

¿Plurinacional o plural? Explorando la transformación del Estado boliviano a través de las autonomías

Plurinational or Plural? Exploring the Transformation of the Bolivian State Through the Autonomies

Britta Katharina Matthes*

Resumen

Desde el año 2009, Bolivia es el primer Estado Plurinacional del mundo. La idea de lo plurinacional está estrechamente relacionada con la autonomía de los pueblos indígenas, y, por este motivo, el presente trabajo investiga el proceso de transformación del Estado con relación al tema autonómico. El argumento que se desarrolla se basa en tres demandas de autonomía referidas a proyectos muy distintos, desarrollados también en el Estado Plurinacional: autonomía como libre determinación de los pueblos, como descentralización y como autodeterminación del pueblo boliviano. Es por ello que el Estado actual parece más plural que anteriores modalidades del Estado boliviano. Sin embargo, la modalidad plurinacional no corresponde a la idea normativa plurinacional, que requería una descolonización del Estado. Tampoco existe una resolución de los

* Doctora por la Universidad de Bath (Department of Social and Policy Sciences), Reino Unido. Investigadora Asociada (Departamento para la Salud), Universidad de Bath.
Contacto: britta.katharina.matthes@bath.edu

conflictos y tensiones existentes entre los distintos proyectos de autonomía, mostrando que el proceso de descolonización no se ha producido.

Palabras clave: Bolivia, Estado, plurinacional, autonomía, autonomía indígena originario campesina, descentralización.

Abstract

In 2009, Bolivia became the first “Plurinational State” of the world. The idea of plurinational is closely related to the autonomy of indigenous peoples, and it is for this reason that the present work delves into the process of transformation of the State in relation to the matter of autonomy. The argument developed is based on three demands for autonomy relating to very distinct projects developed within the Plurinational State: autonomy as self-determination of peoples, as decentralization and as self-determination of the Bolivian people. Hence the present Bolivian State seems more plural as compared to its past forms. Nonetheless, the plurinational mode does not correspond to the plurinational legislative idea, which called for the decolonization of the State. Nor has there been a resolution of the conflicts and tensions which exist between the different projects of autonomy, which is an indication that the process of decolonization has not taken place.

Key words: Bolivia, State, plurinational, autonomy, indigenous-native-villager autonomy, decentralization.

1. Introducción

La transformación formal de la República de Bolivia al Estado Plurinacional es la única en el mundo y ha atraído la atención de observadores e investigadores en todo el mundo. El presente trabajo, que aspira a contribuir a los debates actuales, explora este proceso de cambio, analizando si el Estado Plurinacional que vemos en la realidad coincide con la idea de plurinacional y, de no ser así, qué es lo que encontramos. Antes de realizar el análisis, hay que clarificar dos puntos. El primero sobre cómo estudiar una transformación del Estado. En esto, es importante analizar cómo nos acercamos al concepto del Estado. El segundo es la idea del Estado Plurinacional: ¿cómo la podemos distinguir del Estado-nación? Esto ayuda a encontrar el punto de partida para el análisis, respondiendo a la pregunta clave de este trabajo.

Los eventos de la primera década del siglo XXI en Bolivia nos muestran claramente que el Estado no es sólo un instrumento del Gobierno ni queda al margen de las luchas sociales. Investigadores como McKay, Nehring y Walsh-Dilley (2014), Ettlenger y Hartmann (2015) y Hunt (2016) recientemente propusieron que, con el fin de entender a los cambiantes Estados en la América Latina contemporánea, necesitamos una perspectiva relacional al Estado. Basándose en el trabajo de Gramsci o en la más reciente teoría de Jessop (2008), quien desarrolló una perspectiva estratégica-relacional al Estado, esto significa –en pocas palabras– que lo que es el Estado está determinado por las relaciones sociales en las que el Estado se encuentra y el equilibrio de poder dentro de éstas. Como este trabajo centra su interés en entender qué ha pasado en el proceso de transformación del Estado con la idea plurinacional, propongo tratar al Estado como una “mediación”, que “traduce e integra luchas a dinámicas institucionales, legales y políticas” (Dinerstein, 2015, p. 20, mi traducción). La mediación no es fija, porque a veces la traducción significa una reestructuración del Estado. Es por ello que puede considerarse una “mediación en movimiento”.

Quijano argumentó que las luchas de los pueblos indígenas en los Andes a principios de milenio no fueron luchas por la toma del poder estatal, sino por *otro* Estado (Quijano, 2006). Este otro Estado no solamente trata de combatir la exclusión de los pueblos indígenas, sino que cuestiona las metas y experiencias de asimilación e integración, en el caso boliviano estrechamente relacionadas con la inacabada Revolución Nacionalista de 1952 y las reformas multiculturales de los años 90. Al contrario del Estado-nación o uni-nacional, el Estado Plurinacional es un Estado que no solamente reconoce la co-existencia de diferentes cosmologías, sino que también facilita la autonomía de los pueblos, entendidos como naciones, y promueve su participación en la toma de decisiones sobre temas de interés general (Garcés, 2011). Tapia mira al horizonte plurinacional como una oportunidad de establecer “cogobierno multicultural”, y remarca que no es suficiente que sea un cogobierno con representantes de diferentes culturas, sino que tiene que ser un cogobierno en y del seno de cada una de las culturas en cuestión (Tapia Mealla, 2007, p. 174). Esto muestra que la autonomía colectiva o la autodeterminación, entendida como demanda global de los pueblos indígenas (Díaz Polanco, 1996), es decisiva en la idea plurinacional y parece ser un prometedor punto de partida para analizar si el Estado Plurinacional que vemos concuerda con esa idea o no.

Sin embargo, como se puede ver en debates académicos y en la realidad boliviana, conceptos como autonomía colectiva y autodeterminación son discutidos y utilizados para referirse a ideas y escenarios diferentes que no siempre

toman en cuenta a los pueblos indígenas. En términos generales, cuando grupos demandan autonomía libre o auto-determinación expresan un deseo de expandir su capacidad colectiva de autogobernarse (Chatterton, 2010).

En la siguiente parte de este trabajo revisaré proyectos de autonomía que jugaron un papel importante en Bolivia en las últimas décadas. No sólo me ocuparé de la evolución de las luchas por la autonomía sino también del significado de autonomía en el escenario. Después, en la tercera parte, observaré el régimen autonómico plurinacional, mostrando cómo las demandas fueron y cómo no fueron traducidas al y del Estado. El análisis está basado en fuentes primarias y secundarias, incluyendo las observaciones y entrevistas realizadas durante el trabajo de campo realizado entre 2015 y 2016 y que fue parte de mi proyecto doctoral. Al final, planteo una conclusión.

2. Proyectos autonómicos en la segunda mitad del siglo XX

El tema autonómico ha sido controvertido y reñido en Bolivia a lo largo de toda su historia y va más allá del alcance de este trabajo, por la complejidad de la temática. No obstante, en los siguientes párrafos se esbozarán tres proyectos autonómicos que se intensificaron en la segunda mitad del siglo XX.

2.1. Autonomía como libre determinación de los pueblos

La Revolución de 1952 dio por terminada la exclusión formal de los indígenas como ciudadanos bolivianos y comenzó su integración a través de la asimilación (Choque y Mamani, 2001). En este contexto, la idea de la libre determinación fue ganando fuerza; en el altiplano está asociada con los indigenistas-kataristas que criticaron y resistieron la “campesinización” (Albó, 2009, p. 31). La idea de lo plurinacional está planteada en el “Manifiesto de Tiwanaku”, a partir de que la autonomía de los indígenas debería ser recuperada (Choque Canqui, 2010). Esta idea implica además una transición a un modelo inspirado por sistemas e ideas tradicionales, como se explica, por ejemplo, en la *Tesis india* (Reinaga, 2006 [1971]); a diferencia de la agenda del año 1952, tal modelo toma en cuenta las distintas formas de vida y convivencia de la mayoría de los habitantes de Bolivia.

En las tierras bajas, donde los pueblos indígenas eran (y son) pueblos minoritarios, la búsqueda de la libre determinación en este tiempo tiene un contexto diferente. Allá, la expansión de los sectores de la agricultura y de los hidrocar-

buros empezó en la década de 1940 y llegó a cambios sin precedentes en la historia boliviana, amenazando el hábitat de los pueblos en la Amazonia y el Chaco. Por todo esto, reclamar libre determinación en este contexto conlleva una reivindicación de protección estatal. En estas luchas que coincidieron con la puesta de una mayor atención a la autonomía de los pueblos, vinculada a los procesos de descolonización en África, y al rescate de la selva a nivel internacional, actores externos también tuvieron un papel importante.

La llamada redemocratización, producida en 1982, significó una esperanza de cambio para muchos sectores de la sociedad boliviana, inclusive los indígenas. En la “Marcha por el territorio y la dignidad” de 1990, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) mostró su capacidad de confrontar al Estado boliviano con las demandas indígenas (Vargas Delgado y Álvarez Paniagua, 2014), que incluyeron no solamente la protección estatal, sino también el reconocimiento del sujeto indígena con derechos y obligaciones. Como respuesta a la marcha, el presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) reconoció las primeras Tierras Comunitarias de Origen (TCO), concepto que fue formalizado en la Constitución de 1994. Aunque esto parece un éxito, hay que considerar que “tierra” es un concepto más estrecho y menos político que “territorio”. Si bien ambos se refieren a un espacio físico, “tierra” se refiere más a un objeto mercantil, mientras “territorio” se refiere a la ocupación concreta del espacio, transformado por estructuras sociales y culturales (Valenzuela, 2009). Poco después, la CIDOB presentó –sin éxito– una propuesta para una ley indígena, en la que se concretaba la idea de la autonomía dentro de las TCO (Salgado, 2010).

Al mismo tiempo, en las tierras altas había iniciativas que reivindicaban la recuperación de la autonomía, por ejemplo, la del Taller de Historia Oral Andina (THOA), o la del vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997), quien apoyó el proyecto de la reconstitución de los *ayllus*. Sin embargo, en la Constitución de 1994 el concepto de *ayllu* no está mencionado. Las TCO fueron incluidas, pero quedaron separadas de la organización territorial del Estado.

La Ley de Participación Popular (LPP), N° 1551, emitida en 1994, que estableció la municipalización de Bolivia, reconoció comunidades y organizaciones indígenas a nivel local. No obstante, en la gran mayoría de casos los límites municipales no se correspondieron con los límites de los *ayllus* o territorios de los pueblos. En ese escenario, sus luchas fueron desviadas a nivel municipal, y

la LPP se puede interpretar como una estrategia del Gobierno para disipar las demandas indígenas.

También la demanda de una reforma agraria, que parecía necesaria para la recuperación y reconocimiento de territorios, está incorporada en la Constitución de 1994, que rechaza los latifundios (art. 167). Después de la marcha de 1996, encabezada por los pueblos de tierras bajas pero que también fue apoyada por organizaciones de tierras altas, fue promulgada la Ley INRA, N° 1715, promulgada en 1996. Esta ley mandaba a realizar la revisión de todas las propiedades dentro de los siguientes diez años (Colque, 2014). Aun así, hasta 2007, menos del diez por ciento habían sido revisadas (Barragán, Colque y Urioste, 2007).

Estos ejemplos clave de cómo los reclamos de libre determinación de los pueblos indígenas fueron traducidos por el Estado en los años 90 muestran claramente que no hubo una resolución satisfactoria para los pueblos. En el contexto de la intensificación de las movilizaciones populares en Bolivia a principios del siglo XXI, también la demanda de autonomía por parte de los pueblos indígenas continuó y la idea de *otro* Estado floreció.

Las luchas por la autonomía siempre conllevan un proyecto emancipador. Pero en el caso de los pueblos indígenas, es inevitablemente también un proyecto descolonizador (Dinerstein, 2015). Éstos demandan un mundo donde caben muchos mundos, ponen en duda el universo, que presume la ontología moderna y ofrecen una alternativa (Escobar, 2011). Por ejemplo, pensando en el universo moderno-capitalista, el concepto de “territorio” no se ajusta a cómo es entendido por los indígenas, está mediado por el Estado como “tierra”.

2.2. Autonomía como descentralización profunda

Conflictos sobre el nivel del centralismo del poder político y económico parecen recorrer como un hilo conductor en la historia boliviana. En el contexto de la Revolución Nacional de 1952, las luchas por la participación de las regiones en las regalías de los hidrocarburos, que había sido establecida en 1938 por una ley del presidente Germán Busch sin resultar en un desembolso, se intensificaron. Como reacción a las presiones, un decreto presidencial definió el once por ciento de participación de los departamentos en 1958 (GAD Santa Cruz, s.a.-b).

Como ya ha sido mencionado, a lo largo de las siguientes décadas los sectores de los hidrocarburos y la agroindustria crecieron de manera extensa (Mesa

Gisbert, 2003; Romero Bonifaz, 2005). Eso impulsó el fortalecimiento de una burguesía no minera en las tierras bajas, que buscaba ampliar su influencia sobre la toma de decisiones a nivel nacional, y más competencias y recursos para las regiones. Durante los regímenes militares hubo avances en el tema de la descentralización que se ven, por ejemplo, en la formación de las corporaciones departamentales de desarrollo (CORDES) (Céspedes Cossio, 2005). En el tiempo de la redemocratización, abriendo espacios de cambio, se presentaron diferentes propuestas para una reorganización más descentralizada¹ del Estado, entre ellas, una descentralización con municipalidades fuertes (Molina Saucedo, 2015) y un fortalecimiento de los departamentos (Urenda Díaz, 2007).

Con la LPP, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada optó en 1994 por la primera opción. En 1995 se promulgó la Ley de la Descentralización Administrativa (LDA), N° 1654, promulgada en 1995, mediante la cual se transfirieron varias competencias al nivel departamental (prefecturas), logrando convertir este nivel en una especie de brazo prolongado del nivel central. Aunque faltaron las condiciones para la formulación de políticas públicas y gobernanza propia, la reforma es considerada como un paso clave en el establecimiento de los gobiernos departamentales (Böhrt Irahola, 2015; Céspedes Cossio, 2005).

En los siguientes años, las luchas por una descentralización profunda –necesitadas las regiones de autoridades, competencias y recursos propios– continuaron, en particular, cuando pareció más y más probable que sucedieran cambios profundos a nivel nacional. Como la palabra “descentralización” estaba asociada con la LDA, el término “autonomía” llegó a ser más relevante, en particular después de la publicación del memorándum de 2001 de la “Nación cambia” (López Mercado, 2014) que, en parte, respondió a la propuesta de Quispe de una nación aymara y planteó la creación de una Región Autónoma en Santa Cruz (Nación Camba, 2001). Aunque el Comité Cívico Pro Santa Cruz no respondió directamente a este memorándum, que fue visto como un intento de separatismo, en el contexto de la intensificación de tensiones políticas entró en la agenda. La demanda de un referéndum autonómico era una de las tareas que el presidente del Comité, Rubén Costas, presentó en el primer Cabildo de 2004 (GAD Santa Cruz, s.a.-a).

Aunque a veces había voces que usaban el término “autonomía” en un discurso más separatista, esta lucha se trató fundamentalmente de una reorganización

1 Descentralización implica la transferencia de ciertas funciones o atribuciones (políticas, administrativas, económicas o fiscales) al nivel sub-nacional.

profunda del Estado boliviano. La idea de un régimen autonómico no era nueva en Bolivia, Urenda ya la había presentado en los años 80, tomando el modelo español como inspiración y ejemplo. Un Estado con autonomías se refiere en este caso a un modelo de organización del Estado, en que ciertos niveles u organizaciones tienen un alto grado de libre determinación frente al Estado central. Sólo están subordinados al poder judicial del nivel central. Por eso, es un modelo de Estado profundamente descentralizado.

2.3. Autonomía como autodeterminación del/de los pueblo(s) boliviano(s)

La economía boliviana siempre se ha caracterizado por un alto nivel de dependencia del Estado de la economía y del mercado mundial. Por eso, la búsqueda de soberanía ha sido un motivo clave en los conflictos sociopolíticos. Por ejemplo, fue un tema central en la Revolución de 1952. La agenda respondió a las demandas de inclusión, facilitando el control del pueblo sobre el Estado, necesario para la autodeterminación.

En los años 80 se inició el período neoliberal, con la aprobación del Decreto Supremo N° 21060, de 1985, y la presencia e intervención de los Estados Unidos en los asuntos domésticos. Este decreto trajo dramáticas consecuencias socioeconómicas para muchos sectores de la población, por lo que el tema ganó un mayor interés entre los afectados. Al mismo tiempo, había una aparente falta de oportunidades de participación política formal para la gran mayoría de la población y una representación limitada de los partidos políticos establecidos, que no mostraban la diversidad de los pueblos.

En este contexto, el movimiento de los cocaleros y su Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP) concretaron la idea de la recuperación de la soberanía (Harten, 2011). Esto implicó el control de los pueblos que formaban parte de la nación boliviana sobre el Estado. A nivel internacional, la realización de la libre determinación del pueblo boliviano ha sido un punto central en la agenda del Movimiento al Socialismo, MAS, partido que derivó de un sector del IPSP.

En este caso, la autonomía aparece en la forma de autodeterminación de un pueblo, que es un principio clave de las relaciones interestatales. La base fue sentada a continuación del Pacto de Westfalia y formalizada en la Carta de la ONU en 1945. Esta norma imperativa del derecho internacional público destaca el derecho de cada pueblo de elegir su destino.

3. Autonomías en el Estado Plurinacional (2009)

Los eventos complejos de la primera década del siglo XXI que precedieron a la llamada refundación de Bolivia quedan fuera del presente trabajo². En las siguientes secciones de este trabajo se analizará brevemente cómo se encuentran los proyectos autonómicos dentro del Estado Plurinacional. Para esto se toman en cuenta las reglas escritas (Constitución y legislación), los mecanismos de su realización, y las políticas y discursos del Gobierno. Partiendo de esto, se analizan las tensiones dentro del Estado y cómo se reflejan en la relación entre el Estado y la sociedad.

3.1. Los proyectos autonómicos dentro del Estado

La primera frase del artículo 1 de la Constitución Política del Estado (CPE) señala que los tres proyectos autonómicos están presentes en el Estado Plurinacional, al establecer que:

Bolivia se constituye en un Estado unitario, social de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descen-
tralizado y con autonomías (subrayado del autor).

Autonomía como libre determinación de los pueblos

La idea de libre determinación de los pueblos, estrechamente relacionada con el *otro* Estado Plurinacional, se encuentra en el artículo 2 de la CPE, al reconocer ésta que:

Dada la existencia pre-colonial 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.

La Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) está establecida en el tercer capítulo de la CPE, y es la categoría más importante que concreta la idea de la autodeterminación de los pueblos (arts. 289-296 de la CPE). Esto abre la posibilidad para municipios y territorios indígena originario campesinos (TIOC, anteriormente TCO) de entrar a la transformación hacia una AIOC, basándose, por ejemplo, en modos de gobernanza auto-determinados,

² Para un análisis detallado, véase Schavelzon (2013). Para un conocimiento de trasfondo, véase Romero Bonifaz (2005). Respecto al tema del Pacto de Unidad, AA.VV. (2011), Böhrtr Irahola (2015) y De la Fuente Jeria (2015) ofrecen perspectivas sobre la Asamblea Constituyente.

pero dentro del marco de la CPE y de la ley nacional. Tanto el proceso de transición como las competencias y recursos están preceptuados en más detalle en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD 031/2010).

En el Ministerio de Autonomías, que posteriormente se transformó en un viceministerio dependiente del Ministerio de la Presidencia (DS 3058/2017; 3059/2017), se creó el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial, y que ahora se convirtió en una Dirección General. También el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), que es parte del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), realiza un trabajo de acompañamiento a los procesos de conversión a AIOC.

Analizando el discurso del Gobierno, se observa que la autonomía de los pueblos adquiere una relevancia internacional. Por ejemplo, en el 15° Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, realizado en 2016, una delegación boliviana, que incluía a representantes de CONAIOC y de lugares en proceso de conversión a AIOC, presentó el avance de su modelo de gobernanza indígena (UNSDN, 2016). En cambio, en el discurso nacional del Gobierno y los documentos estratégicos, como los planes del gobierno y desarrollo, la libre determinación de los pueblos no ha cobrado un papel fundamental. Aunque está mencionado en foros o localidades vinculados con las AIOC, no aparece como una prioridad.

Autonomía como descentralización profunda

Además de la AIOC, la CPE, en su tercer capítulo, hace referencia a la autonomía departamental, regional y municipal. De ellas, solamente la autonomía municipal precede al Estado Plurinacional. Según el artículo 272, la autonomía implica la elección de autoridades y la existencia de competencias y recursos propios, para lo que la CPE y la LMAD establecen la base. El régimen competencial prevé el involucramiento de entidades autonómicas en una serie de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, siguiendo a otros modelos de organización descentralizada del Estado, como el alemán o el español.

La mayoría del personal del (Vice)Ministerio de Autonomías trabaja en temas de las autonomías municipales y departamentales, y las personas en posiciones más altas a menudo ya han trabajado con la LPP. En lo que se refiere a las autonomías, destacan la eficiencia y eficacia de la provisión de los servicios básicos del nivel estatal más cercano a la población. Se observa esta idea de la autonomía como una descentralización profunda también en el Servicio

Estatal de Autonomías (SEA) y el Consejo Nacional de Autonomías (CNA). Ambos órganos deben facilitar el desarrollo y la profundización del régimen autonómico.

En el discurso del Gobierno y en sus documentos estratégicos, la autonomía en el sentido de la descentralización no aparece como prioridad. Sin embargo, en comparación con planes anteriores³, el primer Plan de Gobierno del Estado Plurinacional toma en cuenta el régimen autonómico como descentralización (MAS-IPSP, 2009). En 156 páginas, 104 empiezan con ‘autonom...’. Además, incluye una sección con el título “Autonomía de verdad para todos” (pp. 70-73). Pero eso se puede leer también como una declaración del apoyo a la autonomía como libre determinación de todo el pueblo boliviano. Como mostraré más adelante, los últimos planes casi no hacen referencia a la autonomía como descentralización profunda.

No obstante, el Gobierno a veces acentúa la autonomía como descentralización en el ámbito internacional. Por ejemplo, en la cooperación con la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, s.a.) el proceso de descentralización del Estado, incluyendo la provisión de servicios básicos, está en el centro del interés.

Autonomía como autodeterminación del/de los pueblo(s) boliviano(s)

La idea de la recuperación de la autodeterminación del pueblo boliviano está visible en la estrategia que busca transformar la maldición de los recursos naturales en una bendición. El modelo de desarrollo, llamado social-comunitario (para un análisis detallado, véase Arce Catacora, 2015) y ya visible en el primer plan de desarrollo en el gobierno del MAS-IPSP (PND, 2007), establece que es necesario un cambio en la gobernanza de los recursos naturales, sobre todo en lo que se refiere a los hidrocarburos y a otros recursos considerados estratégicos, para que el pueblo boliviano recobre su soberanía en el ámbito internacional.

El artículo 348 II de la CPE declara que “[l]os recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país”, y el siguiente artículo establece que “[l]os 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” (art. 249 I).

Los hidrocarburos son una competencia privativa del nivel central del Estado (art. 298 I N° 18 de la CPE). Esto significa que la legislación, la reglamenta-

3 Véase el primer Plan de Gobierno del MAS-IPSP (2006) y su primer Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2007).

ción y la ejecución no pueden ser transferidas ni delegadas a otros niveles del Estado (art. 297I No. 2 de la CPE).

En los gobiernos del MAS-IPSP, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), clave en el desarrollo y la aplicación del modelo social-comunitario, es considerado muy poderoso, mientras que el Ministerio de Autonomías no contaba con la misma importancia; muestra de ello es su transformación en viceministerio en 2017. El Ministro Luis Arce, liderando el MEFP, junto con el vicepresidente, Álvaro García Linera, considerado como el padre del modelo social-comunitario, ha sido una de las figuras centrales del Gobierno entre 2006 y 2017, año en que dejó su cargo por razones de salud⁴. Arce fue el miembro de los gabinetes de MAS-IPSP con más tiempo en ejercicio después del Presidente y el Vicepresidente⁵.

El énfasis en la autonomía como libre determinación soberana del pueblo boliviano ha llegado a ser más y más relevante dentro de los planes estratégicos del Gobierno. Como ya se ha mencionado anteriormente, el Plan de Gobierno 2010-2015 (MAS-IPSP, 2009) todavía tenía una sección llamada “autonomía de verdad para todos”. La “Agenda Patriótica 2025” de 2013 menciona ‘autonom...’ tres veces (Gobierno de Bolivia, 2013). Sin embargo, ‘soberan...’, como palabra clave del modelo social-comunitario, aparece 32 veces en 12 páginas y está en el título de diez de los 13 pilares del Plan. En las 85 páginas del Plan del Gobierno 2015-2020, ‘autonom...’ se encuentra cuatro veces, mientras que ‘soberan...’ aparece 46 veces (MAS-IPSP, 2014). En el Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020, de 216 páginas, que tiene los mismos pilares que la Agenda Patriótica, ‘autonomía’ está mencionado nueve veces⁶; y ‘soberanía’, 69 veces (PND, 2016). En este contexto, no es de extrañar que esta forma de autonomía sea una parte del discurso nacional e internacional del gobierno utilizado para justificar políticas públicas, entre otras.

3.2. Tensiones y contradicciones

Después de haber mostrado la presencia de las tres ideas diferentes en el Estado Plurinacional, a continuación se analizarán las tensiones que existen dentro del Estado, que a su vez impactan a la relación entre Estado y sociedad.

4 “El ingeniero y abogado Mario Guillén reemplaza a Luis Arce en el Ministerio de Economía” (La Razón, 26.06.2017). Disponible en http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Bolivia-Arce-Guillen-ministro-Economia-posesion_0_2735126465.html, recuperado en 22.07.2017.

5 Desde enero de 2019 ocupa nuevamente la cartera de Economía.

6 Sin embargo, 79 palabras empiezan con ‘autonom...’, que hay que ver en el contexto de la declaración de que el régimen autónómico está consolidado (Gobierno de Bolivia, PND, 2016, p. 186). Por eso menciona entidades autonómicas ya establecidas.

Libre determinación de los pueblos y autonomía como descentralización profunda

Hay tensiones entre autonomía como libre determinación de los pueblos y autonomía como descentralización profunda; esto se pudo identificar claramente a partir de la realización de entrevistas a funcionarios públicos del Ministerio de Autonomías, el Servicio Estatal de Autonomías, SEA, y el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, SIFDE. Se pudo notar la existencia de distintas maneras de pensar en torno a este tema; los entrevistados que trabajaban el tema de la AIOC manifestaban por ejemplo que “los otros no entienden nada del tema indígena y no les interesa” y “somos los bichos raros dentro del ministerio”. Por otro lado, funcionarios que se enfocaban en el tema de las autonomías departamentales y municipales dijeron: “Ellos tienen que entender cómo funciona el Estado –piensan que pueden hacer lo que quieren”, “las AIOC son irrelevantes, lo que nosotros hacemos afecta a mucha más gente”.

En general, parece que, en el régimen autonómico, la AIOC es un anexo con unas reglas específicas, pero que no afecta al resto del modelo que sería necesario para *otro* Estado. Se puede ver que el artículo 269 no menciona a la AIOC como parte de la organización territorial, sino solamente a los departamentos, provincias, municipios y TIOC.

Ambos, libre determinación de los pueblos y autonomía como descentralización profunda, colocan el foco de atención sobre el control local y no en un modo de gobernanza de arriba hacia abajo. Sin embargo, a nivel ontológico parecen incompatibles, lo que causa tensiones en los procesos de conversión a AIOC.

Libre determinación de los pueblos y autodeterminación del/de los pueblo(s) boliviano(s)

Las ideas de libre determinación de los pueblos y autodeterminación del pueblo, que son también materia estatal en la modalidad plurinacional, igualmente entran en contradicción. La intensificación de actividades extractivistas, desarrolladas en el nombre del “pueblo”, afectan al hábitat de los pueblos, sobre todo en los valles y tierras bajas. Coincido con Lalander (2017) en que el Gobierno prioriza el interés del pueblo sobre los de los pueblos y el medioambiente. Por ejemplo, frecuentemente se notan irregularidades en los procesos de libre consentimiento, previo e informado, a pesar de estar reconocido como derecho en la CPE (Schilling-Vacaflor, 2013). Otra muestra son los decretos

emitidos el año 2015 con relación a la apertura de la categoría de los parques nacionales (Campanini, 2015).

En el conflicto sobre la construcción de la carretera que pasaría directamente por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), que se convirtió en una de las disputas más duraderas en la historia del Estado Plurinacional, se pudo ver las tensiones entre el Gobierno y sus ayudantes y los grupos de las tierras bajas y sus aliados nacionales e internacionales. El gobierno del MAS-IPSP enfatizó que la carretera es de interés nacional o del pueblo y subvirtió el proceso de libre consentimiento previo e informado. Representantes de los pueblos demandaron la protección del derecho de libre determinación garantizado en la CPE. Sin embargo, como muestran estudios más detallados de este complejo conflicto, también había conflictos dentro de ambos grupos.

Después de las tensiones del año 2011, el presidente Evo Morales apoyó la ley 266/2011, que prohibió la carretera. Sin embargo, con la ley 266/2017, el Gobierno revocó la protección del área, lo que permitió nuevos planes en el tema del transporte en el TIPNIS.

Parece que el gobierno intenta limitar el espacio de la libre determinación del pueblo como necesario/posible para asegurar la autodeterminación del pueblo. El tamaño de este espacio probablemente depende de la situación económica y la estabilidad política del país. Sin embargo, la idea de la libre determinación de los pueblos existe dentro del Estado, y a veces es utilizada por el Gobierno como discurso, especialmente en el ámbito internacional.

Cuando la autonomía de los pueblos tiene una lógica de abajo hacia arriba, la autonomía del pueblo resulta en una forma de gobernanza de arriba hacia abajo, con el Gobierno actuando por el interés nacional. La idea de un interés nacional genérico choca con las ideas del Estado Plurinacional y de la libre determinación de los pueblos. Al mismo tiempo, si se mira en detalle, también se trata de que estas ideas se basan en ontologías incompatibles.

Autonomía como descentralización profunda y autodeterminación del/de los pueblo(s) boliviano(s)

Finalmente, si se ve la autonomía como descentralización profunda y como libre determinación del pueblo, podemos encontrar tensiones entre ambas dentro del Estado Plurinacional. El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) (777/2016) concreta la planificación integral, al ser bisagra clave entre

el régimen autonómico establecido y el modelo social-comunitario. El SPIE pareciera ser una ley muy centralizadora, que empodera al Gobierno nacional, representado el interés nacional e influyendo en los procesos departamentales y locales con sus planes (que entran en conflicto con la autonomía de los pueblos).

Además, mirando las políticas y estrategias, las tensiones son visibles en los debates sobre el Pacto Fiscal; hay conflictos graves entre representantes del nivel central y del subnacional, en particular, de la oposición política al Gobierno⁷.

El apoyo limitado del Gobierno a los procesos de descentralización se ve también en su énfasis creciente en programas como el “Bolivia cambia, Evo cumple”⁸, que están organizados en el nivel nacional y no siempre bien coordinados con las entidades autónomas. Además, falta transparencia sobre la adjudicación, distribución y ejecución de los proyectos desarrollados bajo este programa. En un régimen propiamente descentralizado tendría que existir una delegación de tareas que pueden ser mejor cumplidas en el nivel subnacional, donde hay, por ejemplo, conocimiento y pericia profunda de los procesos locales.

Al mismo tiempo, la acentuación de la autodeterminación del pueblo sobre la descentralización profunda se mostró en la reconfiguración de los ministerios producida en enero de 2017. En esa oportunidad el Ministerio de Autonomías se transformó en viceministerio dentro del Ministerio de la Presidencia, al tiempo que se creaba el Ministerio de Energía, considerado clave para el futuro del país por el presidente Morales⁹.

Como en el caso del segundo conjunto, existe aquí también un choque entre ideas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Sin embargo, no parece que haya incompatibilidades ontológicas.

7 “Pacto fiscal enfrenta a regiones y Gobierno”. *Los Tiempos*, 10.08.2016. <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20160810/pacto-fiscal-enfrenta-regiones-gobierno>, recuperado en 03.03.2018. “Pacto Fiscal no tendrá énfasis redistributivo”. *Los Tiempos*, 26.05.2017. <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20170526/pacto-fiscal-no-tendra-enfasis-redistributivo>, recuperado en 29.05.2017

8 “Asignan \$us 115.7 millones a Bolivia Cambia, Evo Cumple”. *El Diario*, 18.11.2016. http://www.eldiario.net/noticias/2016/2016_11/nt161118/economia.php?n=17&-asignan-us-115-7-millones-a-bolivia-cambia-evo-cumple, recuperado en 12.12.2017.

9 “Evo asegura que el nuevo Ministerio de Energía marcará el futuro económico de Bolivia”. *La Razón*, 22.01.2017. http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Evo-Ministerio-Energia-economico-Bolivia_0_2642135782.html, recuperado en 19.04.2017.

4. Conclusión

Este trabajo tenía el objetivo de investigar la transformación reciente del Estado boliviano, preguntándose si el Estado Plurinacional que vemos en realidad coincide con la idea plurinacional. Asimismo, se buscaba profundizar en la idea de que la autonomía es clave en la distinción entre las nociones de Estado Plurinacional y Estado-nación, lo cual ha servido como punto de partida para analizar el proceso de transformación. Además, se mostró la existencia de proyectos autonómicos muy distintos, que fueron traducidos por el Estado y forman parte de la materia estatal en la modalidad plurinacional.

El análisis también mostró que, aunque parece que el Gobierno favorece la idea de autonomía como autodeterminación del pueblo boliviano, esto no significa que las otras ideas de autonomía –autonomía como libre determinación de los pueblos y autonomía como profunda descentralización– desaparezcan. Las tensiones entre los proyectos autonómicos que se ven dentro del Estado no parecen tensiones creativas en la consolidación del Estado Plurinacional, como el vicepresidente García Linera (2011) reclama, sino que son contradicciones inherentes del Estado, que no pueden ser resueltas.

La traducción de autonomía como libre determinación de los pueblos en el régimen autonómico muestra que la idea de otro Estado aún no se ha concretado. El proceso de descolonización aún no ha empezado y parece poco probable que lo haga. Sin embargo, la modalidad plurinacional es más plural que modalidades anteriores.

Recibido: febrero de 2019

Aceptado: marzo de 2019

Referencias

1. AA.VV. (2011). “El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado”. Disponible en: <http://www.museo.umss.edu.bo/wp-content/uploads/2015/08/Garces-F-2010-El-pacto-de-unidad-y-el-proceso-de-construccion-de-una-constitucion.pdf> Recuperado: 22.03.2016.
2. Albó, X. (2009). *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.
3. Barragán, R.; Colque, G. y Urioste, M. (2007). “Introducción”, en: R. Barragán, G. Colque y M. Urioste (eds.), *Los nietos de la Reforma Agraria*. La Paz: Fundación Tierra.
4. Böhrtr Irahola, C. (2015). “El proceso constituyente boliviano: de la necesidad histórica al pacto político”, en C. Böhrtr Irahola y N. Wray Reyes (eds.), *Los procesos constiuyentes boliviano y ecuatoriano: análisis comparativo y prospectiva*. La Paz: IDEA International.
5. Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*, 7 de febrero de 2009. La Paz, Bolivia.
6. Campanini, J. (2015). “El Decreto 2366 dicta sentencia a las áreas protegidas en Bolivia”. *CEDIB*. Disponible en: <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2015/05/Decreto-Areas-Protegidas.pdf> Recuperado: 03.02.2017.
7. Céspedes Cossio, H. D. (2005). *El poder del pueblo para el pueblo*. Santa Cruz: Fundación Nova.
8. Chatterton, P. (2010). “The Struggle for Survival, Self-Management and the Common”. *Antipode*, 42(4), 897-908.
9. Choque Canqui, R. (2010). “Proceso de descolonización”, en: Vicepresidencia y fBDM (eds.), *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. La Paz: Vicepresidencia; fBDM, 37-62.
10. Choque, M. E. y Mamani, C. (2001). “Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: el movimiento indio en los Andes de Bolivia”. *Journal of Latin American Anthropology*, 6(1), 202-224.
11. Colque, G. (2014). “Perspectives on Three Historical Decades: The Highlands - Land and Territory”, en R. Peñaranda (ed.), *From Military Dictatorship to Evo Morales Populism - Three Decades of Intense Bolivian History*. La Paz: Página Siete, 177-184.
12. De la Fuente Jeria, J. (2010). “El difícil parto de otra democracia: La Asamblea Constituyente de Bolivia”. *Latin American Research Review*, 45(4), 5-26.
13. Díaz Polanco, H. (1996). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*. Mexico, Buenos Aires, Madrid: Siglo XXI, 5 ed.
14. Dinerstein, A. C. (2015). *The Politics of Autonomy in Latin America: The Art of Organising Hope*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
15. Escobar, A. (2011). “Sustainability: Design for the pluriverse”. *Development*, 54(2), 137-140.
16. Ettlinger, N. y Hartmann, C. D. (2015). “Post/neo/liberalism in relational perspective”. *Political Geography*, (48), 37-48.
17. Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. (n.d.-b) “Primer Cabildo del Siglo XXI - Autonomía y las 11 tareas”. Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/autonomica/historia/cabildos/contenido.php?IdNoticia=3070&IdMenu=20025#ancla> Recuperado: 04.03.2017.

18. ----- “Luchas cívicas 11%”. Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/autonoma/historia/luchas/contenido.php?IdNoticia=3074&IdMenu=20024#ancla> Recuperado: 22.03.2016.
19. Garcés, F. (2011). “The Domestication of Indigenous Autonomies in Bolivia: From the Pact of Unity to the new Constitution”, en N. Fabricant y B. Gustafson (eds.), *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State*. Santa Fe: SAR Press, 46-67.
20. García Linera, Á. (2011). “Bolivia: Las cuatro contradicciones de nuestra revolución”. *Mémoire des Luttes*. Disponible en: <http://www.medelu.org/Bolivia-Las-cuatro-contradicciones> Recuperado: 22.08.2017.
21. GIZ, Cooperación Técnica Alemana. s.a. “Supporting autonomy and decentralisation”. Disponible en: <https://www.giz.de/en/worldwide/36640.html> Recuperado: 04.05.2017.
22. Gobierno de Bolivia. (2013). *Agenda patriótica 2025: 13 pilares de la Bolivia digna y soberana*. Disponible en: extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol141864.pdf
23. Harten, S. (2011). *The Rise of Evo Morales and the MAS*. London, New York: Zed Books.
24. Hunt, S. (2016). “Rethinking the Politics of the Shift Left in Latin America: Towards a Relational Approach”. *Bulletin of Latin American Research*, 35(4), 437-451.
25. Jessop, B. (2008). *State power: a Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity.
26. Lalander, R. (2017). “Ethnic rights and the dilemma of extractive development in plurinational Bolivia”. *The International Journal of Human Rights*, 21(4), 464-481.
27. López Mercado, R. D. (2014). *Propuesta para la implementación del federalismo en Bolivia*. Santa Cruz: Lewylibros.
28. MAS-IPSP. (2009). *Plan de gobierno 2010-2015: Primero Bolivia y sus ciudadanos – rumbo a una Bolivia Líder*. La Paz.
29. ----- (2014). *Programa de gobierno 2015-2020: Bolivia: juntos vamos bien para Vivir Bien. Bolivia rumbo a la Agenda Patriótica*. La Paz.
30. McKay, B.; Nehring, R. y Walsh-Dilley, M. (2014). “The ‘state’ of food sovereignty in Latin America: Political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia”. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1175-1200.
31. Mesa Gisbert, Carlos de (2003). “Las cifras del país”, en J. de Mesa, T. Gisbert y C. de Mesa Gisbert (eds.), *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert y Cía S.A, 5ta ed., 827-877.
32. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, MEFP. (2011). “El modelo económico, social, comunitario y productivo boliviano”. *Economía Plural, Publicación mensual del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, 1(1)6. Disponible en: https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Revistas/Revista_01.pdf
33. Molina Saucedo, C. H. (2015). *De la Participación Popular al Estado de Autonomía*. Santa Cruz de la Sierra: CEPAD.
34. Nación Camba (2001). *Memorandum*. Disponible en: <http://nacioncamba.org/memorandum/> Recuperado: 22.02.2016.
35. Gobierno de Bolivia. PND. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: Bolivia digna, soberana, productiva, democrática para Vivir Bien*. La Paz.
36. ----- (2016). *Plan de desarrollo económico y social en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016-2020*. La Paz.

37. Quijano, A. (2006). “Estado-nación y movimientos indígenas en la región andina: cuestiones abiertas”. *Observatorio Social de América Latina*, 19(1),15-24.
38. Reinaga, F. (2006 [1971]). *Tesis india*. La Paz, tercera edición.
39. Romero Bonifaz, C. (2005). *El proceso constituyente boliviano*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.
40. Salgado, J. M. (2010). “La gestión territorial indígena en tierras bajas: ¿autonomías indígenas?”, en F. Tierra (ed.), *Informe 2009: Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, 209-246. La Paz: Fundación Tierra.
41. Schavelzon, S. (2013). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: SIFDE.
42. Schilling-Vacaflor, A. (2013). “Prior Consultations in Plurinational Bolivia: Democracy, Rights and Real Life Experiences”. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 202-220.
43. Tapia Mealla, L. (2007). *La igualdad de cogobierno*. La Paz: CIDES-UMSA.
44. UNSDN, *United National Social Development Network* (2016). “Bolivia Presents Model for Indigenous Governance at UNPFII15. 12.05.2016 Disponible en: <http://unsdn.org/2016/05/12/bolivia-presents-model-for-indigenous-governance-at-unpfii-15/> Recuperado: 30.07.2016.
45. Urenda Díaz, J. C. (2007). *Autonomías departamentales*. Santa Cruz de la Sierra: Editorial La Hoguera, vol. 3.
46. Valenzuela, R. (2009). *Tierra y territorio en Bolivia*. Cochabamba: CEDIB.
47. Vargas Delgado, M., y Álvarez Paniagua, J. (2014). *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad*. Santa Cruz de la Sierra: Fundación PIEB.