

# LA (DIFÍCIL) CONSTRUCCIÓN DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. CONSIDERACIONES GENERALES Y UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE LA AUTONOMÍA GUARANÍ CHARAGUA IYAMBAE

**Pere Morell i Torra**

Doctorando del Programa de Estudios Avanzados en Antropología Social de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. El Estado Plurinacional “sobre el papel”. – 2.1. Orígenes del concepto de plurinacionalidad – 2.2. Bases del proyecto plurinacional dentro de una “Constitución abierta”. – (I) Ejes del proyecto plurinacional – 3. El Estado Plurinacional “en los hechos”. – 3.1. Autonomías Indígena Originario Campesinas. Entre el continuismo y la profundización con las dinámicas del municipalismo multicultural. – (I) Acceso y delimitación territorial del autogobierno indígena. – (II) Procesos autonómicos en marcha: burocratización y lectura procedimentalista del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. – (III) ¿AIOC o municipio? La influencia del municipalismo en las aspiraciones y la cultura política de las organizaciones indígenas – 3.2. Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Retos, avances y tensiones. – (I) Organización territorial de la autonomía. – (II) Órganos del Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae – 4. A modo de conclusión abierta. – 5. Referencias bibliográficas citadas. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

## 1. Introducción

A diez años de la primera y contundente victoria electoral de Evo Morales y el MAS (Movimiento Al Socialismo), a la que se sucedieron otras dos (2009 y 2014) que acabaron por consolidar su hegemonía, y

a más de cinco años de la entrada en vigor de la Constitución Política del Estado (en adelante, CPE o Constitución), la edificación del Estado Plurinacional de Bolivia ha ido tomando forma. El proyecto esbozado en la CPE presenta hoy unas bases lo suficientemente sólidas –en forma de nuevas instituciones, leyes, políticas públicas, discursos y simbología– como para plantear la idoneidad de análisis que problematicen y se interroguen alrededor de los *efectos prácticos* que el despliegue del modelo de Estado Plurinacional está propiciando, sean o no coincidentes con los anunciados formales de este modelo.

En otras palabras: se precisa de análisis que pongan en el centro de sus preocupaciones las tensiones existentes en la materialización del nuevo proyecto plurinacional, tanto en términos de continuidad y ruptura con modelos anteriores que se pretenden superados como también en lo que respecta a la distancia existente entre el Estado Plurinacional “sobre el papel” y “en los hechos”.

El presente artículo plantea una contribución en este sentido, a partir del análisis de una de las cuestiones todavía pendientes de concreción en la construcción del Estado Plurinacional: el modelo autonómico y de descentralización territorial. Más específicamente, hablaremos de los procesos, aún en activo, de “conversión” de la institucionalidad municipal en Autonomía Indígena Originario Campesina (en adelante, AIOC o autonomía indígena), una nueva figura de autonomía política y territorial constitucionalizada como derecho colectivo de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Junto con la autonomía departamental, regional y municipal, la AIOC es parte del proyecto de descentralización y reorganización territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.<sup>1</sup>

---

El presente texto es el resultado de la estancia académica desarrollada en el programa de posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) de la ciudad de La Paz entre abril y septiembre del 2014, financiada gracias a las becas del Institut d’Estudis Autònoms de Catalunya sobre autonomías políticas territoriales, en su modalidad de becas para estancias de investigación en el extranjero (convocatoria 2013). Asimismo, el texto forma parte de un proyecto de investigación doctoral más amplio, desarrollado en el marco del programa doctoral de Estudios Avanzados en Antropología Social de la Universitat de Barcelona, dirigido por las doctoras Gemma Orobitg Canals y Sílvia Bofill Poch. El artículo también recoge algunas apreciaciones fruto de la investigación etnográfica desarrollada entre mayo-julio del 2012 y julio-septiembre del 2014 en el municipio de Charagua en el marco de distintos eventos vinculados al proceso autonómico indígena.

1. Sobre el modelo autonómico indígena y su desarrollo, puede consultarse: Carlos Romero y Xavier Albó, *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009; John Cameron, “Identidades conflictuadas: conflictos internos en las Autonomías Indígena Originario

En el presente artículo sostenemos que, a pesar de las dificultades en su implementación práctica, es en las autonomías indígenas donde identificamos uno de los núcleos centrales y más novedosos del modelo de organización territorial del Estado Plurinacional de Bolivia. La peculiaridad de las autonomías indígenas con respecto a los demás niveles territoriales con “cualidad gubernativa” (departamentos, regiones y municipios), y también respecto a otros procesos comparados de descentralización territorial, recae en que el autogobierno indígena se fundamentan en el reconocimiento estatal de formaciones institucionales y sistemas de organización política indígenas entendidos como *preexistentes* a la invasión colonial y a la formación del mismo Estado republicano.

Es en base al reconocimiento del derecho a la “libre determinación” de los pueblos indígenas que estas instituciones indígenas “preexistentes”, practicadas a menudo al margen de su reconocimiento formal pleno, y regidas desde lógicas no necesariamente coincidentes con las de la democracia representativa liberal, pasarían a formar parte de las estructuras del nuevo Estado Plurinacional como un nivel territorial subestatal autónomo, dotado de un régimen competencial propio y con igualdad jerárquica respecto a los otros niveles autonómicos. De este modo, en la efectivización de las autonomías indígenas identificaríamos uno de los principales retos, a la vez que una de las *condiciones de materialidad*, del proyecto “plurinacional”, “intercultural” y “descolonizador” planteado en la Constitución.

\* \* \*

Con un lenguaje más diáfano, esta vinculación entre autonomía indígena y Estado Plurinacional es apuntada por los propios “asambleístas” guaraníes del municipio rural de Charagua (Departamento de Santa Cruz) que entre 2010 y 2012 redactaron el Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, que analizaremos ya que representa un caso concreto (y significativo) de la nueva institucionalidad

---

Campeñas en Bolivia” *Ensayo presentado al Seminario Interdisciplinario en Clase y Etnicidad en los Andes*, Instituto para el Estudio de las Américas, Londres, UK, 27 de febrero de 2012; Alexandra Tomasselli (2012) “Autonomía Indígena Originaria Campesina in Bolivia: Realizing the Indigenous Autonomy?”, *European Diversity and Autonomy Papers, EDAP*, 01/2012, p. 5-56. Para el caso de Charagua, existe el completo estudio de Xavier Albó, si bien cubre solo hasta las elecciones municipales de abril del 2010: Xavier Albó, *El Chaco guaraní. Camino a la autonomía originaria: Charagua, Gutiérrez y Proyección Regional*, La Paz, Ministerio de Autonomías, CIPCA, 2012.

autonómica indígena que, no sin dificultades, algunos pueblos y organizaciones indígenas están tratando de edificar. En el preámbulo del Estatuto autonómico se afirma que es a través de su autonomía como el pueblo guaraní de Charagua está “estableciendo en los hechos el modelo de Estado Plurinacional de Bolivia” (el destacado es mío).

De este modo, el propósito principal del artículo es revelar diferencias y disonancias entre el modelo de Estado Plurinacional “sobre el papel”, es decir, tal como está planteado en la Constitución, y el Estado Plurinacional “en los hechos”, en nuestro caso partiendo del análisis de la implementación del régimen autonómico indígena y aproximándonos a algunos aspectos de la experiencia concreta de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

En la distancia entre el Estado Plurinacional “sobre el papel” y “en los hechos” podríamos identificar aquella tensión entre “Constitución escrita” y “Constitución real” señalada por Ferdinand Lasalle, quien advertía que si lo escrito no coincide con *la realidad* – “los factores de poder que rigen el país” – la Constitución no es más que una “hoja de papel”.<sup>2</sup> Si bien sería precipitado referirse a la nueva Constitución boliviana como una mera “hoja de papel”, los límites en el desarrollo operativo de los derechos colectivos indígenas, así como las múltiples dificultades que están atravesando los procesos autonómicos indígenas en marcha, obligan a dirigir la mirada también hacia la *Constitución material*, “los factores de poder que rigen en el país”, ya sea en forma de intereses partidistas del partido de gobierno, su proyecto de integración territorial y recuperación de la soberanía del Estado, o en las propias realidades e identidades indígenas concretas, mucho más complejas y heterogéneas de lo que se prevé en el marco jurídico abstracto que establece sus derechos.

Para dar cuenta de la distancia entre el Estado Plurinacional “sobre el papel” y el Estado Plurinacional “en los hechos”, el artículo se estructura en dos partes. En la primera parte analizaremos los fundamentos de la Constitución, deteniéndonos en la nueva articulación entre pueblos indígenas, Estado y derecho que plantea el *proyecto plurinacional*. En la segunda, se analizará la concreción técnica del sistema autonómico indígena, destacando algunas contradicciones entre su desarrollo y los planteamientos generales del proyecto plurinacional, así como las marcadas continuidades con las reformas descentralizadoras y multiculturalistas de los años noventa. Asimismo,

2. Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, Ariel, 2002.

se esbozarán los elementos principales de las nuevas instituciones de gobierno de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

## 2. El Estado Plurinacional “sobre el papel”

### 2.1. Orígenes del concepto de plurinacionalidad

Una de las novedades más destacadas del texto constitucional boliviano, aprobado en referéndum el 25 de enero del 2009 tras un complejo y turbulento proceso constituyente de tres años de duración,<sup>3</sup> es el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado. Y, sobre todo, el hecho de que no se trate tan solo de una declaración aislada, sino transversal a lo largo del articulado y estructurante del conjunto de la organización estatal.

En el artículo primero ya se realiza toda una declaración de intenciones con respecto a la voluntad de establecer una nueva forma de Estado basada en el reconocimiento explícito de la pluralidad constitutiva de la sociedad boliviana: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Apenas dos meses después de la aprobación de la CPE, un Decreto Supremo<sup>4</sup> acotaba esta larga amalgama de caracterizaciones estableciendo la fórmula de “Estado Plurinacional de Bolivia” como denominación oficial del Estado. De esta forma, se dejaba atrás la forma de república, vigente hasta entonces en todas las constituciones que se sucedieron en el país desde la primera Constitución de 1826.

---

3. El adjetivo “turbulento” no es gratuito. La actitud de bloqueo frontal, activo y a menudo violento de los sectores opositores al desarrollo de la Asamblea Constituyente fue finalmente canalizada por el oficialismo a través de la apertura de un proceso de negociación en el Congreso (octubre del 2008) sobre el texto aprobado por la propia Asamblea Constituyente el 2007. El proceso de negociación con la oposición llevó a modificar, por fuera del poder constituyente legal y legítimo, 144 artículos de la Carta Magna finalmente referendada en enero del 2009, sin alterar la estructura y bases fundamentales del texto, pero sí incluyendo importantes concesiones de “carácter conservador” según el constituyente Raúl Prada, en Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad / Programa Democracia y Transformación Global, 2012, p.75-76.

4. Decreto Supremo 48, 18 de marzo del 2009.

A pesar de que técnicamente la Asamblea Constituyente convocada el 2006 no se fundamentó en la invocación de un poder constituyente "originario" sino derivado de los "poderes constituidos" anteriores –a partir de la reforma constitucional del 2004, que introdujo la figura de la Asamblea Constituyente como mecanismo de reforma–, su sentido y desempeño, caracterizado tanto por la conflictividad como por el alto protagonismo de sectores subalternos, fueron eminentemente refundacionales. Es en este contexto que hay que leer medidas simbólicas pero de alto contenido político, como el propio cambio de denominación del Estado, o proclamaciones como las del preámbulo constitucional cuando afirma dejar "en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal".

Las dimensiones refundacionales del constitucionalismo boliviano, que suele enmarcarse en el denominado "nuevo constitucionalismo latinoamericano",<sup>5</sup> han sido destacadas por varios autores. Por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos considera la Constitución boliviana –junto con la ecuatoriana aprobada en 2008– la expresión de un nuevo constitucionalismo "impulsado desde abajo", "transformador", "contrahegemónico" y "experimental";<sup>6</sup> a su vez, Bartolomé Clavero dice que la Constitución boliviana es "la primera que rompe de una forma decidida con el tracto típicamente americano del colonialismo constitucional desde los tiempos de la independencia".<sup>7</sup>

Por supuesto, otros autores de orientación más liberal –aunque también desde posiciones nacionalistas– realizaron en su momento fuertes críticas al concepto de plurinacionalidad, dirigidas especialmente a lo que interpretan como una peligrosa disolución de la "nación boliviana".<sup>8</sup> Pero más allá de las valoraciones y contenidos particulares

---

5. Generalmente, se suele utilizar el concepto de "nuevo constitucionalismo latinoamericano" para referirse al ciclo de reformas constitucionales latinoamericanas de los años noventa. Ver, por ejemplo: Roberto Gargarella y Christian Courtis, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes", *CEPAL – Serie políticas sociales 153*, Santiago de Chile, 2009. Raquel Yrigoyen ofrece una clasificación más detallada, distinguiendo tres ciclos –*multicultural (1982-1988)*, *pluricultural (1989-2005)* y *plurinacional (2006-2009)*– dentro del "horizonte del constitucionalismo pluralista". Raquel Z. Yrigoyen, "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización" en César Rodríguez (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, México DF, Siglo XXI, 2011, p.139-160.

6. De Sousa Santos, *Refundación del Estado...*, 2012, p.71-80.

7. Bartolomé Clavero, "Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 89, mayo-agosto 2010, p. 195-217, p.199.

8. Por ejemplo, José Antonio Quiroga considera que en el texto hay una confusión entre "nación cultural" y "nación política", y cree que se debería hablar de "nacionalidades"

de cada aproximación, existe una coincidencia en destacar el carácter novedoso de la CPE y, en especial, de la fórmula de Estado Plurinacional.

En derecho constitucional comparado encontramos algunos (muy pocos) precedentes que incorporan explícitamente fórmulas que aluden a la diversidad “nacional” interna de los Estados.<sup>9</sup> Sin embargo, en Bolivia la idea de un Estado “plurinacional” no surge tanto de la importación de otros modelos, ni de las tipologías académicas al uso sobre formas de Estado compuesto, pluralistas o más o menos federales, sino que se trataría de una formulación original, surgida a partir de procesos endógenos ligados sobre todo a proyectos políticos planteados por los pueblos indígenas a lo largo de su historia de relaciones –marcadas por el conflicto y la subordinación– con el Estado y la “sociedad dominante”. Unos proyectos que irán ganando intensidad e impacto a partir de la emergencia de los pueblos indígenas como actor político organizado desde los años setenta.<sup>10</sup>

Si trazáramos una suerte de genealogía del concepto podríamos identificar un precedente, aún difuso, de la idea de plurinacionalidad en algunas de las rebeliones y luchas indígenas del siglo XIX, que trataron, sin éxito, de establecer un nuevo pacto multiétnico de coexistencia con el Estado republicano y la sociedad no indígena,<sup>11</sup> incluso buscando reeditar los marcos normativos del “pacto de reciprocidad” colonial roto por la República y que, a cambio del trabajo rotativo (*mit'a*) y tributo indígenas, garantizaba cierto grado de respeto por

---

en vez de distintas “naciones”, concluyendo que el Estado Plurinacional “reemplazaría a la nación boliviana”, en Salvador Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. Bolivia: CLACSO / Plural / CEJIS, IGWIA, 2012, p.133.

9. Desde el punto de vista comparado, tan solo dos constituciones previas a la boliviana –la Constitución rusa y la etíope– contienen fórmulas que aluden explícitamente a su carácter plurinacional. También la Constitución ecuatoriana de 2008 reconoce el carácter plurinacional del Estado, si bien, a diferencia de la Constitución boliviana, solo se anuncia en un artículo. En otros estados con pluralidad nacional *de facto* (Bélgica, Canadá, España, Reino Unido, India, etc.), a pesar de que puedan presentar grados de descentralización más profunda que Bolivia, este carácter plurinacional no se reconoce explícitamente ni en estos términos. Para un análisis comparado, previo a la aprobación de la Constitución boliviana y ecuatoriana, ver: Ferran Requejo, “Federalisme, descentralització i pluralisme nacional”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 4, año 2007, p.35-67.

10. Xavier Albó, “El retorno del indio”, *Revista Andina*, núm. 2, diciembre 1991, p. 299-366.

11. En este sentido, Andrew Canessa considera que el levantamiento militar de 1899 encabezado por Zárate Willka pretendía establecer una “Bolivia multinacional”; Andrew Canessa, *Intimate Indigeneities: Race, Sex, and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham, Duke University Press, 2012, p. 86-87.



la "autonomía" de las jurisdicciones territoriales indígenas ("comunidades libres") que no habían sido incorporadas al sistema de corregimientos y encomiendas coloniales.<sup>12</sup>

No obstante, el concepto de "Estado plurinacional" como proyecto político explícito y "moderno" aparece formulado por vez primera en 1983 –el año en que Bolivia vuelve a la democracia tras prácticamente dos décadas de dictaduras militares–, planteado por el movimiento indianista-katarista, articulado desde fines de los años setenta en la CSUTCB (Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), el potente sindicato étnico-campesino boliviano.<sup>13</sup> En la tesis política que planteó entonces la CSUTCB ya se vinculaba la formación de un Estado plurinacional con el autogobierno de las distintas "naciones indígenas" que lo componen: "[...] queremos ser libres en una sociedad sin explotación ni opresión organizada en un *Estado plurinacional* que desarrolle nuestras culturas y *auténticas formas de gobierno propio*"<sup>14</sup> (el destacado es mío).

Pero, además, el principio de plurinacionalidad debe leerse también como una reacción al agotamiento del régimen neoliberal y sus vinculaciones con el concepto de *pluriculturalidad*, el denominador común del ciclo de reformas constitucionales pluriculturales o multiculturalistas de los años noventa,<sup>15</sup> que en Bolivia –como en el resto de América Latina– fueron impulsadas de forma prácticamente simultánea a importantes reestructuraciones económicas de orientación neoliberal. De allí que varios autores hayan destacado los vínculos y la funcionalidad de las políticas de reconocimiento multicultural –y, muy especialmente, de los procesos de descentralización local que las

---

12. Una obra de referencia al respecto es: Tristán Platt, *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el Norte de Potosí*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

13. El katarismo es un movimiento político formado en los años sesenta por un grupo de estudiantes aymaras migrados a La Paz, influenciados por el pensamiento indianista de Fausto Reinaga, escritor y fundador del Partido Indio a mediados de los años cuarenta, y que toma el nombre de Tupaj Katari, el líder de un importante levantamiento indígena anti-colonial en 1781. Los principales líderes del movimiento irán escalando cargos a partir de los setenta en varios sindicatos, hasta que, con la erosión definitiva del Pacto Militar Campesino, fundarán en 1977 la CSUTB. Una obra de referencia al respecto es la de la socióloga boliviana Silvia Rivera, *Oprimidos pero no vencidos*, La Paz, La Mirada Salvaje, 2003.

14. En Rivera, *Oprimidos...*, p. 182.

15. Dona Lee Van Cott, *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.



acompañaron– respecto a las lógicas de acumulación del capitalismo neoliberal y sus consecuencias sociales.<sup>16</sup>

En definitiva, en la génesis del Estado Plurinacional encontramos, en primer lugar, la persistente aspiración indígena de revertir su posición con respecto al Estado republicano, determinada por estructuras coloniales de estratificación social y dominación política persistentes –cuando no intensificadas– en la República bajo la forma de “colonialismo interno”,<sup>17</sup> buscando una nueva articulación más igualitaria como sujetos colectivos. En segundo lugar, se plantea un giro paradigmático con respecto al multiculturalismo liberal (o neoliberal), que a pesar de suponer avances importantes –sobre todo en el establecimiento de mecanismos de participación política de los pueblos indígenas en el ámbito local– no condujo a reformas substanciales de la organización estatal que cuestionasen su carácter uninacional, ni los fundamentos monoculturales de las instituciones políticas y jurídicas, que, dada la estructura sociopolítica, no eran otros que los de la “nación” o “cultura” dominante,<sup>18</sup> No obstante, como se verá, es precisamente en la concreción técnica del sistema autonómico indígena donde las continuidades entre el paradigma multicultural y el plurinacional se hacen más patentes.

## 2.2. Bases del proyecto plurinacional dentro de una “Constitución abierta”

Gargarella y Courtis consideran que “las Constituciones nacen habitualmente en momentos de crisis, con el objeto de resolver algún drama político-social fundamental”. Sugieren asimismo que el “drama político-social fundamental” que buscaría resolver la Constitución

---

16. Para el caso boliviano, ver: Benjamin Kohl, “Stabilizing neoliberalism in Bolivia: popular participation and privatization”, *Political Geography* 21 (4), mayo 2002, p. 449-472, o Nancy Postero, *Ahora Somos Ciudadanos*. La Paz, Ediciones la Muela del Diablo, 2009.

17. El concepto de colonialismo interno fue acuñado en los setenta por el sociólogo mexicano Pablo González Casanova, quien, partiendo de las teorías de la dependencia, realizó una analogía entre las relaciones de explotación entre metrópolis y colonia propias del colonialismo aplicada al interior de los países. Ver Peter Wade, *Etnicidad y Raza en América Latina*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2000, p. 78-82.

18. Marco Aparicio Wilhelmi, “Los derechos constitucionales de los pueblos indígenas. Contexto latinoamericano actual. Los límites del constitucionalismo multicultural liberal”, *El Estado ante la sociedad multiétnica y pluricultural. Políticas públicas y derechos de los pueblos indígenas en Venezuela (1999-2010)*, Caracas, IWGIA, p.14-16.

boliviana es el de “terminar con la marginación político-social de los grupos indígenas”,<sup>19</sup> quienes a pesar de representar –dependiendo de los censos–<sup>20</sup> más de la mayoría de la población boliviana o un porcentaje cercano, han restado históricamente excluidos y subordinados.

Sin duda, la Constitución boliviana emerge en un momento de profunda crisis de régimen, desbordado desde el año 2000 por crecientes movilizaciones populares, campesinas e indígenas: la imagen del presidente Gonzalo Sánchez de Losada tomando el avión, forzado a abandonar la presidencia (y el país) tras las 67 muertes de la “guerra del gas” de octubre del 2003 es suficientemente elocuente al respecto. También resulta evidente la centralidad que ocupan en el texto constitucional los derechos de los pueblos indígenas, hasta el punto de que análisis comparativos de las 21 constituciones latinoamericanas sobre el grado de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas sitúan la Constitución boliviana en el primer lugar.<sup>21</sup>

No obstante, la cuestión indígena, si bien central, no fue el único “drama político fundamental” que la CPE buscó resolver. La necesidad de responder a la enorme desigualdad socioeconómica y al empobrecimiento de las mayorías sociales, a la pérdida de la soberanía nacional sobre sectores estratégicos de la economía o a las demandas regionalistas y autonomistas históricas de los departamentos del oriente boliviano, exacerbadas hasta el separatismo durante el proceso constituyente por una oposición política vinculada a élites económicas, son

---

19. Roberto Gargarella y Christian Courtis, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, *CEPAL – Serie políticas sociales 153*, Santiago de Chile, 2009, p. 10.

20. Entre los dos últimos censos oficiales de población (2001 y 2012) existe una significativa diferencia en el porcentaje de bolivianos mayores de 15 años (el universo censal) que se autoadscriben como pertenecientes a algún pueblo indígena. Si en el censo del 2001 hasta un 62% de bolivianos se consideraron pertenecientes a algún “pueblo indígena o originario”, un dato que sirvió para legitimar el proyecto plurinacional, en el censo de 2012, ya con el nuevo Estado Plurinacional en marcha, este porcentaje bajó hasta el 41%. Una de las principales explicaciones se encontraría en la utilización en el censo de 2012 de la categoría constitucional de “nación o pueblo indígena originario campesino”, problemática en tanto que asocia la categoría étnica “indígena” con la condición socioeconómica de “campesino”, en un país donde más del 67% de su población es urbana. Para un análisis más detallado de estas cuestiones, ver Vincent Nicolás y Pablo Quisbert, *Pachakuti: el retorno de la nación. Estudio comparativo del imaginario de nación de la Revolución Nacional y del Estado Plurinacional*, Sucre, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 2014, capítulo III.

21. G. Aguilar, S. Lafosse, H. Rojas, R. Steward, “The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America”, *Pace International Law Review Online Companion*, vol. 2, núm. 2, septiembre de 2010, p. 91-93.

tan solo algunos de los ejes centrales que acabaron definiendo lo que Salvador Schavelzon considera como una "Constitución abierta", a saber, una Constitución "con visiones diferentes combinadas en un texto con definiciones estructurales en tensión, que dan lugar a ambigüedades, contradicciones o espacios de indefinición estratégicos, como forma de dar lugar –coexistiendo– a horizontes y formas normativas liberales, indígenas e inspiradas por proyectos políticos diversos".<sup>22</sup>

En definitiva, en la CPE estaría presente una tensión entre, por un lado, un proyecto de tradición nacionalista y estatista, que busca apuntalar un Estado fuerte tras décadas de retiro neoliberal y los amagos separatistas del oriente boliviano, con capacidad de intervención en la economía para generar excedentes que permitan aplicar políticas redistributivas, y, del otro, un proyecto plurinacional que buscaría generar transformaciones institucionales que favorezcan una nueva articulación de los pueblos indígenas basada en su libre determinación.

### **1) Ejes del proyecto plurinacional**

Si bien la transversalidad de lo indígena y de las apelaciones a la "pluralidad" o "interculturalidad" dificultan y desaconsejan establecer tipologías demasiado cerradas para recoger la propuesta constitucional de articulación entre pueblos indígenas, derecho y Estado, podríamos considerar que los pilares básicos del proyecto plurinacional se estructuran a través de cuatro dispositivos principales que abren la puerta a transformaciones tanto en las dimensiones simbólicas como en las estructuras institucionales, territoriales y jurídicas del Estado.

1) El edificio de la plurinacionalidad se fundamenta en el reconocimiento de una nueva subjetividad colectiva, las "naciones y pueblos indígena originario campesinos",<sup>23</sup> a quienes "dada su existencia pre-

---

22. Schavelzon, *El nacimiento...*, 2012, p. 416.

23. El concepto agrupa y sintetiza en una tríada unitaria adscripciones étnicas y de clase social, procesos históricos y usos sociales diversos que en las prácticas y discursos sociales actuales siguen superpuestos o, incluso –especialmente el de *indígena* y *campesino*–, se utilizan de forma antagónica. Para el politólogo boliviano Fernando Mayorga, la categoría "indígena originario campesino" no expresa una "realidad sociológica" sino una "construcción jurídica" en el marco de alianzas coyunturales de distintos movimientos populares durante el proceso constituyente, en Fernando Mayorga, "Bolivia: democracia intercultural y Estado Plurinacional", *El debate contemporáneo sobre los fundamentos de la democracia en la región: participación popular y arquitectura del Estado*, Seminario Internacional FLACSO, Quito, 2013, p. 6-7. Para una explicación más detallada de su porqué y una defensa de su idoneidad: Xavier Albó "Sentido de "naciones y pueblos indígena originario campesinos", *Artículo Primero. Revista de Debate Social y Jurídico. Los derechos*

colonial y su dominio ancestral sobre sus territorios, se les 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" (art. 2). A pesar de que –más allá del artículo 5.1, que enumera las treinta y seis lenguas indígenas oficiales junto al castellano– no se concreta cuáles podrían ser específicamente estas "naciones y pueblos", el artículo 30.I ofrece una definición de pueblo indígena: "Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española".

Más allá del derecho a la libre determinación (explicitado de nuevo en el artículo 30.II.4), que es la piedra angular que sostiene el Estado Plurinacional, estructura el conjunto de derechos colectivos indígenas<sup>24</sup> y fundamenta el derecho a la autonomía indígena, la Constitución boliviana enumera hasta dieciocho derechos colectivos indígenas (art. 30.II). Varios de ellos acaban de fundamentar el sistema autonómico indígena, a la vez que (teóricamente) encuentran en las autonomías indígenas su espacio de concreción práctica.<sup>25</sup>

2) Otro de los elementos centrales del proyecto plurinacional es lo que Albert Noguera denomina la "incorporación de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en el interior de la dimensión ética de legitimación política del Estado".<sup>26</sup> En este sentido, cabe destacar la incorporación de conceptos provenientes de la tradición filosófica-jurídica de algunos pueblos indígenas (art. 8); la

---

*humanos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución de Bolivia*, Santa Cruz, CEJIS, año 14, núm. 20, 2010.

24. "The actual guarantee of the right to self-determination, which lies at the heart of what indigenous peoples of Latin America are claiming and fighting for, is a pre-requisite for the fulfillment and enjoyment of other collective rights, such as the right to land, territories, resources, culture, language and education", en Aguilar y otros, "The Constitutional Recognition...", 2010, p. 59.

25. Relacionados con la autonomía y autogobierno indígenas, cabe destacar los siguientes derechos colectivos de los pueblos indígenas: el derecho "a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado" (art. 30.II.5), "al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión" (art. 30.II.14), "a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan" (art. 30.II.15).

26. Albert Noguera, "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre, págs. 147-177, p. 157.

incorporación del concepto de “vivir bien” (*suma qamaña*, en aymara) como principio estructurador de la organización económica (art. 306.I y 313); la inclusión de simbología propia de los pueblos indígenas como nuevos símbolos de Estado (art. 6.5), o el reconocimiento junto al castellano de la oficialidad de treinta y seis lenguas indígenas –enumeradas una por una– (art. 5.1), con la especificación de la obligación del gobierno nacional, los gobiernos departamentales (art. 5.2) y los funcionarios (art. 234.7) de utilizar (y, en el caso de los funcionarios, de “conocer”) al menos dos de las lenguas oficiales.

3) La plurinacionalidad también implica asumir el pluralismo jurídico derivado de un reconocimiento pleno de la institucionalidad indígena, también en lo que respecta a sus dimensiones jurisdiccionales. De esta forma, se dedica un capítulo a la “jurisdicción indígena originario campesina”, en la que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a tener su propia jurisdicción (art. 191), a la cual se le otorga igual jerarquía que a la “justicia ordinaria” (art. 179.II), esto es, se determina la imposibilidad de la justicia ordinaria de revisar los fallos de la justicia indígena.

4) Por último, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, la plurinacionalidad implica además “el fin de la homogeneidad institucional del Estado”.<sup>27</sup> Siguiendo a Santos, el reconocimiento de la plurinacionalidad se traduce institucionalmente tanto “en el seno de las mismas instituciones (compartidas)” como en “instituciones distintas (duales)”. La composición de las nuevas instituciones plurinacionales se realizaría a través de un sistema de *democracia intercultural*, combinando tres formas de democracia: “participativa, representativa y comunitaria” (art. 11.I). En el caso de las “instituciones compartidas”, estaríamos hablando de las nuevas instituciones centrales o comunes del Estado –Asamblea Legislativa Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional y Órgano Electoral Plurinacional–, en cuya composición se garantizan mecanismos de participación propia para los pueblos indígenas. Por otro lado, las “instituciones distintas o duales” serían las diferentes autonomías territoriales, y muy especialmente las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC), en tanto que, a diferencia de los otros niveles, son un espacio donde se expresa el pluralismo jurídico, y –si bien con límites que abordaremos– que se autogobiernan a través de su institucionalidad y sistema de autori-

dades, es decir, es uno de los espacios donde se da materialidad a la "democracia comunitaria".<sup>28</sup>

En definitiva, vemos como en el "paradigma plurinacional" la libre determinación y la autonomía indígena no se circunscriben tan solo al establecimiento de regímenes territoriales especiales para los pueblos indígenas en tanto que "minorías étnicas" o "naciones minoritarias", sino que se trata de un elemento consubstancial de un proyecto más amplio de transformación del Estado. Según Bret Gustafson, "indigenous self-determination in the paradigm of plurinationalism is being reconceptualized as a transterritorial articulatory process through which the nationstate itself is also under transformation. This differs from conventional views of indigenous self-determination as (only) special legal regimes applied to ethno territorial enclaves".<sup>29</sup>

Como se verá a continuación, un proyecto de estas características, insertado dentro de una "Constitución abierta" con tensiones entre proyectos distintos, plantea una serie de retos y complejidades a la hora de concretarse, tanto normativamente como también partiendo de una base socio-cultural tan heterogénea y poliédrica como la boliviana. También en el municipio de Charagua.

### **3. El Estado Plurinacional "en los hechos"**

#### **3.1. Autonomías Indígena Originario Campesinas. Entre el continuismo y la profundización con las dinámicas del municipalismo multicultural**

Salvador Schavelzon, en base a su completa investigación etnográfica durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, considera que, en lo referente a las autonomías indígenas, ya en la propia Constitución se distinguen dos grupos de artículos "diferenciados por el lenguaje, propósito e imaginario de los que los redactaron".<sup>30</sup> El primer grupo tiene un carácter más normativo y estaría formado por el artículo 2 y

---

28. El artículo 11.II.3 de la CPE define la democracia comunitaria como "la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley".

29. Bret Gustafson, "Plurinationalism, Autonomy, and Indigenous Resurgence in Bolivia", *Anthropological Quarterly*, vol. 82, núm. 4, 2009, p. 985-1017, p. 989.

30. Schavelzon, *El nacimiento...*, p. 473.

el artículo 30, que, como se ha visto, conforman la base del proyecto plurinacional. Según el autor, estos artículos están a “la vanguardia del avance internacional de los derechos indígenas”,<sup>31</sup> mientras que el segundo grupo (artículos 289-296 y 303-304) recogen una “formulación más técnica [...] que desarrolla las competencias otorgadas al nivel campesino indígena de autonomía, y que no se corresponde con los derechos enunciados en la primera parte de la Constitución”, sino que más bien plantearían una continuidad con el proceso de descentralización municipalista iniciado en Bolivia a partir de la reforma constitucional multiculturalista de 1994, la Ley de Participación Popular (LPP) del mismo año y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) de 1996.<sup>32</sup>

En este sentido, “en los hechos”, el modelo autonómico indígena del Estado Plurinacional, más que la nueva articulación entre Estado y pueblos indígenas esbozada en la parte normativa de la CPE, plantea una continuidad y, en algunos aspectos, una profundización con las dinámicas del denominado “municipalismo multicultural”.<sup>33</sup> Así, más allá de cierto discurso “rupturista” que representa las autonomías indígenas en contraposición al “multiculturalismo neoliberal” o al municipio “colonial”, lo cierto es que las reformas multiculturales, descentralizadoras y agrarias de los años noventa son un antecedente ineludible a la hora de hablar de autonomías indígenas en el Estado Plurinacional.

Más que detenernos en un tema discutido desde múltiples perspectivas,<sup>34</sup> nos interesa señalar tan solo aquellos aspectos más

31. *Ibid.*, p. 475.

32. *Ibid.*, p. 475.

33. El marco legislativo que ha venido desarrollando los preceptos constitucionales en materia de descentralización, especialmente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (19 de julio del 2010), acaba de ratificar esta tendencia constinuida con el municipalismo y, en buena parte, restrictiva y procedimentalista respecto a la aplicación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Dado que la Ley Marco de Autonomías se aprobó después del referéndum de conversión autonómica indígena (9 de diciembre del 2010) en los once municipios que actualmente se encuentran en “conversión” a la AIOC, en las siguientes líneas tan solo se considerarán los preceptos constitucionales respecto a las AIOC, que son –junto con el Decreto Supremo núm. 231 (2 de agosto del 2010)– los que en la práctica han establecido los principales requisitos.

34. Por ejemplo, Kohl, “Stabilizing neoliberalism...”, 2002, p. 449-472; Postero, *Ahora somos ciudadanos...*, 2009; Moira Zuazo, “Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución”, *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*, Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, 2012, p. 187-286.



básicos para establecer en qué sentido estas reformas que transformaron la Administración local del Estado, las organizaciones indígenas y la propia estructura sociopolítica rural boliviana influyen en la configuración jurídica actual del sistema autonómico indígena, como también en los propios procesos autonómicos en marcha en los once municipios rurales, y concretamente, ya en nuestro caso de estudio, el municipio de Charagua y el pueblo guaraní.

En este sentido, podemos explicar el régimen autonómico indígena a partir de las herencias, continuidades y rupturas con el multiculturalismo liberal, destacando los siguientes aspectos: 1) el acceso y la delimitación territorial del alcance del autogobierno indígena, 2) la burocratización y procedimentalismo en la lectura del derecho a la libre determinación y 3) la influencia del acceso a cuotas de poder local y espacios gestión pública en las aspiraciones y la "cultura política" de las organizaciones indígenas.

### ***1) Acceso y delimitación territorial del autogobierno indígena***

Uno de los aspectos que denotan más nítidamente las continuidades del régimen autonómico indígena con las reformas multiculturales de los noventa es el establecimiento, como base territorial para el acceso y desarrollo de los sistemas de autogobierno indígena, de divisiones político-administrativas y de propiedad agraria establecidas en el marco de estas reformas, principalmente el municipio y los "Territorios Indígena Originario Campesinos" (TIOC) –"Tierras Comunitarias de Origen" (TCO), antes de la entrada en vigor de la nueva CPE.

En primer lugar, el municipio como espacio con capacidad efectiva de decisión política en el área rural boliviana fue impulsado el 1994 por la Ley de Participación Popular (LPP), que vino a desarrollar la reforma constitucional del mismo año.<sup>35</sup> La LPP impulsó un ambicioso proyecto de descentralización y "modernización" del espacio

---

35. El 1994 se reforma la Constitución de 1967. En el artículo 1 se introduce el reconocimiento de la base "multiétnica" y "pluricultural" del Estado. También se introduce un (limitado) reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, el reconocimiento de ciertos ámbitos de autonomía y aplicación del derecho indígena, a partir sobre todo del artículo 171, que "reconoce, respeta y protege, en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas", se reconoce la "personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas" (art. 171.II) y se establece que las "autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos" (art. 171.III). Para un análisis más detallado del alcance de la reforma constitucional, ver

rural boliviano, propiciando la “llegada del Estado al campo”.<sup>36</sup> Se descentralizó la Administración local del Estado en 311 municipios de igual jerarquía en todo el territorio,<sup>37</sup> tomando como base territorial anteriores divisiones estatales inoperantes (el “cantón”, la “sección de provincia”), y dotándolos de autonomía mediante la transferencia directa de recursos económicos (hasta el 20% del presupuesto general del Estado) y competencias propias.<sup>38</sup> Asimismo, instituyó mecanismos específicos de participación política y reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho a través de los Comités de Vigilancia o las Organizaciones Territoriales de Base.

En segundo lugar, las TCO, reconocidas en artículo 171 de la Constitución reformada en 1994 y viabilizadas a partir de “la Ley INRA” de 1996, fueron una respuesta del Estado a las crecientes demandas territoriales de los pueblos indígenas del oriente del país donde, como en el caso de Charagua y toda la región del Chaco boliviano, la estructura territorial latifundista apenas había sido alterada tras la reforma agraria de 1953.<sup>39</sup> En este sentido, la Ley INRA posibilitó la apertura de procesos de “saneamiento” de las propiedades agropecuarias –actualmente, aún no concluidos en su totalidad– a partir de los cuales se entregaron títulos de propiedad colectiva como “TCO” a las organizaciones indígenas solicitantes. Asimismo, abrió espacios para su gestión territorial –también de los recursos naturales renovables– desde las propias organizaciones indígenas, incluyendo de este modo “cierta forma todavía poco precisada de jurisdicción propia”.<sup>40</sup>

En el caso del municipio de Charagua, ubicado al sur del departamento de Santa Cruz, en el corazón de la ecoregión del Chaco, ya existía formalmente como “municipio” desde su fundación a fines del siglo XIX, abarcando una superficie territorial bastante similar a la que

---

Marco Aparicio, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, CEDECS, Barcelona, 2002.

36. Zuazo, “Bolivia: cuando el Estado...”, 2012, p. 187-286.

37. Desde la LPP se han ido creando nuevos municipios. Actualmente, Bolivia cuenta con un total de 339 municipios.

38. Kohl, “Stabilizing neoliberalism...”, 2002, p. 457.

39. Miguel Urioste y Cristóbal Kay, *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el Oriente*, La Paz, Fundación Tierra, 2005.

40. Romero y Albó, *Autonomías indígenas...*, 2009, p. 14.

se delimitará y consolidará a partir de la LPP.<sup>41</sup> Asimismo, desde 1985 se venían realizando elecciones municipales; sin embargo, el gobierno local no estaba dotado de un presupuesto regular y tenía funciones más simbólicas que reales. En la práctica, el control y “gobierno” sobre algunas partes del inmenso territorio era ejercido por los sectores ganaderos hegemónicos de origen “criollo-mestizo” (*karai*, según el exónimo guaraní), mayormente residentes en el núcleo urbano del municipio (Charagua Pueblo).

La entrada en vigor de la LPP y la Ley INRA cambiaron progresivamente el panorama. Sin entrar todavía en su impacto en términos de recambio de élites y empoderamiento político del pueblo guaraní, en lo que respecta a jurisdicciones territoriales podemos decir que ambas reformas reestructuraron el espacio territorial del municipio y, sobre todo, las propias prácticas territoriales guaraníes.

Desde los años ochenta, el pueblo guaraní, con el impulso de la Iglesia católica y ONG locales, empezó un proceso de organización política y territorial a partir de capitanías o zonas,<sup>42</sup> que fueron articulando en una estructura supracomunal a cientos de comunidades antes dispersas, cuando no “cautivas” –en algunos casos, hasta fechas muy recientes– dentro del régimen de hacienda. A su vez, las capitanías se articularon a través de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la organización política “matriz” del pueblo guaraní, fundada precisamente en Charagua el 1987. Hoy día, la APG articula a 28 capitanías y más de 300 comunidades rurales (y conurbanas) de los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chiquisaca. Cada capitanía cuenta con sus respectivas autoridades comunales (capitán o *mburuvicha* comunal) y de capitanía (“capitán grande” o *mburuvicha guasu*), además de un “equipo técnico” que se reparte sus funciones según áreas temáticas (producción, infraestructura, salud, educación, etc.) y que se repite en cada nivel territorial.

En Charagua se formaron cuatro capitanías: Charagua Norte, Parapitiguasu, Bajo Iroso y Alto Iroso, con sus propias estructuras de autoridad y gestión. Si bien las capitanías de Charagua se organizaron antes de las reformas de los noventa, y en el caso de las capitanías del

41. Charagua se funda oficialmente el 6 de septiembre de 1894, a través de un decreto ejecutivo emitido durante el mandato del presidente Mariano Baptista que establece la fundación de Charagua como “sección municipal con los cantones Izozoc, Parapetí, Saipurú y Charagua, que será la capital”.

42. Xavier Albó ofrece una explicación detallada del proceso de organización guaraní en “El Chaco guaraní...”, 2012, p. 59-70.

Isoso incluso antes de la Colonia y la República,<sup>43</sup> estas retomaron un nuevo impulso y funcionalidad a partir de entonces. La estrategia de las capitanías guaraníes fue aprovechar las reformas, a pesar de sus aspectos restrictivos, para ir consolidando progresivamente espacios de control político y territorial. Por un lado, la LPP posibilitó la apertura de espacios para la participación de las capitanías como entidades con “personería jurídica” propia en espacios locales de poder, gestión y control social; del otro, la Ley INRA dotó a las capitanías de títulos de propiedad colectiva bajo la forma de TCO –se reconoció la TCO-Charagua Norte, la TCO-Parapitiguasu y la TCO-Isoso–, dotándoles de un espacio de reproducción territorial propio, aunque sin autonomía política, y, simultáneamente, legalizando dentro de las TCO la presencia como “terceros” de propiedades privadas.<sup>44</sup>

Desde esa base, el sistema autonómico indígena podría plantearse como una vía para completar el proceso de consolidación política, jurídica y territorial de los pueblos indígenas iniciado en los noventa, haciendo coincidir *jurisdicción política* indígena con *jurisdicción territorial*, lo que la APG ha definido como la estrategia de “reconstitución de la Nación guaraní”.<sup>45</sup> No obstante, en la práctica el régimen autonómico indígena cierra o encapsula los sistemas de autogobierno dentro de espacios territoriales –sean los municipios o las TCO/TIOC– no siempre coincidentes con las jurisdicciones indígenas prácticas *de facto* o reivindicadas como “ancestrales” y, además, las supedita a las divisiones administrativas del Estado, sean municipios o departamentos.

El artículo 291.I de la Constitución es el que establece las tres vías territoriales a través de las cuales los pueblos indígenas pueden activar procesos para conformar una AIOC: “territorios indígena originario campesinos” (TIOC), “municipios” y “regiones” (art. 291.I). Cada una

43. Para un recorrido etnohistórico exhaustivo sobre la región del Isoso, sus capitanes y sistema de organización, ver Isabelle Combès, *Etno-historias del Isoso. Chané y chiriguano en el Chaco boliviano (siglos XVI a XX)*, La Paz, Fundación PIEB/IFEA, 2005.

44. Según Miguel Valdez, tanto en Charagua Norte como en Parapitiguasu la mayoría de superficie titulada dentro de las TCO fue a favor de terceros: el 70,22% y el 68,50% respectivamente. En Miguel Valdez, “Apuntes para un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en el Chaco boliviano”, *Artículo Primero, Revista de Debate Social y Jurídico. Reforma Agraria y proceso constituyente*, CEJIS, año X, núm. 18, septiembre del 2006, p.441-460, p. 447.

45. Aparte de en múltiples discursos en el marco de asambleas de la organización, el concepto aparece en varios documentos estratégicos de la APG, por ejemplo: Asamblea del Pueblo Guaraní, *Ore Ñembogeta. Parte I. Propuesta hacia la Asamblea Constituyente*, Chaco Boliviano, 2006; o Asamblea del Pueblo Guaraní, *Plan Estratégico de la Nación Guaraní. Situación y estrategias. Plan de vida guaraní*, Bolivia, 2008.

de ellas tiene asociada sus propios requisitos de acceso: en los municipios, se debe celebrar un referéndum (art. 294.II); en los TIOC, una consulta "en conformidad a sus normas y procedimientos", aunque se especifica que su territorio debe estar "consolidado" (art. 293-I),<sup>46</sup> y en las "regiones indígena originario campesinas", una suerte de autonomía indígena supramunicipal, se establece que "se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta" (art. 295.II).

La vía municipal y por TIOC fueron pensadas para dar respuesta a realidades indígenas diferenciadas dentro del país: territorialmente concentrada y mayoritaria en la región andina, dispersa y minoritaria en el oriente o tierras bajas. De esta forma, la ruta municipal a la autonomía indígena, que exige la victoria por mayoría en un referéndum municipal, estaría pensada para los municipios de los valles y altiplano, donde los pueblos indígenas representan más del 50% de la población en 215 de los 252 municipios, mientras que la vía territorial sería la opción más viable para los pueblos indígenas del oriente, que, con excepciones –como el caso de Charagua–, constituyen minorías dentro de las demarcaciones municipales.<sup>47</sup> A su vez, la vía regional parece intentar dar respuesta –tímidamente– a las demandas de reconstitución de los territorios indígenas más allá de espacios locales. Sin embargo, las cláusulas constitucionales que establecen que las regiones no podrán alterar límites departamentales (art. 280.I), o que las AIOC vía TIOC que afectaran límites municipales deberán iniciar un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 293. II), complican o directamente cierran la autonomía indígena, entendida –tal como inicialmente lo planteó la APG– como proyecto de "reconstitución" territorial, que en el caso del territorio reivindicado como propio o "ancestral" por los guaraníes se encuentra dividido no solo entre varios municipios, sino también entre tres departamentos.

Dadas estas dificultades, en el momento de escribir estas líneas (octubre del 2014) solo se ha abierto la vía municipal para la confor-

46. Esto significa que debe haber terminado todo el proceso de "saneamiento" de tierras que implica la titulación de los territorios colectivos indígenas como TIOC, un proceso que aún no ha concluido en todos los casos.

47. Jason Tockman, John Cameron, Wilfredo Plata, "Nuevas instituciones para el autogobierno indígena en Bolivia: un análisis de los Estatutos de Autonomía Indígena Originaria Campesina". Ponencia, *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Madrid, 2012, p. 3.

mación de AIOC, y tan solo una vez.<sup>48</sup> El 6 de diciembre del 2009, el mismo día en que se celebraron las primeras elecciones generales del nuevo Estado Plurinacional, en doce de los dieciocho municipios rurales de mayoría indígena que lograron superar una serie de trámites previos<sup>49</sup> se celebró también el referéndum de acceso a la AIOC. En once de estos municipios ganó el “sí”,<sup>50</sup> entre ellos Charagua, aunque tan solo por el 55,6%. Desde entonces, casi cinco años después, si bien hay municipios en “conversión” más avanzados que otros, ninguna autonomía indígena está en funcionamiento. El municipio instaurado por la LPP, así sea un municipio en *transición*, sigue en funcionamiento.

## **II) Procesos autonómicos en marcha: burocratización y lectura procedimentalista del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas**

Una de las críticas realizadas, tanto por las organizaciones indígenas como por algunos autores, a la LPP es que se trató de un proceso tecnocrático, diseñado “desde arriba” y que delegó buena parte de la responsabilidad a actores “externos” –como ONG–, en detrimento de la autonomía del movimiento indígena.<sup>51</sup> De nuevo, a la vista de cómo se están desarrollando los procesos autonómicos en marcha, podemos afirmar que, bajo la apariencia de procesos participativos, la creciente tendencia a la burocratización, el procedimentalismo y la intervención de actores como ONG revelan nuevas herencias con ciertas dinámicas de multiculturalismo liberal.

---

48. En lo que respecta a la AIOC por la vía TIOC, solo hay un caso avanzado: el de la TIOC de Raqaypampa (Cochabamba), que empezó su proceso autonómico en 2009 por su cuenta, a pesar de que no existía un marco legal definido. Según informaciones del Viceministerio de AIOC, desde inicios del 2014 hay nuevas solicitudes oficiales para conformar AIOC, tanto por la vía municipal (tres de ellos, en municipios guaraníes) como por la territorial; sin embargo, todavía se encuentran en un momento muy inicial en comparación con los once municipios que celebraron el referéndum el 2009.

49. Los trámites previos para solicitar la celebración del referéndum autonómico indígena fueron fijados por el artículo del Decreto Supremo núm. 213, del 2 de agosto del 2009: 10% de firmas del padrón electoral, ordenanza del Consejo Municipal y un certificado de existencia pre-colonial e instituciones propias validado por el Ministerio de Autonomías.

50. A parte de Charagua, los once municipios fueron los siguientes (entre paréntesis, los departamentos a los que pertenecen): Chipaya, Totora, Pampa Aullagas y Salinas de Garci Mendoza (Oruro); Charazani y Jesús de Machaca (La Paz); Huacaya, Mojocoya y Tarabuco (Chuquisaca); Chayanta (Potosí).

51. Ver, por ejemplo, Postero, *Ahora somos...*, 2009.

Sin detenernos en procedimientos y trámites burocráticos “menores” –pero que en la práctica están obstaculizando los procesos autonómicos en curso–, el marco constitucional establece tres requisitos principales, una vez aprobada la conversión por referéndum, para la conformación final de una autonomía indígena. Tal como establece el artículo 275, los requisitos son: 1) la redacción de un Estatuto “de manera participativa” por parte de un “órgano deliberativo” y su aprobación por dos tercios del total de miembros del órgano deliberativo; 2) la exigencia de un “control previo de constitucionalidad” por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y, en caso de que en la etapa de control se impugnen artículos del Estatuto, su “re-adecuación” y nueva entrega al TCP para la sentencia final, y 3) la aprobación del Estatuto plenamente constitucionalizado “mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción”.

Actualmente, tan solo dos municipios –Charagua y Totorá Marka– cuentan con sus Estatutos declarados plenamente constitucionales por el TCP,<sup>52</sup> tras prácticamente dos años de “espera” entre la entrega de la primera versión de los Estatutos, las respectivas declaraciones previas de constitucionalidad del TCP, y la sentencia final. Por otro lado, seis municipios<sup>53</sup> que entre 2012 y 2013 fueron entregando sus Estatutos al TCP para el control previo de constitucionalidad están aún esperando las resoluciones del TCP. En el resto de municipios, conflictos internos de diversa índole han atascado los procesos en la etapa de elaboración de los Estatutos o incluso de conformación de los “órganos deliberativos”.

En efecto, una de las primeras y más evidentes consecuencias de estos requisitos es que, en la práctica, dilatan procesos ya de por sí complejos. Esta demora, aparte de desincentivar a otras organizaciones indígenas que pretendan iniciar nuevos procesos, ha superpuesto la agenda electoral municipal con los procesos autonómicos, un hecho que ha agravado los conflictos internos entre los “órganos deliberativos” y las autoridades de las instituciones municipales que deben “extinguirse” para dar paso a la nueva institucionalidad indígena, como es el caso de Charagua tras las elecciones municipales de abril del 2010. Para estas elecciones, la Corte Suprema Electoral no aceptó las deman-

52. La declaración final de constitucionalidad de Totorá Marka fue emitida el 6 de febrero del 2014, y la de Charagua, el 14 de junio del 2014.

53. Hablando estrictamente, son cinco municipios en conversión: Mojocoya, Pampa Au-llagas, Huacaya y Tarabuco, y la TIOC de Raqaypama, el único caso de Territorio Indígena Originario Campesino en conversión a la autonomía indígena.



das de los once municipios “en conversión” para elegir autoridades transitorias por “normas y procedimientos propios” en vez de celebrar elecciones ordinarias como en el resto de municipios.<sup>54</sup> En Charagua, además, la APG perdió la alcaldía, que fue asumida por un partido representante de los sectores contrarios a la autonomía –principalmente, sectores urbanos *karai*–, generando no solo una dualidad de legitimidades entre autoridades municipales y el órgano deliberativo, sino también una obstaculización activa del proceso por parte de las autoridades municipales.

Asimismo, se puede considerar que los procedimientos mencionados no toman en cuenta las particularidades propias de las autonomías indígenas, ni como una expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, ni tampoco en aspectos más prácticos vinculados a las realidades del espacio rural boliviano y de la institucionalidad indígena realmente existente, sino que más bien extrapolan procedimientos propios de otros procesos de descentralización política administrativa (como los departamentos) hacia instancias locales que no pueden afrontarlos desde las mismas condiciones institucionales o financieras.

El ejemplo de la Asamblea Autónoma Guaraní en Charagua (en adelante, Asamblea), el nombre del órgano deliberativo que entre 2010 y 2012 redactó y aprobó el Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, es bien ilustrativo. La Asamblea estaba compuesta por 59 asambleístas (elegidos según “normas y procedimientos propios” de cada capitania) provenientes de distintas comunidades rurales de un inmenso y mal comunicado territorio, un hecho que dificultaba –cuando no imposibilitaba– la presencia de todos los asambleístas en las sesiones de la Asamblea convocadas en Charagua Pueblo, el principal núcleo urbano del municipio. Además, el marco legislativo no prevé un sistema de financiación público para el funcionamiento de los órganos deliberativos de las AIOC, una deficiencia especialmente grave en contextos rurales indígenas marcados por elevados índices de pobreza, más aún si se tiene en cuenta que son los propios indígenas los que deben elaborar los Estatutos.

---

54. Según la resolución emitida por la Corte Nacional Electoral (Resolución 363/2009, art. 28) –actualmente, Tribunal Supremo Electoral, parte del Órgano Electoral Plurinacional–, en los once municipios en conversión las autoridades electas son consideradas “provisoriales” hasta la instauración de las autoridades indígenas; sin embargo, la demora en la constitucionalización de los Estatutos ha generado que, en la práctica, estas autoridades agoten la totalidad del mandato.

La solución en Charagua, como en otros municipios, fue recurrir a la financiación a través de la cooperación internacional, con una ONG local “de apoyo” como contraparte, con consecuencias importantes para el proceso: aumentó la influencia de los “técnicos” de la ONG en la elaboración de los Estatutos, se asemejaron algunos aspectos del proceso más a las lógicas de los frecuentes “proyectos de desarrollo” en la región guaraní que no a un proceso político para el ejercicio de derechos colectivos, o proporcionó argumentos a los sectores opositores a la autonomía para deslegitimar la “autenticidad” del proceso.

Por último, otros elementos discutidos por las organizaciones indígenas durante la Asamblea Constituyente fueron la exigencia de la celebración de referéndums –es decir, voto individual secreto– tanto para acceder a la autonomía como para aprobar los Estatutos, en vez de utilizar “normas y procedimientos propios”, aplicando de forma más directa el reconocimiento constitucional de la “democracia comunitaria”, y la necesidad de explicitar por escrito sus formas de gobierno en unos Estatutos sobre los cuales, además, la CPE es deliberadamente ambigua en su gradación jerárquica respecto a las leyes estatales (art. 410.II.3).<sup>55</sup> En lo que respecta a la obligatoriedad de Estatutos escritos, cabe destacar que en la primera y reciente declaración de constitucionalidad sobre un Estatuto indígena, el de Totorá Marka, dos magistrados emitieron votos particulares (un voto aclaratorio y un voto disidente) que, en base a argumentos que apelaban respectivamente a “la naturaleza fundamentalmente oral”<sup>56</sup> de las normas indígenas, o a una concepción de la verificación de la constitucionalidad del derecho indígena que solo puede realizarse analizando casos concretos y “no formulaciones estatutarias con la pretensión de normas jurídicas abstractas, generales y obligatorias”,<sup>57</sup> recomendaban la voluntarie-

---

55. Si decimos que hay una “ambigüedad deliberada” es porque puede suponerse que responde a la voluntad del gobierno nacional de blindar la autonomía departamental que en su momento exigió de forma beligerante la Media Luna. Para el caso del rango jerárquico de los Estatutos indígenas respecto a las leyes, el TCP se ha pronunciado recientemente en la Declaración constitucional plurinacional 9/2013 sobre el Estatuto de Totorá Marka, concluyendo que “no es posible distinguir gradación jerárquica alguna, debiendo entenderse que su aplicabilidad preferente se determinará en razón del marco competencial y los principios que rigen la organización territorial del Estado” (Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración constitucional plurinacional 9/2013, p. 12).

56. *Tata Gualberto Cusi*, aclaración de voto, Sucre, 27 de julio de 2013.

57. *Ligia Mónica Velázquez*, voto particular disidente, Sucre, 27 de julio de 2013, p. 5.

dad de escribir Estatutos indígenas o su exención del control previo de constitucionalidad.

### **III) ¿AIOC o municipio? La influencia del municipalismo en las aspiraciones y la cultura política de las organizaciones indígenas**

Seguramente el impacto más destacado del proceso de municipalización, desbordando previsiones y objetivos de sus impulsores, fue la emergencia de los pueblos indígenas como actores políticos, especialmente en la arena local, pero también posibilitando procesos de articulación más amplios a escala nacional. De hecho, no podría entenderse la emergencia del MAS como partido de ámbito nacional con opciones para disputar el poder del Estado sin antes entender su progresivo ascenso al poder político local en los municipios de la región del Chapare o la experiencia de muchos de sus cuadros en los espacios institucionales locales abiertos por la LPP.<sup>58</sup>

A pesar de que las estructuras institucionales creadas –división liberal “clásica” de poderes, voto individual secreto, mediación partidaria– eran limitantes en tanto que no se correspondían con los sistemas “tradicionales” de organización política y territorial indígenas, igualmente generaron experiencias de gobierno y gestión indígenas *de facto* que en muchos casos, además, contribuyeron a desplazar a élites locales “mestizas” tradicionalmente hegemónicas.<sup>59</sup> Un caso paradigmático es el de Charagua, donde en las elecciones municipales de 2004 la APG ganó la alcaldía,<sup>60</sup> consiguiendo el “primer alcalde guaraní” en la historia de Charagua y de toda la región guaraní. Por otro lado, diversos dirigentes guaraníes charaguëños que están im-

---

58. Moira Zuazo, *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*, La Paz, Fundación Ebert, 2009, p. 33-36.

59. A partir de una encuesta, en la gestión municipal del 2000 y 2003 encontraríamos el 65% de las autoridades municipales (mayormente concejales pero también algún alcalde) que se autoidentificaban como indígenas, en Xavier Albó y Franz Barrios, *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz, PNUD, 2006, p. 30-31. Para un análisis cualitativo en base a una etnografía de larga duración, donde se analiza el desplazamiento de élites urbanas por parte de las comunidades rurales en un municipio de las Yungas, ver Alison Spedding, *Chulumani flor de clavel, Transformaciones urbanas y rurales, 1998-2012*, La Paz, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia, 2013.

60. En 2004 la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas permite a las organizaciones indígenas presentarse directamente con sus siglas, sin necesidad de, como en las gestiones anteriores, establecer alianzas con los partidos políticos.

pulsando la autonomía se han formado políticamente a través de su encuadramiento en alguna de las instancias del municipalismo.

A partir de aquí, surgen dos grandes cuestiones vinculadas entre sí. La primera tiene que ver con la influencia de la experiencia política de los pueblos indígenas en el seno de las instancias de gobierno municipales a la hora de diseñar sus *propios* sistemas de autogobierno indígena. La segunda nos impulsa a problematizar las diferencias conceptuales y competenciales entre el municipio y la AIOC. Empezaremos por la segunda.

La cuestión de la diferenciación entre municipio y AIOC no es un tema menor. Más bien está en la base de la decisión de las organizaciones indígenas a la hora de optar en su mayoría por un sistema conocido y experimentado, tanto en sus límites como potencialidades –el municipalismo–, o por un nuevo sistema que responde a demandas históricas del movimiento indígena pero que, a la vez, es incierto, y en muchos aspectos, confuso. Además, como señala John Cameron –y como reflejó el ajustado resultado del referéndum de acceso de la AIOC en Charagua–, cabe recordar que “las identidades indígenas no necesariamente se traducen en apoyo político para el autogobierno indígena”.<sup>61</sup>

En todo caso, como se ha visto, una de las vías territoriales para la conformación de una AIOC es a partir de la base territorial municipal; asimismo, la CPE establece que las AIOC asumirán todas las competencias actuales del municipio (artículo 303.I) y, por otro lado, establece el municipio como entidad territorial autónoma (art. 283). En este sentido, es natural que exista cierta confusión terminológica y conceptual, incluso dentro de las organizaciones indígenas que impulsan los procesos, donde a veces se utilizan conceptos sin base jurídica (“municipio indígena”, “autonomía municipal indígena originaria”, etc.).

Sin duda, la diferencia fundamental entre AIOC y municipio es que la primera es una expresión del derecho colectivo a la libre determinación indígena. No obstante, como se ha observado, la operativización del régimen autonómico indígena desdibuja y limita en varias esferas el propio alcance de este derecho. Sin necesidad de distinguir entre municipio y AIOC a partir de todas las áreas temáticas de distribución competencial entre los distintos niveles del Estado (art. 298-304) y su grado de intervención dependiendo si se trata de una competencia *privativa* del Estado, *exclusiva* de un nivel territorial o

61. Cameron, *Identidades conflictuadas...*, 2012, p. 18.

*concurrente* o *compartida* entre varios niveles (art. 298.I), podemos seguir algunas consideraciones del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en la Declaración previa de constitucionalidad del Estatuto de la AIOC de Totora Marka que nos dan pistas sobre los elementos distintivos de las autonomías indígenas.<sup>62</sup>

Según el TCP, “los alcances de la autonomía indígena originario campesina son cualitativamente diferentes en relación a los otros tipos de autonomías reconocidos en la Constitución, y solo a este nivel de autonomía es que se reconocen potestades correspondientes a la esfera de acción estatal judicial; vale decir, se les reconoce el derecho a su *propio sistema de justicia*” (el destacado es mío).<sup>63</sup> Más adelante, el TCP señala otra diferencia clara de las AIOC respecto a los municipios y otros niveles territoriales cuando analiza la estructura de gobierno del Estatuto de Totora Marka “[...] asumiendo en estos casos la AIOC todas las competencias correspondientes a los municipios, lo que no implica necesariamente se asuman las *estructuras organizativas municipales* [...], el ejercicio de la democracia y la función y estructura de gobierno en los pueblos AIOC responde a *lógicas diferentes a las predominantes en el mundo occidental* [...]” (el destacado es mío).<sup>64</sup>

En este sentido, los dos elementos distintivos de las AIOC respecto al municipio serían el reconocimiento explícito de la potestad jurisdiccional y la determinación de las estructuras de gobierno –si bien sobre materias competenciales predefinidas– al margen de la organización municipal y de las lógicas propias de la democracia representativa liberal. De hecho, este último elemento es el que rompe más claramente con dinámicas del municipalismo más criticadas por los pueblos indígenas, como por ejemplo la “división” que generan los partidos políticos entre los pueblos indígenas y el no respeto de las “decisiones orgánicas” de las organizaciones indígenas por parte de las instancias municipales.

62. Carlos Romero y Xavier Albó también destacan las siete competencias exclusivas del total de veintitrés reconocidas por la CPE que, a su entender, son las más distintivas y representativas de las autonomías indígenas. En Romero y Albó, *Autonomías indígenas...*, 2009, p. 56. Por otro lado, el Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae vuelve a enumerar una por una las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes de las que dispone (art. 50-53, Estatuto).

63. Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 9/2013, 27 de junio del 2013, p. 11.

64. *Ibíd.*, p. 75.

Aún así, no hay que menoscabar la influencia del municipalismo en los pueblos indígenas a la hora de diseñar las estructuras del autogobierno indígena. En este sentido, para el caso guaraní, diversos *mburuvicha*, asesores e ideólogos cercanos a la APG han expresado dudas o críticas respecto a lo que consideran una “contaminación *karai*”<sup>65</sup> que acabaría generando que las “normas y procedimientos propios” ideados por los asambleístas guaraníes, en la práctica, se asemejen a las normas de los *karai* o de la democracia liberal. En esta misma dirección, José Ledezma, asesor de la APG, ha escrito que “existe una tendencia entre los propios guaraníes” de “realizar una copia de lo establecido en los gobiernos municipales”, “suplantar con nombres guaraní lo establecido en el gobierno municipal, donde exista una autoridad a la cabeza y un consejo”; “ponerle poncho al municipio [...] y caer en el simple folklorismo con el que siempre nos han visto”<sup>66</sup> (2011: 17-26).

Este tipo de debates y dudas internas entre los propios pueblos indígenas ilustrarían tanto las dificultades de traducir en instituciones formales de gobierno lo que no dejan de ser comprensiones no siempre compartidas sobre lo que son o significan las identidades indígenas<sup>67</sup> como también el reto de pensar más allá del municipio, tras más de una década de participación en sus lógicas de funcionamiento y, además, con un marco jurídico restrictivo y que no siempre diferencia en exceso las atribuciones de un municipio y una autonomía indígena.

### **3.2. Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Retos, avances y tensiones**

En la referida Declaración previa de constitucionalidad del TCP –significativa, pues fue el primer pronunciamiento del Tribunal sobre un Estatuto autonómico indígena–, los magistrados realizan otra reflexión sobre la naturaleza de las instituciones de autogobierno diseñadas por los pueblos indígenas que entronca con los debates posteriores y nos servirá para presentar la estructura de gobierno de la Autonomía

65. Este concepto fue utilizado en al menos dos asambleas por un dirigente guaraní de Charagua.

66. José Ledezma, “Autonomía Indígena Guaraní. El caso de Huacaya”. *Urüpe, Revista del Consejo Educativo del Pueblo Originario Guaraní*, Territorio Guaraní, año 4, núm. 6, diciembre 2011.

67. Cameron, *Identidades conflictuadas...*, 2012, p. 5.

Guaraní Charagua Iyambae.<sup>68</sup> El TCP considera que los municipios que han optado por la AIOC se “encuentran en un “espacio de confluencia” entre una visión previa de carácter municipalista y otra emergente “con origen en sus antiquísimas tradiciones”, una constatación en la línea de lo que hemos estado planteando. A continuación, el TCP explicita tres “posibilidades organizacionales” para el diseño de gobiernos indígenas: “i) Mantener sus estructuras milenarias al margen de la estructura municipalista y desarrollar su propia cosmovisión de manera intracultural; ii) Adoptar las instituciones de la estructura municipal y adaptarlas a sus estructuras milenarias de manera intercultural; o, iii) Desarrollar nuevas figuras enriquecedoras de gobernabilidad”.<sup>69</sup>

Esta visión del autogobierno indígena, si bien utiliza conceptos histórica y antropológicamente discutibles como el de “estructuras milenarias”, introduce elementos de complejidad frente a preceptos constitucionales, o discursos de las propias organizaciones indígenas, que sobreentienden la autonomía indígena como la formalización legal de una institucionalidad “preexistente”, “propia” y “común”, sugiriendo que es compartida por todos los miembros de un pueblo indígena y que se habría mantenido inalterable en el transcurso de los años.

En el caso concreto del sistema de gobierno de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae (en adelante, Autonomía Guaraní), más que una “restauración” de “estructuras milenarias”, a pesar de plantear elementos de continuidad con lo que se podría considerar una “lógica guaraní” del poder político, representa sobre todo una experiencia de innovación y recreación institucional híbrida –entre la re-adaptación de las estructuras municipales existentes y la creación de “nuevas figuras enriquecedoras de gobernabilidad”– apelando estratégicamente a la “identidad guaraní”, y utilizando las posibilidades abiertas por el nuevo marco legal.

Desde este planteamiento, en el sistema de gobierno que finalmente se esboza en el Estatuto –tras pasar los múltiples requisitos para su elaboración y el control previo de constitucionalidad del TCP–<sup>70</sup>

68. Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 9/2013, 27 de junio del 2013, p. 85.

69. *Ibid.*, p. 85.

70. La declaración de constitucionalidad del Estatuto de Charagua (Declaración Constitucional Plurinacional 13/2013, 8 de agosto del 2013) declaró parcial o totalmente inconstitucionales 19 artículos del total de 101 artículos, 5 disposiciones transitorias y una disposición final. Si bien hay algunas observaciones importantes, respecto por ejemplo



identificamos tres grandes ejes que, al igual que en su momento y a otra escala planteó la Constitución boliviana, expresan los “dramas sociales-políticos fundamentales” de los guaraníes de Charagua y sus estrategias para darles respuesta, a saber:

1) la impugnación de algunas dinámicas generadas por el municipalismo, especialmente el centralismo intramunicipal del núcleo urbano (Charagua Pueblo) sobre las más de ochenta comunidades rurales guaraníes; la acumulación de poder político en una sola figura (el alcalde) y la mediación partidaria en el ejercicio de la representación política y la mayoría de ámbitos decisorios, así como la falta de adecuación entre las instancias municipales y el sistema de organización política y territorial supracomunal del pueblo guaraní a partir de las capitanías;

2) la creación de un nuevo marco de coexistencia intercultural que sea capaz de incorporar la diversidad étnica del municipio –también presente dentro del propio “pueblo guaraní” de Charagua en forma de “fronteras étnicas” entre ava-guaraníes e isoseños-guaraníes<sup>71</sup> y, a la vez, de socavar la hegemonía tradicionalmente ejercida dentro del municipio por parte de la minoría “criolla-mestiza” no guaraní o *karai*;

3) la mejora de las condiciones de vida de las mayorías sociales, especialmente en las comunidades rurales guaraníes, donde los índices de pobreza son más elevados que en el núcleo urbano, y hay un déficit significativo de infraestructuras básicas que explican fenómenos como la dependencia de recursos externos (provenientes de la cooperación y, últimamente, de las compensaciones “socioambientales” de las empresas hidrocarburíferas que operan dentro de los territorios titulados guaraníes), o la persistencia de la migración cíclica para desempeñar trabajos temporales.

Es evidente que será necesario esperar no solo a la conformación de la Autonomía Guaraní –todavía incierta, pues el Tribunal Supremo Electoral aún no ha fijado una fecha para la celebración del referéndum

---

a la oficialidad de las lenguas o..., podemos considerar que no modificó la estructura y fundamentos principales del texto.

71. Fruto de su conformación histórica, dentro del “pueblo guaraní” hay tres subgrupos (*ava*, *simba* e *isoseños*) que presentan algunas diferencias lingüísticas y culturales. Según la etnohistoriadora Isabelle Combès, si bien estas categorías pueden ser significativas cuando los guaraníes interaccionan entre ellos, a “modo de fronteras étnicas internas”, “son criterios que se vuelven caducos cuando ‘los chiriguano’ [nombre histórico del pueblo guaraní], a través de su organización política, la APG, interactúan con otro grupo étnico. En este caso, la etnia forma un bloque, superando sus diferencias internas, para distinguirse de los demás”, en Isabelle Combès, *Etno-historias del Isoso...*, 2005, p. 19.

de aprobación del Estatuto–, sino sobre todo a su despliegue e implementación, para comprobar si ha sido capaz de afrontar estos retos. Por el momento, tenemos que contentarnos con el análisis del Estatuto, cuyas aportaciones y novedades más destacadas –siempre en tensión con una lógica continuista con respecto a la herencia municipalista y los límites estatales– las encontramos en los siguientes elementos.

### **1) Organización territorial de la autonomía**

Los órganos del nuevo gobierno de la Autonomía Guaraní están pensados y estructurados sobre la base de la actual organización territorial guaraní dentro de la demarcación municipal de Charagua. En realidad, puede afirmarse que la estructura de gobierno de la autonomía, en buena parte, *convierte* la organización guaraní del territorio y sus lógicas de funcionamiento en órganos de gobierno. Por otro lado, como es lógico, el diseño territorial de la Autonomía Guaraní también está relacionado con las características y particularidades socioespaciales del municipio: Charagua es el municipio de más extensión de los 339 municipios actuales de Bolivia (más de 74.000 km<sup>2</sup> de superficie) y, si bien también es el que tiene la densidad poblacional más baja, su número de habitantes –32.000, según el último censo de población del 2012– es el más alto de todos los municipios en conversión. Asimismo, cuenta con dos núcleos “urbanos” que representan el 11,2% del total de población,<sup>72</sup> y con una amplia heterogeneidad étnica, conformada por guaraníes que mayormente viven en comunidades rurales (60%, aproximadamente), seis colonias menonitas<sup>73</sup> (un 20% de la población), población *karai* mayormente urbana (15%) y población quechua y aymara recientemente emigrada del altiplano y los valles interandinos.

De acuerdo con esta realidad, la Autonomía Guaraní (art. 16 del Estatuto) plantea estructurar el actual territorio de Charagua a partir de seis “zonas” (además de “dos parques nacionales y un área de conservación e importancia ecológica”, coadministradas por el Estado y sin habitantes), con igualdad de atribuciones y considerablemente autó-

---

72. Óscar Bazoberry, *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos*, La Paz, CIPCA / U-PIEB, 2007, p. 80.

73. Los menonitas son un grupo anabaptista ultraortodoxo de ascendencia centroeuropea, llegados a Bolivia a partir de los años cincuenta y a Charagua a partir del 1986. Se organizan en colonias autónomas *de facto* dedicadas sobre todo a la producción agropecuaria.

nomas en su funcionamiento y organización interna.<sup>74</sup> Cuatro de ellas se corresponden con el territorio de las cuatro capitanías guaraníes, y las otras dos, con los dos núcleos urbanos del territorio (Charagua Pueblo y Charagua Estación), el primero de los cuales concentra la sede actual del municipio. De esta forma, se pretende tanto administrar un territorio complejo desde una descentralización interna que sea eficiente y respete la heterogeneidad social como, sobre todo, dibujar un nuevo mapa de distribución territorial del poder y los recursos que posibilite asignar y administrar recursos desde las comunidades rurales, y fortalecer el control territorial de las capitanías.

## **II) Órganos del Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae**

El artículo 18 establece los siguientes órganos de gobierno: “Ñemboati Reta – Órgano de Decisión Colectiva”, “Mborokuai Simbika Iyapoa Reta – Órgano Legislativo” y Tëtarembiokuai Reta – Órgano Ejecutivo.” La gran novedad en términos de institucionalidad es la creación de la Ñemboati Reta (en castellano, traducible por “asambleas”), un “órgano deliberativo” compuesto que, a diferencia de los órganos ejecutivo y legislativo, no se corresponde con ningún órgano de la institucionalidad municipal, ni tampoco de la tradición institucional liberal-occidental. El referente institucional más inmediato para entender la lógica de la Ñemboati Reta es el propio modelo de organización política-territorial del pueblo guaraní a través de su organización política nacional: la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). En la APG, el núcleo del sistema político recae en asambleas deliberativas teóricamente basadas en el consenso y de carácter ascendente, es decir, que articulan las decisiones de las “bases” de las comunidades –como la elección de autoridades– con los niveles territoriales superiores de la organización: la Capitanía y los Consejos Departamentales de Capitanes, hasta llegar a la Dirección Nacional de la APG.

La Ñemboati Reta es definida como la “máxima instancia de decisión del Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae”, y como tal sus decisiones son de “observancia obligatoria” para el resto de los órganos (art. 19.II). Está compuesta por “tres asambleas, de acuerdo con el siguiente orden ascendente: Ñemboatimi (Asamblea Comunal),

---

74. El artículo 16.II del Estatuto establece que “las zonas en la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae son espacios territoriales administrativos conformados de acuerdo a la estructura sociocultural de la población”.

Ñemboati (Asamblea Zonal) y Ñemboati Guasu (Asamblea Autonómica)" (art. 19.I), que se corresponden con la nueva organización territorial de la autonomía. En las atribuciones previstas para las tres instancias territoriales que componen este "órgano de decisión colectiva" se entremezclan funciones propias de un órgano de control, fiscalización y evaluación del poder ejecutivo y legislativo; funciones de conformación, elección y revocación de estos poderes; así como atribuciones de aprobación definitiva de planes e informes elaborados por el resto de órganos.

En el centro de la Ñemboati Reta, y por consiguiente en el núcleo político de la autonomía, encontramos la Asamblea Comunal (Ñemboatimi), considerada la "instancia orgánica básica y fundamental", formada por "mujeres y hombres organizados en comunidades que pertenecen a una Zona y que viven en las comunidades [...] y que se reúnen en asambleas" (art. 20.I). En el caso de las dos zonas urbanas, se consideran sus particularidades asumiendo que la base de sus Ñemboatimi no serán comunidades rurales, sino que se conformarán "por mujeres y hombres organizados territorialmente" (art. 20.II), sin especificar mucho más y dejando, por consiguiente, espacios para futuras negociaciones con los *karai* y los emigrantes andinos que mayoritariamente habitan los dos núcleos urbanos, una estrategia que se repite en la composición del resto de órganos. Así pues, con este órgano de "deliberación colectiva" se sitúa como núcleo central a las comunidades territorialmente asentadas, planteando dar forma institucional a un conjunto de ideas sobre el significado de la "autonomía guaraní" que sitúan su "base" en las asambleas comunales, las decisiones de las cuales pasarían a ser oficializadas dentro del nuevo sistema de gobierno.

Otra de las novedades significativas es que el "órgano ejecutivo", el Tëtarembiokuai Reta (en castellano, "servidores del pueblo"), será un ejecutivo unipersonal pero descentralizado en cada una de las seis zonas, es decir, habrá seis ejecutivos zonales. Si bien se establece la figura de "coordinador" de estos ejecutivos (el Tëtarembiokuai Reta Imborika o TRI), este no concentrará las atribuciones actuales de un alcalde, evitando así la concentración del poder ejecutivo en una sola figura para todo el territorio y estableciendo mecanismos para atenuar su relevancia, como la elección a través de la "rotación territorial" entre las seis zonas (art. 47) o el establecimiento de un tiempo de mandato más limitado (tres años) que los seis ejecutivos zonales (cinco años) (art. 37).

Por último, la composición de todos los órganos de gobierno se establece que se realizará a partir de "normas y procedimientos pro-

pios” de cada zona territorial de la autonomía. De este modo, se abre la puerta a que en las zonas urbanas se puedan seguir eligiendo a las autoridades correspondientes mediante sufragio individual secreto, incluso a través de partidos políticos si así es decidido, respetando la heterogeneidad del territorio charagüeño y asentando las bases para una interesante y novedosa experiencia institucional intercultural definida, a diferencia del multiculturalismo liberal, desde la cultura indígena históricamente excluida. Asimismo, se está estableciendo implícitamente la desaparición de la mediación de los partidos políticos en las cuatro zonas guaraníes, donde es previsible que se utilice un sistema de “democracia comunitaria” para la elección de autoridades, que en el caso guaraní no pasa por el voto individual secreto, sino por mecanismos deliberativos asamblearios que buscarían canalizar las decisiones desde la conformación de consensos.

#### 4. A modo de conclusión abierta

La “odisea burocrática” en la que en la práctica se ha convertido la autonomía indígena no ha terminado. Y no lo ha hecho por dos motivos. En primer lugar, los municipios en conversión que cuentan con Estatutos indígenas plenamente constitucionalizados (Charagua y Totorá Marka), a pesar de haber cumplido con los múltiples trámites y requisitos analizados, y de haberse confrontado con prácticamente todas las nuevas instituciones del Estado Plurinacional, no han conseguido todavía que el Tribunal Supremo Electoral fije una fecha para la celebración del referéndum de validación del Estatuto. Las respectivas organizaciones indígenas siguen exigiendo que este se celebre antes de las elecciones municipales, para evitar la dualidad de legitimidades que de nuevo generaría la elección de autoridades municipales en estos casos de *transición*. Los procesos autonómicos indígenas siguen abiertos, en disputa y atravesando múltiples dificultades, pero siguen en marcha.

Y es que, en segundo lugar, si la “odisea” continúa es también porque la voluntad de autogobierno de los pueblos y organizaciones indígenas no se ha extinguido del todo, si bien los múltiples obstáculos procedimentales que se han analizado parecen diseñados para tal finalidad. Una muestra de ello es que en el transcurso del 2014 nuevos municipios (entre ellos, tres de mayoría guaraní) y “territorios indígenas originario campesinos” han realizado los trámites necesarios para iniciar el complicado proceso de conformar autonomías indíge-

nas. En este sentido, lo que pueda suceder en Charagua durante los próximos meses se revela crucial, tanto para estos nuevos casos como para la totalidad del sistema autonómico indígena. También, y sobre todo, para la consistencia “en los hechos” de un modelo de Estado plurinacional que, aun con sus deficiencias y contradicciones, representa una experiencia de ampliación democrática, innovación jurídica y experimentación institucional significativa.

Por otro lado, desde el punto de vista de los estudios que se ocupan de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de su implementación, la experiencia boliviana, las tensiones en la implementación de las autonomías indígenas y el caso particular de Charagua revelan la necesidad de utilizar marcos conceptuales y analíticos que pongan más énfasis en las dimensiones *políticas* de los procesos de reconocimiento estatal de derechos indígenas, tanto en el contexto nacional como en los contextos indígenas locales.

En el caso de Bolivia, resulta clave entender que las dificultades para la materialización de los preceptos constitucionales encuentran una explicación más política –en “los factores de poder que rigen el país”, diría Lasalle<sup>75</sup> que estrictamente jurídica. En este sentido, la tendencia restrictiva, procedimentalista y continuista con el municipalismo a la hora de implementar el sistema autonómico indígena se explicaría, sobre todo, por el interés partidario más inmediato del MAS de mantener el control político de las instituciones de poder local. Pero también por razones más de fondo, como la pervivencia, en tensión con el proyecto plurinacional, dentro de la misma “Constitución abierta”,<sup>76</sup> de un proyecto –con mucha legitimidad popular– de reafirmación de la soberanía nacional y construcción de un Estado fuerte y redistributivo, acorde con la vieja aspiración nacional-popular de integración territorial. Este proyecto está en clara tensión con un desarrollo cuantitativa y cualitativamente relevante de los derechos colectivos indígenas, que, al fin y al cabo, implicarían un control alternativo al del Estado sobre partes significativas del territorio boliviano.

Por último, los análisis de contextos como el de Charagua, lejos de reducir lo indígena a una expresión de la “ancestralidad” o de “estructuras milenarias” esperando a ser reconocidas por el Estado, nos revelan la complejidad –también, la vitalidad– actual de las áreas rurales y las identidades indígenas, la significativa influencia de la

75. Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?...*, p. 4.

76. Schavelzon, *El nacimiento...*, p. 10.

entrada de las organizaciones indígenas en espacios de poder local y, asimismo, la plena participación de los pueblos indígenas en las dinámicas de la "modernidad" y la globalización, si bien desde una posición subordinada. Además, demuestran que la formación de nuevas instituciones de autogobierno indígena es sobre todo una operación de recreación institucional híbrida, de negociación y disputa constantes por el ejercicio del poder, tanto con respecto al Estado central como en el interior de las propias autonomías en formación. Una realidad que tampoco coincide del todo con un marco legal necesariamente abstracto, que entiende la autonomía indígena como la mera oficialización de una institucionalidad indígena "propia", "común" e históricamente "preexistente", ni tampoco con análisis que establecen una correlación demasiado directa y aconflituada entre la afirmación de una *identidad indígena* y la *voluntad política de autogobierno* sobre la base de esta identidad.

En definitiva, las incertidumbres, dificultades y conflictividad que, como se ha visto, caracterizan la construcción de autonomías indígenas y la implementación "en los hechos" de un nuevo modelo de Estado *plurinacional* no deberían desalentarnos por su complejidad intrínseca, ni a los analistas que ven con interés los planteamientos de este modelo, ni a los propios actores que participan de los procesos. Por el contrario, deberían servirnos de motor para alentar nuevas perspectivas y aproximaciones, originales y más acordes con esta riqueza y complejidad que emerge cuando se confrontan las *constituciones formales* con las *constituciones materiales* que emanan de sociedades vivas y conflictivas.

## 5. Referencias bibliográficas citadas

- AGUILAR, G.; LAFOSSE, S.; ROJAS, H.; STEWARD, R. "The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America", *Pace International Law Review Online Companion*. Vol. 2, núm. 2, septiembre de 2010, p. 44-104.
- ALBÓ, Xavier. "El retorno del indio". *Revista Andina*, núm. 2, diciembre de 1991, p. 299-366.
- . "Sentido de 'naciones y pueblos indígena originario campesinos'". *Artículo Primero*. *Revista de Debate Social y Jurídico Los derechos humanos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución de Bolivia*. Santa Cruz, CEJIS, año 14, núm. 20, 2010.
- . *El Chaco guaraní. Camino a la autonomía originaria: Charagua, Gutiérrez y Proyección Regional*. La Paz: Ministerio de Autonomías, CIPCA, 2012.



- ALBÓ, Xavier, y BARRIOS, Franz. *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz: PNUD, 2006.
- APARICIO, Marco. *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*. Barcelona: CE-DECS, 2002.
- . “Los derechos constitucionales de los pueblos indígenas. Contexto latinoamericano actual. Los límites del constitucionalismo multicultural liberal”. *El Estado ante la sociedad multiétnica y pluricultural. Políticas públicas y derechos de los pueblos indígenas en Venezuela (1999-2010)*. Caracas: IWGIA, p. 14-22.
- APG. *Ore Ñembogeta. Parte I. Propuesta hacia la Asamblea Constituyente*. Chaco Boliviano, 2006.
- . *Plan estratégico de la Nación Guaraní. Situación y estrategias. Plan de vida guaraní*. Bolivia, 2008.
- BAZOBERRY, Óscar. *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos*. La Paz: CIPCA / U-PIEB, 2007.
- CAMERON, John. “Identidades conflictuadas: conflictos internos en las Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia”. Ensayo presentado en el *Seminario Interdisciplinario en Clase y Etnicidad en los Andes*, Instituto para el Estudio de las Américas, Londres, 27 de febrero 2012.
- CANESSA, Andrew. *Intimate Indigeneities: Race, Sex, and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham: Duke University Press, 2012.
- CLAVERO, Bartolomé. “Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 89, mayo-agosto 2010, p. 195-217.
- COMBÈS, Isabelle. *Etno-historias del Isoso. Chané y chiriguano en el Chaco boliviano (siglos XVI a XX)*. La Paz: Fundación PIEB / IFEA, 2005.
- CUSI, Tata Gualberto. *Aclaración de voto*. Sucre, 27 de julio de 2013.
- GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”. *CEPAL – Serie políticas sociales 153*, Santiago de Chile, 2009.
- GUSTAFSON, Bret. “Plurinationalism, Autonomy, and Indigenous Resurgence in Bolivia”. *Anthropological Quarterly*, vol.82, núm. 4, 2009, p. 985-1017.
- KOHL, Benjamin. “Stabilizing neoliberalism in Bolivia: popular participation and privatization”. *Political Geography* 21 (4), mayo de 2002, p. 449-472.
- LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, Madrid: Ariel, 2002.
- LEDEZMA, José. “Autonomía Indígena Guaraní. El caso de Huacaya”. *Urüpe, Revista del Consejo Educativo del Pueblo Originario Guaraní*, año 4, núm. 6, diciembre 2011, Territorio Guaraní.
- MAYORGA, Fernando. “Bolivia: democracia intercultural y Estado Plurinacional”. *El debate contemporáneo sobre los fundamentos de la democracia en la región: participación popular y arquitectura del Estado*. Seminario Internacional FLACSO, Quito, 2013.

- NICOLÁS, Vincent; QUISBERT, Pablo. *Pachakuti: el retorno de la nación. Estudio comparativo del imaginario de nación de la Revolución Nacional y del Estado Plurinacional*. Sucre: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 2014.
- NOGUERA, Albert. "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre 2008, p. 147-177.
- POSTERO, Nancy. *Ahora somos ciudadanos*. La Paz: Ediciones la Muela del Diablo, 2009.
- REQUEJO, Ferran. "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional". *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 4, año 2007, p. 35-67.
- RIVERA, Silvia. *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: La Mirada Salvaje, 2003.
- ROMERO, Carlos; ALBÓ, Xavier. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- SCHAVELZON, Salvador. *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. Bolivia: CLACSO / Plural / CEJIS, IGWIA, 2012.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad / Programa Democracia y Transformación Global, 2012.
- SPEEDING, Alison. *Chulumani flor de clavel. Transformaciones urbanas y rurales, 1998-2012*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica de Bolivia, 2013.
- TOCKMAN, Jason; CAMRON, John; PLATA, Wilfredo. "Nuevas instituciones para el autogobierno indígena en Bolivia: un análisis de los Estatutos de Autonomía Indígena Originaria Campesina". Ponencia. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Madrid.
- TOMASELLI, Alexandra. "Autonomía Indígena Originaria Campesina in Bolivia: Realizing the Indigenous Autonomy?". *European Diversity and Autonomy Papers, EDAP*, 01/2012, p. 5-56.
- URIOSTE, Miguel; KAY, Cristóbal. *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el Oriente*. La Paz: Fundación Tierra, 2005.
- VALDEZ, Miguel. "Apuntes para un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en el Chaco boliviano". *Artículo Primero. Revista de Debate Social y Jurídico. Reforma agraria y proceso constituyente*. Año X, núm. 18, septiembre del 2006, CEJIS, p. 441-460.
- VAN COTT, Dona Lee. *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- VELÁZQUEZ, Mónica Ligia. *Voto particular disidente*. Sucre: 27 de julio de 2013.
- WADE, Peter. *Etnicidad y raza en América Latina*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2000.

- YRIGOYEN, Raquel Z. "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización". En César Rodríguez (coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. México DF: Siglo XXI, 2011, p.139-160.
- ZUAZO, Moira. *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz: Fundación Ebert, 2009, p. 33-36.
- . "Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución". *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, p. 187-286.

## RESUMEN

Desde la entrada en vigor de la nueva Constitución (enero de 2009), Bolivia ha experimentado importantes transformaciones políticas e institucionales, marcadas por el protagonismo de los pueblos indígenas tras décadas de fuertes movilizaciones. En el centro de estas transformaciones encontramos la proclamación de Bolivia como "Estado Plurinacional" y el amplio reconocimiento de derechos colectivos a la población indígena, entre los que destacan el derecho a la libre determinación, que abre la posibilidad de conformar sistemas de autogobierno indígena. Sin embargo, a pesar de que la Constitución boliviana es la más avanzada de las constituciones latinoamericanas en reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas, están surgiendo muchas dificultades en su implementación. Esta situación está generando una distancia significativa entre el modelo formal de Estado Plurinacional y el Estado Plurinacional "de hecho", tal como se observa en los múltiples requisitos burocráticos exigidos a las autonomías indígenas para su plena conformación. Estos requisitos, expresión de la falta de voluntad política del Estado, explican por qué no hay todavía ninguna autonomía indígena en funcionamiento en Bolivia, a pesar de que el 6 de diciembre de 2009, 11 municipios empezaron el proceso de "conversión" a autonomías indígenas. En ese contexto, el presente artículo pretende dar cuenta de la distancia entre el modelo de Estado plurinacional y su implementación práctica a partir del análisis del sistema de autonomías indígenas, tomando en consideración el caso concreto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae y su nuevo sistema de gobierno.

**Palabras clave:** autonomía indígena; libre determinación; Estado plurinacional; derechos colectivos indígenas; multiculturalismo; plurinacionalidad.

## RESUM

Des de l'entrada en vigor de la nova Constitució (gener de 2009), Bolívia ha experimentat importants transformacions polítiques i institucionals, marca- des pel protagonisme dels pobles indígenes després de dècades de fortes mobilitzacions. En el centre d'aquestes transformacions trobem la proclama- ció de Bolívia com a "Estat Plurinacional" i l'ampli reconeixement de drets col·lectius a la població indígena, entre els quals destaquen el dret a la lliure determinació, que obre la possibilitat de conformar sistemes d'autogovern indígena. Tanmateix, malgrat que la Constitució boliviana és la més avançada de les constitucions llatinoamericanes en reconeixement de drets col·lectius

als pobles indígenes, estan sorgint moltes dificultats en el procés d'implementació. Aquesta situació està generant una distància significativa entre el model formal d'estat plurinacional i l'Estat Plurinacional "de fet", tal com s'observa en els múltiples requisits burocràtics exigits a les autonomies indígenes per a la seva plena conformació. Aquests requisits, expressió de la falta de voluntat política de l'Estat, expliquen per què no hi ha encara cap autonomia indígena en funcionament a Bolívia, malgrat que el 6 de desembre del 2009, 11 municipis van començar el procés de "conversió" a autonomies indígenes. En aquest context, el present article pretén donar compte de la distància entre el model d'Estat plurinacional i la seva implementació pràctica a partir de l'anàlisi del sistema d'autonomies indígenes, prenent en consideració el cas concret de l'Autonomia Guaraní Charagua Iyambae i el seu nou sistema de govern.

**Paraules clau:** autonomia indígena; lliure determinació; Estat plurinacional; drets col·lectius indígenes; multiculturalisme; plurinacionalitat.

## ABSTRACT

Since the entry into force of the new Constitution (January 2009), Bolivia has experienced important political and institutional transformations, marked by the spotlight of indigenous peoples after decades of strong mobilizations. At the heart of these transformations, the proclamation of Bolivia as a "Plurinational State" and the extensive recognition of indigenous peoples' collective rights feature prominently. Among these rights, the right to self-determination stands out, opening up the door to the establishment of indigenous autonomy systems. However, even when the Bolivian Constitution is the most advanced of Latin America in the field of the recognition of indigenous peoples' collective rights, its implementation is facing many challenges. This situation creates a significant gap between the formal model of Plurinational State and the Plurinational State in practice, as it is attested by the existence of multiple bureaucratic hurdles posed to the indigenous autonomies prior to their full establishment. The long list of administrative requirements illustrate the lack of political will of the State, despite the fact that on 6 December 2009, 11 municipalities started the process of "conversion" to the autonomy. In this context, the present paper gives an account of the distance between the model and its implementation through an analysis of the system of indigenous autonomies, which draws on the case study of the Charagua Iyambae Guaraní Autonomy and its new governance system.

**Keywords:** indigenous autonomy; self-determination; plurinational State; indigenous collective rights; multiculturalism; plurinationality.