

## **La lectura étnica de la desigualdad: el caso de Bolivia.**

Salvador Schavelzon

Curso CEM – Desigualdades.net São Paulo.

Enviado 15 de Octubre 2010.

### América Latina, la lectura étnica y la desigualdad

En América Latina las categorías de identificación cultural, raciales o étnicas, son un elemento político cada vez más presente en el diseño de políticas públicas y el sentido común adoptado por la administración estatal a través de modificaciones en el marco constitucional. Esa mirada se opone, se combina o busca complementar otras formas de entender la sociedad que no incorporan la singularidad étnica y optan por imágenes homogéneas de sus miembros. Estas miradas –que hegemonizaron en el pasado la política latinoamericana– priorizan descripciones exclusivamente a la luz de la estructura de clase, y también a miradas que niegan tanto la raza, la etnia y también las clases sociales para referirse a ciudadanos, a población carente, a beneficiarios individuales o a brasileros, panameños, paraguayos o peruanos.

En este texto me referiré a este debate de significados e ingeniería política que tiene de un lado la inclusión de marcadores étnicos o culturales en la estructura del Estado y en modo como se entiende y describe la sociedad; y de otro caracterizaciones que buscan ser el norte de la política estatal con lecturas que se pretenden universalistas, liberales y reacia a identificaciones sub-nacionales. Me centraré en el caso de Bolivia, en cuyo análisis se basó mi tesis de doctorado y que tiene al desarrollo de ambos modelos en el primer plano de su debate político. Daré especial importancia al concepto de “desigualdad” que encontramos tanto como idea que puede ser complementada por la mirada étnica como asociado a lenguajes políticos que no incluyen esa variable.

La mirada étnica y racial, en sus expresiones más radicales aparece como concepción ideológica de sectores políticos que aspiran a constituirse en nación y llegan a tener alusiones separatistas, como inspiración de movimientos políticos insurgentes. Los Aymara en Bolivia, Mapuche en Chile como los pueblos indígenas de la costa atlántica nicaragüense tuvieron manifestaciones en este sentido, especialmente cuando la administración estatal se mostraba totalmente cerrada a su existencia como pueblo autónomo; y más que nada en momentos de

hostilidad o franca guerra frente a ejércitos nacionales y políticas homogeneizadoras y monoculturales. En Bolivia, frente a un gobierno republicano que continuaba siendo exclusivamente de blancos y no revertía las políticas coloniales de usurpación o reducción de la comunidad. En estos casos, o en movimientos armados indígenas como el EGTK de Felipe Quispe en Bolivia o quizás el EZLN en México, la cuestión étnica aparece vinculada a la cuestión de desigualdad, como realidad de los pueblos indios oprimidos que fundamenta la rebelión, y vinculada a la temática de la opresión de clase, combinando miradas marxistas con indianistas, o incorporando la cuestión de otras cosmologías en una lucha surgida desde formas de izquierda y con intervención de intelectuales urbanos. En Bolivia se habla de las motivaciones del indianismo katarista como combinación de “los dos ojos”, en relación a “la opresión de clase y la discriminación étnica” (cf. Xavier Albó en STERN 1990).

En la mayoría de los estados de América Latina, la relación de la concepción étnica con el problema de la desigualdad aparece también en el marco del diseño de políticas públicas y de la introducción del paradigma multiétnico o pluricultural entre los principios del Estado consagrado por la Constitución. Se trata de un componente importante no sólo para países con importante porcentaje de población indígena, y que permite señalar dimensiones que tienen en cuenta estos factores en los destinatarios de políticas o en las características de las sociedades estatales y los órdenes constitucionales que buscan administrarlas. La crítica que surge aquí, desde la academia y las propias poblaciones indígenas, es la que se dirige al multiculturalismo señalando que muchas veces el “mero reconocimiento” de la diversidad no viene acompañado de políticas que combatan la desigualdad de los indígenas; y el reconocimiento de la pluralidad muchas veces no se compromete con las consecuencias políticas implicadas en ese reconocimiento. La inclusión de variables culturales, de este modo, aparece para muchos desvinculado del problema de la desigualdad, como mención folclorista a un patrimonio cultural desvinculado de la situación de sus responsables.

El debate político sobre la lectura étnica y racial de la sociedad latinoamericana tiene un desarrollo importante en el campo político de movimientos sociales, campesinos e indígenas, y también en el campo académico e intelectual con autores como Quijano y Dussel que señalan que no hay modernidad sin colonialidad y que desde la conquista europea hasta hoy son las categorías de raza y etnia las que estructuran y dan sentido a la experiencia de vivir en Latinoamérica (cf. LANDER 2000); o de Mignolo (2007), que habla de un “giro decolonial” en el pensamiento y la política de esta época. El tema se vincula a la emergencia de movimientos indígenas en el área andina desde 1990, al crecimiento de oenegés indigenistas y en la llegada de unos y otros al Estado en los últimos diez años, notablemente en Bolivia y Ecuador. Todo este movimiento se consolida en estos dos países con la aprobación de constituciones que

declaran la plurinacionalidad del Estado; concepto que ingresa en los últimos dos años también en el campo político social de países como Perú y Argentina, y que se conecta con discusiones presentes en México, Centroamérica y Colombia. Puede verse como un nuevo paradigma que sucede al desmoronamiento de la izquierda anterior a 1989. Es parte del movimiento de reflorecimiento de la “cuestión nacional” en todo el mundo, señalado por varios autores (cf. ANDERSON, 1991).

En América Latina, la lectura étnica de la sociedad se relaciona con la última ola de reformas constitucionales y el desarrollo de nuevos derechos indígenas incluido en las mismas. Esta ola se inicia con la Constitución sandinista de 1987, y el capítulo sobre el tema en la Constitución brasilera de 1988, que reflejaba los debates que derivaron en la aprobación del convenio 169 de la OIT en 1989. Estos debates vinculados a instrumentos jurídicos internacionales tuvieron aún más expresión en la reforma constitucional de Colombia en 1991 y fueron incluidos en la mayoría de los países en el resto de la década<sup>1</sup>. En el desarrollo de estos derechos se avanza un poco más en los últimos años con la aprobación de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas en 2007, y las nuevas constituciones aprobadas en Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009 (cf. YRIGOYEN 2009, CHARTERS y STAVENHAGEN, 2010).

El debate de lo racial y étnico como forma de entender la política estatal se expresa también en las políticas de acción afirmativa, como los cupos universitarios en Brasil y en las políticas de conocimientos tradicionales en Salud y Educativas de tipo bilingüe en varios países. Pero si bien es generalizada la llegada de las palabras, visiones políticas, elementos legislativos y de políticas públicas del multiculturalismo, hay diferencias importantes sobre el modo en que se introducen y hay también importantes sectores políticos fuertemente opuestos a que la raza y la etnia sean criterios a ser considerados a la hora de pensar la sociedad. Un ejemplo de políticas que buscan quitar las connotaciones étnicas incluso cuando se dirigen a sectores que no se pone en duda su identidad indígena, es la que desde el gobierno de Chile se dirige a la temática de tierras Mapuche.

Si el gobierno de la Concertación dirigido por Michelle Bachelet había buscado avanzar en el reconocimiento del multiculturalismo, en diversos planes y anuncios en los últimos años de su gobierno, en el país más atrasado de la región en la inclusión constitucional de los derechos indígenas Sebastián Piñera fue claro cuando luego de asumir la presidencia y aún antes de la huelga de hambre mapuche propuso una política de créditos individuales para la producción agrícola como principal política hacia el sector. Piñera frenaba la ya exigua política

---

<sup>1</sup> Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), República Dominicana (1994), Ecuador (1996), Guatemala (1985), México (1992), Nicaragua (1987), Paraguay (1992), Perú (1993), Venezuela (1999). Panamá (1994), Uruguay (1005, 1997) y Costa Rica (2001).

de compras de tierras de un Fondo creado en 1993; no reconocía a las comunidades como sujetos políticos con derechos y hablaba de los mapuche como, antes que nada, pobres del campo. Si para los movimientos indianistas la desigualdad era un tema inseparable de la cuestión étnica, para el gobierno de Chile y sectores conservadores de toda la región, la desigualdad aparece como problema que no sólo deja de incluir esa variable sino que aparece como fundamento de las políticas que explícitamente buscan quitar la connotación étnica en la problemática de ciertos sectores<sup>2</sup>.

La diferencia de miradas enfrenta indígenas con políticos conservadores, nacionalistas o defensores del libre mercado pero también con posiciones de izquierda. En Chile y Nicaragua hubieron ya en los '70 y '80 desencuentros importantes entre pueblos indígenas y sectores socialistas, y en toda la región persisten críticas de izquierda a políticas que buscan considerar la raza y la etnia como factor clave. La desconfianza es mutua y sectores indígenas también corrientemente denuncian que el racismo y la discriminación provienen de todo el arco ideológico. Tanto la izquierda como sectores conservadores, se basan en el argumento de la necesidad de universalizar las políticas oponiéndose en la focalización que se dirige a negros o indígenas y que consideran discriminadoras de otros pobres no así identificados; o como divisores de un movimiento obrero o social que debería ser homogéneo. Los conservadores o liberales de derecha suelen ir más allá y criticar la supuesta "invención" del carácter indígena de raza para obtener beneficios. Desde distintos sectores del arco político es común también la crítica a la influencia de oenegés o cooperación extranjera, que buscarían a los indígenas con intencionalidad imperialista o contraria al interés nacional. Es la mención a la defensa de la soberanía y el desarrollo productivo e industrial, desde donde también la mirada étnica es criticada y se asocia el multiculturalismo con el interés extranjero sobre la selva y el bosque.

Pero las reformas multiculturales en la mayoría de los países fueron acompañadas más que nada de reformas (neo) liberales y ajustes fiscales guiados por la banca internacional; en un marco de retroceso del Estado, privatizaciones y búsqueda de aumento de la inversión extranjera. De ahí, también, las suspicacias de sectores de izquierda y nacionalistas hacia el multiculturalismo. Autores como Kymlicka (1996) dieron los fundamentos teóricos a esta relación con presentación del multiculturalismo como perfectamente compatible con el modelo liberal. Luego de realizadas las reformas, y en posiciones políticas cercanas a la izquierda y el nacionalismo económico, tardó poco tiempo en que surja desde pueblos indígenas e intelectuales una crítica o rediscusión del multiculturalismo liberal, que

---

<sup>2</sup> Sobre la política de Piñera referida al reconocimiento constitucional de los indígenas véase un artículo reciente de Bartolomé Clavero (2010) así como otros comentarios sobre el tema en su *website* <http://clavero.derechosindigenas.org>

denunciaba la asociación con intereses empresariales pero defendía la importancia de considerar la cuestión multiétnica y cultural, además de reforzar el poder de los indígenas sobre la territorialidad indígena. El mexicano López Bárcena señala que “donde hay recursos naturales hay pueblos indígenas” y de hecho el avance de concesiones forestales o de explotación de otros recursos en área indígena es hoy la mayor amenaza para la autonomía indígena. Desde aquí surgiría la propuesta de plurinacionalidad.

En algunos escenarios políticos, el nacionalismo (sea conservador o de izquierda) se manifestó en contra del avance de empresas internacionales en la selva. En otros, al contrario, el interés por defender las fronteras, poblar y “desarrollar” se traduce en el apoyo de sectores nacionalistas al avance del libre mercado en territorios no colonizados, y en contra de la demarcación de tierras indígenas y reconocimiento de territorios. Esta pulsión desarrollista tiene un enemigo concreto en el derecho a la consulta informada de las poblaciones afectadas ante obras o explotación de recursos, incluido en algunas constituciones y tratados internacionales. Para el nacionalismo o el liberalismo desarrollista, “consulta” es sinónimo de “frenar el progreso”. Y no pocas veces es mencionado “el problema de la desigualdad” para justificar el avasallamiento de derechos indígenas. Para políticos de todas las tendencias cuando se encuentran en posición gubernamental, la realidad de los pobres urbanos fundamenta cualquier obra o explotación de recursos naturales, sin que medio ambiente o pueblos indígenas puedan representar algún límite.

El embate contra poblaciones indígenas y los recursos preservados en sus territorios se expresa en los matices de las distintas reformas constitucionales latinoamericanas y su implementación en leyes congresales. Cuando la cuestión étnica pasa a relacionarse a un territorio y recursos, el derecho estatal presenta redacciones recortadas de artículos, artículos constitucionales enunciados de forma ambigua y un límite a la territorialidad y la autonomía impulsado por sectores empresariales con poder político que ven a los derechos indígenas como riesgosos para la propiedad privada, la libertad de mercado de tierras, el Estado de Derecho y un falaz desarrollo que llegaría con inversiones extranjeras y expansión de la frontera productiva. En las constituciones de los distintos países, se desarrolla de manera diferente el tema del reconocimiento de los territorios indígenas; a veces sólo en tanto se demuestre ocupación continua desde tiempos pre-coloniales; otras cuando la ocupación fuera “conforme a formas tradicionales”; y en muchos casos dejando el tema abierto a futura definición (cf. BETO, MARÉS, SANTILLI, 2009).

Más allá del tema de los recursos, la cuestión indígena se presenta en varios países como problemática vinculada al desarrollo rural e incluso como problema urbano. Especialmente en países con alto porcentaje de población indígena, los derechos de los

pueblos desarrollados primeramente por el cuño multicultural se vinculan al tema de la pobreza y la segregación a partir de una fuerte relación empírica entre población marginada y migrantes internos que mantienen rasgos étnicos y son fuertemente discriminados o estigmatizados. En estos procesos el tema de la explotación de recursos naturales en los territorios ancestrales no deja de estar vinculado, porque es muchas veces su explotación la que genera el desplazamiento, como los guaraníes de Mato Grosso do Sul en Brasil, los pueblos que se enfrentaron con la policía en Bagua, Perú, en 2009, los mapuche, y tantos otros. Pero es en este escenario ampliado de la cuestión étnica en ámbitos urbanos o periurbanos o en tránsito rural-urbano donde encontramos que la “desigualdad” es categoría disputada en los debates que enfrentan y articulan miradas políticas progresistas, nacionalistas, de izquierda e indígenas. En el tratamiento de la pobreza y marginación urbana o rural, la desigualdad es invocada por algunos en lugar de los planteamientos étnicos mientras que para otros es un componente de una segregación que se explica por cuestiones estructurales económicas y culturales que remiten a la conquista europea o la esclavitud.

El razonamiento que en el ámbito político y de las ciencias sociales junta la problemática cultural con la desigualdad, es empírico y consiste en señalar que un sistema desigual es más severo contra indígenas o afrodescendientes; que la desigualdad es desigualmente distribuida; que de forma abrumadora los pobres son de color y los de color son pobres. Me ocuparé de este debate en Bolivia, donde la cuestión de la identificación indígena alcanza a una mayoría poblacional no limitada a territorios lejanos de la selva o el mundo rural. El caso es pertinente para el área andina, y también para países del Caribe o la costa atlántica que cuentan hoy con un alto porcentaje de población afro-descendiente en las ciudades. Presentaré el debate sobre la cuestión étnica considerando también los cambios en la legislación y la política estatal luego de la llegada del gobierno de campesinos e indígenas y sus aliados con Evo Morales, en 2006. Si pensamos que en gran medida la plurinacionalidad presenta en clave étnica un debate político sobre pluralismo y democratización; vemos que en realidad no hay contexto político nacional que sea ajeno a esta discusión.

En un artículo reciente, el constitucionalista argentino Roberto Gargarella explicaba que toda Constitución responde a un objetivo, pregunta o problema principal. Arriesgando un tema que pudiera considerarse problema-objetivo de Latinoamérica señalaba al problema de la desigualdad, como gran marco para las reformas constituyentes que están por venir, y que ya viene afectando de modo decisivo el desarrollo constitucional de la región. También afirma que para el caso específico de Bolivia, el problema central abordado había sido el tema de la marginación indígena (GARGARELLA, 2010, pp175-176). La relación entre dos términos que a veces se separan, otras se juntan, a veces uno engloba al otro y en otras la situación se

invierte. Uno puede preguntarse si la lucha de inclusión étnica es una implementación local de una búsqueda regional contra la desigualdad; o bien si se trata de una disputa de raíces distintas, que busca la igualdad en un plano no necesariamente económico, y que engloba a la desigualdad como sólo una de sus manifestaciones derivadas.

#### La desigualdad étnica en Bolivia.

En Bolivia, la lectura étnica de la realidad está en el primer plano de la política estatal y en la esencia del nuevo texto constitucional adoptado. Como uno de los países más pobres de la región, y con un 62% de la población reconocida como indígena en el último censo (1991), Bolivia es un caso especial para discutir cómo las variables étnicas se inmiscuyen en la lucha contra la pobreza y por desarrollo. O bien como la lucha étnica se relaciona con la búsqueda de reducir la desigualdad. La oposición al gobierno del MAS (Movimiento al Socialismo) de Evo Morales, sin embargo, presentaba una lectura de la sociedad en que Bolivia aparece como país no indígena sino, antes que nada, mestizo. A diferencia de otros países, el término indígena se generalizó en Bolivia más allá de las poblaciones selváticas minoritarias y muchos aymaras y quechuas de las ciudades también se reconocen de esa manera. Pero en la visión de sectores urbanos opositores los nuevos ocupantes del gobierno no son indígenas sino cholos, mestizos, aculturados. No entraremos en los detalles del debate político boliviano, pero cabe mencionar que si bien algunos critican al gobierno por excluir a mestizos y blancos, implantando un Estado indígena que amenaza la propiedad privada y el Estado de Derecho; para otros se trata de una versión del populismo chavista, con empleo de simbolismo indígena solamente con fines propagandísticos.

Muy presente en el proceso constituyente de 2006-2009, la mirada política que antepone la condición étnica, señalando que en Bolivia la pobreza y la exclusión viene asociada a esa identificación, recorre la política boliviana hace décadas desde el campo de las organizaciones campesinas e indígenas. Con la fundación de una nueva central sindical en 1979, el indianismo katarista aymara adquiere un peso político a nivel nacional que será clave para la resistencia contra la dictadura, y es en las tesis de esa Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) donde se lee por primera vez la mención al término "Plurinacional" aunque ya desde el nombre de la organización se evidenciaba una fuerte influencia del clasismo campesino, y la mirada política de izquierda.

En las décadas del 80 y 90 derivaron del indianismo aymara del altiplano un sinnúmero de vertientes políticas, muchas explorando la combinación del señalamiento de la exclusión étnica con el de la explotación de clase; otros de modo más distanciado de la izquierda y el clasismo, a veces denunciando que el racismo llegaba también desde la izquierda

especialmente urbana. En los años siguientes a su aparición algunos indianistas apostaron por la búsqueda de autonomía y el ayllu; otros por la política sindical; y otros por la conquista del poder estatal o la participación de la vida partidaria. Actualmente viejos líderes del indianismo se encuentran tanto en el oficialismo del gobierno del MAS como en la oposición.

Una variante intelectualizada del indianismo fue representada por el actual vicepresidente Álvaro García Linera después del 2000, con críticas hacia los mecanismos invisibles que creaban barreras para los indígenas en el sistema educativo y el Estado, citando al sociólogo Pierre Bourdieu, y denunciando un verdadero *habitus* interiorizado en una sociedad que sólo imaginaba al indígena en puestos subalternos. Actualmente, el vicepresidente destaca frecuentemente la importancia de que el Estado Plurinacional haya abierto las puertas de la administración pública a las polleras, los sombreros y la piel cobriza. Estos cambios, sin embargo, acompañan al proyecto de desarrollo industrial y distribución de la riqueza, que para el vicepresidente es otra de las bases que estructuran el proyecto (cf. GARCIA LINERA, 2008).

Los sectores indianistas que son críticos con el gobierno recogen las premisas del katarismo, como la que señala que los indígenas son “extranjeros en su propia tierra”, pero denunciando al mismo tiempo un “entorno blancoide” alrededor de Evo Morales que no le estaría permitiendo un verdadero gobierno indígena. Con una trayectoria que parte de la comunidad aymara en su niñez, pero que como tantos otros bolivianos conoce la migración laboral a la argentina y luego crece en la política desde los sindicatos campesinos de los productores de coca en zonas de colonización y de influencia quechua. En el Chapare es importante el papel de la izquierda socialista que después del cierre de las minas estatales confluye también en el trópico Cochabambino, y eso también se refleja en la posición política de Evo Morales, que logró encabezar un movimiento político diverso que expresa la mirada étnica nacida del katarismo pero sin dejar de lado otras vertientes políticas a veces en tensión, incluyendo el antimperialismo, el nacionalismo popular, la política que busca combatir la pobreza y que incluye el tema de la discriminación de los indígenas en la voz de un indígena, más que de las políticas multiculturales. Es en el marco de esta amplia articulación que el MAS dio lugar a una constitución donde la mirada étnica, la lucha contra la desigualdad y vertientes nacionalistas, liberales y socialistas dieron lugar a un texto original, y también ciertamente con espacios abiertos, ambiguos y en tensión<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre este carácter abierto de la constitución trata mi tesis de doctorado, Schavelzon 2010.



### La Constitución de 2009 y el Estado Plurinacional.

Las bases fundamentales del nuevo Estado que el MAS buscaba crear con la promulgación de una nueva constitución combinaban principios del indianismo con la llamada “agenda de octubre” que surge en 2003 cuando movilizaciones en La Paz terminaron en la huida de un presidente, enarbolando principalmente la demanda de recuperación de los recursos naturales. Por un lado, la nueva Constitución buscaba entonces superar el modelo asociado al multiculturalismo de raíz liberal (que no rompe con el modelo liberal) para comenzar a desarrollar la plurinacionalidad, con la inclusión de todos. Por otro lado, se trataba de reposicionar al Estado enfrentándose al modelo neoliberal. Me ocuparé primero de los cambios inspirados por el pluralismo indianista.

El modelo plurinacional, buscaba dar reconocimiento al autogobierno y poder territorial de los pueblos indígenas reconocidos ahora como pueblos y colectividades con derechos especiales y dejando de lado definitivamente el intento estatal “monocultural” de transformar comunidades en conjuntos de individuos modernizados y participantes del imaginario del progreso. Ya el multiculturalismo no comulgaba con la idea de “integrar al indio a la vida nacional”, que primó en la política estatal latinoamericana hasta los 80, pero ahora se trataría de ir más allá del “mero reconocimiento” para pensar un Estado Pluralista para una sociedad diversa con diferentes lenguas, pero también con distintos sistemas económicos y de formas de organizarse y ejercer el poder. Era un Estado que renunciaba al monopolio de poder para imponer una lengua (el castellano), un sistema político (el liberal) y un modo de vida único, para aceptar más bien la realidad de 36 civilizaciones étnicas presentes en Bolivia. Estos eran al menos los fundamentos teóricos del nuevo Estado Plurinacional, ya que de las 36 etnias reconocidas en Bolivia muchas cuentan solamente con pocos centenares de habitantes y ya no conservan sistemas económicos alternativos ni estructuras de poder que pudieran asimilarse a naciones o participar de algún tipo de gobierno confederado nacional.

La mirada étnica de la sociedad puede ilustrarse con el primer párrafo del preámbulo de la nueva constitución, aprobada en referéndum en enero de 2009. El mismo hace referencia al racismo, a la colonia y comienza como verdadero relato mítico como referencia a cosmovisiones diversas alternativas a las del Estado republicano liberal moderno: “En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia”. Un poco más adelante el mismo preámbulo de la

dice explícitamente que Bolivia asume el reto de construir un Estado de Derecho Plurinacional y Comunitario; “dejando en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”.

El nuevo Estado se define en el primer artículo de la Constitución como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario... intercultural... y fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Como reflejo de otras cuestiones que atravesaron el proceso constituyente, Bolivia también se declara como Estado descentralizado, con autonomías y pluralismo, dentro del proceso integrador del país. En el segundo artículo se desarrolla más que en cualquier otro país el paradigma plurinacional, estableciendo que “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”.

El sujeto central de la nueva Constitución es el de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” que, sin comas y como macro sujeto colectivo incluye a pueblos de las tierras bajas y comunidades campesinas del altiplano como nuevos actores protagónicos reconocidos por el Estado. Sectores mestizos conservadores, liberales y representantes de los sectores económicos de Oriente, sin embargo, intervinieron en la revisión del proyecto de constitución del MAS, y si bien no consiguieron incluir la mención de mestizos –como sí ocurrió en el Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz– reintrodujo la mención a la nación boliviana y a la república, originalmente excluidos del proyecto presentado por el MAS. La oposición en el congreso también eliminó la referencia a las clases sociales, incluida en la definición de pueblo boliviano del texto aprobado por el MAS y sus aliados en la última sesión de la Constituyente en diciembre de 2007, antes de una revisión congresal que permitió dar lugar al referéndum aprobatorio del texto, en 2009, pero después de una importante revisión<sup>4</sup>.

En otro de los artículos que abren el texto constitucional (el octavo) se incluyen como “principios ético-morales de la sociedad plural” conceptos provenientes de la cosmovisión andina, algunos muy presentes en la cultura boliviana actual: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble). Y el quinto es uno de artículos que avanza más en términos concretos para la inclusión indígena, también yendo más allá que el resto de los países con población indígena, como

---

<sup>4</sup> El artículo 3 de la constitución define: La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

desarrollo de la plurinacionalidad y en directa relación con las preocupaciones del indianismo katarista; con el reconocimiento oficial de 36 idiomas además del castellano. En este artículo también se establece que “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”. En otro artículo la definición se complementa con la obligatoriedad para los funcionarios de hablar al menos dos idiomas oficiales.

En la revisión congresal de octubre de 2008, sin embargo, se incluía también la mano de la oposición limitando los alcances de tal definición y estableciendo en una cláusula transitoria (décima) que “el requisito de hablar al menos dos idiomas oficiales para el desempeño de funciones públicas será de aplicación progresiva de acuerdo a Ley”. Este tema se vincula con un tema considerado en distintas oportunidades por el vicepresidente. En su fundamento de la necesidad de reformas pluri o multinacionales, antes de llegar al gobierno, el reconocimiento de lenguas tenía un lugar inamovible. Como había señalado el katarismo, no habría un Estado de todos con la exclusión de los indígenas y sus lenguas, habladas por un gran porcentaje en el altiplano y los valles.

En el análisis del indianismo y también de García Linera, se trataba de revertir la asociación de lo indígena con la pobreza y la exclusión que había hecho que muchos cambien su apellido quechua o aymara, “europeizándolo”, y que muchas madres dejaran de hablarle a sus hijos en su lengua en busca de una mejor inserción para ellos en la ciudad, concebida como espacio de esperanza para el ascenso social. Después de 2006, sin embargo, a pesar de un notable ingreso de polleras y sombreros del campo en el Estado se empezarían a mostrar las dificultades de implementar los cambios introducidos en la Constitución. Así, García Linera señalaba la dificultad de encontrar cuadros técnicos indígenas; y de depender de los habituales ocupantes del Estado para el cumplimiento de las funciones de gobierno. Después de 2009 comenzarían incluso conflictos entre el gobierno y pueblos indígenas exigiendo el respeto al derecho de consulta ante la explotación de recursos naturales y otros temas vinculados al desarrollo de la autonomía y la plurinacionalidad enunciada en la Constitución.

#### La desigualdad y la constitución económica

En el caso de Bolivia, también encontramos en su proceso constituyente un desarrollo de herramientas contra la desigualdad en términos semejantes a los de otros países de la región que no tiene un importante porcentaje de población indígena. Y hay tres artículos que

hacen referencia explícita al tema de la desigualdad. Son los artículos 312, 313 y 316 que prácticamente no se articulan con las reformas plurinacionales vinculadas a la temática indígena. Forman parte de la parte económica de la Constitución, que pareciera desarrollarse de modo independiente al tema étnico e indígena.

El artículo 312 establece: I. Toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado. II. Todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza. El artículo 313 establece los propósitos de la “organización económica boliviana”, para “eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien”. Entre estos propósitos, se incluye “la reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos”; “la reducción de las desigualdades regionales” además de “la distribución de la riqueza”, el “desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales” y “la participación de las economías pública y comunitaria en el aparato productivo”.

En el artículo 316 se define la función del Estado en la Economía. Ahí se establece nuevamente que esta función consiste en “Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones”. En este artículo se define también el papel del Estado director de la economía, regulador de la producción distribución y comercialización de bienes y servicios, director de sectores estratégicos, impulsor del desarrollo y de la industrialización de los recursos naturales en el marco del respeto al medio ambiente y para garantizar la generación de empleo. Estos artículos se integran en la cuarta parte de la Constitución (Estructura y Organización Económica del Estado) que dedica 104 artículos del total de 411, al modelo económico, al desarrollo rural y la explotación de recursos naturales.

Antes que con la plurinacionalidad y los derechos indígenas, la parte económica de la Constitución de 2009, se relacionaba con acciones políticas impulsadas desde el gobierno de Evo Morales y que “candados constitucionales” protegerían. En mayo de 2006 el gobierno del MAS firmó el decreto de nacionalización de hidrocarburos que aumentaba los impuestos cobrados a las empresas funcionando en el país y las obligaba a que toda la comercialización se hiciera por medio de la empresa estatal. En los años siguientes se crearon empresas estatales a partir de otras nacionalizaciones, compras y creación de empresas, con el resultado de un aumento considerable en la participación estatal en la economía del país (al 35% en 2008). La lucha contra la desigualdad se apoyaba en un modelo de desarrollo productivo con horizonte

de desarrollo industrial acompañado de la implementación de rentas económicas universales para niños y ancianos. Por otra parte, si por un lado la parte económica de la Constitución ponía “candado” a las políticas impulsadas por el gobierno, por otro lado, una vez aprobado el texto sus artículos pasaron a ser empleados como fundamento de la política del estatal en el plano económico<sup>5</sup>.

El avance del Estado se expresaba en la nueva Constitución en rasgos que podemos identificar con el Constitucionalismo Social que ya fuera una referencia en América Latina. Varios elementos se vinculan antes al Estado de Bienestar que la plurinacionalidad. Y es a partir especialmente de estos rasgos que el caso boliviano se acercaba a otras reformas de la región, que son identificadas por varios como Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, y con la política de los países bolivarianos asociados al ALBA. Esta corriente tiene características de izquierda nacional, de defensa de la soberanía y acerca el proceso boliviano al de Venezuela y Ecuador, así como del avance o flirteo en dirección al socialismo. Rubén Martínez Dalmau ubica al caso boliviano como “uno de los textos más avanzados del mundo” y la “evolución última” (2008:74) de esta corriente, que se inicia con la constitución colombiana de 1991, y sigue con las de Ecuador (1998 y 2008) y Venezuela (1999).

Según Martínez Dalmau, que participó como asesor de la Asamblea en Bolivia –y también Venezuela y Ecuador–, lo que caracteriza a estas reformas es el principio de la “soberanía popular” y la “democracia participativa”. También son elementos comunes de estas reformas, según Martínez Dalmau, la protección de nuevos derechos fundamentales; la regulación del papel del Estado en la economía; un “carácter social integrador” y la integración con América latina. Martínez Dalmau menciona como característica de esta serie de textos constitucionales la visualización de sectores vulnerables o marginales (:87). Con ellos, se incluye la temática indígena, pero evaluando la reforma de Venezuela y Colombia, y de los elementos destacados por este autor, podría decirse que este constitucionalismo no parece ir más allá de la inclusión de derechos para grupos minoritarios efectuado por las reformas

---

<sup>5</sup> Cuando el gobierno recuperó las acciones de la fábrica nacional de cemento para la gobernación de Chuquisaca; el decreto presidencial comenzaba con el siguiente texto: “CONSIDERANDO: Que el numeral 4 del Parágrafo II del Artículo 311 de la Constitución Política del Estado, señala que el Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y bolivianos. Que el Parágrafo I del Artículo 319 de la Constitución Política del Estado, establece que la industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas [...] siendo prioritaria la articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo. Que el Parágrafo I del Artículo 349 de la Constitución Política del Estado, dispone que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo”.

bolivianas de la década del 90, con el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural; pero no de la autonomía y el autogobierno de los pueblos<sup>6</sup>.

La Constitución aprobada en Bolivia introducía más que ninguna otra la visión indígena, pero coexistía con la inclusión de derechos de tradición liberal, e ideas provenientes de sectores políticos socialistas o nacionalistas. En algunos casos, como en el de la justicia, el sistema liberal ordinario se combinaba con el comunitario, de igual jerarquía y con instancias de encuentro, como tribunales superiores con representación indígena y requisitos propios del derecho positivo y su formación académica. Pero en otros casos las distintas miradas coexistían en artículos diferentes sin relación, y algunas veces en contradicción franca. Es verdad que no se puede leer una parte de la constitución sin la otra, pero hay sin duda distintos horizontes políticos e imaginarios ideológicos en la fundamentación de la parte pluralista indígena y la parte económica. La lucha contra la desigualdad y la pobreza, de un lado, y la lucha por la inclusión indígena, del otro, forman parte de una misma constitución y proyecto político pero no se combinan necesariamente en una mirada integrada en la redacción de artículos referidos a uno y otro tema.

De modo al menos declarativo, la Constitución Boliviana sí cuenta con algunos intentos de articular la economía estatista con el pluralismo impulsado por el indianismo. En el artículo 306, también correspondiente a la parte económica; el Modelo Económico se define como plural y “orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”. En el mismo artículo, la economía plural se define como constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. En octubre, la oposición sólo agregó la “seguridad jurídica” entre los principios de la economía plural, que incluyen reciprocidad, solidaridad, complementariedad, redistribución, sustentabilidad y transparencia<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Otro rasgo común al nuevo constitucionalismo de la región, es la presencia de referéndum vinculante para cambio constitucional, que Martínez Dalmau fundamenta como —la marginación del poder constituyente constituido (72). El autor también observa que esta corriente es considerada innovadora en cuanto a la forma, como lo muestra el empleo de nuevas expresiones y una tendencia a la *efectividad* constitucional (76), que en el caso boliviano se ve en la amplia atención a la sección económica, y un interés en buscar claridad y expresión —sin sombras de la voluntad del constituyente, antes que mayor brevedad o mejor redacción. Este constitucionalismo, según Martínez Dalmau, “es considerado como una superación de la democracia *representativa* hacia la *participativa*” (96). En este sentido, Bolivia incorpora también el control social; el órgano electoral (cuarto poder) y la revocatoria de mandato.

<sup>7</sup> En este artículo de la nueva Constitución, se incluye también un inciso que remite a la idea de potencializar la economía comunitaria con el excedente de la de mercado: La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo. Pero en otro inciso del mismo artículo 306, otra tradición política —enmarcada en el Estado de Bienestar antes que en la de lo comunitario— incluyó también que “El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo”. El ser humano había

### La política étnica del Estado Plurinacional

En los fundamentos del nuevo Estado, como antes en las tesis y programas de las organizaciones campesinas e indígenas la desigualdad se articula con lo étnico. En las políticas públicas y el accionar del Estado, sin embargo, además de combinación encontramos tensiones irresueltas de dos miradas políticas que en el texto constitucional encontramos de manera un tanto escindida. En el escenario político post constitucional, por un lado comienzan a sentirse las derivaciones de la aprobación del texto, como la recientemente aprobada ley contra el racismo que establece severas sanciones contra los medios de prensa o los periodistas que discriminen. Por otro lado, en menor medida que en otros países pero al igual que Ecuador y a pesar de la importancia de los pueblos indígenas en la redacción de la nueva Constitución, la explotación capitalista en territorios indígenas y la necesidad de recursos económicos enfrentó al gobierno con organizaciones que muestran a su favor el nuevo texto Constitucional como si fuera una proclama política antes que una Constitución que guía el accionar del Estado.

Los intentos de articulación, parecen favorecer la lucha indígena, que incorpora relevancia más allá del multiculturalismo, y ciertamente también a las políticas económicas que se desarrollan de modo más inteligente e incorporan un aspecto fundamental para la democracia no necesariamente vinculado a la pobreza. El desarrollo potencial de sistemas económicos alternativos, con elementos comunitarios e indígenas, como es en los andes la reciprocidad y complementariedad de pisos ecológicos, tal como llevaron adelante estas sociedades desde hace cientos de años permite preguntarse por formas alternativas de entender la lucha contra la desigualdad, tal ligada al sistema económico del mundo capitalista.

En la política latinoamericana, sin embargo, en encuentro del factor étnico con la desigualdad no siempre es armonioso. Las poblaciones urbanas requieren energía eléctrica que llevan a los gobiernos a avanzar con la construcción de hidroeléctricas en territorios indígenas, y también se incentiva la explotación de recursos naturales que redundan en posibilidades de gasto social entre los más pobres, en el mejor de los casos. Población desigual, aparece así algunas veces incentivando opciones de desarrollo que acorralan aún más a los pueblos indígenas en sus territorios. El peso electoral de los sectores urbanos marginados, por otra parte, suele inclinar el fiel de la balanza de las decisiones políticas por caminos que no necesariamente respetan los pueblos indígenas y el medio ambiente de un modo acorde al derecho estatal sobre el tema adoptado crecientemente a nivel constitucional y de las intensiones.

---

sido una inclusión de último momento en la aprobación del texto en diciembre de 2007 (Oruro), e iba en contra de los avances realizados en la nueva constitución del Ecuador, con el reconocimiento de derechos de la naturaleza, a partir del respeto de la cosmovisión indígena.

Bibliografía citada:

- ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. London and New York: Verso, 1991.
- BETO, Ricardo; MARÉS, Carlos y SANTILLI, Márcio. Autonomías indígenas y desarrollo sostenible em Brasil. En: Verdum, R. (Ed.) **Povos Indígenas. Constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasilia: INESC, 2009.
- CHARTERS, Claire & Rodolfo STAVENHAGEN. **Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples**. IWIGIA, 2010.
- CLAVERO, B. **Chile: De Vueltas al Fraude Constitucional**. Publicado en 14 de octubre 2010, Disponible en: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=7739>
- GARCÍA LINERA, A. **La potencia plebeya**. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. Buenos Aires: CLACSO, PROMETEO libros, 2008.
- GARGARELLA, Roberto. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Algunas Reflexiones Preliminares. En: **Crítica y Emancipación**, CLACSO. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. ISSN en trámite, Año 1, Nro 1 Junio 2008 (:169-188).
- KYMPlicka, Will. **Ciudadanía multicultural**. Barcelona: Paidós, 1996.
- LANDER, Edgardo (ed.) **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas** pp. 41-43. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- MARTÍNEZ DALMAU, R. **El Proceso Constituyente Boliviano (2006-2008)**. En el marco del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. La Paz: Oxfam Gran Bretaña, 2008.
- MIGNOLO, Walter. **La idea de América Latina**. La herida colonial y la opción decolonial. pp. 169-181, 201-219. Barcelona: Gedisa, 2007.
- REPÚBLICA DE BOLIVIA. **Constitución Política del Estado**. Texto final compatibilizado. ASAMBLEA CONSTITUYENTE/ HONORABLE CONGRESO NACIONAL 2008 La Paz- Bolivia, octubre de 2008. Promulgada el 7 de Febrero de 2009. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>
- SCHAVELZON, S. **La Asamblea Constituyente de Bolivia: Etnografía del nacimiento de un Estado Plurinacional**. Tesis de Doctorado Museu Nacional, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Defendida 25 de Octubre de 2010.
- STERN, S. (comp.) **Resistencia Rebelión y Conciencia Campesina en los Andes**. Siglos XVIII al XX. Lima: IEP, 1990.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. Aos 20 Anos da Convenção 169 Da OIT: Balanço e Desafio da Implementação dos Direitos dos Povos Indígenas na América Latina. En: Verdum, Ricardo (Ed.) **Povos Indígenas. Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasilia: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, PP.9-62.