticas de cada sociedad. Lo que resaltan las recomendaciones de los mecanismos integrativos es que los clivajes étnicos son tan primordiales y están tan insertos en la vida de las colectividades que los experimentan, que el reto no está sólo en hacer pactar a las elites una vez constituido el gobierno, sino, en primer lugar, generar políticas públicas que incentiven la conformación de redes sociales, económicas y culturales interétnicas, de tal modo que se pueda generar capital social en la base del sistema y que los políticos que apelan al simple y emotivo discurso movilizador de lo étnico tengan que atemperar su plataforma política para ganarse apoyos de la sociedad organizada (Varshney, 2001; Cinalli en O'Flynn, Ian y Russel, 2005). Segundo, en el tránsito entre lo público y lo gubernamental, vale decir en lo electoral, generar incentivos para la creación de partidos de orientación interétnica y nacional.

## **Latinoamérica y el clivaje indígena**

Por tanto, las trayectorias determinantes del origen y desenvolvimiento de los clivajes étnicos condicionan el repertorio de respuestas institucionales que la democracia puede dar para generar estabilidad con inclusión. No es lo mismo un clivaje en un lugar como Chipre, que tiene una historia de descolonización tardía, con segmentos étnicos portadores de una larga historia de rivalidad entre sus comunidades madre —Grecia y Turquía— y que, por ende, estarían condicionados a la existencia de un conflicto internacional, que los conflictos interétnicos en África, también descolonizada después de la Segunda Guerra Mundial pero compuesta por países altamente fragmentados en líneas tribales asimé-

tricas por el tratamiento diferenciado que los colonizadores hicieron de ciertos grupos. Éstos, a su vez, se diferencian bastante del caso belga, en el que dos comunidades lingüísticas distintas —francesa y holandesa, con elites consolidadas e identificables y con una historia de clara segmentación horizontal y simétrica en la base social—, adoptan el modelo consociativo como mecanismo para asegurar equilibrios de poder.

Si hablamos de Latinoamérica y el tema indígena, nos encontraremos con otro tipo de particularidades que configuran lo que denominaremos el hecho colonial. Estaríamos hablando de una larga historia de colonización caracterizada por la existencia de intercambios fragmentados y desiguales entre grupos étnicos. Esto origina un fuerte mestizaje cultural que, sin embargo, no deja de llegar a lo que puede denominarse una interculturalidad asimétrica entre sectores. Más aun, encontramos en los extremos de este complejo espectro de interacciones grupos dominantes de matriz cultural occidental y comunidades indígenas aisladas que mantienen en gran parte sus instituciones sociales básicas.

Este particular proceso de colonización y su desenvolvimiento se caracteriza por: (a) la superposición de culturas societales (Kymlicka, 1996) atadas a matrices civilizatorias distintas; (b) la existencia de intercambios históricos asimétricos, no del todo segmentados sino subordinados y (c) la cada vez más fuerte idea de la necesidad colectiva de reproducir y reconstruir sus instituciones en una línea de continuidad con el pasado.

Esta situación de origen ha dado lugar a la emergencia del CML, caracterizada por el reconocimiento de los indígenas como descendientes de grupos que anteceden a la formación del Estado en su acepción moderna, que tienen una presencia territorial previa a su formación. Por ende, se les debe reconocer una serie de derechos colectivos relacionados fundamentalmente a la aceptación de un pluralismo jurídico en estas sociedades, dentro de un régimen de autonomía territorial y funcional y la recuperación de sus espacios de reproducción cultural, entendidos como territorios. El emergente CML se caracterizaría por la institucionalización de:

- la naturaleza multicultural de las sociedades,
- el reconocimiento de los pueblos indígenas como colectividades distintas y subestatales,
- la Ley Consuetudinaria,
- derechos colectivos en propiedad protegida de venta, confiscación o fragmentación,
- estatus oficial de las lenguas indígenas y garantía de educación bilingüe. (Barié citando a Van der Haar y Hoekema, 2005: 72).

Este modelo, sin embargo, es parte del fenómeno mundial de la globalización y sus transformaciones de gran escala. En Latinoamérica, lo indígena vivió una larga noche durante la preeminencia de los gobiernos nacionalistas de las décadas de los cuarenta hasta fines de los setenta. El indigenismo y el discurso del mestizaje, especialmente en países como México, Perú y Bolivia, cubrieron las asimetrías de matriz étnica bajo el manto de lo campesino. En este esquema de tratamiento de las relaciones interétnicas, bajo el esquema de que lo que estaba en juego era la brecha campo-ciudad, los indígenas organizados en sindicatos campesinos eran una parte más de lo que Cavarozzi (1992) ha denominado la *matriz estatocéntrica*, en la cual los sectores obreros y campesinos interactuaban a través de la movilización, de modo directo y corporativo, con un Estado que pretendía ser el pivote de las relaciones entre dichos sectores y una naciente burguesía doméstica que pretendía ser creada, también desde lo estatal.

Esto generó un conjunto de interacciones cada vez más complejas entre lo indígena/rural y lo urbano/occidental, áreas grises de mestizaje fragmentado y asimétrico, pero también innegables ventanas de movilidad social para sectores que migraron a la ciudad. Con la caída de ese modelo de relacionamiento y la entrada de la globalización en la escena internacional, lo indígena se (re)aviva y fortalece a través de los intercambios entre movimientos identitarios mundiales y sectores indígenas en nuestro continente. La aprobación del Convenio 169 de la OIT, las *celebraciones* por la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América y, recientemente, la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son cla-

ras muestras de la influencia que lo global tuvo en la emergencia de lo indígena en lo local. Posteriormente, una a una, distintas reformas constitucionales en los países andinos, Brasil, México, Argentina y países centroamericanos (Barié, 2005), fueron avalando en más o menos medida las reformas institucionales que reflejan el CML.

“Los indígenas de hoy [...] recrean un discurso acerca de lo que ha sido nuestro continente y acerca de lo que ellos han sido y son. Es el surgimiento de *nuevas identidades*. Son discursos sobre el pasado, llenos de ideas sobre el futuro” ( Bengoa citado por Barié, 2005: 77). Esta es la compleja situación que nos habla de la (re)invención de la identidad indígena en lo discursivo<sup>3</sup>, con su correlato en la proposición de una nueva agenda para la transformación institucional de las constituciones latinoamericanas pero a la luz de una muy compleja base socio-demográfica que hace bastante difícil imaginarse la adopción de la democracia consociativa en la región, especialmente en los países en los que los indígenas pesan mucho demográficamente, más allá del arduo debate sobre quiénes y cuántos son los indígenas.

Es a la luz de estas diferencias sustanciales en la trayectoria histórica de lo interétnico en el continente y de su construcción discursiva que existen tres principales diferencias cualitativas entre el CML y lo consociativo:

- 1) La afirmación de que los pueblos indígenas tienen una relación especial con la tierra, relación que convierte a ésta en algo más que un elemento para la reproducción económica y es por eso

---

3 Esta (re)invención no se refiere a la corroboración o distorsión de una verdad histórica. Nadie niega la existencia de una cultura e identidad indígenas, pero en distintas etapas históricas dicha identidad se ha debilitada o acentuada políticamente y, a partir de ello, se reavivan y reconstruyen instituciones que estaban perdiendo vigencia. Nadie puede negar la reemergencia de lo indígena a partir de finales de los setenta en Bolivia o su cuasi desaparición en el discurso político en la etapa del nacionalismo revolucionario. Esto va para aclarar el comentario que hizo sobre este punto Carlos Mamani en el taller en el que se discutió este trabajo. Ver la memoria del taller.



que a la luz de esta relación los indígenas tendrían el derecho al *territorio*. La acepción de territorio, desde este enfoque, se asimila a la de hábitat o espacio de reproducción física, social y cultural que englobaría los recursos naturales, así como la biodiversidad y los recursos genéticos que éste cobija.

- 2) Por supuesto, este conjunto complejo de institucionalidades comunales tendrá una cara política, lo cual debería garantizarles a estos pueblos el derecho a la autonomía y su configuración como unidades político-administrativas como manifestación de su derecho a la *libre determinación* (Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007).
- 3) El *pluralismo jurídico* entendido como el derecho colectivo de crear y administrar normas jurídicas en base a usos y costumbres, vale decir, el derecho a crear derecho sustantivo y adjetivo.

Este escenario se pinta bastante distinto, cualitativamente hablando, de los datos reales que hacen necesaria la adopción de modelos consociativos. En primer lugar, en el caso de los Estados latinoamericanos, ¿estamos hablando de sociedades segmentadas y profundamente divididas? La respuesta no se muestra fácil, pero nuestra aproximación al tema nos indica que dicha segmentación es intermitente y se conjuga con una interculturalidad asimétrica. En ese escenario, más allá de lo evidente en lo que hace a la existencia de comunidades indígenas rurales, el clivaje étnico no es tan claramente distinguible; tampoco el tamaño de los segmentos, que serían mucho menos identificables a nivel agregado nacional. Además, también queda claro que la mencionada asimetría está determinada por una fuerte desigualdad económica (Barié, 2005) que, como vimos antes, no es recomendable como base para la adopción del modelo consociativo.

En segundo lugar, la autonomía política tiene tonalidades distintas en uno y otro modelo. Para lo consociativo tiene que ver con lo político en un sentido más restringido, es decir, con el balance de poderes en una sociedad que cuenta con fuerzas políticas alineadas a segmentos étnicos que hacen difícil la gobernabilidad. En el caso del CML esta-

ríamos hablando de la política estructural, de construcción histórica de la nacionalidad y las territorialidades y demandas sobre las mismas que parecen irresueltas; en suma, de la naturaleza de la nación y no sólo del sistema político.

En tercer lugar, y relacionado a una cuestión cualitativamente muy distinta, el pluralismo jurídico en la manera en la que se presenta dentro del esquema del CML, implica la convivencia de dos sistemas jurídicos en un territorio nacional. Si bien algunos Estados de democracia consociativa cuentan con autonomía en relación con la administración de justicia, no se encuentra en ellos la convivencia de dos tradiciones jurídicas diferenciadas.

Redondeando, estas tres diferencias fundamentales hacen del CML, si se lo adopta desde el enfoque cimentado del consociativismo, un reto enorme para la idea de soberanía nacional en su acepción clásica y para su reflejo en la cohesión social. Es decir, vetos mutuos y proporcionalidad en lo nacional más autonomías con amplia disposición sobre esferas económicas, sobre manejo de recursos naturales, sobre jurisdicción penal y sobre sistemas políticos diferenciados podrían hacer del problema del vaciamiento del centro político, de la posible pilarización y de las tendencias centrífugas en torno a la territorialidad, algo mucho más complejo de lo que han experimentado países en los que lo consociativo ha fracasado.

## Segunda parte

### Bolivia: ¿hacia un país (des)abigarrado?

Hasta aquí hemos trabajado en el contraste de modelos teóricos y hemos imaginado, a partir de nuestro enfoque, las relaciones entre ellos y sus determinantes históricas y estructurales, así como su posible desenvolvimiento a la luz de la necesidad de que las instituciones se diseñen en sintonía a dichas trayectorias para no sucumbir ante su propio éxito. En el presente punto analizaremos, en el marco de la actual coyuntura sociopolítica boliviana: (i) qué se está proponiendo desde los principales actores políticos en conflicto —Gobierno y regiones— con relación a nuestro objeto de estudio, (ii) cómo se relacionan estas propuestas con las dinámicas históricas estructurales, con la coyuntura actual, cómo manejan las propuestas los modelos analizados y (iii) qué riesgos entrañaría, para la estabilidad social e institucional, la adopción de lo propuesto a la luz de lo analizado teóricamente.

En la línea de René Zavaleta (1983), los ya mencionados intercambios fragmentados y asimétricos que caracterizan las relaciones interétnicas en Bolivia son determinantes fundamentales de lo que él denomina la forma abigarrada de la sociedad boliviana. El mismo autor (1985) nos plantea que en este tipo de sociedades la crisis o su equivalente, la instancia de intensidad, son los únicos momentos en los que se puede

verdaderamente aprehender una formación social que de otro modo aparece de manera dispersa y fragmentada, es decir, como un archipiélago.

Actualmente Bolivia atraviesa por su peor crisis estatal, y en este contexto (re)emergen las históricas fisuras interétnicas e interregionales a la luz de un complejo proceso de modernizaciones inconclusas que se superponen a trayectorias dependientes de larga data. Podemos describir a la actual crisis socio-política boliviana como la conjunción, en un período de tiempo relativamente corto —ocho años— de dos dinámicas históricas superpuestas. Por un lado, el agotamiento de la denominada *democracia pactada* en su posibilidad de canalizar institucionalmente el acelerado y desorganizado cambio socioeconómico y cultural que trajo el proyecto de modernización *neoliberal*. Por otro lado, esta brecha política<sup>4</sup> es tan peculiar y de tal magnitud que ha hecho resurgir otras fracturas sociales devenidas de anteriores proyectos de modernización de larga data, el liberal-oligárquico de fines del siglo XIX e inicios del XX y el nacionalista revolucionario de mediados del último (Rivera, 2003).

Dichas brechas políticas y sus falencias para alcanzar formas comprensivas de modernidad tienen una relación directa con dos constantes o trayectorias dependientes, la alta fragmentación geo-demográfica —relacionada con la complejidad de relaciones interétnicas devenida

---

4 Huntington (1968: 16) plantea que los procesos de modernización son cambios multifacéticos e interconectados en todas las áreas de la estructura de una sociedad. Se caracterizan por un acelerado proceso de movilización social y diferentes grados de desarrollo económico, además de cambios en la base política de la autoridad y las pautas culturales de reproducción simbólica, los cuales —mensurables por el crecimiento del alfabetismo y la educación, la industrialización y la expansión de los medios masivos de comunicación— “amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación [...] socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden”.

del proceso de colonización— y una endémica desigualdad<sup>5</sup>. Ambos ejes se interrelacionan de maneras distintas a nivel inter e intra-regional<sup>6</sup> y étnico para conformar lo que el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2007) ha denominado un “Estado con huecos”.

Si hablamos de las consecuencias políticas de esta *trayectoria dependiente*, el mencionado informe es claro en establecer que implica un conjunto inestable de legitimidades que se negocian de distinta manera y en distintos ámbitos territoriales. Por otro lado, esta legitimidad fragmentada está fuertemente impregnada de clientelismo, ya que la alta y endémica desigualdad es terreno fértil para el surgimiento de estas relaciones desiguales e interdependientes de lealtad política informal (Taylor, 2004). El resultado de esta interconexión de los ejes desigualdad/fragmentación es un conjunto complejo y superpuesto de legitimidades que, sin embargo, han sido afectadas por los distintos procesos de modernización por los que atravesó el país, pero que a su vez, no han podido ser revertidas del todo por éstos y las institucionalidades políticas formales que promovieron.

Esta dinámica histórica configura, en referencia a nuestro objeto de estudio, relaciones interregionales e interétnicas que estarían teñidas por débiles lazos de lealtad inestable entre lo nacional y lo comunitario y/o regional, de acuerdo a la orientación que los procesos de modernización hayan tenido en relación con los actores colectivos. Tanto en el período liberal-oligárquico como en el nacionalista revolucionario, las relaciones interétnicas han estado teñidas de acercamientos y conflictos.

---

5 Nos referimos a una endémica desigualdad porque estaríamos hablando de distintas esferas de desigualdad que se superponen y autorrefuerzan. Es decir, desigualdades económicas, culturales y sociales que se convierten en causa y, a su vez, en efecto de crecientes distancias entre sectores sociales.

6 Hasta la modernización promovida por el nacionalismo revolucionario, el Estado tuvo una intermitente presencia territorial cuyo mayor énfasis geográfico se situaba en lo que el PNUD (2007) denomina el arco estatal, que coincide con las cadenas montañosas subandinas como cuasi-límites de la estatalidad boliviana. Esta lógica se rompe con la denominada marcha al oriente que promovió ese proyecto por recomendación del informe Bohan.

Avancemos ahora en el análisis de las modernizaciones superpuestas en Bolivia.

*En el largo plazo*, es el segundo de estos intentos de modernización el que genera una mayor hibridización y áreas grises de mestizaje asimétrico entre el mundo indígena y el occidental. La necesidad de generar un sujeto nacional mediante la incorporación de los indígenas a la cultura política de la movilización —a través del sindicato—; su incorporación a un proyectado mercado nacional a través de la reforma agraria y su acceso a la propiedad de la tierra; su incursión en la esfera formal de ciudadanía individual, aun cuando de manera pasiva en un principio —con el derecho al voto—; y el proyecto de construcción de una matriz comunicacional común —pretendida por la democratización del acceso a la educación monolingüe vía reforma educativa— tienen un claro efecto en la configuración, especialmente en el área occidental, de esferas de interculturalidad asimétrica.

Si bien ese fue el efecto de las mencionadas medidas, a nivel discursivo y de proyecto de sociedad futura este ciclo modernizador pretendía la homogeneización cultural como presupuesto de la creación de un Estado nacional fuerte y capaz de integrar a su sociedad en las estructuras institucionales y socioeconómicas. Para lograrlo era imprescindible que los indígenas se transformasen en campesinos y los mestizos en obreros; en síntesis, traducir al lenguaje de clase lo que en gran medida era una realidad cultural. La asimetría resultante es el efecto de dicha simplificación en lo formal de la complejidad de base.

Por otro lado, se detecta la necesidad de integrar el Estado en su dimensión regional y se intenta romper por primera vez con la fragmentación territorial de un país que se había desarrollado en los marcos de lo que el IDH denomina *el arco estatal*, que se extiende desde la bifurcación de la cordillera de los Andes, pasando por los valles cochabambinos y el norte de Potosí, hasta llegar a Tarija en el Sur. Si bien por ideología y programa el proyecto nacionalista era altamente centralizador, a la luz de los resultados del informe Bohan —1941— y su diagnóstico, así como su prospectiva sobre qué debería hacer Bolivia para modernizarse, ese Estado centralizador invierte muchos recursos provenientes de la

nacionalización de las minas en la incorporación del oriente a la economía. Se crea la Corporación Boliviana de Fomento y se invierte la mayor parte de esos recursos en la vinculación de Santa Cruz con occidente y también con el norte y el sur del país.

Esta *marcha al oriente* —que se inicia en 1952— empieza a tener verdadera incidencia en el desarrollo de la región hacia inicios de los años setenta, cuando se amplía la frontera agrícola y especialmente durante el primer gobierno de Hugo Banzer, se fomenta esta expansión que trae consigo mayor crecimiento económico, dinamismo demográfico, urbanización y reducción de la pobreza. Sin embargo, y probablemente por la dinámica aislada que caracterizó a la región en los años anteriores a este proyecto, en la cúspide de este primer ciclo expansivo se detecta una falta de maduración política de las elites cruceñas, que no generaron liderazgos regionales consistentes (Calderón, 2003), capaces de promover consensos con las elites occidentales, consensos que quiebren el círculo vicioso de fragmentación/desigualdad.

En síntesis, si bien la modernización del nacionalismo revolucionario fue altamente centralizadora de las decisiones y los recursos y su vínculo con la sociedad se hizo a través de sectores corporativos y no necesariamente territoriales, su proyecto sintonizó con los intereses de las elites cruceñas, generando una dinámica en la cual se sembraban las semillas socioeconómicas del actual impulso autonomista. A su vez, la propia convergencia corporativa del gobierno central y las elites económicas retrasaba la creación de la voluntad política necesaria para hacer de ese particularismo una fuerza capaz de crear tensiones por la redistribución territorial del poder.

Ambas medidas de integración, al estar superpuestas a estas falencias históricas que dificultaron el avance del Estado nacional hacia la apropiación más sólida de su propio territorio, configuran un centro gris de intercambios inestables que convive con extremos claros de particularismos étnicos y regionales, no identificables claramente en actores concretos sino presentes como estratos geológicos en la construcción de las identidades de todos los actores colectivos.

*En el corto plazo*, tres factores interconectados son los que han derivado en la actual crisis sociopolítica boliviana. Primero, el cambio de matriz económica de lo estatal a lo privado tuvo como consecuencia directa el desmantelamiento de las precarias, pero presentes, redes de seguridad social que instauró el nacionalismo. Se redujo el trabajo asalariado y se despidió a miles de empleados mineros; “algunos se insertaron a la actividad agrícola, otros se convirtieron en cooperativistas, mientras que otros se insertaron a la economía de la coca” (PNUD, 2007: 65). Este contingente de nuevos actores, muchos de los cuales migraron a la ciudad de El Alto y Santa Cruz de la Sierra, entre otros destinos urbanos, se constituyeron en la columna vertebral de la informalización de muchas relaciones sociales y políticas. Por otro lado, la economía privada, que nunca alcanzó un crecimiento acorde a las necesidades de empleo de esta población, por su volatilidad y falencias estructurales, se constituyó en una plataforma bastante distinta de relacionamiento con el país, pero particularmente con el mundo.

Segundo, el fenómeno de la globalización, caracterizado por una cada vez más densa red de códigos comunicacionales en el ámbito mundial —relacionados con el incremento de redes informáticas, telefonía móvil, radio y televisión manejada por cárteles mundiales, entre otras características— tuvo un efecto directo en esta ya clara dicotomía entre lo formal y lo informal. Para esquematizar el punto podríamos decir que, si bien Bolivia siempre ha sido altamente desigual, la combinación de cambio social interno y globalización en el ámbito externo hace que los bolivianos de hoy tengan menos códigos comunes y planos de reconocimiento mutuo que los que tenían los bolivianos de hace treinta años. En este sentido, la globalización ha actuado como amplificador de las desigualdades, y no nos referimos necesariamente a las económicas, ya que ese es un debate inconcluso, sino a que las esferas comunicacionales han creado brechas enormes entre los que están dentro del mundo globalizado, que requieren de habilidades y manejo de ciertas simbologías, y los amplios sectores afectados por el cambio social que no los manejan.



La globalización económica produce que algunas regiones, especialmente el oriente, se inserte con mayor efectividad en la economía mundial, mientras que, ante la caída de los precios de los minerales en 1986, el occidente se deprime. Sin embargo, y paradójicamente, otro fenómeno común de este proceso es el de la reacción *antiglobalizadora*, caracterizada por la aparición de redes emergentes en la sociedad civil internacional que reivindican lo local, y con ello las identidades étnicas y regionales. Esto impacta en ambas regiones, dándole un fuerte impulso a la (re)invención de circuitos sociales de naturaleza identitaria.

Tercero, y vinculado a los anteriores, los partidos políticos fallaron en su función intermediadora por factores internos y externos. Desde el punto de vista interno, la forma de hacer política a través del clientelismo, el caudillismo y el patrimonialismo —trayectorias dependientes que no pudieron ser subvertidas por ninguna modernización— dificultó a las organizaciones partidarias el crear estructuras complejas y liderazgos flexibles capaces de adecuarse a dicho cambio social e integrar a los nuevos actores en procesos deliberativos que pudieran absorber el mismo e imaginar nuevas políticas de inclusión social. La territorialización del municipio a través de la Participación Popular, la reforma electoral que instauró las circunscripciones uninominales y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, por otro lado, se constituyen en el contexto institucional que, ante la pérdida de legitimidad del anterior sistema político, facilitaron el empoderamiento de los impulsos políticos regionalistas y étnicos.

Por otro lado, la apertura del país a agendas globales que condicionaban su presencia en el contexto internacional a través de un compromiso con la democracia y el libre mercado, promovido por el Consenso de Washington, pusieron a los partidos ante un gran dilema. Deberían mantener las formas de la democracia liberal pero no podían generar espacios de creación de políticas en los que se discutiera, abiertamente, todos los temas socioeconómicos (Weyland, 2000).

A nivel mundial, de distintas formas y con distintos ritmos y mecanismos, la combinación de estos factores, entendida como el debilitamiento del centro político y el fortalecimiento de agendas económicas

mundiales, tuvo como consecuencia el refuerzo de los particularismos étnicos y comunales. Si ponemos el anterior análisis de la crisis sociopolítica boliviana en estos términos, estaríamos ante la desestructuración del inconcluso proceso de construcción de una identidad nacional mestiza, que promovió el nacionalismo revolucionario y la (re)emergencia de los particularismos de orden étnico-cultural, a los cuales se le han sumado, en parte como respuesta a los primeros, los de tinte regional.

Lo que es relevante para nuestro estudio es que las agendas de lo étnico y de lo regional se han politizado de forma tal que se han convertido en impulsos centrífugos que, en forma de banderas de lucha, esgrimen las partes para legitimar sus posturas. Al hacerlo, se están marcando los clivajes identitarios por sobre los sociales y económicos y, lo que es peor, se están superponiendo estas brechas en actores específicos, lo que nos pone ante el peligro de la pilarización, al crearse límites horizontales dentro y entre regiones del país. Si le sumamos a esto la nueva lucha por el excedente proveniente de los hidrocarburos, erróneamente distribuidos de modo territorial y corporativo, el problema de la inestabilidad política en el país se va transformando en un problema de conflictividad interétnica. En suma, parecemos estar transitando de una altamente compleja sociedad fragmentada en distintos niveles y con distintos clivajes superpuestos, a una sociedad en la que dichos clivajes se empiezan a alinear claramente en actores territorialmente definidos, es decir, a una sociedad segmentada.

En este contexto de etnificación de la política, se debate mucho sobre la autenticidad u originariedad de los grupos étnicos como condiciones previas para la legitimación de los discursos identitarios. Desde los movimientos indígenas de occidente se ha argumentado respecto de la falta de autenticidad de la identidad *camba* que se encuentra detrás del discurso autonomista y de su instrumentalización por parte de grupos de poder. En un lúcido análisis sobre la naturaleza de la construcción de la identidad colectiva cruceña, Claudia Peña (2006) nos advierte correctamente sobre el hecho de que no es una condición necesaria para la creación de las identidades colectivas el reflejar la realidad, sino que las representaciones sociales del *ser cruceño* pretenden darle un sentido a la compleja realidad de la coyuntura. Por otro lado, toda construcción

de identidades pone el acento en determinados hitos históricos, rescata tradiciones, refuerza mitos y héroes con tal de darle límites concretos al colectivo. Por último, esa construcción del *nosotros* siempre se hace en contraposición a un *ellos*, que también se construyen socialmente. Por tanto, el hecho de que en el núcleo del que emana el discurso autonomista estén factores materiales o históricos conducidos desde una elite no impide que aquel haya tenido éxito en traducir esa pugna política en una pugna entre identidades contrapuestas. Lo indígena, después de la hegemonía que tuvo el discurso del mestizaje, también ha tenido que revivir mitos, tradiciones y héroes, y eso no se desmarca de intereses políticos y económicos concretos de elites dirigenciales que instrumentan hábilmente el hecho de que en el mundo de hoy la identidad colectiva es fuente de poder real.

Para efectos de este estudio, lo rescatable es entender que lo identitario está adquiriendo una importancia tal que parece recrear las condiciones de segmentación que ameritaría un rediseño institucional de la democracia que atienda estas relaciones intercomunales. Especialmente porque tanto la identidad indígena como las regionales se están manejando como identidades adscriptivas, ancladas en el pasado y, por ende, dadas, de las cuales se parte y no a las cuales se llega como ejercicio de la autonomía individual. Sin embargo, es importante también entender que dicha dinámica es sólo una parcial lectura de los clivajes sociales que atraviesan nuestra sociedad y que fuertes lazos económicos y sociales de base siguen estando presentes aun cuando no exista un actor político que los encarne.

En una dinámica de alta conflictividad, la mencionada tendencia centrífuga se ha hecho presente en distintos escenarios: el electoral, el de las calles y el mediático-discursivo de modo intermitente y confuso. No es materia de este estudio el camino seguido por la dinámica de la polarización pero sí, a través de sus cristalizaciones propositivas, es decir, del PCO y de los estatutos de los departamentos autonomistas. Identificaremos cómo, dada esta realidad, plantean éstos que deberían conducirse las relaciones interétnicas, a la luz de los modelos analizados en el segundo punto de la segunda parte del trabajo.

## ¿Qué nos proponen el proyecto de Constitución aprobado en Oruro y los estatutos autonómicos?

La mencionada dinámica sociopolítica está marcada por una crisis relacionada con cambios profundos en lo interno e internacional y a las debilidades de las instituciones políticas para canalizar dichos cambios. El resultado de la acumulación de dicha erosión ha sido una brecha entre legalidad y legitimidad en la que distintos segmentos de la sociedad buscaron, en contra de otros, (re)legitimar el Estado a través de la Asamblea Constituyente. La paradoja de ese mecanismo destinado a cerrar la brecha se demostró en el hecho de que la instalada desconfianza con que las partes ingresaron al foro hizo reproducir dentro de ella las fisuras que estaba destinada a cerrar. El resultado de esta dinámica es la existencia de una propuesta de Constitución que refleja una de las visiones de país que estaban en juego. Las otras, en gran medida, han sido sintetizadas en los estatutos autonómicos que cuatro departamentos han elaborado. Si bien no totalmente contrapuestas en términos técnicos, son expresiones de la polarización política que enfrenta el país (Böhrt y Chávez, Böhrt y Torrez Villagómez, 2008).

Como se mencionó antes, dicha polarización va adquiriendo características de polarización identitaria. A la luz de esta realidad, analizaremos el perfil de estos documentos y hasta qué punto reflejan la necesidad de la adopción de un modelo consociativo, del CML o de mecanismos integrativos. Por último, daremos algunos lineamientos sobre el posible rumbo que podrían adoptar las relaciones interétnicas en el país, a la luz de lo analizado.

### **El PCO y los estatutos autonómicos: sus elementos consociativos**

Los mencionados documentos prevén una reforma política que contenga los siguientes elementos consociativos:

- 1) En lo referente a la relación entre Estado, nación y composición étnica:

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
<p>Plantea que el Estado boliviano es un Estado plurinacional comunitario, intercultural y fundado en el pluralismo y el pluralismo jurídico (Art. 1).</p> <p>Establece que dada la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos, el Estado les garantiza su derecho al autogobierno y la autonomía, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la conformación de sus entidades territoriales conforme a la Constitución y la ley (Art. 2).</p> <p>“El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de bolivianas y bolivianos pertenecientes a áreas urbanas, diferentes clases sociales, naciones y pueblos indígenas y afrobolivianos” (Art. 3).</p>	<p>En el Estatuto Autonómico de Santa Cruz (EASC) se considera al pueblo cruceño <b>racionalmente mestizo</b> y se establece la obligación de conservar la cultura y el desarrollo de los pueblos indígenas (Art. 161).</p>	<p>El documento tarijeño plantea a la <b>identidad histórica y cultural</b>, como la base principal del derecho al autogobierno (Art. 2).</p>	<p>No establece la identidad cultural como criterio determinante de su derecho a la autonomía. Sin embargo, hacia adentro, plantea como partes componentes del territorio departamental a las comunidades campesinas y territorios de los pueblos indígenas, respetando sus identidades culturales, usos y costumbres (Art. 3).</p>	<p>No establece la identidad cultural como criterio determinante de su derecho a la autonomía. Tampoco hace referencia expresa al rol de los pueblos indígenas o el pluralismo cultural como factor en la construcción del régimen autonómico. Sin embargo, establece que la identidad regional es un derecho colectivo y es un deber su transmisión entre las generaciones (Art. 9).</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

2) En lo referente a la existencia de un gabinete compartido:

<b>PCO</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tarija</b>	<b>Pando</b>	<b>Beni</b>
Establece una prescripción débil al respecto, al plantear que el Presidente de la República, en la designación de los ministros de su gabinete, respetará el carácter plurinacional y la equidad de género (Art. 173 inc. 22.)	No existen elementos de este tipo.	No existen elementos de este tipo	No existen elementos de este tipo	No existen elementos de este tipo

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

3) En lo referente a la proporcionalidad en la conformación de los órganos de gobierno:

<b>PCO</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tarija</b>	<b>Pando</b>	<b>Beni</b>
No establece una cuota fija para la conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pero plantea que en la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de los pueblos indígenas. Asimismo, establece la creación de circunscripciones especiales indígenas que no atenderán a criterios ni límites	El EASC establece un criterio combinado de representación proporcional en el que ocho de los asambleístas departamentales serían elegidos proporcionalmente, quince representarían a las provincias, por mayoría, y cinco serían representantes de cada uno de los pueblos	El estatuto autonómico de Tarija (EAT) establece que doce de los representantes corresponderían a cada una de las provincias entendidas como circunscripciones binominales, catorce corresponderían a una representación proporcional y tres serían representantes de	No parece contar con criterios de representación proporcional en su asamblea legislativa, ya que los miembros de la misma serán elegidos en circunscripciones uninominales que corresponden a cada una de las secciones de provincia del departamento (Art. 25).	No establece criterios de proporcionalidad claros. La Asamblea departamental estará constituida por tres representantes por provincia, dos elegidos por mayoría y uno por minoría. Existirán dos representantes indígenas y dos campesinos elegidos por usos

*Continuación del cuadro de la pág. 141*

<b>PCO</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tarija</b>	<b>Pando</b>	<b>Beni</b>
<p>geográficos y poblacionales. Sin embargo, los 121 representantes de esta cámara baja serían elegidos por mayoría relativa en circunscripciones uninominales (Arts. 147 y 149).</p> <p>Se establece una cámara territorial de representantes departamentales a ser elegidos proporcionalmente (Art. 149).</p> <p>Se establece una cuota étnica en la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, que estaría compuesto por magistrados representantes de la justicia ordinaria y originaria de modo paritario (Art. 198).</p> <p>El Consejo Electoral Plurinacional estará compuesto por cinco miembros de los cuáles al menos dos serán representantes de los pueblos indígenas (Art. 71).</p>	<p>indígenas del departamento, cuya postulación, aunque no su elección, se haría siguiendo usos y costumbres.</p>	<p>los tres pueblos indígenas del departamento (Art. 69).</p>		<p>y costumbres (Art. 19). Existe, en consecuencia, representación de las minorías étnicas pero el criterio no es proporcional.</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

4) En lo referente al derecho a la autonomía:

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
<p>Se reconoce el derecho a la autonomía departamental con facultades normativas, deliberativas, fiscalizadoras y legislativas (Art. 278). Es decir, se la entiende como derecho al <b>autogobierno</b>.</p> <p>Se prevé la existencia de <b>autonomías indígenas</b> a nivel municipal, regional y de Territorios Indígena Originarios Campesinos. Sin embargo, el reconocimiento de esta cualidad gubernativa va un poco más lejos y la enmarca dentro del ejercicio de la <b>autodeterminación</b> por estas comunidades (Parte tercera, Capítulo séptimo del PCO).</p> <p>En lo que hace a la autonomía funcional, reconoce el carácter oficial de todas las lenguas indígenas, así como la educación plurilingüe (Art. 7) y la obligatoriedad para alcaldes, concejales, prefectos y asambleístas de hablar por lo menos dos idiomas oficiales.</p>	<p>El EASC reconoce la autonomía indígena, pero la subordina a la departamental. Hablando de su ámbito territorial las reconoce enmarcadas en las TCO y establece la posibilidad de la existencia de <b>municipios indígenas</b>. (Art. 151)</p> <p>En lo referente a la autonomía funcional, plantea que los actos oficiales de la administración departamental deben efectuarse en lenguas indígenas.</p>	<p><b>El EAT reconoce tres niveles la autonomía: municipal, provincial y la indígena</b>, considerando ésta en la constitución de su gobierno propio de acuerdo a sus usos y costumbres pero dentro de competencias y recursos que les serán transferidos, en el marco de la unidad departamental y la Constitución. (Art. 103). No establece claramente su estatus como Unidad Político-Administrativa. En lo referente a la autonomía funcional, no les da a las lenguas indígenas categoría oficial pero garantiza su respeto, protección y enseñanza (Art. 6).</p>	<p>El Estatuto autonómico de Pando (EAP) plantea que corresponderá a la Asamblea Departamental el asignar la <b>autonomía a los pueblos indígenas</b> que habiten en la circunscripción departamental (Art. 78).</p> <p>En lo que hace a la autonomía funcional, no oficializa pero reconoce, respeta y promueve la enseñanza de los idiomas de las comunidades indígenas dentro de su jurisdicción (Art. 5).</p>	<p>El Estatuto autonómico del Beni (EAB) reconoce la existencia como <b>municipios autónomos a las TCO</b> y a las comunidades campesinas, en las secciones municipales donde éstas sean mayoritarias. Enmarca sus prerrogativas dentro de lo establecido por el estatuto mismo (Art. 49).</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.



5) En lo referente al derecho de veto:

<b>PCO</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tarija</b>	<b>Pando</b>	<b>Beni</b>
<p>No existe un veto legislativo directo por comunidad étnica. En lo referente a los departamentos autónomos, éstos pueden ejercer eventualmente un veto indirecto dentro del procedimiento legislativo ordinario.</p> <p>Los pueblos indígenas también pueden ejercer un veto débil, expresado en el reconocimiento del derecho a ser consultados de manera previa y obligatoria, por parte del Estado, respecto de la explotación de recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (Art. 30)</p>	<p>El EASC establece el derecho de veto en la elaboración de la ley que establecerá el Régimen Indígena Departamental. Dicho instrumento requiere para su aprobación el voto afirmativo de todos los representantes indígenas (Art. 150).</p>	<p>No establece nada al respecto</p>	<p>No establece nada al respecto</p>	<p>No establece nada al respecto</p>

Fuente: Elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

### **El PCO, los estatutos autonómicos y el CML**

Los mencionados documentos prevén una reforma política que contenga los siguientes elementos del CML:

- 1) En lo referente al reconocimiento de la existencia previa a la colonia de los pueblos indígenas en el territorio nacional:

<b>PCO</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tarija</b>	<b>Pando</b>	<b>Beni</b>
Se reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas y, por ende, sus derechos sobre su territorio, al autogobierno y al respeto de sus instituciones (Art. 2). Se los define como toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española (Art. 30).	No existe dicho reconocimiento	No existe dicho reconocimiento	No existe dicho reconocimiento	No existe dicho reconocimiento

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

## 2) En lo referente a sus derechos sobre el territorio:

<b>PCO</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tarija</b>	<b>Pando</b>	<b>Beni</b>
<p>Se les reconoce el derecho a la territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios y al manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas. Dentro de las competencias de las entidades indígenas autónomas se reconoce sus facultades para gestionar y administrar los recursos naturales renovables y planificar la ocupación del territorio. Asimismo tienen la competencia para la preservación de su hábitat, conforme a sus formas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas (Arts. 30 y 305).</p>	<p>El EASC reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre sus TCO (Art. 92). Dichas instancias ya reconocen el carácter inalienable, inembargable e indivisible de estas extensiones territoriales, pero el estatuto no los eleva al rango de territorio.</p>	<p>El EAT no es claro en reconocer a las TCO como unidades político-administrativas pero avanza al reconocerlas con la categoría de territorio indígena originario (Art. 103).</p>	<p>Plantea que el territorio del departamento se compone, entre otras unidades territoriales, por los territorios de los pueblos indígenas (Art. 3). Sin embargo, en el reconocimiento posterior que hace a la autonomía indígena, no establece explícitamente que ésta se caracterice por el derecho de los pueblos indígenas al territorio (Arts. 78 y 79).</p>	<p>El EAB reconoce a las TCO y las eleva a rango de municipios (Art. 49).</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

3) En lo referente a sus derechos a la autonomía política entendida como libre determinación:

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
<p>La autonomía indígena sería la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la <b>autodeterminación</b>, basada en la consolidación de sus territorios ancestrales y la voluntad de su población expresada en consulta (Arts. 290 y 291). El gobierno de estos territorios se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo o comunidad (Art. 297).</p>	<p>Al estar subordinada a la autonomía departamental, el reconocimiento de la autonomía para los pueblos indígenas no implica un reconocimiento del derecho a la libre determinación</p>	<p>Al estar subordinada a la autonomía departamental, el reconocimiento de la autonomía para los pueblos indígenas no implica un reconocimiento del derecho a la libre determinación.</p>	<p>Al estar subordinada a la autonomía departamental, el reconocimiento de la autonomía para los pueblos indígenas no implica un reconocimiento del derecho a la libre determinación. En todo caso, se plantea que la autonomía del departamento se ejerce en base al principio de <b>autodeterminación</b> (Art. 9 inc.1).</p>	<p>Al estar subordinada a la autonomía departamental, el reconocimiento de la autonomía para los pueblos indígenas no implica un reconocimiento del derecho a la libre determinación</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

## 4) En lo referente al pluralismo jurídico:

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
<p>Se parte de un reconocimiento de que Bolivia como Estado se funda en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico (Art, 1).</p> <p>Se les reconoce el derecho al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión (Art. 30).</p> <p>En el ejercicio de su autonomía, se les otorga la competencia de administrar la justicia indígena campesina originaria en su jurisdicción (Art. 305).</p> <p>La justicia comunitaria se ejercerá de modo que las autoridades encargadas de administrarla apliquen sus principios, valores y procedimientos propios, conocerá todo tipo de relaciones jurídicas protegiendo bienes jurídicos de la comunidad y sus decisiones serán vinculantes, además de no poder ser revisadas por ninguna otra instancia jurisdiccional. Respeto el derecho a la vida y los derechos reconocidos por la Constitución. (Arts. 191, 192 y 193).</p>	<p>Se reconocen los usos y costumbres de los pueblos indígenas pero no se maneja el concepto de pluralismo jurídico. Por tanto, existiría una primacía del derecho departamental sobre la jurisdicción indígena.</p>	<p>Se reconocen los usos y costumbres de los pueblos indígenas pero no se maneja el concepto de pluralismo jurídico. Por tanto, existiría una primacía del derecho departamental sobre la jurisdicción indígena.</p>	<p>Se reconocen los usos y costumbres de los pueblos indígenas pero no se maneja el concepto de pluralismo jurídico. Por tanto, existiría una primacía del derecho departamental sobre la jurisdicción indígena.</p>	<p>Se reconocen los usos y costumbres de los pueblos indígenas pero no se maneja el concepto de pluralismo jurídico. Por tanto, existiría una primacía del derecho departamental sobre la jurisdicción indígena.</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

## El PCO, los estatutos autonómicos y sus elementos integrativos

Los mencionados documentos prevén una reforma política que contenga los siguientes elementos integrativos:

- 1) En el nivel de la creación de espacios de articulación interétnica en la sociedad civil:

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
<p>Si bien concibe al Estado como plurinacional, también establece el carácter <b>intercultural</b> (Art. 1). Abre las puertas para la inclusión de la democracia deliberativa como mecanismo de adopción de decisiones colectivas al reconocerle este carácter a las asambleas y cabildos (Art. 11). Sin embargo, no establece claramente que este mecanismo será utilizado para fomentar las relaciones interculturales. Establece el carácter intercultural de la educación y que ésta fomentará el civismo y el diálogo intercultural (Arts. 78 y 79). En lo referente a su tratamiento de las culturas</p>	<p>El EASC instituye el <b>diálogo departamental</b> como mecanismo de concertación público-privada para el diseño de políticas públicas (Art. 73).</p>	<p>En su anterior versión, vale decir en su etapa de proyecto, el documento tarijeño creaba las instancias institucionales de participación y control social, promoviendo así la participación social a través de los <b>comités de desarrollo</b> en las secciones de provincia y el departamento como tal. Se las reconocía como instancias de derecho y se les atribuía la potestad de promover el diálogo, la deliberación y la concertación para la planificación del desarrollo, el control social y la <b>prevención y solución</b></p>	<p>No crea ningún espacio de articulación interétnica en la sociedad civil.</p>	<p>En lo referente a la temática agraria, el EAB crea la Comisión Agraria Departamental, un órgano público-privado encargado de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras. Estará conformado paritariamente por representantes del gobierno departamental, el sector productivo, campesinos y pueblos indígenas (Art. CAD).</p>

Continuación del cuadro de la pág. 149

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
(Sección III, Capítulo sexto) establece que la diversidad constituye la base del Estado Plurinacional Comunitario y que la <b>interculturalidad</b> es el instrumento para la <b>cohesión y convivencia armónica</b> entre pueblos y naciones (Art. 99).		<b>de conflictos</b> (Arts. 40 y 41). El actual EAT ha eliminado dichas instancias y no contiene ninguna fórmula institucional de deliberación público-privada.		

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

2) En lo referente a la existencia de un diseño electoral que favorezca la creación de plataformas interétnicas:

PCO	Santa Cruz	Tarija	Pando	Beni
Plantea la existencia de una cámara legislativa territorial que representaría a los departamentos autónomos y no autónomos, cuyos representantes serían elegidos por criterios de proporcionalidad poblacional.	Más allá de contrapesar la representación indígena y la provincial con un criterio proporcional, no se detecta la intención de generar incentivos específicos para el fortalecimiento de plataformas políticas interétnicas.	Más allá de contrapesar la representación indígena y la provincial con un criterio proporcional, no se detecta la intención de generar incentivos específicos para el fortalecimiento de plataformas políticas interétnicas.	No se detecta ningún intento expreso por crear plataformas políticas interétnicas a partir del diseño electoral.	No se detecta ningún intento expreso por crear plataformas políticas interétnicas a partir del diseño electoral.

## Balance del PCO

Podemos afirmar, a la luz de lo analizado, que el PCO es una combinación de un modelo consociativo y del CML, atemperados por algunos elementos integrativos, ante todo declarativos, al no contar con mecanismos institucionales concretos que los desarrollen. Más aun, existen otros elementos que fomentan la democracia de mayorías con un sesgo hacia la sobrerrepresentación indígena. Se detecta una combinación de los instrumentos propuestos que nos pone ante un posible escenario de fragmentación en el nivel intermedio y de segmentación que favorece a lo indígena en el nivel nacional. Se hace dicho diagnóstico en base a los siguientes elementos:

- a) Se detecta una tendencia hacia la segmentación política nacional como reflejo de la fragmentación subnacional. La existencia paralela de distintos niveles de autonomía indígena con autonomías departamentales es esencial para generar espacios de empoderamiento y visibilización de estas identidades colectivas. Sin embargo, requieren de una articulación en el centro político. En ese sentido, en el momento en que las circunscripciones electorales para conformar la asamblea legislativa privilegian a las mayorías simples, el tránsito entre la autonomía y la toma de decisiones colectivas nacionales se segmenta, más aun si le sumamos a esto la existencia de circunscripciones especiales indígenas. Los intereses territorializados se trasladarían al nivel nacional y se vaciaría el centro político. El hecho de la existencia de proporcionalidad en la elección de la cámara territorial atempera pero no soluciona el problema, ya que por su naturaleza dicha cámara busca justamente el contrapeso de los intereses del electorado general en pro de los de las regiones. Si existe un refuerzo de lo territorial en ambas cámaras, el centro político parece destinado a vaciarse y dar lugar a tendencias centrífugas.
- b) Se detecta una dualidad transversal en lo que hace a la ciudadanía, no en su faceta de base, es decir en el acceso a los derechos políticos, sino en el derecho al ejercicio activo de los mismos, es decir, el derecho a ser representante. Está claro que el ejercicio



de la autonomía territorial le da ciertos límites a este derecho —el vivir en la circunscripción, por ejemplo— y también es obvio que en el caso de las autonomías indígenas este elemento tiene una carga étnica. Sin embargo, el problema se repite en el tránsito entre lo subnacional y lo nacional. El momento en que los únicos requisitos necesarios para formar parte de un cuerpo colegiado de interés nacional —como el Tribunal Constitucional o el futuro Consejo Electoral— sea para algunos de sus miembros el ser representante indígena, y el momento en que todo servidor público para ejercer dicha condición necesite obligatoriamente hablar dos lenguas oficiales, se produce un desequilibrio en los criterios para el ejercicio de la ciudadanía activa. Para algunos ese criterio sería el del origen étnico y para otros, el de la probidad profesional.

- c) Se detecta el peligro del quiebre de la unidad jurisdiccional. Dada la posibilidad de ejercer la administración de justicia, pero también de crear derecho sustantivo en las instancias donde se reconozca la autonomía indígena y su blindaje ante cualquier control de constitucionalidad, el hecho de que deba someterse en principio a la Constitución no tendría un correlato real en los hechos. Justamente ese es el rol del Poder Judicial: reencauzar en la legalidad los actos que se desvíen de sus prescripciones. Nos preguntamos, en consecuencia, ¿cuál el sentido de la existencia de un Tribunal Constitucional con paridad étnica, si no puede ejercer control sobre la jurisdicción indígena? El PCO sólo establece que la jurisdicción indígena consultará ante el Tribunal Constitucional o resolverá conflictos de competencias entre sistemas, pero no prevé ningún mecanismo jurisdiccional para controlar su accionar ante apelaciones de los ciudadanos.

Pero los problemas no concluyen ahí. Si estamos hablando de una esfera de derecho distinta, estamos hablando también del derecho penal, de establecer qué es ilícito y de sancionarlo. Sin caer en el debate sobre la pena de muerte, ya que el PCO reconoce que en principio defiende la vida, de todas formas estaríamos ante situaciones que serían delito en algunas comunidades indígenas y no

para el sistema ordinario, y viceversa. Es decir que estamos ante un federalismo jurídico sólo comparable con el norteamericano. La pregunta ahí es cuál es el criterio jurisdiccional que prima: ¿el territorio? ¿la pertenencia a un determinado grupo étnico?

Por último, el caso del derecho penal y su aplicación diferenciada nos presenta también problemas en la acepción de ciudadanía. Muchos dirán, citando nuestro propio ejemplo, que los estados federales no tienen problemas para su administración territorializada, pero también está claro que en esos países estamos hablando de un sistema que tiene una misma tradición jurídica. Siendo el derecho penal la máxima limitante que el Estado le puede hacer a los derechos individuales, queda la pregunta de ¿cómo un país en el que conviven dos tradiciones jurídicas, con distintos criterios para establecer lo ilícito y en ejercicio de autonomías territoriales, pueden aquellas convivir garantizándole a sus ciudadanos seguridad jurídica? En territorios con autonomía indígena, ¿los derechos colectivos pesan más que los individuales?<sup>7</sup>

- d) Que existe un desequilibrio a favor de una democracia mayoritaria se hace más evidente al establecer el PCO que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y los jueces agroambientales serán elegidos por voto directo mediante postulación meritoria de la Asamblea Plurinacional. A su vez, ésta es elegida, en su mayor parte, en circunscripciones territoriales donde prima la mayoría relativa. Estamos ante una tendencia hacia una democracia segmentada, pero que privilegia el mayoritarismo en lo nacional. Más aun si consideramos el hecho de que la Constitución puede ser reformada a través de una mayoría absoluta en un período constitucional. Esto desvirtúa totalmente la idea del diseño consociativo que usa la segmentación para proteger a las minorías y no para privilegiar a las mayorías<sup>8</sup>.

---

7 Este parece haber sido un punto de coincidencia entre los analistas que comentaron el trabajo en el taller de FES-ILDIS. Ver las inquietudes de Carlos Alarcón, Ramiro Molina y Carlos Romero en la memoria del mismo.

8 Ver el trabajo de Diego Ayo en este libro.

- e) Existe un manejo descuidado de los términos *autodeterminación y libre determinación*. Ambos términos son muy polémicos para el derecho internacional público y pueden dar lugar a posteriores susceptibilidades y/o interpretaciones secesionistas. Más aun si se los utiliza a la luz de una concepción *plurinacional* del Estado. Nación y autodeterminación son términos que, combinados, han sido el combustible para más de una guerra de secesión.

## Balance de los estatutos autonómicos

Considerando que los estatutos tienen bastantes diferencias entre sí, podemos identificar ciertas bases comunes en nuestro objeto de estudio. Si bien incorporan algunos elementos consociativos en la conformación de sus asambleas legislativas, en general no podríamos decir que su diseño es el de un modelo consociativo que busque el poder compartido entre grupos étnicos. Del mismo modo, sus prescripciones en lo que hace al CML son bastante débiles. Si hablamos de instrumentos integrativos, no existe una delimitación del diseño que busque directamente ese objetivo, pero se acerca más a dicho modelo que el PCO. Estaríamos en un escenario que plantea equilibrios democráticos en los que lo indígena parece estar más subordinado y fragmentado que integrado debido a que:

- a) Se detecta una subordinación del nivel autónomo indígena con respecto del nivel departamental. El problema radica en que existe una vaguedad en la definición del carecer concreto que adoptaría este espacio territorial como unidad político-administrativa. Ya sea que se eleve a rango de municipios indígenas a las TCO o que se creen nuevos municipios indígenas, dicha autonomía debería constituir un límite inferior (Rojas Ortuste, 2006) para la autonomía departamental, que en adelante se relacionaría con estas autonomías indígenas en base a la coordinación y no a la subordinación de las mismas, cosa que actualmente sucede en los estatutos. Con ese reconocimiento hecho, el siguiente paso sería el del diseño de algunas otras instancias de poder compartido dentro del departamento. Si se complementa el actual diseño

con instancias jurisdiccionales de solución de controversias que funcionen como controles mutuos de defensa de derechos de minorías, las propuestas autonómicas parecerían tener un carácter mucho más consociativo que el PCO.

- b) El EASC parece abrir una puerta muy interesante en lo que hace a las provisiones de manejo de la pluralidad lingüística en el departamento. Al oficializar las lenguas nativas y hacer que la documentación del departamento se maneje en dichos idiomas, se está creando un impulso de autonomía funcional pero a su vez de integración intradepartamental, lo cual se articula con el reconocimiento, como oficiales, de las 36 lenguas nativas que hace el PCO para el ámbito nacional. Si hablamos de la construcción de ciudadanía, esto no implica que las personas que opten por ocupar cargos públicos estén incentivadas, mas no obligadas, a conocer más de una lengua. Esto deja abierta la ventana de oportunidad para que la competencia meritocrática le dé, de modo general y abierto, más puntos a postulantes que manejen dos o más idiomas indígenas, en base siempre a un piso mínimo de igualdad ciudadana.
- c) En cuanto a la variable cualitativa de reconocer la institucionalidad indígena como constitutiva de la continuidad histórica y la supervivencia de las comunidades indígenas, no existen previsiones claras al respecto en los estatutos y no se hace un reconocimiento en esos términos. Más allá del reconocimiento del derecho al territorio, no se trata el hecho de que este nivel de autonomía implica un reconocimiento del derecho a la libre determinación, ni se menciona el reconocimiento al ejercicio de la administración de justicia bajo usos y costumbres como el reconocimiento de un pluralismo jurídico. Ya mencionamos la complicación que implican estos reconocimientos para la integración política, pero ignorarlos del todo y no encontrar fórmulas intermedias para su integración puede generar un fuerte riesgo de “guetización” o aislamiento de estas comunidades de la vida institucional y cívica de los departamentos y, por ende, de la vida nacional.

- d) Se vuelve a detectar un manejo indistinto y peligroso del término autodeterminación en el EAP y el EAB, lo cual acarrea el mismo peligro de susceptibilidades e interpretaciones secesionistas de la autonomía departamental. También llama la atención la apelación a caracterizaciones raciales —como *pueblo racialmente mestizo*— de su población que hace el EASC. Por último, en todos los casos se detecta la creación de una especie de subciudadanía departamental, detrás del uso curioso que se le da al concepto de *condición política* de cruceño/cruceña, pandino/pandina, tarijeño/tarijeña, que llega al extremo de la verdadera creación de una ciudadanía beniana, con ramificaciones incluso internacionales. El uso irresponsable de términos como raza, condición política, ciudadanía plural y autodeterminación ha sido, como nos muestran innumerables ejemplos históricos, un ingrediente más que explosivo en el estallido de conflictos interétnicos. Es fundamental encauzar estos términos dentro de un manejo conceptual y jurídico más acertado, para evitar ese riesgo.

## Tercera parte

### **Constituciones comparadas Diferentes dinámicas históricas, diferentes manejos institucionales de las relaciones interétnicas**

Como se vio en la primera parte, el análisis de los modelos consociativo, integrativo y el CML tiene por objeto resaltar el hecho de que cada sociedad encarna, de distintas maneras y a distintos ritmos, un conjunto de cambiantes relaciones entre segmentos que a su vez evolucionan en su construcción de identidad. Muchas veces esos clivajes parecen dormidos y otras se despiertan y mutan para hacerse relevantes. Las instituciones democráticas, encargadas de absorber y canalizar dichas tensiones de modo pacífico, deberán adaptarse a dichos cambios para poder cumplir con sus objetivos.

También analizamos las críticas que se le han hecho al modelo consociativo en base a este tipo de argumentos, y hemos visibilizado teóricamente la forma en la que los modelos responden a particulares clivajes y su dinámica histórica. A continuación, para hacer más esquemático dicho argumento, comparamos el PCO con cuatro constituciones que, desde nuestra perspectiva, transitan desde lo consociativo, pasan por distintas formas de CML y terminan por reconocer la necesidad de integración (esta lógica está inserta en la tabla que recorre las mencionadas

categorías, de izquierda a derecha, para contrastarse, por último, con el PCO).

Bélgica es un modelo casi perfecto de democracia consociativa y es un caso infaltable para aquel que esté interesado en estudiar su funcionamiento en la práctica. Además de reunir las condiciones que Lijphart establece como necesarias para la adopción del modelo, también cumple con la mayoría de las que son favorables. Está compuesta por dos grandes comunidades lingüísticas, no desiguales económicamente y cuyas elites compiten centrífugamente hace décadas, situadas en territorios identificables y con una muy pequeña comunidad germanófona terciando en la ecuación.

Posteriormente tenemos al Ecuador, un caso bastante similar al boliviano, con una numerosa población indígena y una reciente historia de reemergencia de dicha identidad encarnada por fuertes movimientos sociales, en el contexto de una marcada pérdida de legitimidad del sistema político. Es un país también unitario y se ha embarcado en procesos de descentralización parecidos al boliviano. Por último, lo más interesante es que las principales reformas en lo que hace al reconocimiento de derechos indígenas son producto de una Asamblea Constituyente que fue una respuesta a su profunda crisis sociopolítica.

En tercer lugar tenemos a México, un país con una enorme población indígena pero que proporcionalmente ronda el diez por ciento del total. Después de experimentar procesos de inestabilidad política ligados al reclamo del reconocimiento de los derechos indígenas e incluso la insurgencia de una guerrilla, el EZLN, se embarcó en el reconocimiento pionero de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Lo interesante del caso aquí es que, si bien existe un reconocimiento constitucional de todos aquellos derechos, su verdadera implementación ha sido delegada al ámbito subnacional, ya que es un país federal.

Por último está Sudáfrica, un país en el que una minoría blanca institucionalizó durante muchos años la exclusión de las mayorías negras mediante el régimen del apartheid. Sin embargo, entre 1994 y 1996 se embarcó en una profunda reforma constitucional destinada a generar

inclusión con estabilidad política, tratando de revertir las pasadas injusticias.

Como puede observarse, estamos ante países cuyas estructuras demográficas y socioeconómicas y las trayectorias históricas de sus conflictivas relaciones interétnicas han generado distintas respuestas democráticas para atender las particularidades de sus clivajes. Las siguientes tablas comparan, a la luz de los criterios básicos de la democracia consociativa, la forma en la que sus constituciones tratan la relación entre Estado, nación y composición étnica de la sociedad. El objetivo es dar cuenta de hasta qué punto éstos se acercan o se alejan del modelo y qué alternativas utilizan.

Al comparar los cuatro casos con lo que propone el PCO podremos tener una adecuada radiografía sobre lo que caracteriza, en relación con los modelos teóricos aquí tratados, a dicho proyecto de Constitución. Para el efecto, se plantean las categorías y subcategorías características del modelo consociativo en forma de preguntas, a las cuales responden afirmativa o negativamente las cartas fundamentales. Dichas respuestas nos ilustran sobre la cercanía o lejanía del diseño institucional del país en cuestión respecto del modelo consociativo y su cercanía con el CML o el modelo integrativo.

Si bien los tres primeros casos establecen una relación entre lo plural de su sociedad y el Estado, existen diferencias también entre ellos. Bélgica no toma el tema de la nación en sentido sociológico como constitutiva de su Estado. Su referencia al mismo es más institucional al definirlo como Estado federal, cuyo federalismo estaría directamente ligado a la existencia de tres comunidades lingüísticas diferenciadas en su territorio. Por su parte el Ecuador define a su Estado como pluricultural y multiétnico, es decir, planteando que las estructuras institucionales del mismo reconocen y responden a esa realidad plural. Si bien durante la Asamblea Constituyente llevada a cabo en 1998 el planteamiento del movimiento indígena ecuatoriano —el CONAIE— y el partido que lo representó —Pachakuti— era el de avanzar hacia el establecimiento de un Estado plurinacional, la salida adoptada por el foro constituyente fue la que derivó de la negociación entre estos movimientos y los otros partidos representados (Andolina, 2003).



## Estado, nación y composición étnica

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
¿Se define al Estado en función a las características étnico-lingüísticas de su población? Si es así, ¿Cómo se lo define?	<p>Art. 1. “Bélgica es un Estado Federal compuesto por comunidades y regiones.”</p> <p>Art. 2. “Bélgica comprende tres comunidades: la comunidad francesa, la comunidad flamenca y la comunidad germanófona”.</p>	<p>Art. 1 “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, <b>pluricultural y multiétnico...</b>”</p>	<p>Art. 2° “La nación mexicana es única e indivisible. <b>La nación tiene una composición pluricultural</b> sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del</p>	<p>En su preámbulo establece que el pueblo sudafricano reconoce las injusticias del pasado y honra a los que las sufrieron en el pasado, respeta a todos aquellos que trabajaron para desarrollar el país y cree que Sudáfrica les pertenece a todos los que creen en ella, unida en su diversidad.</p>	<p>Plantea que el <b>Estado boliviano en un Estado plurinacional</b> comunitario, intercultural y fundado en el pluralismo y el pluralismo jurídico (Art. 1). Establece que, dada la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos, el Estado les</p>
	Sí	Sí	Sí	No	Sí

Continuación del cuadro de la pág. 160

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
			<p>país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. .”</p>	<p><b>El pueblo adopta esa constitución</b> para curar las divisiones del pasado y establecer una sociedad basada en los valores democráticos, la justicia social y los derechos fundamentales.</p>	<p>garantiza su derecho al autogobierno y la autonomía, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la conformación de sus entidades territoriales conforme a la Constitución y la ley (Art. 2). El pueblo boliviano está conformado por la totalidad de bolivianos y bolivianas pertenecientes a áreas urbanas, diferentes clases sociales, naciones y pueblos indígenas y afrobolivianos (Art. 3).</p>

Fuente: elaboración propia en base al PCO y los estatutos autonómicos consultados.

México sí habla de la existencia de una nación mexicana, la cual es de carácter pluricultural, debido a la fuerte carga en la cultura institucional del país del nacionalismo que se generó en su revolución. México habría avanzado, dadas las circunstancias actuales, de la nación mestiza a la nación plural que reconoce la preexistencia y los derechos de los pueblos indígenas. Por último, y a diferencia de los anteriores, Sudáfrica no hace ninguna referencia a la relación que pueda existir entre el Estado y su composición étnica y mucho menos al correlato que esto pueda tener en el tratamiento del concepto de nación en sentido sociológico. Claro está que, sin embargo, reconoce que existieron divisiones injustas de esta índole en el pasado, pero parece entender que su superación será a través de la construcción de un Estado democrático con ciudadanía cívica.

Ninguna de estas constituciones utiliza el concepto de nación en sentido sociológico como referente de la construcción del Estado en sentido institucional. Todas, sin embargo, están de acuerdo en ser sociedades plurales y las tres primeras, en el hecho de la necesidad de que las instituciones del Estado reconozcan dicho pluralismo como base para la profundización del régimen democrático. Por su parte, el PCO establece una especie de corte transversal en el que la nación plural, en sentido sociológico, sí debería condicionar el diseño institucional del Estado en todos sus niveles, tanto territoriales como funcionales. Para el efecto, combina elementos principistas del modelo consociativo —el pluralismo étnico, políticamente institucionalizado— y el CML —la noción de preexistencia de los pueblos indígenas y su cultura—.

En este enunciado, está claro el porqué Bélgica es un caso típico consociativo al establecer una composición paritaria del gabinete de gobierno en base a representación lingüística. En los otros casos, el gabinete se compone de miembros que representan a las principales fuerzas políticas en el gobierno. Por su parte, el PCO apela a las consideraciones.

## Gabinetes compartidos

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
¿El gabinete está conformado en función a criterios de representación étnico-lingüística?	Sí	Sí	Sí	No	Débilmente
Gabinetes de Coalición interétnica	Art. 99 “El Consejo de ministros está formado como máximo por 15 miembros. Con excepción del Primer Ministro, el Consejo de Ministros está integrado por tantos ministros de expresión francesa como de expresión holandesa”.	Los ministros sólo deben cumplir con el requisito de gozar de los derechos políticos comunes a los ecuatorianos y tener 30 años cumplidos (Art. 177). El Presidente los nombra en función a su filiación política.	A los secretaríos de despacho sólo deben cumplir con el requisito de gozar de los derechos políticos comunes a los mexicanos y tener 30 años cumplidos (Art 91). El Presidente los nombra en función a su filiación política.	El gabinete está compuesto por un número flexible de miembros de los cuales la gran mayoría son miembros de la Asamblea Nacional —legislativo— y el Presidente puede elegir un máximo de dos ministros externos (Art 91). El criterio de selección es político.	Establece una prescripción débil al respecto, al plantear que el Presidente de la República, en la designación de los Ministros de su gabinete, respetará el carácter plurinacional y la equidad de género (Art. 173 inciso 22).

Fuente: elaboración propia en base a las Constituciones consultadas.

## Proporcionalidad

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
¿Existe proporcionalidad, en base a criterios étnico-lingüísticos, en la conformación de los órganos estatales?					
Órgano Legislativo	Sí	Sí	Sí	No	No, se inclina por un sistema mayoritario y segmentado
	<p>Art. 43 “...los miembros electivos de cada cámara se distribuirán en un grupo lingüístico francés y otro holandés conforme a ley.”</p> <p>Art. 67 “...el Senado nacional estará compuesto por 71 senadores, de los que: 1.1. veinticinco senadores elegi-</p>	<p>Art 126 “La función legislativa será ejercida por el Congreso Nacional...Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil o fracción que pase de ciento cincuenta mil”.</p> <p>Existe la combinación de un sistema</p>	<p>Art 52 “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante</p>	<p>Está compuesto por una Asamblea Nacional que equivale a una cámara baja y el Consejo Nacional de las Provincias que equivale a un senado al constituirse en una cámara territorial. La primera está compuesta por miembros electos por representación proporcional. La segunda la componen 10 representantes</p>	<p>No establece una cuota fija para la conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional pero plantea que en la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de los pueblos indígenas. Asimismo establece la creación de circunscripciones especiales indígenas que no atenderán a</p>

Continuación del cuadro de la pág. 164

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>dos conforme al artículo 61, por el colegio electoral holandes.</p> <p>1.2. veinticinco senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral francés.</p> <p>1.3. diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Flamenca...</p> <p>1.4. diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad francesa</p>	<p>de mayorías y uno proporcional pero de criterio territorial y no étnico para la conformación de su única cámara.</p> <p>No, pero se reconocen ciertas autoridades a nivel comunal.</p> <p>Los tribunales que componen la estructura jurisdiccional nacional no están compuestos por miembros elegidos en función a su procedencia étnico-lingüística.</p> <p>Sin embargo:</p> <p>Art. 191.</p> <p>“...Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando</p>	<p>el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.</p> <p>Art. 53</p> <p>“...se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.</p> <p>Art. 56</p> <p>“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de elección mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría...”.</p>	<p>de cada provincia: 4 especiales entre los que cuentan el primer de la provincia y tres representantes del legislativo provincial cuyos cargos en el Consejo son no permanentes; los otros 6 son elegidos por el mismo legislativo provincial, pueden ser miembros del mismo o externos a él y deben representar el pluralismo político del mismo y a sus minorías. Dicho legislativo provincial es a su vez electo por representación proporcional.</p> <p>Cada provincia de las 9 tiene un voto en el congreso y las leyes ordinarias se aprueban con el voto afirmativo de</p>	<p>criterios ni límites geográficos y poblacionales. Sin embargo, los 121 representantes de esta Cámara Baja serían elegidos por mayoría relativa en circunscripciones uninominales (Arts. 147 y 149).</p> <p>Se establece una cámara territorial de representantes a ser elegidos proporcionalmente (Art. 149).</p>

Continuación del cuadro de la pág. 165

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>1.5. un senador designado de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad germanófona".</p> <p>Los diputados son elegidos por representación proporcional en distritos electorales territoriales (Art. 63).</p>	<p>normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La Ley hará compatibles aquellas funciones con el sistema judicial nacional".</p>	<p>Se combinan el sistema proporcional y el mayoritario en función al criterio territorial y no al criterio étnico para la conformación del Congreso.</p>	<p>5 de ellas (Arts. 60, 61, 65 y 105).</p> <p>En suma, no existe criterio de representatividad proporcional étnica en el legislativo sudafricano sin esto significar que implícitamente, se reconoce y representa a las minorías y a las provincias.</p>	
<p><b>Órgano Judicial</b></p>	<p><b>Sí</b></p> <p>Existe un Tribunal Superior de Justicia para toda Bélgica que es independiente de cualquier otro poder. Sin embargo, el Art. 151 establece que:</p>		<p><b>No, pero se reconocen ciertas autoridades a nivel local.</b></p> <p>Los tribunales que componen la estructura jurisdiccional nacional no están compuestos por miembros elegidos en función a su procedencia étnico-lingüística.</p>	<p><b>No, pero se reconocen ciertas autoridades a nivel local.</b></p> <p>Ninguno de sus componentes: La Corte Constitucional, La Suprema Corte de Apelaciones, las Altas Cortes o La Corte de los Magistrados se compone de miembros</p>	<p><b>Parcialmente</b></p> <p>Se establece una cuota étnica en la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, que estaría compuesto por magistrados representantes de la</p>

Continuación del cuadro de la pág. 166

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>“El Tribunal Superior de Justicia se compone de un colegio francófono y otro de habla flamenca. Cada colegio comprende un número igual de miembros y se compone de forma paritaria, de una parte jueces y oficiales del ministerio público elegidos directamente por sus pares en las condiciones y según queda determinado por ley, y de otra parte, otros miembros nombrados por el Senado por mayoría de dos tercios expresados, en las condiciones fijadas por ley”.</p>		<p>Sin embargo: Art. 2º. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas...a: II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La Ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p>	<p>bros electos en función a criterios de representación étnico-lingüística. Sin embargo, se reconoce el rol de los líderes tradicionales para aplicar sus usos y costumbres en sus comunidades, las cuales deberán ser insertas en el sistema jurídico nacional, sujetas siempre a la Constitución (Art. 211 y 212).</p>	<p>justicia ordinaria y originaria de modo paritario (Art. 198). El Consejo Electoral Plurinacional estará compuesto por cinco miembros de los cuales al menos dos serán representantes de los pueblos indígenas (Art. 71).</p>

Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones consultadas.



En lo que se refiere al Órgano Legislativo, es de nuevo el caso belga el que plantea un consociativismo clásico, especialmente en lo que hace a la Cámara Territorial, la que tiene una composición por comunidad lingüística cerrada. Respecto a la Cámara Baja, la representación es proporcional y de acuerdo a distritos también comunales, lo que hace de éste un sistema que privilegia la representación de minorías. En los otros casos se combina el sistema mayoritario con el proporcional, especialmente para las cámaras territoriales en México y Sudáfrica. Si bien este sistema pretende equilibrar mayorías y minorías, el criterio para la delimitación electoral es siempre político y no étnico, sin que esto signifique que, de modo indirecto, minorías indígenas o grupos étnicos determinados no sean beneficiados por el sistema.

El PCO, por su parte, establece un sistema electoral de circunscripciones uninominales en las que se eligen representantes por mayoría simple. Paralelamente, se establece la creación de circunscripciones especiales indígenas. Esta particular combinación simultánea de mecanismos de privilegio de mayorías y minorías nos pone ante la doble representación de sectores indígenas y ante una segmentación del electorado que privilegia a este sector por sobre el no indígena<sup>9</sup>. Este diseño va mucho más allá del diseño consociativo y no parece buscar el poder compartido sino más bien la hegemonía.

Ya en lo que hace al Órgano Judicial encontramos fundamentales diferencias con el caso belga, donde el criterio es la paridad en la composición del Tribunal Supremo, con el objeto de que ambas comunidades estén representadas en el mismo. El fin es el del equilibrio político, al ser dicho órgano fundamental para la solución de controversias de esa índole. En las otras tres Constituciones tenemos el reconocimiento, dentro de la estructura jurisdiccional, de autoridades que administran justicia en función a sus usos y costumbres. Aquí el criterio no es político sino que, en la línea del CML, es el de reconocer la existencia de una tradición jurídica precolonial u originaria que el Estado reconoce, pero bajo límites constitucionales y de derecho internacional.

---

9 Ver el trabajo de Diego Ayo en este libro.

Por supuesto que el reconocimiento del pluralismo jurídico es dar un paso más allá a este respecto. El caso boliviano muestra nuevamente una combinación entre el reconocimiento de la justicia originaria que plantea el CML y la paridad jurisdiccional del modelo consociativo. De nuevo estamos ante una segmentación transversal del sistema de justicia nacional, como reflejo de la existencia de dos tradiciones jurídicas distintas en un mismo territorio. Una segmentación de este tipo no tiene similar en el mundo y nos pone ante la enorme dificultad de conciliar dos sistemas de justicia en una jurisdicción territorial nacional.

Detrás de esta distinción se encuentran clivajes distintos: en el caso belga, el de una sociedad segmentada en lo horizontal con elites políticas mutuamente excluyentes, y en los casos ecuatoriano y mexicano tenemos sociedades altamente desiguales en las que existe un interculturalismo asimétrico y formas subordinadas de reproducción cultural, relacionadas con un particular pasado colonial. Ese es también el caso boliviano, pero la polarización política que se ha etnificado en los últimos tiempos nos pone ante esta sui géneris propuesta.

## Autonomía

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
¿Existen esferas de autonomía en función a criterios étnico-lingüísticos?	<p><b>Sí</b></p> <p>Establece que Bélgica es un Estado federal compuesto por comunidades y regiones. Las comunidades francesas, flamencas y germanófonas; las regiones valona, flamencas y de Bruselas. Por otro lado, cuenta con cuatro regiones lingüísticas: de lengua francesa, de lengua holandesa, de lengua germana y la región bilingüe de Bruselas-capital.</p> <p>El Estado federal solo puede ejercer las competencias que le asigne la</p>	<p><b>Relativa</b></p> <p>Establece la existencia de circunscripciones territoriales indígenas sin establecer su derecho a la autonomía de forma explícita. (Arts. 224 y 228).</p>	<p><b>Relativa</b></p> <p>Art. 2º. “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a la <b>libre determinación</b> en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional [...] El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en [...] este artículo, crite-</p>	<p><b>No</b></p> <p>En la República Sudáfrica el gobierno se constituye por las <b>esferas nacional, provincial y local que actúan de manera distintiva, interrelacionada e interdependiente</b> (Art.40. inc. i) y siguientes). Por tanto, las esferas de autonomía se establecen en función a criterios territoriales y no étnico-lingüísticos, aunque eso no implica que ciertas provincias y/o municipios tengan</p>	<p><b>Sí</b></p> <p>Se prevé la existencia de autonomías indígenas a nivel municipal, regional y de territorios indígenas originarios campesinos. Sin embargo, el reconocimiento de esta cualidad gubernativa va un poco más lejos y la enmarca dentro del ejercicio, de estas comunidades, de la <b>autodeterminación</b> (Parte tercera, Capítulo séptimo del PCO). Dicha esfera de autonomía convivirá con autonomías departamentales,</p>
Territorial					

Continuación del cuadro de la pág. 170

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>Constitución y las restantes serán adoptadas por las comunidades o las regiones (Arts. 4, 35, 38 y 39). Los límites territoriales coinciden con los étnico-lingüísticos.</p>		<p>rios etnolingüísticos de asentamiento físico”.</p>	<p>una base étnica homogénea.</p>	<p>municipales y provinciales (Art. 270).</p>
<p><b>¿Qué competencias se les transfieren?</b></p>	<p>A los consejos de las comunidades francesa y flamenca se les confieren competencias sobre materias culturales y de enseñanza, exceptuando la duración de la educación superior y condiciones mínimas para la obtención de títulos. También se les conceden competencias para la cooperación entre las regiones y firmar tratados internacionales sobre cultura y educación. A las regiones se les confiere amplia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener fortalecer y desarrollar sus tradiciones e instituciones.</li> <li>- Conservar la propiedad indivisible, inembargable e inalienable de sus tierras comunitarias.</li> <li>- Participar del uso, usufructo, administración de los recursos naturales que se hallen en sus tierras.</li> <li>- Conservar y desarrollar sus formas ancestrales de organización y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decidir sobre sus formas de convivencia y organización social.</li> <li>- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución.</li> <li>- Elegir a sus autoridades representantes mediante propios usos y costumbres en un marco de respeto al pacto federal y la</li> </ul>	<p>No se les confiere competencias en función a criterios étnico-lingüístico sino amplias competencias a los niveles provincial y local, concordantes con un régimen de descentralización política federal avanzado.</p>	<p>Entre las principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de formas propias de desarrollo económico, cultural y social, de acuerdo con su identidad y visión.</li> <li>- Participación en la planificación y el desarrollo de planes, programas y proyectos de educación e investigación, en el marco de la legislación plurinacional.</li> <li>- Organización, planificación y ejecución de po-</li> </ul>

Continuación del cuadro de la pág. 171

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>libertad para legislar sobre todas las competencias que no incluyan las anteriores y las que no adopte el Estado federal.</p>	<p>ejercicio de la autoridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.</li> <li>- Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo (Art. 84). Estas serían las competencias más importantes que se les transfieren y formulan en forma de derechos colectivos pero sin correlato en una verdadera lista competencial.</li> </ul>	<p>soberanía de los estados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservar y enriquecer su lengua y cultura.</li> <li>- Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra en el marco de las formas de propiedad reconocidas por la Constitución.</li> <li>- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (Art. 2°).</li> </ul> <p>Estas serían las competencias más importantes que se les transfieren y se formulan en forma de derechos colectivos pero sin correlato en una verdadera lista competencial.</p>		<p>líticas del sistema de salud en su jurisdicción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración de la justicia indígena originaria en su jurisdicción.</li> <li>- Resguardo de derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional, germoplasma y patrimonio cultural tangible e intangible de acuerdo con la ley.</li> <li>- Gestión y administración de recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución y la ley.</li> <li>- Preservación del hábitat, el paisaje, la vivienda, el urbanismo y los asentamientos</li> </ul>

Continuación del cuadro de la pág. 172

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
<b>Funcional</b>	Los consejos de comunidad tienen amplias atribuciones para regular temas educativos y de promoción de la	Art. 69. “El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe: en él se utilizará como	Reconoce la autonomía a los pueblos indígenas, para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y	Plantea que son oficiales las lenguas de todas las comunidades tradicionales y el Estado nacional determinará en sus	humanos, conforme a las formas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas. - Promoción de los mecanismos de consulta referidos a los asuntos de su interés. - Incorporación de la equidad y la igualdad en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de los territorios, prestando especial atención a la equidad de género.
	<b>Sí</b>	<b>Relativa</b>	<b>Relativa</b>	<b>Relativa</b>	<b>Sí</b>
					En lo que hace a la autonomía funcional, reconoce el carácter oficial de todas las lenguas indígenas, así como

Continuación del cuadro de la pág. 173

País	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>cultura, incluyendo la celebración de tratados internacionales al respecto. También pueden promover estas actividades fuera de sus límites regionales y promover, por ejemplo, escuelas que impartan instrucción en su lengua en municipios de otra región en la que esa comunidad tenga presencia. Asimismo tienen facultades para regular el uso de la lengua en cuestiones administrativas, obrero-patronales y los servicios que se extiendan más allá de su región (Arts. 127, 128 y 129).</p>	<p>lengua principal de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural.”</p> <p>Se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico (Art. 84). No lo limita a sus circunscripciones territoriales.</p>	<p>todos los elementos que constituyan su cultura e identidad (Art. 2º, IV). No lo limita a sus circunscripciones territoriales.</p>	<p>niveles nacional, provincial y local la oportunidad de regular el uso de los mismos en instancias administrativas y promoverá las condiciones para fomentar su uso (Art. 6).</p>	<p>la educación plurilingüe (Art. 7) y la obligatoriedad para alcaldes, concejales, prefectos y asambleístas de hablar por lo menos dos idiomas oficiales.</p>

Fuente: elaboración propia en base a las Constituciones consultadas.

## Esferas de autonomía étnico-cultural a nivel subnacional en México

Criterio	Oaxaca	Chiapas
Principales reformas institucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel subnacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición constitucional de las comunidades y pueblos indígenas.</li> <li>- Definición y reconocimiento del derecho a la Autonomía:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-a nivel comunitario,</li> <li>-a nivel municipal,</li> <li>-a nivel cuasi regional.</li> </ul> </li> <li>- Definición y reconocimiento de derechos colectivos.</li> <li>- Definición de los territorios indígenas como tales.</li> <li>- Salvaguardas para la defensa de su cultura.</li> <li>- Educación bilingüe e intercultural.</li> <li>- Reconocimiento del derecho al ejercicio de su sistema normativo.</li> <li>- Reconocimiento de una jurisdicción indígena.</li> <li>- Castigo a la discriminación por condición étnica.</li> <li>- Protección a la mujer indígena.</li> <li>- Control limitado sobre recursos naturales.</li> <li>- Participación en la definición de programas de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición constitucional de las comunidades y pueblos indígenas.</li> <li>- Definición y reconocimiento del derecho a la Autonomía:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-a nivel comunitario.</li> </ul> </li> <li>- Definición de los territorios indígenas como hábitat y no como territorio.</li> <li>- Educación bilingüe e intercultural.</li> <li>- Protección a la mujer indígena.</li> </ul>

Fuente: Anaya Muñoz, Alejandro, *Journal of Latin American Studies*, N° 37, 2005.



Esta clara aquí también la diferencia en lo que hace al concepto de autonomía, especialmente entre Bélgica y los otros casos. Bélgica es un Estado federal que cimienta las bases de su federalismo detrás de las comunidades lingüísticas, delegándoles amplias competencias tanto políticas como funcionales; es decir, es un federalismo segmentado por comunidad lingüística.

En el caso de Ecuador y México, la autonomía que se reconoce a los pueblos indígenas es una autonomía inserta en niveles territoriales inferiores al intermedio y tiene la característica fundamental de centrarse en el concepto de territorio entendido como hábitat para la reproducción cultural de pueblos que han sido históricamente desposeídos de los mismos. México también es un Estado federal y opta por delegarle a las entidades federativas correspondientes, es decir a los estados que componen la unión, que el reconocimiento de estos derechos se hará efectivo, probablemente para encarar mejor el hecho de la compleja disposición demográfica de estos sectores dentro del territorio mexicano. En ambos casos se transfieren competencias inherentes a esa concepción de la autodeterminación y reproducción cultural; sin embargo, el reconocimiento se relativiza al no establecer un criterio fuerte sobre el estatus territorial de dichas comunidades en relación con otros niveles de gobierno. Por último, las prescripciones sobre educación bilingüe garantizan una esfera de interculturalidad y también de autonomía funcional.

En el PCO nos encontramos, una vez más, con un diseño mixto. Existe el reconocimiento de la autonomía a las comunidades indígenas a nivel municipal y de TCO, pero también se abre la ventana para la posible creación de autonomías indígenas más grandes, de tipo subnacional, y se hace referencia a que la base de dicha autonomía sería el derecho a la autodeterminación y consolidación de territorios ancestrales. Este segundo tipo de autonomías y las prescripciones que buscan la paridad étnica en el nivel legislativo y judicial agregado se acercan al caso belga de modo incompleto, es decir nos ponen ante un cuasi federalismo por comunidad lingüística que convive con comunidades locales autó-

nomas, también de tipo indígena. Es interesante la combinación, que habla mucho de la compleja estructuración de las relaciones interétnicas bolivianas que mencionamos antes. Sin embargo, el riesgo se encuentra en el hecho de que no todas las comunidades indígenas tienen el mismo peso demográfico y es difícil situarlas geográficamente. En este contexto, el pretendido diseño paritario indígena-no indígena en lo nacional no tendría una cohesionada base geográfica y demográfica que lo justifique y podría encubrir desigualdades intraétnicas.

Es fundamental aquí observar el trato diferenciado entre estados que dentro de México se hace en torno a la temática. Se dice que la insurgencia zapatista, la existencia de municipios bastante mezclados étnicamente y la relación de estos factores con la existencia de elites más conservadoras en Chiapas ha dado como resultado un débil reconocimiento de los derechos indígenas en ese estado. Por otro lado, la existencia de bastantes municipios demográficamente indígenas y tal vez el temor a que la experiencia zapatista se replique en Oaxaca, ha inducido liderazgos mucho más integradores que han viabilizado mayores reconocimientos de estos derechos en dicho estado (Anaya Muñoz, 2005). Siguiendo nuestra línea de análisis, estos elementos casi fortuitos que hacen a la composición de distintas comunidades pueden ser limitados en sus efectos a través del diseño de instituciones integradoras y flexibles que atiendan las particularidades. Tal vez Chiapas nos hace pensar en la necesidad de mecanismos electorales y políticas públicas más integrativos, en tanto que Oaxaca nos plantea la posibilidad de esferas amplias de autonomía indígena y territorial desde el municipio. Finalmente, en el caso boliviano, este ejemplo nos hace pensar en el potencial mayor que tienen los gobiernos subnacionales, en este caso los departamentos, para absorber dentro de sí las complejas manifestaciones demográficas de la composición étnica nacional. Es decir, lo subnacional se plantea como una mejor alternativa que lo nacional para establecer regímenes flexibles de poder compartido.

Finalmente, y siguiendo los principios integradores de la Constitución sudafricana, este país también se constituye en un Estado federal,

pero el principio que rige su federalismo es el del gobierno cooperativo entre el nivel central, las provincias y los municipios. Si bien varias de estas entidades autónomas pueden estar constituidas por colectividades étnico-lingüísticas uniformes, ese no es el motivo para la adopción del sistema federal<sup>10</sup>. También esto nos debería hacer pensar en la necesidad de generar mecanismos integrativos que contrasten la fragmentación institucionalizada que implicaría un régimen diferenciado de poder compartido subnacional en Bolivia. Se requieren diseños electorales y mecanismos deliberativos que incentiven plataformas políticas de talla nacional e instituciones centrales que fortalezcan el centro político.

Una vez más, es fundamental entender que la autonomía es utilizada como mecanismo institucional flexible que atiende a distintos fines políticos. En el caso de las relaciones interétnicas, cada una de las Constituciones utiliza este mecanismo para cumplir distintos fines: la canalización de las tensiones entre comunidades horizontalmente segmentadas en Bélgica, la integración de los pueblos indígenas, partiendo del reconocimiento de sus derechos históricos en Ecuador y México y la superación colectiva de las injusticias históricas del apartheid en Sudáfrica. A nosotros nos toca pensar en la complejidad de identidades étnicas y regionales que buscan integrarse al proyecto inconcluso de construcción nacional.

---

10 En el taller de discusión de este documento, Farit Rojas cuestionó la idea de un federalismo puramente territorial y para eso cita el ejemplo de dos Estados federales en EE UU cuyos nombres tienen raíz alemana. Sin embargo no es lo mismo una entidad territorial federal que hace referencia a la identidad de una mayoría de sus ciudadanos a una identidad politizada que sería el criterio determinante de un consecuente federalismo que le dé base territorial. Ver la memoria del taller.

## Veto

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
<p>¿Las comunidades étnico-lingüísticas cuentan con poder de veto para la adopción de decisiones colectivas?</p>	<p>Sí</p> <p>Art. 4. “...Los límites de las cuatro regiones lingüísticas solo podrán modificarse o rectificarse mediante una ley aprobada por la mayoría de votos en cada grupo lingüístico de cada una de las cámaras, a condición de que se halle presente la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre que el total de los votos favorables emitidos en los dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios expresados”. Art. 54.</p>	<p>No</p> <p>No existe capacidad de veto legislativo; sin embargo, para la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional, los planes estatales y los municipales, que adoptarán forma jurídica, se deberá consultar a los pueblos indígenas e incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (Art. 2<sup>o</sup>, IX).</p>	<p>No</p> <p>No existe capacidad de veto legislativo, pero las provincias tienen capacidad de vetar legislación que las afecte (Art. 76), y dadas las características étnicas de las mismas y su sistema electoral proporcional, esto podría muy indirectamente llegar a constituirse en un veto étnico. Por otro lado, la Comisión para la protección de los derechos culturales, religiosos y lingüísticos, una institución estatal para el apoyo a la democracia, puede ejercer funciones de fiscalización y lobby sobre</p>	<p>No</p> <p>Las provincias tienen capacidad de vetar legislación que las afecte (Art. 76), y dadas las características étnicas de las mismas y su sistema electoral proporcional, esto podría muy indirectamente llegar a constituirse en un veto étnico. Por otro lado, la Comisión para la protección de los derechos culturales, religiosos y lingüísticos, una institución estatal para el apoyo a la democracia, puede ejercer funciones de fiscalización y lobby sobre</p>	<p>No</p> <p>No existe un veto legislativo directo por comunidad étnica. En lo referente a los departamentos autónomos, éstos pueden ejercer eventualmente un veto indirecto dentro del procedimiento legislativo ordinario. Los pueblos indígenas también pueden ejercer un veto débil, expresado en el reconocimiento del derecho a ser consultados de manera previa y obligatoria, por parte del Estado, respecto de la explotación de recursos naturales no renovables en el</p>
<p>Para aprobar leyes</p>	<p>Sí</p>	<p>No</p>	<p>No</p>	<p>No</p>	<p>No</p>

Continuación del cuadro de la pág. 179

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
<p><b>Para reformar la Constitución</b></p>	<p>“ Excepto para los presupuestos y las leyes que requieren una mayoría especial, se podrá declarar mediante moción motivada, firmada por al menos las tres cuartas partes de los miembros de uno de los grupos lingüísticos e introducida después de la presentación de la ponencia y antes de la votación final en sesión pública, que las disposiciones de un proyecto o proposición de ley, citadas en la propia moción pueden causar un perjuicio grave a las relaciones entre las comunidades. En tal supuesto se suspenderá la tramitación parlamentaria y la moción será trasladada al Consejo de Ministros que dentro del plazo de treinta días emitirá su dictamen motivado sobre ella, e invitará a</p>			<p>temas que afecten a estas comunidades (Art. 185).</p>	<p>territorio que habitan (Art. 30)</p>

Criterio/pregunta	Bélgica	Ecuador	México	Sudáfrica	Bolivia (PCO)
	<p>la cámara competente a que se pronuncie sobre tal dictamen o sobre el proyecto o proposición, eventualmente modificados...»</p>				
	<p><b>Indirecto</b></p> <p>La Constitución se reforma por el voto afirmativo de dos tercios del Congreso que deberá contar con el quórum mínimo de también dos tercios del total de sus miembros (Art.195). Dada la composición étnico-lingüística de las cámaras, existiría un veto indirecto para la reforma constitucional.</p>	<p><b>No</b></p> <p>La Constitución se reforma por la aprobación de dos tercios de los miembros del congreso (Art. 282). Al no existir cuotas étnicas en el mismo, no existe un veto de carácter étnico-lingüístico.</p>	<p><b>No</b></p> <p>La Constitución se reforma por el voto afirmativo de dos tercios partes de los miembros del Congreso de la Unión y que éstas sean aprobadas por mayoría en las legislaturas de los estados (Art.135). Al no existir cuotas étnicas en el mismo, no existe un veto de carácter étnico-lingüístico.</p>	<p><b>No</b></p> <p>La Constitución se reforma por el voto afirmativo de los nueve que corresponden al Consejo Nacional de Provincias (Art. 74). Dada la composición étnica de las provincias, podría inferirse una muy remota posibilidad de que se configure un veto étnico pero circunstancial y no institucionalizado.</p>	<p><b>No</b></p> <p>No existe ningún tipo de veto, ni siquiera indirecto. La Constitución se reforma totalmente mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente impulsada por referéndum, aprobada por la mayoría absoluta de la Asamblea Plurinacional y ratificada por otro referéndum. Parcialmente, puede reformarse por una ley de reforma constitucional aprobada por la mayoría absoluta de la Asamblea, pudiendo ser impulsada por iniciativa popular. Siempre sería sometida a un referéndum ratificatorio o de salida (Art. 411).</p>

El único país que cuenta con la capacidad de veto legislativo y en materia de políticas públicas por comunidad lingüística es nuevamente Bélgica. En los casos latinoamericanos, en el Ecuador existe el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas en caso de que exista explotación de recursos naturales renovables en sus territorios, y en México, para incidir en los planes de desarrollo municipal, estadual y nacional. Una vez más, en el primer caso estamos ante un mecanismo eminentemente político de control mutuo entre segmentos comunales y en los segundos, ante mecanismos que buscan débilmente la reposición de derechos colectivos históricos. El PCO se acerca mucho más al segundo esquema que al primero, pero es curioso observar cómo se aleja del primero en este punto. La ausencia de vetos mutuos entre comunidades étnicas en la reforma legislativa y la constitucional en dicho proyecto nos habla mucho más de la búsqueda de la construcción de un esquema segmentado y mayoritarista que de la construcción de un gobierno nacional de poder compartido<sup>11</sup>.

En el caso sudafricano, no se identifica ningún mecanismo directo de contrapeso étnico a la adopción de decisiones colectivas. Los únicos vetos son de carácter territorial y tienen que ver con mecanismos clásicos de balance de poderes en Estados federales.

## Balance

El anterior análisis refuerza nuestro enfoque. Para diseñar instituciones que puedan canalizar adecuadamente a los clivajes étnicos, la historia importa. Está claro que cada uno de los países analizados está en un proceso constante de adecuación de su institucionalidad democrática de manera coherente con la evolución de las relaciones entre identidades colectivas en su territorio. Sin embargo, el decir que cada uno de estos países diseña su institucionalidad de una u otra forma no implica que el camino seguido sea suficiente o que sea incluso el más adecuado.

---

11 Ver el trabajo de Diego Ayo en este libro.

Esta claro que Bélgica responde a una sociedad históricamente segmentada, que el Ecuador y México, dada su estructura institucional anterior y sus características demográficas, responden en distintos ritmos y niveles al hecho de la exclusión de los pueblos indígenas heredada de un pasado colonial. Por último, Sudáfrica responde al pasado de apartheid y a su búsqueda por integración social con justicia. Sin embargo, no todos estos países y las instituciones que han implementado están cumpliendo sus fines. Bolivia enfrenta problemas similares a los casos latinoamericanos, pero la polarización y la crisis de institucionalidad que enfrenta hace ocho años, junto con un mayor peso demográfico y una gran variedad de grupos étnicos e identidades regionales, parece derivar en esta suerte de híbrido institucional.

En Bélgica, el constante juego entre el veto y la autonomía territorial tiene un efecto de mayor segmentación. Tal parece que las comunidades han ejercido de modo abusivo el veto mutuo a nivel federal, lo que ha bloqueado la toma de decisiones en el centro. Este hecho ha obligado a una constante devolución de competencias a los niveles intermedios y ha fortalecido los incentivos para la regionalización de los partidos. Por último, el sistema de partidos ha respondido a esta dinámica también con la fragmentación. Tanto los liberales como los socialistas y los cristianos demócratas se han fragmentado en partidos regionales y compiten entre sí, de modo separado, por los votos de los electorados comunales en cada región. “Ya no existe un verdadero centro político en el Estado y tampoco un sentido de solidaridad u opinión pública belga” (Deschhower en O’Flyinn, Ian y Russell, 2005: 105). Lo que se diseñó como mecanismo destinado a mantener a Bélgica viva como proyecto político parece dirigirla hacia el efecto contrario; no es casual que en estos días se vuelva a debatir la opción de la secesión.

Si bien el Ecuador reconoció muchos derechos colectivos a los pueblos indígenas, la inestabilidad política continuó en ese país y el movimiento indígena se considera traicionado en muchas de las demandas que planteó, especialmente en el reconocimiento del Estado plurinacional. Aun cuando no logró ese objetivo, tampoco está claramente delimitado el espacio que ocupan las circunscripciones indígenas dentro del diseño territorial del Estado ecuatoriano (Andolina, 2003). En México,



por otro lado, el problema zapatista está lejos de ser resuelto y esto sólo es una muestra de las limitaciones que tiene en su implementación la adopción constitucional del CML en el artículo segundo de esa Constitución. El rápido avance al respecto en Oaxaca y la dificultad y lentitud del avance en Chiapas han dependido de circunstancias políticas y liderazgos muy contingentes, lo cual denota la falta de lucidez para adaptar instituciones electorales y políticas públicas a las particularidades de cada caso y poder plasmar en la práctica los postulados del mencionado artículo (Anaya Muñoz, 2005).

Por último, si bien Sudáfrica parece avanzar en lo que hace al acomodo político de los segmentos étnicos antes divididos por el apartheid, la deuda social sigue presente y la delincuencia e inseguridad crecientes podrían, en un futuro no muy lejano, volver a politizarse. De esto deberíamos subrayar el hecho de que ninguno de estos diseños es suficiente para abordar el tema de la fragmentación y la exclusión étnica. Justamente por eso, al contrastar el PCO con la dinámica estructural de la cuestión interétnica en Bolivia, el uso que hace de los diseños no parece conducir a mayor integración sino a una segmentación o pilarización por la ya mencionada combinación de empoderamiento local de lo indígena que pretende institucionalizarse en el nivel nacional.

## Conclusiones y recomendaciones

En la primera parte de este trabajo hemos tratado de demostrar cómo los diseños institucionales destinados a manejar relaciones interétnicas, como cualquier otro diseño, deben responder a las dinámicas históricas que se gestan en las sociedades a las que están destinados a aplicarse. También hemos visto que las relaciones interétnicas en Bolivia son de tal complejidad que lo consociativo no llega a ser suficiente, y dudosamente puede ser visto como lo más recomendable para tratar el tema de los ejes fragmentación-desigualdad que hacen de nuestra sociedad un entramado de interculturalidades asimétricas que se reflejan en identidades complejas y superpuestas. Un análisis del PCO, en estos términos, arroja como resultado que estaríamos ante un modelo en parte consociativo, en parte mayoritarista/indígena a nivel nacional, con un CML fuertemente fragmentado a nivel subnacional. Por otro lado, los estatutos nos ponen ante un débil consociativismo y un débil CML, subordinados a un diseño mayoritario no indígena. La adopción de cualquier modelo, dadas ciertas características estructurales y coyunturales, nos podrían enfrentar a serios riesgos para la continuidad democrática y la integridad territorial. Identificamos los siguientes riesgos:

### Estructurales

- Puede llevar a un mayor vaciamiento del centro político al imprimirle mayor impulso a una tendencia ideológica y política que se está dando en las últimas décadas: la de la progresiva invisibilización de los innegables avances logrados desde la Revolución de 1952 en lo que hace a la integración social y a la creación de espacios de mestizaje cultural y plataformas de entendimiento interétnico y regional, paralela a la fuerte (re)emergencia de particularismos identitarios.

- Uno de los problemas para la consolidación de la legitimidad política en el país ha sido el de la falta de capacidad institucional, incluso en el período democrático, para representar y canalizar la compleja formación social boliviana. Sin embargo, el adoptar un modelo institucional que privilegia los posicionamientos étnico-lingüísticos por sobre los programáticos podría no hacer más que empeorar el problema, al legitimar la institucionalización de la segmentación y, por ende, formalizar legitimidades contrapuestas que no sustentarían una institucionalidad transversal.
- Mucho se ha dicho de la dualidad entre lo indígena y lo no indígena en la construcción del poder institucionalizado. Sin embargo, dada la existencia de distintos grupos étnicos que, en distintas formas y a distintos ritmos, han interactuado con lo no indígena para conformar una porosidad en las relaciones interétnicas; el adoptar, a nivel nacional, un modelo consociativo que trata a *lo indígena* en general como uno de los dos ejes de esta dualidad, estaríamos ocultando un conjunto de otras asimetrías intraétnicas, intra e interregionales que se dan en la base social. Es bien sabido que los ritmos de organización y politización de los pueblos indígenas son distintos y que lo andino, y por sobre todo lo aymara, tiene una amplia ventaja política, aunque no demográfica por sobre lo quechua, por decir algo (García Linera, 2004). En consecuencia, al adoptar un modelo consociativo dual y mayoritarista en el nivel nacional, podríamos estar otorgando injustamente poderes a sectores movilizados y organizados que no representarían su verdadero peso demográfico y, por ende, estaríamos debilitando no sólo la igualdad formal entre individuos sino también aquella que el modelo trata de instaurar, aquella entre colectivos.
- Al institucionalizar el pluralismo real de la sociedad en las instituciones estatales, estaríamos segmentando y polarizando el espacio público. Si a esto le sumamos el aporte que el CML le hace al PCO, el de la dualidad jurisdiccional y de sistemas jurídicos, el riesgo de pilarización se hace latente.

- Por otro lado, estatutos departamentales que encapsulen autonomías indígenas difusamente definidas en su jerarquía territorial, con una presencia siempre minoritaria de representantes indígenas en la Asamblea departamental, sin mecanismos de articulación institucional e instancias jurisdiccionales para la solución de controversias, nos llevarían a una situación de aislamiento y posible “guetización” de los pueblos indígenas en el nivel intermedio. Dicho aislamiento, combinado con la situación de segmentación y mayoritarismo de *lo indígena* en sentido abstracto, nos llevaría en lo nacional a una posible sobrerrepresentación de lo andino y lo aymara en dicho nivel y a una fragmentación y aislamiento mayor de las relaciones interétnicas en otros departamentos.

## Coyunturales

- La profunda crisis política dentro de la cual se da este debate y su electoralización a partir de 2005 nos ponen ante otro riesgo que probablemente sea la causa de algunos de los excesos de las propuestas en cuestión. El principal problema es la confusión dentro de los actores entre objetivos de corto y largo plazo. Mucha de la tendencia mayoritarista en el actual PCO es una errónea lectura de los tiempos políticos, que hace pensar al partido de gobierno que su actual mayoría electoral, que como cualquier otra es siempre contingente, será inamovible y, por ende, plantea la elección por mayoría simple de los futuros diputados y de órganos institucionales —el Tribunal Constitucional y el ente electoral—, que deben ser imparciales y nunca sujetos al voto popular como mecanismo de reproducción del poder. Justamente, el constitucionalismo es una tradición política destinada a balancear el poder de las mayorías de hoy con las del mañana, de tal modo que ninguna pueda imponerse a la otra en temas fundamentales como el de los derechos humanos y su reconocimiento como conquistas adquiridas para el todo social. Una lectura de corto plazo

del proceso político no hará más que poner a esa mayoría de hoy en riesgo de ser avasallada por la mayoría de mañana<sup>12</sup>.

- Es justamente esta lectura contaminada de maximalismos de corto plazo la que hace al PCO un proyecto que transita entre fuertes autonomías indígenas y débiles autonomías departamentales, diseños consociativos que hacen de lo indígena algo monolítico y homogéneo, cuando no lo es y, por último, privilegian a las mayorías en otros ámbitos. Todo esto hace percibir una especie de búsqueda de hegemonía indígena en vez del diseño de un régimen de poder compartido.
- Por otro lado, lo mismo se identifica en los estatutos, al proponer éstos una fuerte autonomía departamental por sobre una débil autonomía indígena que siempre sería minoritaria en el legislativo departamental y, por ende, estaría encapsulada en lo que grupos de poder regional decidan por ellos. El corto plazo hace a estas concesiones *políticamente correctas*, pero sus consecuencias para la interacción social pueden ser las de perpetuar e institucionalizar la exclusión.

Dadas estas tendencias en los mencionados documentos, analizados en la segunda parte, con un excesivo acento en lo indígena en el PCO y uno insuficiente en los estatutos, además de lo complicado que se hace el cuadro en la eventualidad de que se pudiera generar una autonomía aymara de mayor relevancia en el altiplano, tal parece que la aplicabilidad de los modelos se hace bastante difícil. Una cosa clara, dada la complejidad que representa el agregado nacional y las altas desigualdades económicas entre indígenas y no indígenas, es que la aplicación de un modelo

---

12 Carmen Beatriz Ruiz criticaba el enfoque de este estudio por tener una visión excesivamente sacralizadora de la Constitución, lo cual no sería útil para el debate político pendiente detrás del PCO y, dada la dinámica política nacional y global, no se podría hablar ya de Constituciones para 50 ó 100 años. Sin embargo, cabe recordar que el constitucionalismo no es sólo una perspectiva sistemática y racionalizadora de la realidad social; es ante todo una tradición política cimentada en criterios éticos y políticos, como ser el respeto a los derechos humanos. Por principio, una Constitución piensa el largo plazo y busca aislar ciertas decisiones de las contingencias de la política coyuntural, que pueden vulnerar derechos y valores. Al embarcarse en un proceso constituyente, lamentablemente, hay límites para la *creatividad* de los actores políticos. Ver la memoria del taller.

consociativo puro es inviable a nivel nacional. Lo viable<sup>13</sup>, paradójicamente, es la implementación de distintos mecanismos consociativos a nivel intermedio. El potencial de creación institucional es muy grande a nivel departamental, al ser este un espacio mucho más manejable para poder articular los sistemas jurídicos distintos que son objeto del tema del pluralismo jurídico.

La autonomía indígena a nivel intradepartamental, ya sea en su modalidad municipal e incluso regional —en departamentos altiplánicos, especialmente— formulada en términos de autogobierno y territorio indígena, es decir con la fórmula del CML, sería el punto de partida para poder conformar dentro de los departamentos gobiernos de poderes compartidos en igualdad de condiciones o proporcionalidad. Generando leyes consensuadas, que requieran mayorías especiales y conformidad respecto a la distribución de competencias y a la conciliación de sistemas jurisdiccionales ordinarios y comunitarios, se puede diseñar un sistema de frenos y contrapesos para la solución de estas controversias a través de instancias jurisdiccionales colegiadas, compuestas por miembros de los distintos segmentos en el departamento.

Reconocidos constitucionalmente, los derechos fundamentales como límites a lo que puede sancionar, especialmente en materia penal, la justicia comunitaria, cada departamento podría desarrollar de manera adecuada a su realidad una ley de compatibilización entre la justicia comunitaria y la ordinaria, siempre en el marco de una ley general. Este reconocimiento debería estar acompañado del reconocimiento del derecho a la autonomía y la identidad cultural indígena en los términos en los que lo hace el CML, aclarando siempre que el concepto de libre determinación, que es el fundamento de esta autonomía, debe ser entendido en el marco de la unidad territorial y jurisdiccional del Estado nacional.

---

13 Gonzalo Rojas planteaba que no le quedaba claro cómo las críticas que se hacen a lo consociativo a nivel nacional dejan de tener la misma fuerza a nivel intermedio. Al respecto, no es que las críticas se anulen pero se atenúan porque se puede atender mejor a la diversidad demográfica, socioeconómica y de grado de politización altamente diverso en el que las relaciones interétnicas se manifiestan en cada departamento. Esto siempre y cuando se llegue a una *decisión política* de ir, en los hechos, hacia una democracia consociativa en Bolivia. Ver la memoria del taller.

Dado lo anterior, y con objeto de generar verdaderos regímenes de poder compartido en los departamentos, ahora más que nunca es preciso contar con un órgano encargado de resolver conflictos de competencias entre niveles autonómicos. En este sentido, en el caso de la ya mencionada articulación de sistemas jurídicos, a este nivel se justifica un tribunal especializado en atender consultas previas y resolver apelaciones que tengan que ver con situaciones en las que exista colisión de jurisdicciones.

Por otro lado, en el nivel nacional y en el local se requerirían mecanismos integrativos. En lo local se necesita de políticas públicas que fomenten la creación de diálogo intercultural para la generación de capital social interétnico. Los presupuestos y la planificación participativa, los diálogos municipales y departamentales para el desarrollo y políticas de integración económica y articulación entre la economía popular y el capital financiero son esenciales a este efecto. Tampoco se debería descuidar los diálogos nacionales y su articulación con los anteriores, que deberían ser la columna vertebral que inserte la democracia deliberativa como factor de diálogo intercultural<sup>14</sup>. Dicho modelo democrático debería ser elevado a rango constitucional en paridad de condiciones con el representativo y el participativo.

Ya en el área electoral, es fundamental el equilibrio existente entre las circunscripciones territoriales de mayoría relativa, que visibilizan ciertos sectores antes aislados y poco representados, y el sistema proporcional que en ámbitos territoriales mayores le da voz a las minorías. Por último, sería fundamental contar con un número importante de diputados que sean elegidos, también proporcionalmente, en una circunscripción nacional (Böhrt, en Böhrt, Chávez y Torrez Villagómez 2008) y mante-

---

14 Farit Rojas hizo una crítica al presente trabajo en sentido de que percibía una excesiva confianza en el diálogo y la comunicación política, ignorando que dentro de él se podrían reproducir actitudes estratégicas y desigualdades. Por supuesto que no existen deliberaciones políticas neutrales y que a los foros de deliberación no llegan los actores en igualdad de condiciones. Sin embargo, la deliberación, al obligar a los actores a revelar la información asimétrica para legitimar sus posturas, acerca mucho más a los desiguales que la representación o la participación directa sobre agendas predeterminadas. Ver la memoria del taller.

ner la propuesta actual del PCO respecto de la cámara territorial. Estos incentivos pueden frenar la tendencia a la fragmentación y buscan, en última instancia, algo indispensable en estos momentos, es decir la *(re) construcción de partidos políticos de talla nacional*, con liderazgos flexibles y altamente deliberativos en su interior.

Esta combinación de lo consociativo y el CML en el diseño democrático subnacional y lo integrativo en el nivel nacional y local, es la mejor forma de lidiar con la dinámica fragmentación/desigualdad y generar un equilibrio entre el reconocimiento del pluralismo y la necesidad de luchar contra el carácter asimétrico que adopta en nuestro país, a partir de lo cual se puede avanzar hacia la construcción de interculturalidad.

El objetivo de la tercera parte fue traer a la luz del debate actual distintas formas institucionales que distintos países han adoptado para el tratamiento de los clivajes étnicos. Más allá de ser una guía para armar un collage criollo, es una guía para mostrar que para este tipo de temas no hay modelos que no necesiten una revisión a la luz de la historia que los originó en primera instancia. Por otro lado, si bien la historia y el aprendizaje social son fundamentales para realizar el ejercicio antes mencionado, en estos temas la experiencia comparada puede ser esencial, ya que los costos de los errores propios son muy altos. Las guerras y la suspensión de las libertades democráticas pueden hacer que no exista una segunda oportunidad. Es por eso que, como plantea Horowitz (1993), en la planificación de un Estado a la vez democrático y multiétnico, antes es seguramente mejor.

Estamos embarcándonos en la necesaria pero peligrosa tarea de diseñar instituciones que generen al mismo tiempo inclusión, respeto a la diferencia y estabilidad democrática. Antes de hacerlo, será fundamental ver hacia atrás y también hacia afuera porque la historia pasa factura a quienes creen que su peculiaridad sin igual les obliga a inventarlo todo desde cero. Una profunda crisis sociopolítica nos llevó a un intento inconcluso de construcción nacional en 1952. Si no aprendemos de lo que nos dejó la historia, ¿podría esta crisis llevarnos a un proceso de disgregación nacional?



## **Acrónimos**

CML Constitucionalismo Multicultural Latinoamericano

EAB Estatuto Autonómico del departamento del Beni

EAP Estatuto Autonómico del departamento de Pando

EASC Estatuto Autonómico el departamento de Santa Cruz

EAT Estatuto Autonómico el departamento de Tarija

PCO Proyecto de Constitución Aprobado en Oruro

# Bibliografía

Alarcón Carlos, Carlos Böhrt y Carlos Romero B. (2008) *Hacia una Constitución democrática, viable y plural: tres miradas*. La Paz: FES-ILDIS y FBDM.

Anaya Muñoz, Alejandro (2005) “The Emergence and Development of the Politics of Recognition of Cultural Diversity and Indigenous Peoples’ Rights in Mexico: Chiapas and Oaxaca in Comparative Perspective”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, pp. 585-610.

Andeweg, Rudy B. (2000) “Consociational Democracy”, *Annual Reviews in Political Science*, Vol. 3, pp. 509-536.

Andolina, Roberto (2003) “The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, pp. 721-750.

Barié, Cletus G. (2005) “La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana”, *Visiones indígenas de descentralización*. La Paz: FES-ILDIS.

Böhrt Carlos, Silvia Chávez y Andrés Torrez Villa Gómez (2008) *Puentes para un diálogo democrático. Proyecto de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias*. La Paz: FES-ILDIS y FBDM.

- Calderón, Fernando (coordinador) (2003) *Transformaciones regionales en Bolivia en un momento de crisis, inflexión y cambio*. Informe temático de desarrollo humano. La Paz: PNUD.
- Cavarozzi, Marcelo (1992) “Beyond Transitions to Democracy in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No 3, pp. 665-684.
- Elster, Jon (comp.) (2001) *La democracia deliberativa*: Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Elster, Jon y Rune Slagstad (comps.) (1999) *Constitucionalismo y Democracia*. México DF: Colegio Nacional de Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica.
- García Linera, Álvaro (2004) “Autonomías indígenas y Estado multicultural: Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales”, en *La descentralización que se viene: Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: FES-ILDIS y Plural.
- Horowitz, Donald (1993) “Democracy in Divided Societies: The Challenge of Ethnic Conflict”, *Journal of Democracy*, Vol 4, No. 4.
- Huntington, Samuel P. (1968-1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: PAIDOS, Barcelona.
- Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: PAIDOS.
- Lijphart, Arendt (1969) “Consociational Democracy”, *World Politics*, Vol. 21.
- Livingston, William S. (1952) “A Note on the Nature of Federalism”, *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1.
- Mainwaring, Scott, Ana Maria Bejarano y Eduardo Pizano (2006) *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press.

- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra.
- O'Flynn, Ian y David Russell (coord.) (2005) *Power Sharing: New Challenges for divided societies*, Londres: Pluto Press y Ann Arbor.
- Peña, Claudia (2006) "Identidad cruceña y la sombra tras el espejo", *Revista Umbrales*, Vol. 14, pp. 209-224.
- PNUD (2007) El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. La Paz: PNUD.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2003) *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y q'hechwa 1900-1980*, cuarta edición en español, La Paz: Yachaywasi.
- Rojas Ortuste, Gonzalo (2006) "Autonomías indígenas en un Estado intercultural boliviano", *Revista Umbrales*, Vol. 14, pp. 75-120.
- Taylor, Lucy (2004) "Clientship and Citizenship in Latin America", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, N° 2, pp. 23-227.
- Varshney, Ashutosh (2001) "Ethnic Conflict and Civil Society: India and Beyond", *World Politics*, Vol. 53. pp. 362-398.
- Weyland, Court (2002) "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record", *Latin American Politics*.
- Yaksic Feraudy, Fabian II y Luis Tapia Mealla (1997) *Bolivia: modernizaciones empobrecedoras*. La Paz: Muela del Diablo.
- Zavaleta Mercado, René (1985) *Lo nacional-popular en Bolivia*. México DF: Siglo XXI.
- (1983) "Las masas en noviembre", en *Bolivia Hoy*. México DF: Siglo XXI.

## **Normas jurídicas**

Constitución Política del Estado de la República de Bélgica, 1994.

Constitución Política del Estado de la República del Ecuador, 1998.

Constitución Política del Estado de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, reformada en 2001 y 2004.

Constitución Política del Estado de la República de Sudáfrica, 1996.

Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

Estatuto del Departamento autónomo del Beni; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

Estatuto del Departamento autónomo de Pando; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

Estatuto del Departamento autónomo de Santa Cruz; aprobado en grande, detalle y revisión en diciembre de 2007.

Estatuto del Departamento autónomo de Tarija; aprobado en grande, detalle y revisión en marzo de 2008.

Proyecto de Constitución Política del Estado, Asamblea Constituyente, aprobado en la ciudad de Oruro en grande, detalle y revisión, diciembre de 2007.

**Memoria del taller**  
**“Proyecto de Constitución, instituciones  
políticas e interculturalidad”**

**La Paz, 18 de junio de 2005**

Gustavo Bonifaz Moreno



En fecha 18 de junio de 2008, en las oficinas de FES-ILDIS, ubicadas en la ciudad de La Paz, un distinguido panel de invitados se reunió para discutir los trabajos de los autores y enriquecerlos con sus comentarios y sugerencias.

La intención de la FES al convocar a estos panelistas fue la de generar un espacio de debate democrático y altamente plural, tanto en lo disciplinario como en lo político-ideológico. De este modo, el grupo puede considerarse bastante multidisciplinario, ya que estuvo compuesto por reconocidos especialistas provenientes de las distintas ciencias sociales, como ser la sociología, la antropología, la comunicación social, el derecho, la ciencia política y la historia.

Por otro lado, dentro del grupo se contó con representantes parlamentarios y constituyentes del oficialismo y la oposición, así como con líderes de opinión influyentes en el debate público nacional. Participaron en el debate:

Carlos Alarcón	Abogado, especialista en Derecho Constitucional y ex Viceministro de Justicia.
Carlos Bórth	Abogado y economista, senador de la República en representación de PODEMOS.
Carlos Mamani	Historiador, especialista en temas indígenas.
Ramiro Molina Rivera	Antropólogo, catedrático de antropología política en la Carrera de Ciencias Políticas (Universidad Católica Boliviana). Actual director del MUSEF.



Cecilia Quiroga	Socióloga, coordinadora del proyecto Apoyo Parlamentario y Asamblea Constituyente en FES-ILDIS.
Marcela Revollo	Socióloga, constituyente por La Paz en representación del MAS-IPSP
Gonzalo Rojas Ortuste	Politólogo, coordinador de Investigación CIDES-UMSA
Farit Rojas T.	Abogado, director de la Unidad de Investigaciones Jurídicas del departamento de Derecho en la Universidad Católica Boliviana.
Carlos Romero B.	Abogado, especialista en derecho agrario y derechos indígenas, constituyente por Santa Cruz en representación del MAS-IPSP.
Carmen Beatriz Ruiz	Comunicadora social, consultora independiente especialista en derechos humanos y derechos indígenas.
Moira Zuazo	Politóloga, coordinadora del proyecto de Descentralización y Política Internacional en FES-ILDIS/ Moderadora del debate

Una vez que los autores expusieron oralmente sus trabajos ante el panel, se procedió a iniciar una ronda de debate, la que reproducimos a continuación.

### **Carlos Alarcón**

1. A mí me asalta una interrogante en función a las dos explicaciones. Yo creo que la decisión política fundamental número uno es la forma de Estado o modelo de Estado, como quieran llamarle, y la decisión política número dos es la forma de gobierno. Si no he entendido mal, los expositores están queriendo definir el proyecto de Constitución y los Estatutos en función a la forma de gobierno —democracia mayoritaria, democracia integrativa o democracia

consociativa— y en función a cuál sería el mejor modelo o el modelo ideal, valoramos este texto constitucional. Creo que el orden debería ser al revés; primero deberíamos definir el modelo de Estado, y en función al modelo de Estado que queremos, ver qué forma de gobierno o qué tipo de democracia se adapta de mejor manera a ese Estado. Ese sería mi primer cuestionamiento de fondo, en lo conceptual, a las presentaciones.

2. Creo que el proyecto de Constitución de Oruro divide al Estado por dentro y los estatutos dividen al Estado por fuera ¿Por qué el proyecto de Constitución divide al Estado por dentro? Porque temas que deberían corresponder solamente a un nivel de la sociedad se los traslada a las instituciones del Estado. Ya Böhrt daba las explicaciones —y aquí las puede profundizar— sobre cómo lo plurinacional, por ejemplo, que debería ser más una característica sociológica, se traslada automáticamente a una configuración de organización institucional del Estado: el tema de las 36 naciones, etc., que tiene un reflejo de transversalidad étnica en cómo se conforma un Consejo Electoral, el Tribunal Constitucional. Pero lo que más me preocupa de la propuesta de la forma de Estado es que se ha tratado de mezclar en el mismo plano lo común y lo diverso, dando prevalencia en el resto del texto a lo diverso sobre lo común.

Entonces, si en una Constitución no tenemos claro qué es lo que nos une, lo que nos identifica a todos en común con ese Estado, es un problema que no podemos dejar librado a una ley. ¿Cuáles son los valores que responden a la unidad de ese Estado: la justicia, la igualdad, la libertad? ¿Cuáles son los valores que responden a la diversidad, el pluralismo jurídico? ¿Cuáles son los límites de la diversidad? Porque si pones en un mismo rango la diversidad y los valores de la unidad, llegas a afectar la propia unidad del Estado. Un pluralismo jurídico sin límite deriva en dos ordenamientos jurídicos, son dos Estados distintos, como lo plantea Hans Kelsen, uno de los mejores filósofos del derecho. Entonces se entiende que no puede ser un pluralismo jurídico concebido con esa dimensión, pues entonces estaríamos hablando de dos o más Estados distintos.

3. Por otro lado, los estatutos dividen por fuera porque como son estatutos que no tienen un tronco común, un vientre materno común, cada estatuto se convierte en un Estado pequeñito, más o menos paralelo, pues no sabemos cuál es su gen, cuál es su origen, qué es lo común dentro de esa particularidad. De modo que tienes tantos Estados como estatutos se propongan; de alguna manera divides al Estado por fuera, no en el sentido de división secesionista, ya que esos son temas políticos, sino en sentido de la división de organización y de estructura del Estado.
4. Esos son los dos comentarios. Redondeando: hay que ver si ellos realmente han hecho adrede esa confusión de planos entre la forma de Estado y de gobierno, o si consideran que estas categorías de democracia mayoritaria, integrativa y consociativa son más bien las aglutinadoras de todo este universo y, dentro de eso, la forma de Estado estaría en un segundo plano.

## **Gonzalo Rojas Ortuste**

1. Quisiera hacer primero un comentario sobre los méritos del trabajo, no por los halagos sino porque creo que varios de los que estamos aquí pensamos que ni el Proyecto de Constitución ni esos estatutos, dizque aprobados, son una respuesta política al momento. Entonces, indudablemente el mérito de estos trabajos es que, al estar dialogando con esos hechos políticos, los encuentro muy clarificadores en términos de una mirada politológica, que tiene diferencias con lo que acaba de decir Carlos Alarcón. Creo que él tiene más una mirada de ordenamiento jurídico, que obviamente no es irrelevante, pero que quita del foco lo que creo debe estar en el centro del debate: el conflicto político.
2. Sobre el trabajo de Diego, me parece especialmente relevante esa tipología de democracias, sobre todo las dos primeras; creo que dibuja bien la de mayorías y la consociativa. En la que tengo dificultades, y por eso uno de los elementos centrales de esta intervención es hacer un comentario, es sobre lo que llaman la democracia

integrativa, que en algún momento la asimila como paradigmática a la de los Estados Unidos que, históricamente, es más bien una democracia de mayorías. Eso se ve en el sistema electoral de manera nítida y a partir de los sesenta, y no por voluntad propia sino justamente de los marginados por el WASP, que es el núcleo étnico cultural de los Estados Unidos. Ellos son los que van cambiando hacia algo que todavía es débil en términos integrativos. Por eso es que me parece que esa referencia a lo paradigmático de Estados Unidos no ayuda a ilustrar el tema.

3. Por otro lado, sobre todo en la exposición y no tanto en el texto, parecería que un buen ejemplo de la democracia integrativa sería la de la Constitución del 67 en Bolivia, que yo creo que es más bien universalista, y tenemos los resultados de la vigencia parcial de esa Constitución en nuestra propia trayectoria histórica. Creo que hay que trabajarla mejor, pues esa tercera opción es algo más que integrativa para el país; yo hablaría de intercultural como elemento fuerte. Es algo que está por hacerse, aunque tiene ecos, reverberaciones en lo que en el trabajo de Gustavo Bonifaz aparece como el Constitucionalismo Multicultural Latinoamericano, que creo que es más afín a nuestra propia trayectoria histórica. No en vano somos parte de la región y, en esta delimitación, nos identificamos con el tercer tipo de democracia, la que yo llamaría intercultural. Me parece que el trabajo de Diego, aunque bastante franco como es él, no gana cuando califica y pondera como una arbitrariedad lo que yo creo que es una opción ético-política, y eso hay que decirlo porque tiene que ver con los valores, tiene que ver con la posibilidad de sustentabilidad de la democracia por la que se estaría optando.
4. Respecto al trabajo de Gustavo, creo que hace una muy buena selección de casos específicos de Estados, con cuya experiencia podemos alimentarnos; para esto que hay que construir, y en ese sentido coincido con las críticas que se hacen al consociacionismo. Recuerdo que en algún momento, con la propia Moira Zuazo, traducimos un texto de Lijphart sobre *poder compartido* porque creíamos que era un referente que podía ayudar a profundizar la democracia liberal representativa que estaba vigente en el país de

manera apabullante. Gustavo lo ubica en el ámbito intermedio, y ahí no resulta muy claro por qué sigue teniendo méritos. Yo tengo mi propia explicación al respecto; la he publicado en el número 14 de la revista *Umbrales* para el caso del Chaco, pero es un caso, en tanto que él dice de una manera general que podría servir para el nivel intermedio o los niveles departamentales. No me queda claro cómo dejan de actuar a nivel subnacional las críticas que se hacen para el nivel nacional. Obviamente, tiene que ver con demografía, tiene que ver con disparidades, etc. Sin embargo, creo que hay que explicitarlas para que esto que está por construirse permita comodidad a unos y otros.

5. Está claro, y creo que eso es lo más saliente de ambos trabajos, que hay excesos retóricos que incluso alejan a un buen sector de la ciudadanía del proyecto de Constitución aprobado en Oruro, pero que de alguna manera reeditan —y ese es el elemento más fuerte del trabajo de Diego, sobre todo— esta tendencia de copamiento, que es una tradición no sólo boliviana sino latinoamericana, y que está asociada a la idea de gobiernos fuertes y, por tanto, medio alejada de la democracia. Entonces, creo que es muy importante que se haga un énfasis en lo ético-político, sabiendo que esas siempre son opciones. Ahí no hay verdades, pero sí hay maneras de argumentar por qué es necesario bajar los decibeles etnicistas que tiene ese proyecto y, por otra parte, alejar también esta mirada casi de suficiencia que hay en los estatutos de la media luna en relación con la temática, que ciertamente es de menor importancia, de menor relevancia política en esos ámbitos. Hay que adecuar a un tipo de escenario que pueda servir para las diferencias en tierras altas y en tierras bajas.

## Carlos Böhrt

1. Quisiera comenzar expresando o transmitiendo una duda tanto a Diego Ayo como a Gustavo Bonifaz, y voy a aprovechar que están Carlos Romero y Marcela Revollo para que ellos nos ayuden a disiparla. No estoy seguro de que el Proyecto de Constitución

aprobado en Oruro haya sido concebido y redactado con un rigor teórico, conscientes de que estaban diseñando un proyecto cuasi consociativo. Los rastros que encuentro me hablan de otra cosa; tengo la impresión de que el Proyecto aprobado en Oruro resulta, naturalmente, del calendario que se da en la Asamblea, de las urgencias políticas que se presentan entre el 15 de agosto, cuando se les ocurre eliminar esa resolución sobre la capitalidad, y el 23 de noviembre, cuando se desata el infierno. Hasta entonces (el 15 de agosto) no había Proyecto de Constitución, estaba en elaboración, supuestamente. Quizá hoy Carlos y Marcela nos pueden aclarar esto. Lo cierto es que el 23 de noviembre aparece un proyecto y se lo aprueba en grande. ¿En qué momento lo concibieron?, ¿le dieron contenidos teóricos conscientemente?

2. Estoy consciente, por nuestros viejos aprendizajes sobre metodología, que no es necesario que la metodología y los paradigmas se apliquen conscientemente; éstos se filtran. Pero una cosa es criticar un proyecto porque ha sido concebido consociativamente y otra (como lo hace Diego) es criticarlo por ser un proyecto consociativo peligroso. Estando consciente de esto, el punto de partida lleva a cosas diferentes, y en eso es más radical Diego que Gustavo; Gustavo termina muy cautelosamente.

Aquí me voy a permitir mostrar cómo el punto de partida te conduce a análisis cualitativamente diferentes, y voy a usar lo que dice Diego y lo que he escrito yo y que lo mencionó él. El Senado para Diego es peligroso tal como está concebido porque podría llevar a la hegemonía del MAS con casi dos tercios (23 de 36). La preocupación que yo tenía cuando escribí el texto es que se puede abrir demasiado, entonces mi preocupación era, respecto a la proporcionalidad del Senado, que el número de partidos puede avanzar de dos a cuatro, y yo no sé si esto es bueno. La preocupación de Diego es: ¡cuidado! el MAS puede tener dos tercios del Senado. Lo cierto es que nunca debe pensarse en el diseño institucional a partir de lo coyuntural; eso nos lo ha enseñado la teoría y la práctica. En esto coincido —y no puedo dejar de decirlo— en que el aporte de estos dos trabajos es muy importante.

Creo que el trabajo de Gustavo sienta las bases para entender mejor el trabajo de Diego, le presta más atención a la teoría y el análisis es más bien teórico en este caso, pero es, como dije, más cauteloso. Diego ha encontrado la forma de desechar, en lenguaje académico, el proyecto de Oruro y utiliza el procedimiento que recae en algo que ya parecía superado, y esa es una crítica al método; recae en la óptica del mejor sistema, que fue el gran debate en los años sesenta y setenta en torno al presidencialismo versus el parlamentarismo, el debate de la escuela alemana (Nohlen, Linz, los politólogos chilenos). Ahí el debate fue cuál es mejor, el presidencialismo o el parlamentarismo, y después de ocho años de debate todos llegaron a la conclusión de no hay mejor sistema. Diego retoma esto y con una metodología un poquito más atrevida que aquella vez, porque cuantifica, llega al resultado interesante de que el proyecto de Oruro y la CPE del 67 tienen 23,5 de valoración y la del 94 tiene 30. Pero no se atreve a dar el último paso: dejen lo de Oruro, quedémonos con la del 94. Obviamente no tiene que ser así, pero como esto es borrador, te lo pongo en esos términos por si quieres mejorarlo.

3. Diego entra a la parte política y se le deslizan cosas que no deberían quedarse en el trabajo. Por ejemplo, la Ley de Participación Popular no fue concebida en el marco de la Constitución del 94; fue al contrario, la ley se aprobó antes que la reforma. El orden es: primero la Ley de Participación Popular, después la reforma a la Constitución y después la Ley de Descentralización. Un otro elemento altamente discutible es que para llegar a 23,5 versus 30, no compara el capítulo de derechos humanos, por que si incorporas los derechos a la comparación entre la CPE del 67 y la del 94 versus el proyecto de Oruro, el puntaje se va acercar y tu conflicto va a ser muy grande, porque no hay comparación el 67 tiene un artículo sobre derechos, el capítulo en la nueva Constitución tiene 97 ó ciento y tantos artículos. La comparación se hace complicada porque el proyecto de Oruro es bondadoso en derechos.
4. Se presenta otro problema con el método si comparas las Constituciones del 67 y del 94 con la de Oruro y con los estatutos autonó-

micos, pues no son comparables. Definitivamente no puedes comparar, las Constituciones del 67 y 94, no tienen cómo compararse. Quiero terminar diciendo que me gustaría oír a Marcela Revollo y a Carlos Romero: ¿hicieron un proyecto consociativo?

## Farit Rojas

1. En general, noto que hay una fe muy grande respecto a que habría que generar espacios de comunicación política para tratar de lograr ya sea una democracia integrativa o un modelo de democracia que pueda dar lugar a espacios de diálogo para construir, de manera compleja, un camino en común. Noto que hay una fe muy grande en la comunicación política en el sentido de la acción comunicativa, sin pensar muchas veces que la acción comunicativa puede llegar, en última instancia, a una acción estratégica para reproducir así sea un modelo integrativo, una lógica de mayorías a través de la dominación simbólica. Me refiero específicamente a las críticas que se hicieron a Haber mas en relación a la acción comunicativa. Noto que ambos trabajos giran en torno a esta gran fe, respecto al diálogo, a la comunicación, respecto a la posibilidad de entendimiento. Sin embargo, estamos en una sociedad compleja donde el tema cultural excede, desde mi punto de vista, la característica folclórica. El tema cultural tiene dentro de sí una carga muy fuerte e interesante de construcción de la representación del mundo entre los pueblos indígenas, entre la denominada sociedad mestiza. En ese sentido, no creo que sea útil renunciar al diálogo, pero hay que ver los límites del diálogo y los límites de lo integrativo.
2. Sobre el trabajo de Diego Ayo, la primera observación que tengo es que existe una especie de confusión entre la Constitución de 1967, la reforma de 1994 y la reforma del año 2004, que es reiterativa en distintas páginas. Me refiero, por ejemplo, al hecho de que la Constitución del 67 no trabajó ni lo pluricultural, ni lo multiétnico. Creo que esto está en la reforma del 94. El juego de precisiones entre la Constitución del 67 y la del 94 genera conflictos. Creo que



es necesario tratar a la Constitución Política como una sola, o tal vez hacer una escisión muy cuidadosa de la Constitución de 1967 y tener cuidado con las reformas, no solamente en la de 1994. Y es que hay otras dos reformas más, la de 2004 y otra que no se toma en cuenta, la de 2005, hecha por Rodríguez Veltzé.

3. Por otro lado, yo tendría cuidado respecto al denominativo *Constitución del MAS*, que menciona Diego Ayo bastante al principio de su trabajo. Se puede discutir esta filiación al MAS; creo que sería mejor llamarla la Constitución producida en Oruro o el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente.
4. Respecto a la democracia comunitaria, creo que se tiene que hablar de democracias comunitarias en plural, puesto que se hace referencia a usos y costumbres de los pueblos indígenas en plural; me parece que esta es un área todavía abierta a la exploración. Cuando se habla del gabinete, se hace una valoración: “Vale decir mientras no existe una aclaración específica parecería que aquellos componentes sociales de Bolivia no definidos como nación, aquellos pertenecientes a las áreas urbanas y a las comunidades interculturales del pueblo boliviano no tendrán acceso al gabinete”; y es que solamente se lee el artículo 173, descuidando el artículo 177 del Proyecto de CPE. Si uno lee el artículo 177 del Proyecto de CPE, no existiría esta apreciación, que me parece más un prejuicio. El artículo 177 de la Constitución señala: “para ser designado o designado o designada Ministra o Ministro de Estado se requiere cumplir con las condiciones generales [...]”, y luego una serie de condiciones en que no se menciona en ningún momento este tema de lo indígena. Aunque el punto número 22 del artículo 173, que es el que se comenta, dice: “son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, punto 22 designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”. Luego, el artículo 177 hace un énfasis en los requisitos para ser parte del gabinete y para ser ministro; me parece que no habría esta aseveración en sentido de que las personas que no pertenezcan a las naciones no tendrán acceso al gabinete; me parece que es un prejuicio.

5. Después, se señala que las reformas del año 1994-2004 no lograron introducir el servicio civil. Me parece que esto es falso, puesto que si se revisa el artículo 43 al 45 de la CPE vigente, uno encuentra básicamente todo el tema de la función pública y la remisión al Estatuto del Funcionario Público, que es básicamente la idea del servicio civil y la idea de la función administrativa. Hay una fuerte crítica al tema de la sociedad civil; eso se encuentra en la página 31 del documento. Hay incluso un criterio que dice: “este órgano, esta *magnánima sociedad civil*”, existiendo una confusión entre el tema de la sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil. Solamente un dato, el artículo 7 de la Ley del Defensor del Pueblo establece que las organizaciones de la sociedad civil pueden más que vetar; si no me equivoco, pueden sugerir el nombramiento del Defensor. Si mal no recuerdo, eso está en el artículo 7. Entonces, creo que es algo que ya está introducido y habría que ver su forma o tratamiento.
6. En la página 32 se señala que se diluye la Corte Nacional Electoral (CNE) como órgano jurisdiccional y se convierte en simplemente una institución encargada de las funciones administrativas. Pero en la Constitución vigente la CNE no tiene ni jurisdicción, ni competencias. Los artículos 225, 226, 227 de la Constitución establecen que la CNE tendría estas funciones; sin embargo, coloca un principio de reserva remitiendo este elemento a ser reglamentado por una ley. En consecuencia, de una u otra manera la Constitución del 67 tampoco establece este elemento de la Corte y las Constituciones del 67, 94 y 2004 también tienen cercenada a la Corte, al remitir su jurisdicción y competencia, bajo principio de reserva, a una ley. Me parece que esto se resuelve leyendo los artículos del 225 al 227 de la Constitución vigente.
7. Respecto al trabajo de Gustavo Bonifaz, me parece muy interesante en cierto sentido la introducción del Constitucionalismo Multicultural Latinoamericano. Me parece que hay una apreciación demasiado influenciada por el pensamiento multiculturalista, una mirada muy “kymlickiana” de este CML. Me parece también que el proyecto de Nueva Constitución se desmarca un tanto del tema de

lo multicultural y su necesidad de ubicar al grupo humano en un territorio. Lo plurinacional es un tanto más rico, puesto que trasciende la lógica de la aglutinación de la población en un territorio. Creo que en este elemento se distancia un tanto de la idea consociativa, se distancia un tanto también del CME. Creo que son elementos que habría que revisar un tanto más en el caso de Gustavo.

8. Respecto al federalismo de Estados Unidos como un federalismo meramente territorial, me parece que hay que ver el tema del nacimiento de los EE UU. Si bien es un punto interesante, no es un punto que genera diferencia entre el federalismo territorial y lo territorial como algo distinto de lo étnico. Pongo el caso de un par de estados de EE UU cuyos nombres tienen raíz germánica y que tienen orígenes distintos; la raíz religiosa y la noción del *Covenant*, que es un elemento que lo van a analizar otros teóricos, puede mostrar que lo territorial no es algo tan distinto en última instancia de una lógica de pertenencia, de identidad de estos grupos en el momento de la formación del Estado norteamericano. Sin embargo, me parece que ambos trabajos exploran y dan la posibilidad de poder avanzar en la reflexión.

## **Carmen Beatriz Ruiz**

1. Mi comentario no va rigurosamente al texto, sino a la perspectiva del debate, al lugar de donde se mira el texto de proyecto de Constitución. Esto por dos cosas: La primera porque aunque Diego dice que la pretensión del proyecto de Constitución no es una propuesta de Estado, sino una propuesta de poder, a mí eso me parece algo absolutamente evidente, algo obvio. Cualquier texto constitucional es una propuesta de un proyecto de poder. En el caso de este texto constitucional que los dos trabajos analizan, no solamente se trata de un proyecto de poder, sino que tiene el otro elemento al que me refería, que es un proyecto de poder expresamente orientado a revertir la exclusión de las mayorías en términos generales, y como el propio proyecto dice, hablamos de los campesinos indígenas ori-

ginarios en el país. Entonces es desde ese lugar de donde miro el texto.

2. Yo no me siento cómoda —aunque valoro enormemente estos dos trabajos— con esta mirada en detalle que se acerca, con una perspectiva que siempre es arbitraria, a ciertos lugares del proyecto de Constitución, y no hace una valoración en conjunto como lo que es: una propuesta de proyecto de poder. Lo que yo veo más bien son lo que podríamos llamar las grandes paradojas de ese texto de proyecto de Constitución, que trabajadas en un detalle así teórico y metodológico parece volver a esta suerte de sacralización de los textos constitucionales que no sé si nos facilita mucho el debate político pendiente, ardiente y urgente en el que estamos metidos. Por eso digo que depende desde el lugar donde uno mira este debate y las necesidades que se plantea. A mí, personalmente, como ciudadana, me interesa mucho más entrar y mirar ese texto de proyecto de Constitución desde esta perspectiva de sus grandes paradojas políticas, de si tiene posibilidad de salidas, si se pueden discutir cosas, si se pueden rearmar ciertas otras o lograr ciertos acuerdos que esta mirada que yo llamo “sacralizadora”, que es un poco la de Jorge Lazarte: “democracia es esto: uno, dos, tres, cuatro y cinco”; y si no tiene los cinco puntos entonces no es democracia. O que la calificación sea de esta manera, que sea de esta otra. No estamos midiendo a las magníficas para referirme al tema pícaro de Gonzalo, no es tema de medidas, es tema de debate de poder.
3. En esa lógica, solamente a manera de ejemplo, menciono algunas de las que considero las principales paradojas, y que en cierta medida Diego también ha mencionado. Por ejemplo, esto que tiene la Constitución de profunda desconfianza a lo institucional y al propio Estado, pero al mismo tiempo, curiosamente, se aumentan las instituciones y se aumentan los mecanismos de participación en las instituciones. Quizás lo más loco de esta paradoja es esta perspectiva del control social, control social armado como una estructura, casi como un Estado sombra; lo que está en la base es que los actores de este proyecto político de poder tienen una intrínseca desconfianza hacia la institucionalidad estatal pero la quieren

controlar. Otra paradoja está en esta relación pacto y hegemonía. Pacto es mala palabra, es una experiencia que se la debemos a los partidos tradicionales. Pactar es algo enredado, poco transparente, en realidad es un nombre para la prebenda y la forma tradicional de hacer política. Pero, al mismo tiempo, todas las cosas relacionadas con los sistemas de votación, de elección, etc. en el proyecto de Constitución están orientadas a conseguir la bendición de la legitimidad de la mayoría absoluta. Entonces, para mí el debate de si es por dos tercios es mejor porque es más democrático, ya que obliga a un pacto, que si es por mayoría absoluta porque entonces es la democracia de la mayoría, creo que ahí hay un nudo que otra vez nos remite a estas visiones de poder y a la disputa de poder ¿Qué hemos conseguido con tener designaciones con dos tercios? ¿Más democracia, más legitimidad? Yo realmente lo pongo en duda. Entonces, otra vez como que entramos al detalle pero no estamos viendo el esquema completo.

4. La otra que yo no sé si es paradoja o es una constatación, es que realmente el proyecto de Constitución tiene una matriz étnica, pero tiene también abiertamente una supremacía de las culturas andinas sobre el conjunto. Entonces, hay una formalidad respecto a que son 36 naciones pero en realidad esa matriz étnica es profundamente andina porque ahí vemos la expresión de un proyecto de poder que está basado en la experiencia aymara y quechua en su sistema de organización, etc. Digo esto a manera de ejemplo de cómo me gustaría a mí hacer el análisis y cómo quizás podríamos también hacer una vuelta con una perspectiva un poco más alejada.
5. Otro apunte sobre lo que creo tendría que ser el debate más político y desacralizado de la Constitución es que la experiencia de los últimos 10 ó 15 años de los países de América Latina e incluso de Europa con respecto a las propuestas constitucionales nos muestra que esa idea de que se escribían Constituciones para 100 años no existe más, y que no les podemos seguir exigiendo a los textos constitucionales, y menos aun a este texto constitucional que se está analizando, que sirva para 100 años o para 50, porque en reali-

dad, como los propios ejercicios teóricos y metodológicos que los dos trabajos nos muestran, del 67 al 94, al 2004, al 2005 y al 2008, lo que estamos viviendo es un texto constitucional vivo, abierto, sujeto y objeto de este debate de poder en el que estamos inmersos, creo que con matices se dan en la mayoría de los países. Si vemos el trabajo de Gregor Barié, que Gustavo Bonifaz menciona por ahí, que hace una revisión de todas las reformas constitucionales y los textos constitucionales desde la década de los noventa, no hay una sola Constitución de América Latina que no haya sufrido estas medidas de mano, que no son ningún pecado capital sino un ejercicio bienvenido.

## **Ramiro Molina Rivera**

1. Primero quiero simplemente destacar algo de los dos documentos que me parece muy importante en términos generales; salimos del típico debate de la consolidación de la democracia, justamente lo que decía Carmen Beatriz sobre las discusiones muy puntuales de lo que es exactamente una democracia ideal, que antes se discutía a través de este modelo más de tipo norteamericano. De repente comenzamos a discutir las diferencias de tipos de democracias que son accesibles, por lo menos a partir de experiencias en otras partes del mundo. Esto me parece muy importante y comenzamos a contextualizar mejor lo que se ha hecho con la propuesta existente hoy en día.
2. Por otra parte, la propia propuesta de Constitución Política del Estado que tenemos hoy en día es una propuesta que me parece que hay que verla desde dos perspectivas. Una, el proceso de la propia Asamblea Constituyente, que muy poco se ha destacado, y que me parece interesantísimo y que muchos estudiosos han sistematizado de alguna forma pero que todavía no sale a la luz y que me parece importante destacar. Por primera vez tenemos una Constituyente en la que se ha participado de un proceso de esta naturaleza. Yo he tenido la oportunidad de estar en algunas comisiones y me parece

que han sido sumamente ricas, me parece que de alguna manera esto se expresa en la propia propuesta. Sin embargo, con los temas también políticos y la presión política en Oruro la propuesta sufriría algunas modificaciones, que son justamente las que le dan ese tinte fundamental, que es el tema del poder, que es también importante en la construcción de una CPE, pero con un carácter más coyuntural que el de un modelo que vaya más allá de lo puntual. Allí es donde tengo mis propias observaciones a la propuesta, y es que si bien hay una dosis fuerte, un énfasis fuerte en la preeminencia de los pueblos indígenas de las diferentes culturas del país, hay muy poca propuesta que realmente provenga de las instituciones y de las prácticas indígenas y de las otras culturas. Tenemos una propuesta que en el fondo se enmarca en las propuestas tradicionales de construcción de una Constitución y con muy poca propuesta que, en el fondo, provenga de las propias prácticas culturales del país.

3. Yo sigo con mucha preocupación el hecho de que una propuesta como ésta no sea viable, y que haya todavía muchos vacíos, y aquí se los está debatiendo en forma muy puntual, pero sigo insistiendo que en los dos documentos que hemos escuchado se pone énfasis en la propuesta del MAS, que proviene justamente de aquellas visiones de los propios constituyentes y que son sus percepciones de cómo debía integrarse lo cultural, las propuestas propias de las comunidades y de los pueblos en una CPE.
4. Hay algunas propuestas que me parecen interesantes; entre ellas está el pluralismo jurídico, con sus problemas. Comparto con Carlos Alarcón la percepción sobre los problemas que tiene; no termina de convencernos porque no es una propuesta que integra el sistema del pluralismo jurídico al resto del Estado. Ahí hay contradicciones terribles, sigue siendo declarativa y no convence en términos de crear, de integrar una práctica que funciona. Porque en los hechos existen —y nosotros estamos cada vez más convencidos, a través de las investigaciones que se han ido dando sobre justicia comunitaria y las diferentes prácticas que se dan en las comunidades, tanto en el oriente boliviano como en el occidente—.

Es un hecho que gracias a estos sistemas jurídicos y a la ausencia histórica del propio Estado en el fondo este país también funciona, y funciona gracias a estos niveles de control social que se dan en las comunidades). En la propuesta no se rescatan los principios básicos de la justicia comunitaria y no se los integra, como debía integrarse en una Constitución Política del Estado, con el resto del Estado de una manera coherente; me parece que más bien hay una idea de crear dos sistemas paralelos que van a crear muchos problemas y que no encontramos la coordinación de un Estado mayor hacia las prácticas consuetudinarias que se dan en la base.

5. Tampoco encontramos, por ejemplo, principios básicos de lo que se ha denominado en el pasado y en los estudios antropológicos “la democracia andina”, prácticas que son de la propia sociedad, que debían conocerse y traducirse en instituciones mayores en el sistema estatal, como los sistemas rotativos, los sistemas de turnos, sistemas de asambleas en las bases para crear a partir de la participación de base, sistemas que sean cada vez más programáticos dentro de los otros niveles del Estado. Creo que a ese nivel se queda corto, y que además crea el sentimiento de que de repente se declara el Estado Plurinacional en todos los niveles institucionales, pero con muy poco contenido real de las instituciones indígenas. La presencia indígena está ahí, simplemente, pero teóricamente no se integra al otro como complementario a lo no indígena. Este me parece un error grave en la propuesta, porque lo indígena constantemente, permanentemente, integra al otro, y en una Constitución donde definitivamente debería abarcar al resto de la población boliviana, me parece que este es un error que no coincide con la forma de pensar y de la propia lógica indígena, lo que sería importante.
6. Por otra parte quería hacerle una aclaración a Carlos Alarcón: Hans Kelsen hace toda una teoría de un Estado/un sistema jurídico, por supuesto, pero también Kelsen, en sus propios escritos, habla de una justicia que no puede ser para nada absoluta. Él defiende la idea de que la justicia está definida por las culturas y también habla de que al final de todo son las justicias de las sociedades las que definen el derecho. Por otro lado, otros teóricos hablan los dere-



chos vivos, y quizá la definición más precisa de la justicia viene precisamente de esos derechos consuetudinarios, que son los más auténticos; el Estado debía absorber esas tradiciones. Lo que ha pasado en Bolivia es que nuestras Constituciones, como ya sabemos, no han absorbido para nada las tradiciones de esos pueblos que constituyen el Estado, y eso es exactamente lo que se está dando ahora; por primera vez se está discutiendo cómo comenzamos a crear un Estado que sea un reflejo de esa sociedad. Si bien ésta puede participar en forma reducida, por todo un proceso colonial y de absorción y cooptación de los pueblos indígenas en el sistema oficial, quedan especialmente en un país como Bolivia, más que en cualquier otro país latinoamericano, prácticas e instituciones que funcionan. Entre ellas está la justicia comunitaria, pero debía enmarcarse dentro de una estructura de Estado, con los controles adecuados, con el reconocimiento y las garantías a los derechos humanos, etc.

7. Finalmente, quiero destacar una vertiente que también hemos dejado un poco atrás, que es lo que se ha estado discutiendo no hace mucho tiempo sobre la viabilidad democrática. La viabilidad democrática, ese proceso de entender la democracia a partir de la experiencia boliviana, me parece muy importante. Ahí yo rescataría justamente las propuestas que tiene el actual proyecto de CPE como un punto de partida para el debate.

## **Carlos Mamani**

1. Antes que nada, quiero expresar que no me siento con la suficiente calificación como para emitir opinión respecto a los dos trabajos. Por otro lado, creo que estoy obligado a decir algunas cosas. Me siento un poco presionado, no sé cómo decirles, porque estoy en absoluta minoría, porque si estamos hablando de miedos, por ejemplo, yo pienso que lo que expresa especialmente el trabajo de Diego Ayo es un miedo bastante viejo en la sociedad boliviana, es el miedo al indio, a la indiada. En mis experiencias de investiga-

ción se puede rastrear el miedo a las rebeliones indias que nuestras viejas sociedades gamonales tenían. Si hablamos del tema de la mayoría, porque habla de la mayoría en la Constitución del 67, hay que decir que esa mayoría era una mayoría ficticia, era una mayoría sociológica; lo que sí expresa en el trabajo, entiendo yo, es un miedo a la mayoría que ahora sí es real, la que se perfila en la actual Constitución llamada del MAS.

2. El otro tema que me ha interesado es lo que dijo, un poco en tono de broma, el senador Böhr: el tema de la autoría. Por fin, ¿quién es el autor de la Constitución aprobada en Oruro? Porque creo que si somos honestos, es toda una proyección indigenista y no son realmente los propios indígenas los que la han escrito, lo digo muy claro aquí. ¿Quiénes han sido? Entonces, por ejemplo, si hablamos de autonomías indígenas, que es uno de los miedos y problemas que tenemos, hay un estudio que el PIEB encomendó a unos dos o tres investigadores, y justamente ahí no encontramos ninguna propuesta indígena de autonomía, no hay desde los pueblos indígenas ninguna manifestación de ir por las autonomías. Esto es un debate falso, por lo menos para mí, porque en el contexto político que vivimos los pueblos indígenas y las organizaciones, justamente ahora aparecen defendiendo al Estado unitario, al Estado centralista, como se dice. Sin embargo, también habría que ver qué pasa con lo que expresa la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde sí se reconoce el derecho a la libre determinación (creo que en el artículo 2 ó 3 de la declaración), y esa es Ley de la República. Sin embargo, ninguna organización, nadie ha dicho que nosotros queremos ejercerlo, aunque eso ya es Ley de la República, y creo que los pueblos indígenas lo están aguardando.
3. Sobre el tema de la etnización, yo no sé si desde los pueblos indígenas hay un discurso étnico; no lo creo, y menos en la Constitución porque no encuentro, a pesar de haberse nombrado los 35 pueblos —y creo que eso también tiene autoría, debe estar ahí el señor Albó, el ex Ministro Wigberto Rivero, pues no hay desde los pueblos indígenas la idea de que somos tantas naciones—. Esto

también es una cuestión que debemos a los especialistas en indios. En ese sentido creo que este es un debate falso porque no se está proyectando ninguna nación aymara o quechua en la Constitución. Lo que sí está claro es el tema colonial, y el tema colonial expresado en lo indio o en lo indígena; y lo indio y lo indígena en este sentido es una identidad, por decir, universal para aquellos que son nativos en este país. Creo que esto tiene que quedar claro. Entonces me parece que cuando se habla de la etnización es un debate falso, y mucho más cuando Gustavo Bonifaz habla citando a este especialista alemán, Gregor Barié, sobre la invención de las identidades. Creo que esto es un abuso. No es que los indios se están inventando sus identidades, por lo menos por eso creo que dije estoy obligado a hablar: no hemos inventado ninguna identidad. Lo que pasa es que algunos se apropian de, o por lo menos proyectan, identidades puestas por los colonizadores —como sucede con los aymaras o los trinitarios— pero no hay ninguna invención de identidad y que a partir de esa invención se profundicen los clivajes. Eso es desconocer el hecho colonial, que simplemente no ha tenido cambio alguno a lo largo de nuestra historia, que llamaremos nacional.

4. Creo que el tema, el concepto plurinacional es una de las propuestas más importantes del mundo indígena, y la propuesta plurinacional no es boliviana; escuché a los compañeros de la CONAIE expresarlo hace mucho tiempo. No se ha tenido tiempo ni recursos para ir hacia la conceptualización rigurosa del tema plurinacional, pero es una propuesta que debe ser tomada como tal. Pero también a veces los indios tenemos que beber de cosas que no son nuestras. Estoy pensando, por ejemplo, que lo plurinacional tiene mucho que ver con la lectura leninista o con el planteamiento estalinista, tal vez incluso con el problema de las nacionalidades, porque la CONAIE en algún momento fue organizada por el Partido Comunista del Ecuador. Es a partir de eso que en el Ecuador los pueblos indígenas se llaman a sí mismos “nacionalidades indígenas”. Yo creo que ahí estamos en la construcción a partir de cosas aprendidas dígamos de afuera, pero también de cosas internas.

En ese sentido, yo pensaría, sin el rigor de especialista, sino como pueblo, que habría que darle tiempo a esta Constitución para que pueda aplicarse, porque pienso que el actual gobierno es lo mismo que otros; es un gobierno con un Presidente aymara pero no es un gobierno indígena, eso está muy claro. Veo que el señor Evo Morales es más bien una persona totalmente abierta a los mismos sectores de antes. Entonces, seguramente eso mismo va a pasar con la nueva Constitución. Muchos han expresado que la Constitución aprobada en Oruro es una Constitución en transición; yo creo que esa es la mejor vía. Aquí no hay alguien malo, alguien que quiera apropiarse del poder. Entonces yo diría que le demos la oportunidad a esta Constitución, a ver qué resulta. Es como este gobierno, que antes de las elecciones muchos decían “aquí se viene la grande”, y otra vez el miedo al indio. Pero ahora resulta que el gobierno indígena, el presidente indígena no está con un gobierno indígena, más bien el gobierno actual del presidente indígena sigue siendo como cualquier otro gobierno de este país.

## **Marcela Revollo**

1. Yo creo que los dos estudios tienen importantes aportes, nos permiten mirar y percibir cómo se está analizando y se está discutiendo el texto constitucional, la propuesta del texto constitucional. Por lo mismo, podemos darnos cuenta de que encasillar en conceptos una realidad tan compleja o reducir a una lectura tan profundamente prejuiciosa no nos permite mirar esta propuesta como un proceso, como un resultado de múltiples determinaciones políticas, ideológicas, sociales y económicas. Creo que si bien aporta una serie de miradas de dos estudiosos sobre el tema la realidad, también creo que desborda grandemente el intento de encasillar en estos dos criterios. En el trabajo de Gustavo Bonifaz encontramos un excesivo apego al concepto y en el de Diego Ayo, una visión prejuiciosa que no puede disimular en todo el texto.

2. Para responder a la pregunta que nos hacía Carlos Böhrt, creo que la Constitución es resultado de múltiples y sucesivas aproximaciones a una realidad que se capta desde sujetos plurales, que creo que la historia del país no ha conocido, en diferentes sentidos: social, cultural, étéreo, de género, de niveles de educación y que, sin embargo, cada uno pone parte de su experiencia, de su vida, y en un contexto en que lo más ausente fue lo técnico, lo científico lo académico. Creo que en ese sentido tienen muchas tensiones internas, tienen muchas contradicciones, por supuesto, como contradictoria es la realidad. Yo creo que se enmarca en dos horizontes de reflexión que tiene que ver con los traumas de un proceso histórico largo y corto, pero también de la claridad de desafíos, que creo que es lo que une al conjunto de los constituyentes, especialmente del bloque de mayoría, y algunos de esos traumas han sido mencionados.

Carmen Beatriz mencionaba, por ejemplo, el temor al pacto, el temor al acuerdo, como resultado de una democracia de los últimos 25 años, de una democracia pactada, excluyente, confiscatoria de la voluntad popular y, en conjunto, de la visión misma de democracia, de la implementación de un sistema institucional propio, de una sociedad homogeneizante que no discute y no se compadece de la pluralidad que luego va a salir a los ojos de todo el país de manera abrupta y grande. Una democracia que no resuelve los temas esenciales como la pobreza, las carencias materiales, etc., una política sin espacios de cooperación de las elites y con exclusión de las elites indígenas, y a un espacio de por sí pequeño para los escenarios de cooperación de las elites. Cuando se genera ese espacio como resultado de las condiciones políticas, lo que hace la elite es confiscar la voluntad democrática de la mayoría nacional. Estamos hablando de una ruptura de la relación entre representantes y representados, que es parte de este sistema democrático y un sistema caduco que acompaña todo el proceso y que tiene muy poca voluntad de renovación y de ampliación.

3. Los desafíos son el otro pilar fundamental. Y es que creo que en términos políticos no están presentes los conceptos como tales,

sino una visión dinámica, compleja y articulada de lo que son las decisiones políticas y en ello obviamente, tal como decía Carmen Beatriz, es un proyecto de poder, es un proyecto de poder que se tendrá que ver en el tiempo si es o no posible ser consolidado, los desafíos que se plantea y que, repito, fueron los que acompañaron, y fue lo compartido, si se quiere, entre la mayoría de los constituyentes. Fortalecer la institucionalidad del Estado es una contradicción para una mayoría que primero no capta bien el andamiaje total del Estado, pero que sabe que fortalecer el Estado es fundamental desde su propuesta, y por supuesto fortalecer el Estado significa crear una institucionalidad pluricultural como resultado además de un proceso de descolonización que se plantea en todo el texto. Por otro lado se busca la unidad nacional, se busca que esta visión plurinacional, que el reconocimiento de lo plurinacional finalmente signifique en esencia la unidad nacional. Ahí yo creo que en el modelo que plantea Diego, como democracia de mayoría, democracia consociativa e integrativa, la idea de integración viene precisamente de una visión de reconocer la pluralidad, la segmentación, la división del Estado boliviano y de la sociedad. En eso uno de los desafíos, por supuesto, es generar una institucionalidad, un nuevo modelo de Estado, una relación Estado-sociedad, un modelo económico y una nueva relación territorial del poder que redunde finalmente en un nuevo concepto de unidad nacional. El fortalecimiento del gobierno nacional es otro objetivo permanente. Curiosamente, no es reconociendo lo plurinacional que se pretende segmentar o aportar a la mayor división, sino que es precisamente sobre el reconocimiento de la pluralidad que se busca construir un gobierno nacional sólido, fuerte, a la par que se plantea una descentralización del poder.

El otro desafío, sin lugar a dudas, tiene que ver con esta doble crisis o esta doble falencia, necesidad o agenda pendiente que tiene el Estado nacional, que es la articulación y la presencia efectiva de los pueblos en la toma de decisiones y la presencia de las regiones también en la toma de decisiones. En síntesis, es un proyecto que busca un escenario de refundación del Estado; por ello, es un pro-

ceso de revolución y de cambio de las estructuras fundamentales en democracia, con toda la complejidad que esto significa.

4. Yo creo que le quita fuerza a todo el análisis, especialmente al análisis de Diego, lo que él mismo ha denominado una excesiva caricaturización del texto, que no le permite ver, por ejemplo, que la idea de integración o la democracia integrativa, que él reconoce como ideal, en realidad no es más que la ampliación de lo que han sido la política de asimilación que el país ha entendido respecto a la mayoría nacional, y de una mayoría nacional que por lo demás se presenta y es parte y se expresa su voz en el contexto de la Asamblea Constituyente, ya no desde la política de acción positiva. Esto llama la atención porque toda su propuesta integrativa en realidad son formas de búsqueda de políticas de acción positiva. Estamos ante una mayoría que ya no está dispuesta a ser parte de una política de acción positiva, un modelo que es liberal, que es republicano y que la cuestiona como elemento fundamental para iniciar un nuevo comienzo. Entonces creo que en ese escenario resulta realmente poco creativo para mirar la complejidad concreta con la que ha venido desarrollándose y significa la propuesta de la nueva Constitución.
5. Respecto a los tres elementos que se plantean en el estudio, la proporcionalidad, el veto y la autonomía, creo que le hace falta el sentido de la coalición de líderes, es decir, una nueva relación de representación de las síntesis de liderazgos. Eso no se expresa en el país sólo a partir de la Constitución; ya es una realidad, ya son los prefectos y el Presidente que se sientan a discutir, ya son los presidentes, los prefectos y las organizaciones sociales, y un cambio fundamental en el sistema de representación política como actores fundamentales en los escenarios de diálogo, que se va a consolidar, que va a transitar a otra visión de coalición o de conformación de elites, con las varias dificultades que uno puede percibir en la propia dinámica, especialmente desde el mundo de los indígenas. Es que el concepto de liderazgo o de construcción de elites de los pueblos indígenas es muy diferente a lo que nosotros concebimos como elite misma en el sentido de decisiones únicas a la cabeza

de un líder; el concepto de conformación de liderazgos es diferente y se encuentra siempre en esta tensión de lo que nosotros comprendemos de política formal y política vista desde el lado del movimiento popular. Yo creo que la base de la elaboración y del resultado de la nueva Constitución, primero, es una construcción sucesiva, permanente del texto puesto desde las organizaciones sociales, desde las instituciones, desde las regiones, etc., pero también es la expresión de esta tensión permanente que se nota en el texto, que es entre la democracia liberal y la alternativa que no corresponde, que no puede encasillarse a un concepto, pero que es esta democracia comunitaria como alternativa que se percibe en todo el texto constitucional.

6. Sobre el tema de justicia, yo creo que este tema es el que mejor expresa este encuentro de dos visiones y que no encuentra sus interfaces para comunicarse y expresarse correctamente. Eso se nota en mayor o menor medida en todo el texto. También está el tema de la organización social o de la presencia del control social. Si miramos la realidad nacional, nos vamos a dar cuenta del fuerte tejido social, del fuerte tejido organizacional que yo no sé dónde lo vamos a poner. No se trata de que la emergencia popular termine luego de consolidado un gobierno o una nueva Constitución. Lo que tenemos que tener claro es que no se va a volver a una visión de subalternidad, de organización pasiva. Si no tenemos la creatividad de incorporar y generar esa energía social positivamente para una conducción del Estado y de las políticas de gobierno, vamos a tener otra vez la energía social desbordada por las calles y en proceso de confrontación permanente con el gobierno.
7. Entonces, la base de este texto de Constitución es una experiencia, la historia larga, la historia inmediata de los últimos 25 años de democracia, el deseo de cambio en medio de todas las contradicciones en el escenario político en el que se da y que, finalmente, parte de la resistencia y de la respuesta a esa resistencia de la oposición a tener un texto consensuado y concertado y que busca en la práctica resolver esta tensión entre dos matrices culturales, dos matrices de visión de gobierno, de poder y de organización del nuevo Estado.



Lo que, sin embargo, está claro es que ya no se trata de un texto constitucional o de un andamiaje institucional estatal que no incorpore las dos visiones. Esa es la tensión, y probablemente ahí se siente lo que decía Carlos Mamani: que no se expresa con toda claridad la matriz indígena, y los otros reclaman que no se siente con toda claridad la matriz de una visión estatal modernizante. Por tanto, si bien aporta mirar desde una lógica conceptual, desde una lógica más bien de metodología sistemática, en realidad creo que sería mucho más creativo mirar desde su proceso, desde sus contradicciones, desde su búsqueda de respuestas y finalmente desde este intento de cómo le hacemos para vivir juntos en una institucionalidad estatal que nos acoja a todos y que es irreversible. Y sólo nos queda tener el valor, la valentía y la creatividad para construir una estructura que nos acoja, que responda, que encare y que finalmente articule este país en tanto pueblos y regiones.

## **Carlos Romero**

1. Quiero felicitarlos por el trabajo que han hecho; nos ayuda muchísimo a tener otras perspectivas que nos permiten una mejor interpretación de los alcances del texto constitucional. Primero quisiera hacer unas consideraciones generales, muy rápidas, para luego entrar en algunos puntos específicos. Me parece necesario reafirmar que la construcción de este texto constitucional proyectado no responde obviamente al trabajo de técnicos, de abogados, de especialistas. Diría que es el primer proyecto de Constitución concebido en nuestra historia republicana que tiene este carácter. Y esto no sucede sólo con el proyecto de Constitución; en realidad desde el año 2000, fundamentalmente, los movimientos sociales no solamente han acumulado una gran capacidad organizativa y movilizadora, sino también propositiva. Tal vez inclusive desde antes, desde la marcha de 1990, cuando los indígenas postulan territorio y dignidad. Aun las corrientes de izquierda o corrientes populistas presentes en el escenario parlamentario se atemorizaban, pensaban que hablar de territorialidad indígena era secesionar potencialmen-

te nuestro país, pero creo que hoy día ya la concepción de tierras colectivas, tierras comunitarias de origen y de territorios indígenas, inclusive, ha logrado consolidarse y superar gran parte de estos temores.

El año 1999 se discutía una modificación de la Ley de Municipalidades, y por un lado estaba el debate de recoger fielmente las modificaciones introducidas por la participación popular y por otro, del lado de las organizaciones sociales indígenas, estaba el planteamiento de aprovechar esa oportunidad para plantear la autonomía indígena, formulada y desarrollada en términos propositivos en el anteproyecto de Ley Indígena que presenta CIDOB el año 90 ó 91. Yo diría que muchos contenidos legislativos, aun en reformas neoliberales, fueron acuñados por los pueblos indígenas. Claro, hubo una estrategia diferenciada: los pueblos indígenas de tierras altas priorizaron más bien la confrontación con el Estado, en tanto que los pueblos indígenas de tierras bajas (por su distinta correlación de fuerzas y demás) privilegiaron la interlocución con el sistema político y con el Estado. En esta interlocución fueron fluyendo varios lineamientos incorporados de manera parcial en las normas legales; muchos de ellos han sido recogidos en este proyecto de Constitución. Es decir, este proyecto de Constitución es una construcción de mucho tiempo y en eso reafirmo lo que expresaba Marcela Revollo.

2. Tengo la suerte o el castigo, a veces, de participar en muchos eventos de análisis y debates sobre la Constitución, y siento que en la mayor parte de estos escenarios todavía estamos cargando el prejuicio de tratar de entender el texto constitucional como el producto de algún proyecto de poder político maquiavélico del MAS, en algunos casos inclusive con posibilidad de haber sido diseñado con inspiración venezolano-cubana. Este tipo de opiniones se me aparece sobre todo en eventos internacionales. En otros casos se plantea que simplemente es un texto improvisado que de repente fue articulado a partir de los intelectuales presentes en la bancada del MAS, en fin. En realidad el proyecto de Constitución expresa lo que es el MAS y lo que estamos viviendo hoy día como transfor-

mación del sistema político y la democracia, una convergencia de los pueblos indígenas, que son un mosaico altamente matizado por una serie de diferencias culturales. Entre los mismos pueblos indígenas hay concepciones contrapuestas; esto se percibe sobre todo en las visiones de los pueblos amazónicos del oriente en relación con los pueblos andinos. Muchas veces los pueblos indígenas de tierras bajas se sienten excluidos por los pueblos andinos o sienten que estos pueblos son avasalladores en términos de construcción discursiva. Entonces, el MAS es en realidad esto: una convergencia de la heterogeneidad de lo que es este país. Por eso en el MAS hay discursos en un mismo día que pueden aparecer como contradictorios, porque expresan esas diferentes visiones y este proyecto de Constitución refleja también aquello.

3. Otro elemento general es que es cierto estamos viviendo un proceso de disputa de poder. Aquí tenemos que redistribuir, recomponer la estructura de poder en términos políticos, económicos y culturales. Lo ideal sería que lo hagamos por la vía del pacto, pero ciertamente hay muchas incertidumbres en torno a las posibilidades de pacto por los antecedentes de la democracia pactada que ya ustedes mismos han mencionado con mucha claridad, pero además por las actitudes que se notan en los sectores conservadores. Yo quiero decirles que, por ejemplo, en los últimos días estábamos avanzando de manera muy importante un proceso de concertación en torno al texto constitucional. Ya habíamos tenido consensuado prácticamente un 25% del texto con quince modificaciones de fondo acordadas y resulta que la oposición nuevamente rompe, boicotea ese escenario de diálogo argumentado pretextos realmente inverosímiles. Entonces, no es a la mayoría política o a la expresión política de los movimientos sociales, de los pueblos indígenas a quien se debe acusar de una insuficiente voluntad política de pacto. Cuando el MAS gana las elecciones contundentemente en diciembre de 2005 pudo haber estado tentado a convocar una Asamblea Popular Constituyente y no a una Asamblea Nacional Constituyente, como finalmente ocurrió.

Creo que esto nos hace pensar que, evidentemente, hay temores al indígena, hay varios preconceptos. Algunos creen que esta emergencia indígena es un cuarto de hora que ya va a pasar, de este mal ya nos vamos a sacudir, que este es un proceso reversible, aunque francamente es irreversible. Por otro lado, se ha construido tantos fantasmas en torno a los indígenas, han estigmatizado tanto a los indígenas, los han acusado de bárbaros, de salvajes, de bestias, de brutos, en fin, que cuando ven una Constitución que intenta articular la dimensión indígena en la estructura organizativa del Estado se atemorizan. Yo creo que sí hay temores, hay prejuicios que son además naturales porque nuestro país ha estado dividido entre el campo y la ciudad desde la Colonia hispana. La encomienda en lo que es hoy día la región andina y las reducciones preferentemente en las tierras bajas ha creado profundas fracturas entre el campo y la ciudad, y muchas de las instituciones coloniales implantadas por los españoles están más presentes todavía que las propias instituciones republicanas porque la historia colonial española es más larga, en términos de tiempo, que la republicana. Entonces, no se conoce adecuadamente la realidad rural y siento que no se conoce el país. Mariátegui decía, hablando básicamente de los países de nuestra región, que si “queremos entender las características que hacen a la realidad social de un país tenemos que mirar su realidad rural”.

4. En lo que hace a la elección directa de Presidente y Vicepresidente, me hubiese gustado que se mencione esto como un aspecto positivo del nuevo texto. Y es que creo que es positivo que no sean elegidos con mediación parlamentaria, con todos los antecedentes que conocemos. Eso obliga a construir mandatos programáticos asociados a la revocatoria de mandato, en fin, de dar sentido a la revocatoria de mandato, pero también obliga a pactos programáticos previos a una elección, con posibilidad de incorporar incentivos integrativos. Gustavo Bonifaz se refirió a esto en algún momento, y tal vez en ese sentido podríamos entender la proporcionalidad que hace referencia el artículo 157 a propósito de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Pero la integración de los niveles centrales

del Estado no es esencialmente plurinacional, es todavía declarativamente plurinacional; no hay representación corporativa pues todos los integrantes de la Asamblea Legislativa emergen de voto, entonces esa no debería ser una preocupación.

Que se mencione circunscripciones especiales, sí se las menciona, y con ambigüedad. En eso coincido; creo que las circunscripciones especiales deberían haber sido incorporadas específicamente para tierras bajas, donde hay indígenas que son minoría y que no tienen ninguna posibilidad de acceder al Parlamento salvo que sea en la franja de seguridad del MAS. Esto de la proporcionalidad correlacionada a la elección por voto es un autogol para los indígenas, es un autogol que se nos ha pasado porque nosotros nos opusimos a este tema pues los indígenas no necesitan pedirle a los partidos políticos que incluyan indígenas en sus listas. Si ellos ya tienen su instrumento político, pueden acceder mayoritariamente, como de hecho lo están haciendo, por lo que no necesitan ese mecanismo, no necesitan pedir proporcionalidad bajo un sistema de voto; eso más bien va a fomentar procesos de cooptación de algunos niveles indígenas. Entonces, en eso, evidentemente hay ambigüedad en el texto, pero lo cierto es que los mecanismos de integración son básicamente liberales —sufragio, división de poderes—. En algunos casos, yo diría que más bien las críticas de insuficiencia de visión y expectativas indígenas deberían provenir de los indígenas.

5. Respecto a la elección de diputados uninominales, ese es un sentimiento popular, y no responde a una estrategia maquiavélica. Si le preguntas a la gente: “¿Quieres que sigan apareciendo diputados que no conoces?”, responde que no. El que todos los diputados sean elegidos en circunscripción uninominal se ha ido posicionando desde la gente. Ahora eso tiene unos efectos políticos que podrían ser adversos, porque nos está configurando en proyección un escenario legislativo al que más bien las mayorías políticas simplemente van a acceder a la representación. Nos puede llevar a un sistema bipartidario. Podría eliminar minorías políticas, y si las minorías políticas no tienen mecanismos de deliberación y de influen-

cia, podrían optar por vías de facto. Ese me parece un tema más de fondo que la proporcionalidad, las circunscripciones especiales y el supuesto doble voto.

6. Sobre el tema del Poder Judicial, estoy de acuerdo en que hay que desarrollar un sistema pluralista pero hay que delimitarlo. Siento que estos dos sistemas no llegan a encontrarse plenamente; aparentemente el punto de encuentro sería el Tribunal Constitucional, pero, por sus atribuciones, tampoco llega a desarrollarse aquello.
7. Voy a cerrar con dos temas. En la Constitución se han salvaguardado mecanismos de decisión ciudadana, Se pone mucho énfasis en los mecanismos de participación ciudadana, más control social, etc., y yo creo que eso está en correspondencia con las tendencias contemporáneas en el planeta. Es decir, la gente quiere más poder de decisión y menos discrecionalidad de los políticos, y eso me parece que está bien; de repente inclusive está insuficientemente desarrollado. En el tema de las autonomías, hubiera querido mucho más análisis, especialmente de Diego Ayo, sobre tema indígena de las autonomías, porque a mí me parece que todavía aquí hay una consigna; él cita una frase de Roger Cortéz que dice que estaríamos proyectando un federalismo asimétrico o una cosa así, pero no hay nada de eso, para nada. Una federación de entidades indígenas hubiera supuesto, para empezar, una profunda reorganización del mapa político administrativo y la reconstitución de los territorios indígena-originarios. Aquí veo nuevamente la consigna, el preconcepción, y se acomoda la interpretación del texto a eso que se desarrolló como consigna política; no hay nada de eso porque para empezar no hay reconstitución territorial indígena. En el artículo 2 se mencionan territorios ancestrales, con los alcances ya definidos en el Convenio 169 de la OIT, y éstos han sido parte de los paradigmas indígenas que menciona Gustavo y que están desarrollados inclusive en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero que en el texto constitucional inclusive tienen menos alcances que la Declaración a propósito de los recursos naturales.

Entonces, el tema de las autonomías indígenas me parece que está dirigido fundamentalmente a tierras bajas, a las actuales TCO y algunas en la región andina. Pero para los pueblos indígenas que son mayoría poblacional, la estrategia es copar el Estado, ellos tienen que copar Estado, para qué se van a atrincherar en una autonomía indígena para defenderse del Estado. Si han perdido la confianza en el Estado, bueno, cópenlo, es legítimo; tal vez esto podría clarificarse más en el texto constitucional, posiblemente sí.

8. Sobre el tema de los alcances de la autonomía departamental, es verdad que aquí hay unas críticas de Diego, y que no sólo son de Diego sino de varios otros autores, que son correctas. El tema de la capacidad legislativa no está bien diseñado; es más, aplicando principios doctrinales esenciales, universales, que nos señalan que funciones de órganos de un poder distinto no pueden ser reunidas en un mismo órgano, esta extraña potestad legislativa, normativa, administrativa, es incoherente y no debería figurar. En este punto, indudablemente, tenemos que hacer un ajuste al texto, restringir capacidad legislativa a una autonomía es no reconocerle autonomía, también eso es verdad. Ahora el tema es —y aquí está en realidad la construcción de pactos y distribución de poder compartido— en qué materias se legisla. Sobre eso ya hay varias luces, pero indudablemente la estructura competencial del texto constitucional no es buena. En primer lugar, por lo que dice Carlos Böhr: confunde materia competencial con competencia. En segundo lugar, porque es descompensado (aunque no en el tema indígena, porque en este tema las materias competenciales que se enlistan son potestativas).

Tratando de abstraernos de esta disputa de poder con algunas regiones, me parece que el diseño de autonomía tiene que desarrollar la gradualidad y progresividad que se plantean como principios, pero que luego no aparecen desarrolladas en el texto. El error de la Participación Popular fue precisamente que atribuyó varias facultades a los municipios, a todos por igual, como si todos tuvieran las mismas capacidades y de hecho más de la mitad de los municipios

actuales no cumplen sus funciones, porque no tienen capacidad institucional para hacerlo. Por tanto, creo que debíamos ir administrando el proceso de autonomías a partir de un concepto de gradualidad en función de grados de desarrollo institucional, y eso tal vez debería estar expresado mejor en el texto, y ese desarrollo institucional debería combinarse con pactos que ahora convencionalmente los denominaré territoriales, es decir, convenios intergubernativos que debería haber entre municipio-departamento, departamento-Estado central, en función de gradualidad y capacidades institucionales.

## Respuestas de Diego Ayo<sup>1</sup>

Muchas gracias. La verdad que es muy enriquecedor recibir comentarios. Deseo, de todas formas, comentar los comentarios.

Respecto a lo dicho por Gonzalo Rojas, no hay mucho que comentar. Más bien conviene recordar que él fue un precursor en el análisis de la democracia con el uso de categorías como “democracia consociativa”. Justamente él, allá por el 95, cuando me uní a su Unidad de Investigación en la Secretaría de Participación Popular, me hizo conocer este marco teórico.

Respecto a las críticas, quisiera comenzar enfatizando la idea de que nuestra cultura política ha sido poco propensa al diálogo. Hemos tenido usualmente la orientación de solucionar el conflicto mediante la imposición de la mayoría sobre la minoría. El pacto no es la regla, sino la excepción. Repetimos hasta el cansancio aquella frasecita: “llegamos al abismo y recién concertamos”. Pues no. Llegamos al abismo y nos tiramos. Suele suceder. No es que sólo coqueteamos con el abismo,

---

1 Por cuestión de tiempo, Gustavo Bonifaz no pudo responder a las preguntas y comentarios durante el mismo taller. Por eso sus respuestas han sido incorporadas en pie de página a lo largo de su texto.



sino que nos lanzamos a él con gran impulso. Precisamente, en mi criterio, estamos en un momento en el que debemos reflexionar sobre las formas que hemos empleado históricamente para resolver el conflicto. Una primera forma de hacerlo es anulando al enemigo. Si surge algún problema, aniquilas al enemigo y con eso el problema se resuelve. Fue una forma muy común en la época colonial y lo es en la época republicana hasta antes de la Revolución del 52. Hay una segunda forma de resolver el conflicto: comprando al adversario, cooptándolo. Ha sido la forma seguramente predominante del 52 al 85. Una tercera forma de resolver el conflicto es a través de la imposición de la mayoría o, en otras palabras, por el rodillo, que ha sido la forma preferida en el período democrático de 1985 a 2005.

Ahora la interrogante apunta a intentar saber si podemos usar esas tres formas para resolver el conflicto de la actualidad. Me pregunto: ¿podemos anular al enemigo de la Media Luna? Me parece que no. ¿Podemos cooptar a Costas o a Cossío? Me parece que tampoco. ¿Podemos imponer la mayoría, como lo ha intentado el MAS en diciembre con la Constitución aprobada en Oruro? Quizás tampoco. Queda, por ende, una cuarta forma, no solamente como modelo prescriptivo sino como modelo imprescindible a ser tomado en cuenta: la deliberación y el pacto.

De ese modo, aunque esta Constitución contenga aspectos verdaderamente destacables (sin duda, aquellos referidos a los derechos humanos), no ha sido una constitución concertada. La única salida viable, en tal sentido, es justamente el diálogo. En ese sentido rescato la orientación de la pregunta de Carlos Böhr, que cuestionaba si ese contenido orientado a la búsqueda de hegemonía fue un acto consciente o no de parte de los constituyentes del oficialismo. Por mi parte, sugiero que sin duda hay elementos de racionalidad muy evidentes, aunque adheridos a explicaciones menos obvias, más soterradas y afincadas en el imaginario popular.

Pero insisto, no conviene “culpar” al imaginario preconsciouso o inconsciente de la sociedad boliviana. Prefiero creer que estamos frente a una acción racional ligada a pugnas de poder que suceden aquí o

en cualquier latitud. Se dialoga, las más de las veces, en función a la correlación de fuerzas y no sólo por bondad o súbita tolerancia. En lo posible, la lógica política apunta a resolver el conflicto de la manera más expedita. Si se tiene la oportunidad de aplastar al adversario, se lo hará, dependiendo, obviamente, de la época en que nos situemos. Stalin o Mao Tse Tung no tenían ninguna dificultad en eliminar a los enemigos. Vale decir, según el contexto, los políticos deben usar determinados mecanismos de resolución del conflicto. Hoy, me animo a aseverar, estamos en un contexto que amerita una solución pactada. Como dato adicional, Andrés Tórrez muestra en el libro *Puentes para un diálogo democrático*, publicado por el ILDIS, de una manera cuantitativa posiblemente cuestionable, pero de todas formas didáctica, que 1) en el marco de las discusiones de la Asamblea —los informes de mayoría versus aquellos de minoría— había básicamente acuerdos en el 67% de los temas tratados; 2) en el seno de la Comisión Suprapartidaria se llegó a un 85% de acuerdos. Sin embargo, ya en la aprobación de la CPE de Oruro, los acuerdos disminuyeron a menos del 50%. Lo cual evidencia que la Constitución aprobada no es el mejor resultado posible.

Otro punto que me parece importante de las palabras de Carlos Böhrh es la afirmación de que no hay, según su criterio, un proyecto o modelo de democracia que sea mejor que los demás. Creo, más bien, que debemos jerarquizar ciertos modelos. No considero pertinente obviar “lo prescriptivo” (hacia dónde debería apuntar la democracia). Por ello, creo que debemos apuntar a un modelo prescriptivo mínimo que ofrezca una orientación ulterior por más escueta que sea. No depender de este horizonte prescriptivo en un sentido total, y, por tanto, inflexible, pues ello nos llevaría a una tiranía teleológica.

Carmen Beatriz también hacía alusión a este aspecto: “no puede ser que si no cumplies los siguientes 5, 6 ó 7 requisitos ya no sea democracia”. Creo que tiene absoluta razón al llamarnos la atención sobre este error, que implicaría una caída en un exacerbado fetichismo institucionalista. Sin embargo, se equivoca al creer que esos requisitos no deben ser tomados en cuenta. No debemos supeditarnos a esos requisitos, pero sí debemos tenerlos en cuenta. Tengamos presente que hoy

en día el enemigo de la democracia ya no es la dictadura. El enemigo de la democracia es la misma democracia, solamente que con menos o más calidad. Por ello es imprescindible tener criterios de medición que ayuden a saber si avanzamos o no y a saber qué democracia está mejor que cuál otra.

Por ende, no podemos caer en ese relativismo que postula Carlos Böhrt afirmando que no hay “mejor modelo”. Pues sí creo que hay modelos mejores. La teoría política lo demuestra. Por ejemplo, hay algunas democracias que naufragan con mayor facilidad, como las que poseen un formato institucional presidencialista. Asimismo, en función justamente a resolver conflictos interétnicos, es mucho más favorable el denominado “federalismo étnico”. Un estudio comparado en una diversidad de países federales cuya composición es multicultural, lo comprueba<sup>2</sup>.

Por otra parte, Carmen Beatriz se refería además a que mi texto cae en una obviedad al manifestar que el proyecto de Constitución es “un proyecto de poder” (frase que yo dije). Y sí, en cierta manera es una verdad obvia pues, efectivamente, detrás de cada ley, decreto, resolución y, con mayor razón, de una Constitución, siempre hay una pugna por el poder. Pero hay diversas formas de concebir el poder. Puede ser en una lógica de guerra de suma cero o puede en una lógica de “poder compartido”. Hay pues formas diferentes de compartir el poder. Mi punto es simple: posiblemente corramos el riesgo de acercarnos demasiado a esta primera forma y no a la de *power sharing*.

También es importante comentar el punto que menciona Carmen Beatriz referido a que “estamos sacralizando la Constitución al analizarla”. Con absoluto respeto pienso que, sin derivar en el fetichismo jurídico institucionalista de antaño, debemos comprender qué dice este proyecto de la CPE. Así no se promulgue, nos orienta en nuestro accio-

---

2 Nancy Bermeo, “The Merits of Federalism”, en Ugo Amoretti y Nancy Bermeo (ed), *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press, Maryland, 2004, pp. 457-82.

nar al poner sobre el tapete las intenciones políticas sustentadas por el oficialismo. Es su carnet de identidad. ¿Cómo desconocerlo? Y, además, es un carnet que hay que medir. Y medirlo con indicadores concretos. Creo, con la mayor amabilidad, que resulta banal considerar que las mediciones son mecanismos más cercanos a los concursos de belleza (el famoso 90-60-90). Por favor. Lo que requerimos son medidas ciertas que obliguen a superar el debate subjetivo. Hay que tener criterios más o menos racionales, lo que sólo tenemos excepcionalmente. Por esa razón no tenemos evaluaciones serias y confiables sobre diversos aspectos vitales en la marcha política, económica y social boliviana. Basamos nuestra opinión en emociones o criterios puramente ideológicos: “la capitalización es mala”. No dudo que sea así en gran parte, pero se requiere decir, con mayor rigurosidad: “la capitalización consta de 20 componentes; 12 están mal por estas razones, cuatro están más o menos bien y otros cuatro están muy bien”. Pero eso no existe pues las cosas no se miden, sólo se sienten. Además, no por otra razón es que a nivel mundial se usan parámetros medibles indudablemente útiles: indicadores de Estados fallidos, indicadores de Estados caóticos, indicadores para los objetivos del milenio y demás. Es, pues, importante conceptualizar nuestra democracia en función a ciertos indicadores, como ya lo comentamos anteriormente.

El asunto de los famosos dos tercios tampoco es una cuestión banal. Es absolutamente prioritaria. Pero no como número fijo y definitivo. Más bien el meollo está en definir el “número mágico” según las circunstancias y la correlación de fuerzas. Por ejemplo, este número en Santa Cruz, cuando nos referimos a la situación de los pueblos indígenas, no puede ser del 50% más 1. Ni siquiera de dos tercios. Si así lo hacemos, decidiríamos incluso con un 75% sin tomar en cuenta a los pueblos originarios de aquel departamento. En este caso se debe reflexionar qué mayoría cualificada se requiere y qué salvaguardas adicionales establece para defender la esencia misma de estos pueblos.

Respecto al comentario del señor Mamani, a quien siempre he admirado y leído, él afirma que “Diego Ayo tiene miedo”. Debo aclarar algunos aspectos. En primer lugar, está claro, como él mismo lo ha dicho, que no ha leído el ensayo, por lo que su opinión es más emotiva

que académica. En segundo lugar, tengo entendido que él es historiador y no terapeuta/psicólogo, por lo que su alusión a mi miedo es más una sensación subjetiva sin fundamento alguno. Es, por otra parte, notoriamente repetitiva. Cada vez que se critica las políticas promovidas por el gobierno de Evo Morales se concluye que si quien critica no es indígena, entonces es un “corrupto que no quiere perder sus prerrogativas”, “es un racista consumado”, “es un insensible de derecha” y demás epítetos. Pues nada de eso. Sepa usted que apoyo plenamente la noción de cambio del presidente Morales, pero siempre preservando una actitud crítica. Para defenderlo están sus ministros, para alabarlo están sus seguidores y para justificarlo están sus pares.

Si también los académicos se suben al carro de la euforia incondicional, me parece que las cosas pueden declinar. En tercer lugar, ya que lo dice, claro que tengo miedo. Pero no por el motivo que usted cree. Usted cree que mi temor es por un racismo cuasi genético que tenemos los bolivianos menos morenos. Nada más alejado de la realidad. A lo que temo es a que mis hijos sean excluidos en un sentido inverso. Es un temor por tener enfrente a una Bolivia que, en nombre de la reivindicación, construya un país igualmente discriminador, sólo que ahora a la inversa. Pero eso no significa un pavor en contra de lo indígena, como usted cree. Por el contrario, ojalá que el día de mañana mi hija comparta el colegio con su hija. Y que sea así me parecería no sólo necesario, sino normal. No va por ahí la cuestión, señor Mamani. Es más bien usted, que con ese diagnóstico psicológico se abstiene de discutir, como lo hago yo, cada artículo que considero polémico. Ahí reside el temor: en la imposibilidad de confrontar ideas.

Finalmente, respecto al comentario de Marcela Revollo, quedo muy desilusionado. Comienza adjetivando y eso ya deja mucho que desear: “Diego está lleno de prejuicios”. No tenga dudas, Marcela, que estoy repleto de prejuicios, pero el problema no es carecer de ellos (pues todos los tenemos), sino el problema reside en no saberlos sustentar. Y lo que yo hago en este trabajo es precisamente eso: sustentar mi posición política (y definitivamente personal). Ella habla de un sesgo inherente a mi exposición, sin percatarse que el sesgo acrítico lo detenta sólo ella. Acusar de prejuiciosa mi posición es lo de menos. La acusación pudo ser

otra: “mala exposición”, “texto poco serio”, “análisis racista y colonizador” y un largo etcétera. Lo que subyace es la arrogancia absoluta de no percatarse que este texto (el texto constitucional aprobado en Oruro) merece revisiones. No es tan fantástico como ella cree. Tiene aspectos rescatables, ¡¡por supuesto!! pero debemos pulir los no tan rescatables. Y por eso me lleno de frustración cuando escucho que una constituyente de renombre simplemente descalifica un trabajo serio (discutible, sin dudas) sin más argumento que la adjetivación fácil. Gracias.

