

# Autonomías indígenas y Estado multicultural

## Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales

---

*Álvaro García Linera\**

En las últimas décadas, la descentralización política y administrativa de los Estados ha adquirido una relevancia particular en el debate y las reformas políticas dirigidas a fortalecer los procesos de democratización de los sistemas de gobierno, así como también la eficacia administrativa de los Estados.

En América Latina, a partir de las reformas liberales de fin de siglo, desde los años 80 y 90 se viene implementando una serie de modificaciones de la organización estatal que buscan descentralizar un conjunto de competencias políticas, especialmente en el nivel municipal, especialmente en Estados de una larga tradición centralista.<sup>1</sup>

En el caso de Bolivia, desde 1994, y a raíz de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular se ha iniciado un amplio proceso de descentralización municipal del Estado que ha transformado de manera significativa la manera de tomar decisiones sobre competencias municipales (314 municipios con sus respectivos concejos deliberativos), la asigna-

---

\* Matemático e investigador social, catedrático de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad la Cordillera y de la Maestría en Ciencias Políticas en el CIDES-UMSA.

1 Para un análisis comparado de los recientes procesos de descentralización en América Latina ver J. Zas Friz Burga: *El sueño obcecado. La descentralización política en América Latina*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001.

ción de recursos presupuestales (treinta por ciento del total de la inversión pública),<sup>2</sup> objetivación del Estado en regiones donde éste antes sólo llegaba con la moneda o el voto, además de avances en la eficiencia y equidad.<sup>3</sup>

Dejando de lado la sostenibilidad en el tiempo de un elevado número de los municipios,<sup>4</sup> esta forma de descentralización ha venido acompañada, voluntaria o involuntariamente, por la legitimación estatal de fuerzas de encapsulamiento municipal y localista de identidades territoriales y culturales de orden mayor, regional, anteriormente articuladas en torno a los movimientos sociales regionales y a federaciones y confederaciones campesinas. En algunos casos, la disputa por los recursos disponibles en el ámbito municipal ha llevado a un fortalecimiento o reinversión instrumental de identidades étnicas locales o provinciales (Norte Potosí, Oruro, La Paz), pero está claro que el municipalismo no puede dar cuenta de procesos de identificación mayores, por la propia limitación territorial del municipio y la limitación de sus competencias ejecutivas respecto a la densidad de derechos que plantea la existencia de identidades sociales mayores.

En términos generales, la descentralización política es un proceso estatal que mediante la desconcentración territorial de facultades y competencias políticas, dependiendo de cómo se la construya, puede ampliar la participación democrática de la sociedad en la toma de decisiones en determinadas áreas de la gestión pública; puede promover aptitudes ciudadanas de responsabilidad civil con la regulación de la vida en común, además de enriquecer las normas de eficiencia administrativa y equidad distributiva de recursos. Pero a la vez, es también una forma de transformación de la estructura de poderes estatalmente sancionada en torno a los cuales las colectividades sociales, los grupos de presión, las organizaciones, las elites, las clases sociales, los gremios de una determinada región han de desplegar sus estrategias y competencias para verse beneficiados

---

2 *Estudio de capacidades prefecturales*, La Paz, Viceministerio de Coordinación Gubernamental / PAP, 2002.

3 *Apre(he)ndiendo la participación popular. Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano / SEP, 1996.

4 C. Bórth: *La descentralización del Estado boliviano*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 2001.

con recursos, con reconocimientos, con prestigio, con influencia política, etc.

Toda descentralización es una forma de reconfiguración del espacio estatal en subespacios orgánicos en los que se redistribuye determinados volúmenes del capital estatal y burocrático (volúmenes y tasas de conversión de capitales económicos, capitales políticos, capitales simbólicos, capitales sociales y jurídicos)<sup>5</sup>, estableciéndose las reglas, los mecanismos y acciones legítimas por medio de los cuales los distintos sujetos sociales, individuales y colectivos, pueden disputar la estructura del campo de fuerzas en ese subespacio, esto es, la adquisición, control, monopolio y redistribución de esos capitales. Los distintos tipos de descentralización pueden ser resultado de presiones de elites o grupos de presión local o regional que exigen esta redistribución regulada del capital estatal-burocrático que permita la consagración y la ampliación de poderes políticos o económicos previamente adquiridos en el ámbito local por esas elites,<sup>6</sup> o bien, son reconfiguraciones estatal y verticalmente inducidas desde arriba de la distribución local o regional de poderes y a partir de la cual las elites locales pueden renovarse, ser sustituidas por otras o recomponerse, etc.<sup>7</sup>

En sociedades que han atravesado amplios procesos de homogeneización cultural, esta desconcentración del capital estatal por lo general se la hace a partir del reconocimiento de una base territorial (el municipio, el departamento, la región, etc.) como el espacio de la redistribución de competencias político-administrativas descentralizadas. Aquí, los grados de autonomía socioeconómica, demandada o delegada, parten del principio de la existencia de un sujeto territorial (el municipio, la región).

Pero, en sociedades complejas donde se sobreponen distintas culturas o nacionalidades (sociedades multiculturales o multinacionales), la desconcentración del capital burocrático-estatal es mucho más compleja porque exige el reconocimiento de una base comunitaria cultural como principio

---

5 P. Bourdieu: *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial, 2001; del mismo autor: *Razones prácticas*, Barcelona, Anagrama, 1997.

6 Ésta es la trayectoria de las distintas reivindicaciones regionalistas que han brotado intermitentemente en Bolivia desde el siglo XIX. Sobre esto revisar I. Sandoval: *Nación y Estado en Bolivia. Etnias, región, clase*, La Paz, 1991; J. L. Roca: *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, 1980.

7 Esto es lo que en parte ha sucedido en el área rural con la "participación popular".

de la reorganización del Estado. En este caso, la identidad cultural es el punto de partida de la constitución del sujeto público de la descentralización política (autonomía cultural), y la dimensión territorial de esta desconcentración dependerá de la ubicación geográfica de este sujeto cultural. La descentralización política con base cultural o compuesta (cultural y territorial) es una ruta más compleja y requiere de una ingeniería estatal “nacional” y “subnacional” mucho más elaborada y urgente, pues de no producirla puede dar lugar al fortalecimiento de tendencias escisionistas.

### Éste es el caso, precisamente, de Bolivia

Bolivia es una sociedad multicultural, más aun: multicivilizatoria o multisocietaria;<sup>8</sup> pero, curiosamente, gran parte de la discusión sobre descentralización ha sido abordada desde un supuesto homogeneizante en torno al modelo cultural mestizo, castellano hablante e individuado, lo que ha empobrecido de una manera alarmante la discusión sobre el tema. Hay alguna gente vinculada a la aplicación de la participación popular que ha trabajado el tema de la multiculturalidad del país; sin embargo, este reconocimiento de la pluralidad cultural del país ha sido reducido al ámbito municipalista, lo que comprime la dimensión de las identidades culturales y, lo peor, mutila los derechos de estas identidades al ámbito restringido de las competencias municipalistas, cuando lo que la existencia de estas identidades culturales pone en juego es la redistribución de la totalidad del poder político.

Es por ello que ahora voy a intentar precisar algunos elementos conceptuales de la diversidad cultural de la sociedad boliviana, las estructuras de exclusión en las que están inscritos y las posibilidades de construir reconocimiento y ciudadanía políticas a esas comunidades culturales a través de un régimen de descentralización regional, o meso, bajo la forma de

---

8 A. García Linera: “Ocaso de un ciclo estatal” en Gutiérrez-García-Prada-Tapia: *Democratizaciones plebeyas*, La Paz, Comuna / Muela del Diablo, 2002; L. Tapia: *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad*, La Paz, CIDES-UMSA / Muela del Diablo, 2002.

autonomías político-indígenas. En otros términos, voy a trabajar la propuesta de una descentralización política en el nivel intermedio del Estado, bajo la forma de regímenes autonómicos con comunidades lingüísticas indígenas. El interés que deposito en esta temática se debe a que uno de los grandes problemas de la incompletitud estructural de la formación estatal boliviana, de su gelatinosidad institucional y permanente desencuentro con la sociedad, radica precisamente en su monoetnicidad y monoculturalidad que ha dado lugar, desde el nacimiento como república, a estructuras políticas excluyentes, sistemas de reconocimientos sociales racializados y continuos procesos de disgregación interna.

Considero que esta propuesta de descentralización a partir de la base cultural no es opuesta sino potencialmente articuladora de otras propuestas de descentralización del poder con base territorial de tipo federal<sup>9</sup> o “triterritorial”<sup>10</sup> pero, claro, reconociendo una modificación sustancial, de hecho un achicamiento, de las delimitaciones territoriales “departamentales” que tendrían que coexistir, con similares atribuciones político-administrativas, con los territorios autónomos indígenas.

## Las estructuras de la exclusión cultural

La república boliviana se fundó dejando en pie los mecanismos coloniales que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de piel, del apellido, el idioma y el linaje. El libertador Simón Bolívar, claramente escindió la “bolivianidad” asignada a todos los que habían nacido bajo la jurisdicción territorial de la nueva república, de los “ciudadanos”, que debían saber leer y escribir el idioma dominante (castellano) y carecer de vínculos de servidumbre; con lo que de inicio los indios carecían de ciudadanía.<sup>11</sup> Previamente, y en un retroceso frente a la propia co-

---

9 I. Sandoval: *Nación y Estado en Bolivia. etnias, región, clase*, La Paz, 1991.

10 F. X. Barrios Suvelza: *El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, Plural/ ILDIS, 2002.

11 W. Gruner: “Un mito enterrado: la fundación de la república de Bolivia y la liberación de los indígenas”, en *Historias*, Revista de la Coordinadora de Historia, N° 4, La Paz, 2000.

lonia que había reconocido la vigencia local de los sistemas de autoridad indígena, Bolívar, en un intento de instaurar una constitución liberal, declarara extinguida la autoridad de los caciques indígenas, sustituyéndolos por funcionarios locales designadas por el Estado.<sup>12</sup>

Las distintas formas estatales que se produjeron hasta 1952 no modificaron sustancialmente este *apartheid* político. El Estado caudillista<sup>13</sup> (1825-1880) y el régimen de la llamada democracia “cencitaria”<sup>14</sup> (1880-1952), tanto en su momento conservador como liberal, modificaron muchas veces la constitución política del Estado; sin embargo, la exclusión político-cultural se mantuvo en la normatividad del Estado y en la práctica cotidiana de las personas. De hecho, se puede decir que en todo este periodo la exclusión étnica se convertirá en el eje articulador de la cohesión estatal.

Los procesos de democratización y homogenización cultural iniciados a raíz de la revolución de 1952 transformaron en parte el régimen de exclusión étnica y cultural del Estado oligárquico. El voto universal amplió el derecho de ciudadanía política a millones de indígenas anteriormente marginados de cualquier consulta en la toma de decisiones estatales. Igualmente, la educación fiscal y gratuita que comenzó a expandirse por las áreas rurales permitió que indígenas que constituían la abrumadora mayoría de los “analfabetos” marginados de un conjunto de saberes estatales ahora pudieran estar más cerca de ellos y se abrieran ciertas posibilidades de ascenso social por la vía de la acumulación de capitales culturales escolares. Todas estas medidas, junto con la creación de un mercado interno, la individualización de la propiedad agraria y la estatización de los principales centros productores de excedente económico, se inscribían claramente en un programa de “*nation-building*” cuyo protagonista era el Estado.

Sin embargo, la adquisición de conocimientos culturales legítimos por parte de los grupos indígenas quedó constreñida a la adquisición obliga-

---

12 Bolívar, decreto del 4 de julio de 1825, Cuzco, citado en Isaac Sandoval Rodríguez: *Nación y Estado en Bolivia*, La Paz, 1991.

13 M. Irurozqui: *La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*, Perú, CSIC/CERA “Bartolomé de las casas”, 1994.

14 René A. Mayorga: “La democracia o el desafío de la modernidad política”, en *Bolivia en el siglo XX*, La Paz, Harvard Club Bolivia, 1999.

toria de un idioma ajeno, el castellano, y de unas pautas culturales producidas y monopolizadas por las colectividades mestizo-urbanas, con lo que nuevamente los mecanismos de exclusión étnica se activaban, sólo que ahora de manera renovada y eufemistizada. De esta manera, entre 1952 y 1976, entre el sesenta al 65 por ciento de la población boliviana que tenía como lengua materna un idioma indígena sólo pudo ejercer sus derechos de ciudadanía por medio de un idioma extranjero, ya que la educación oficial, el sistema universitario, el vínculo con la administración pública, los servicios, etc., sólo podían realizarse por medio del castellano y no así empleando el idioma quechua o aymara.

Con la revolución de 1952, el castellano devino en el único idioma oficial del Estado, devaluando de facto los idiomas indígenas que no tenían del Estado ningún reconocimiento oficial que permitiera su reconocimiento como idioma legítimo de atención pública, ascenso social o acceso a funciones burocrático-administrativas.

Igualmente, la admisión del voto universal para los indios impuso un único molde organizacional de derechos políticos, el liberal, en medio de una sociedad portadora de otros sistemas tradicionales de organización política y de selección de autoridades que, ahora, quedaban borradas como mecanismos eficientes en el ejercicio de prerrogativas políticas.

Este aplanamiento lingüístico y organizativo al que fueron sometidos los pueblos indígenas portadores de otros saberes culturales y otros sistemas de formación de la autoridad rápidamente dio lugar a la construcción de un espacio de competencias y acumulaciones lingüísticas y organizativas reguladas por el Estado, en el que los indígenas, convertidos ahora en "hermanos campesinos", quedaban nuevamente ubicados en los puestos más bajos en la lucha por la conquista de saberes políticos y educativos legítimos. Claro, si el único idioma tomado en cuenta por el Estado para viabilizar las acciones comunicativas de efecto estatal es el idioma manejado como idioma materno por las elites mestizas, aquellos que como los indios parten de otro idioma materno y tienen que aprender con el tiempo un segundo idioma tendrán que realizar un mayor esfuerzo para acceder a los sitios que de entrada ocupan aquellas personas que tienen como primer idioma al castellano. Aquí, la mezcla idiomática y la deficiencia en la construcción sintáctica en castellano permanentemente mostrada por las personas que tienen como idioma materno una lengua indí-

gena será una forma expedita de identificar, sancionar y devaluar los esfuerzos indígenas por castellanizarse. En este mercado lingüístico, la parte superior, con acceso a los puestos de decisión estatal, estará ocupada por personas provenientes de castellano hablantes de larga data, en tanto que en el polo estigmatizado y en los antípodas de la jerarquía estarán las personas que sólo hablan idiomas indígenas; en medio, en un complejo sistema de ascensos escalonados, estarán aquellos que hablan el idioma castellano junto con algún idioma indígena, pero sin saber escribir en castellano; inmediatamente después, aquellos que sí saben escribir en castellano pero no pueden pronunciarlo bien; aquellos que sólo hablan castellano pero como primera generación y por tanto arrastran el efecto, en este caso negativo, del entorno familiar que practica algún idioma indígena; luego aquellos que han logrado algún título académico como resultado de una castellanización de segunda generación; luego aquellos que redactan y hablan con mayor propiedad en castellano, los que además pueden pronunciar y escribir algún otro idioma extranjero, mejor si es el inglés, etc.

De la misma forma, en términos de las prácticas culturales, está claro que tendrán mayores probabilidades de acumulación de otros tipos de capital cultural aquellos que, como los mestizo-urbanos, desde el Estado han definido sus conocimientos y habilidades particulares como prácticas culturales legítimas socialmente valoradas; en tanto que los indígenas, poseedores de otros hábitos y costumbres, tendrán menos opciones de ascenso y acumulación cultural porque no han accedido a la producción de esas habilidades como parte de su entorno inmediato y, para conocerlas, tienen que realizar un esfuerzo mayor para entenderlas, asimilarlas y utilizarlas de manera eficiente.

La república, pese a sus evidentes avances en cuanto a igualación de derechos individuales, ha reetnificado la dominación, dando lugar a un campo de competencias por la adquisición de la etnicidad legítima (el capital étnico) a fin de contribuir a los procesos de ascenso y enclasmamiento social.

El capital étnico hablaría entonces de dos dimensiones complementarias: por una parte, de prácticas culturales distintivas con rango de universalidad que eufemizarían y borrarían las huellas de las condiciones objetivas de su producción y control (lengua legítima, gustos y saberes



letrados legítimos, etc.); y por otra, de diferencias sociales objetivas que han adquirido el rango de diferencias somatizadas y que luego han borrado el origen de las luchas objetivas de la instauración de esas diferencias. El color de piel, el apellido notable con el que los colonizadores inicialmente explicitan simbólicamente su posición objetiva de conquistadores triunfantes con derecho a las riquezas, tierras e indios, convierten esta diferencia simbólica somatizada en una riqueza corporal cuya exhibición consagra simbólicamente su posición objetiva de fuerza y dominio.

La importancia objetiva en los procesos de enclasmiento social y sus posibilidades de conversión en otros capitales (por ejemplo económicos) se pueden apreciar en la propia estructura de las oportunidades económicas en el mercado laboral boliviano. Según una muestra trabajada por Jiménez Zamora, el 67 por ciento de los empleos más vulnerables y precarios lo ocupan indígenas, el 28 por ciento de los empleos semicalificados es para indígenas, en tanto que sólo el cuatro por ciento de los empleos calificados lo ocupan los indígenas.<sup>15</sup> Estos datos pueden ser interpretados como que abiertamente hay una discriminación de los ofertantes, calificados y semicalificados, indígenas, o bien que el número de indígenas con capacidad de ofrecer mano de obra calificada es inferior al de los mestizos castellano hablantes, que los indígenas calificados y semicalificados ya no se identifican con una identidad indígena o, por último, una sumatoria de dos o tres de estas consideraciones que dan lugar a este tipo de segmentación étnica del mercado de trabajo. En cualquiera de los casos, abierta o veladamente, la etnicidad indígena se presenta como objeto de sistemática exclusión y devaluación social.

La misma conclusión se puede adoptar de la revisión de la estructura de los ingresos laborales. Los migrantes no indígenas ganan tres veces más que los migrantes indígenas, en tanto que los indígenas, por lo general, recibirán sólo el treinta por ciento del salario de los trabajadores no indígenas por cumplir el mismo trabajo (en tanto que el trabajo de las mujeres no indígenas vale el sesenta por ciento del salario de los varones)<sup>16</sup>. En

---

15 E. Jiménez Zamora: "El costo de ser indígena en Bolivia: discriminación salarial versus segregación laboral", en *Revista de la Sociedad Boliviana de Economía Política*, volumen 1, La Paz, 2000.

16 *Ibid.*

términos esquemáticos, un indio “vale” la tercera parte de un varón mestizo castellano hablante y la mitad de una mujer mestiza castellano hablante.

Ahora bien, la república y la adquisición de derechos políticos individuales a partir de 1952 hasta el día de hoy, al menos formalmente, han disuelto el régimen colonial de división del trabajo, tanto económico como político; pero lo que no ha desaparecido, pues más que una medida administrativa es una estructura cognitiva de la realidad incorporada, es la representación racializada o etnificada del mundo, la naturalización de las diferencias y aptitudes sociales a partir de determinadas propiedades culturales, históricas geográficas o somáticas. La discriminación expresada racialmente, al menos en Bolivia, hoy no es ya sólo una invención estatal o tributaria; es, por sobre todo, un sentido común. Y en la medida en que se trata de una estructuración imaginada del mundo mediante la cual tanto dominantes como dominados se ven y ven a los demás en el mundo, tiene un papel efectivo de estructuración práctica de ese mundo.

### **Construcción nacional incompleta**

En Bolivia, es por demás evidente que pese a los profundos procesos de mestizaje cultural, aun no se ha podido construir la realidad de una comunidad nacional. En el país existen por lo menos treinta idiomas y/o dialectos<sup>17</sup> regionales, existen dos idiomas que son la lengua materna del 37 por ciento de la población (el aymara y el qheswa), en tanto que cerca del 54 por ciento se identifica con algún pueblo originario.<sup>18</sup> Y, en la medida en que cada idioma es toda una concepción del mundo, esta diversidad lingüística es también una diversidad cultural y simbólica. Si a ello sumamos que existen identidades culturales y nacionales más antiguas que la república, y que incluso hoy reclaman la soberanía política sobre territorios usurpados (el caso de la identidad aymara), es por demás claro que Bolivia es, en rigor, una coexistencia de varias nacionalidades y culturas regionales sobrepuestas o moderadamente articuladas. Sin embargo y pese a ello, el Estado es monolingüe y monocultural en términos de la

---

17 X. Albó: “Etnias y pueblos originarios”, en *Bolivia en el siglo XX*.

18 INE: *Censo nacional de población y vivienda 2001*; La Paz, 2002.

identidad cultural boliviana castellano hablante. Esto supone que sólo a través del idioma español la gente obtiene prerrogativas y posibilidades de ascenso en las diferentes estructuras de poder, tanto económico, político, judicial, militar como cultural del país. Pese a una presencia mayoritaria de procedencias culturales indígenas rural-urbanas, la “blanquitud” somática y cultural es un bien perseguido por todos los estratos sociales en la medida en que ella simboliza el ascenso social y se constituye en un plus simbólico que contribuye a ubicarse en una mejor posición en los procesos de enclasmiento y desclasamiento social.

Lo paradójico de todo esto es que esta construcción compulsiva de identidades étnicas delegadas o atribuidas (lo indígena) desde el mismo Estado, que permite la constitución de la blanquitud como capital acumulable y la indianitud como estigma devaluador, viene acompañada de un desconocimiento de la etnicidad como sujeto de derecho político, en una repetición de la clásica actitud de esquizofrenia de Estado, que promueve institucionalmente la inexistencia de identidades étnicas mayoritarias al mismo tiempo que reglamenta la exclusión étnica como medio de monopolización racificada de los poderes sociales.

En Bolivia hay por lo menos medio centenar de comunidades histórico-culturales con distintas características y posición jerárquica. La mayoría de estas comunidades culturales se halla en la zona oriental del país y demográficamente abarca desde unas decenas de familias hasta cerca de cien mil personas. En la zona occidental del país se hallan concentradas las dos más grandes comunidades histórico-culturales indígenas, los qheswa y aymara hablantes.

La primera, resultante de las migraciones indígenas y de políticas de colonización española que impusieron el idioma quechua en las antiguos ayllus aymaras, en sentido estricto constituye únicamente una comunidad lingüística y no tanto una identidad étnica con niveles de politización cohesionantes. Por lo general, esta comunidad lingüística, a pesar de tener un número cercano a los tres millones y medio de componentes, presenta altos grados de porosidad que la lleva en algunos casos a fusionarse rápidamente a otras estructuras culturales, especialmente urbano-mestizas, a agruparse en torno a identidades clasistas de tipo campesino o gremial y, en otros casos, a condensarse en microidentidades étnicas en torno a ayllus o federaciones de ayllus (los ayllus ubicados en Potosí y Chu-

quisaca). En cambio, la otra gran comunidad lingüística, la aymara, que abarca a un poco más de dos millones y medio de personas, presenta todos los componentes de una unidad étnica altamente cohesionada y politizada. A diferencia del resto de las identidades indígenas, la aymara ha creado desde décadas atrás elites culturales capaces de dar pie a estructuras discursivas con la fuerza de reinventar una historia autónoma que ancla en el pasado la búsqueda de un porvenir autónomo, un sistema de movilización sindical de masas en torno a estas creencias políticas y, recientemente, un liderazgo con capacidad de dar cuerpo político visible a la etnicidad. En términos históricos, la identidad aymara no sólo es la más antigua en el territorio boliviano sino que, por sobre todo, es la que más sistemáticamente ha creado una arquitectura de creencias, de discursos políticos centrados en el autogobierno, de proyectos y de fuerza de movilización en torno a esas demandas.<sup>19</sup> A diferencia del resto de las identidades culturales indígenas, es la que cuenta con una amplia elite intelectual constructora de un discurso étnico que a través de la red sindical ha sido apropiado por amplios sectores poblacionales, constituyéndose en la única identidad de tipo nacionalitario indígena en la actualidad.

Por último, tenemos la identidad cultural boliviana dominante, resultante de los 177 años de vida republicana, y que si bien inicialmente ha surgido como artificio político desde el Estado, hoy tiene un conjunto de hitos históricos culturales y populares que la hacen consistente y predominantemente urbana.

Todo esto no debe hacernos olvidar que, como toda identidad étnica, en Bolivia estamos ante identidades flexibles y, en casos extremos, contingentes a las cualidades del contexto, que avanzan o retroceden sus fronteras según los ciclos históricos de expansión económica y apertura de los espacios de poder gubernamental.

Esta pluralidad de comunidades lingüísticas y de identidades étnicas es portadora de diferentes configuraciones simbólicas, de visiones del mundo, de formas organizativas, de saberes y prácticas culturales y de

---

19 J. Hurtado: *El katarismo*, La Paz, Hisbol, 1985; A. García Linera: "La formación de la identidad nacional en el movimiento indígena-campesino aymara", en *Fe y Pueblo*, La Paz, 2003.

apegos territoriales. Sin embargo, la mayoría de estas referencias cognitivas y prácticas nunca ha sido integrada a la conformación del mundo simbólico y organizativo estatal legítimo, debido a que las estructuras de poder social se hallan bajo monopolio predominante de la identidad étnica boliviana; por lo que se puede decir que el Estado republicano es un Estado de tipo monoétnico o monocultural y, en tal sentido, excluyente y racista.

Esta monoculturalidad del Estado es visible cotidianamente cuando, por ejemplo, un estudiante que tuvo como lengua de hogar o de infancia el aymara o qheswa tendrá que incorporar entre los condicionantes estructurales para el éxito académico, junto con la disposición de tiempo y recursos culturales resultantes de su condición socioeconómica, la conquista de nuevas aptitudes lingüísticas, monopolizadas por los estudiantes castellano hablantes, ya que el idioma legítimo para la adquisición de los bienes educativos es el castellano. En este caso, el idioma de hogar es el punto de partida de una indianidad visibilizada, por tanto de un estigma que depreciará el conjunto de destrezas disponibles para las distintas competencias sociales. Algo similar sucede en gran parte de los ámbitos públicos (servicio militar, cargos administrativos, judicatura, acceso bancario, etc.), y no de forma minoritaria sino con poco más de la mitad de la población. En ciertos contextos, el apellido, la vestimenta y el color de piel pueden cumplir esta misma función devaluadora de la trayectoria social.

Es sabido que todo Estado necesita crear adherencias colectivas, sistemas de fines y valores comunes que permitan cohesionar imaginariamente a los distintos grupos sociales presentes en el ámbito de su influencia territorial. La escuela, el sistema de registros de nacimiento, de carnetización, de sufragio, los rituales públicos, el conjunto de símbolos cívicos, etc., crean esta base de filiación cultural que a la larga da lugar a una etnicidad estatalmente inventada. El problema de ello radica cuando esta monoetnización del Estado se hace seleccionando arbitrariamente un conjunto de aptitudes, de competencias y valores monopolizados por determinados grupos en detrimento de otros. Este problema se complejiza cuando estos componentes identitarios están bajo control predominante de sectores limitados o minoritarios de la población y peor aun cuando la adquisición de esos componentes de legitimación étnica es una em-

presa fallida o mutilada por la devaluación simbólica, estatalmente re-frendada, a la que son sometidas las personas que incursionan en estos procesos de desetnificación y reetnificación, que es precisamente lo que sucede en Bolivia.

Siendo un país de aproximadamente ocho millones de habitantes, en términos lingüísticos, poco más de cuatro millones tienen como idioma materno el aymara o quechua o son bilingües con el castellano. Sin embargo, ninguna repartición pública, ningún instituto de enseñanza superior ni ningún puesto de jerarquía económica, política o cultural tiene al idioma aymara o quechua como medio de comunicación oficial. El monolingüismo estatal, al tiempo de consagrar arbitrariamente un solo idioma como lengua de Estado, devalúa de facto a las otras lenguas como modo de acceso a los cargos públicos o como mecanismo de ascenso social urbano y, de manera velada, coacciona a los bilingües o monolingües aymaraquechua hablantes a abandonar sus idiomas, pues no están incluidos entre los bienes culturales legítimos.

El que cada vez haya más personas que hablen el castellano o combinen el castellano con otro idioma nativo no es ninguna "elección" fundada en el reconocimiento de las virtudes del mestizaje monoétnico del Estado; es un efecto de las relaciones de dominación étnica que han jerarquizado, con la fuerza del poder estatal, específicos bienes culturales en detrimento de otros.

Con ello, es fácilmente comprensible la negativa de varias comunidades campesinas indígenas a que la enseñanza en la escuela primaria sea bilingüe (castellano/ aymara, por ejemplo); se trata de un acto racional de cálculo de expectativas. Claro, ¿de qué sirve aprender a leer y escribir en aymara si ello no va a ser útil para adquirir empleos urbanos, ni para tramitar en reparticiones públicas ni acceder a una profesión reconocida? Por ello, la disminución de las personas que sólo hablan un idioma nativo junto con el crecimiento del bilingüismo o del bloque de personas que sólo hablan castellano no debe sorprender a nadie, ya que es el resultado directo de la coerción cultural y simbólica del Estado. Es fácil prever que las tasas de medición del bilingüismo e incluso del monolingüismo nativo crecerían notablemente si las estructuras de poder estatal de manera normativa y generalizada fueran bi o trilingües, como sucede en otros Estados modernos multiculturales y multinacionales.

## Un Estado multicultural

Ahora bien, ¿cómo modificar este desencuentro entre vida estatal y composición socioeconómica del país? La opción que aquí proponemos es que dejemos de simular modernidad política y homogeneidad cultural en una sociedad predominantemente premoderna, multicivilizatoria y pluricultural. Esto significa romper la esquizofrenia de unas elites que durante siglos han soñado con ser modernas y blancas, se copian instituciones y leyes modernas para aplicarlas en una sociedad en la que los indígenas son mayoría y la modernidad mercantil y organizativa es inexistente para más de la mitad de la población y lo seguirá siendo en las siguientes décadas.

La existencia fáctica de múltiples identidades étnicas en el país y la propia comprobación histórica de la gelatinosidad estatal que vive en permanente acecho de sistemas sociales débilmente integrados a un régimen de legitimidad normativa de largo aliento, obliga a asumir con seriedad y franqueza el debate en torno a las etnicidades, comunidades culturales y naciones sin Estado<sup>20</sup> como sujetos políticos y territoriales decisivos para la conformación y consagración de cualquier orden estatal duradero en el país.

Ante el reconocimiento de identidades étnicas, culturales y lingüísticas en la mayor parte de su territorio y abarcando la mayor parte de su población, hay varias opciones a emprender. La primera es negar o simular un reconocimiento de esta diversidad pero trazar políticas de extinción, ya sea mediante la exclusión coercitiva de esas identidades o por medio de su devaluación simbólica, que empujen a estrategias de autonegación étnica. En términos estrictos, ésta es la política estatal aplicada durante los últimos cien años, con algunas variantes “blandas” en la última década, pero cuyo resultado es una constante reconstitución de las identidades excluidas y el surgimiento de proyectos indianistas secesionistas respecto del Estado boliviano.

Otra opción es el potenciamiento de proyectos de autonomía nacional indígena que pudieran dar lugar a la formación de nuevos Estados de composición mayoritaria indígena. Es el caso, por ejemplo, de los aymara

---

20 M. Guibernau: *Los nacionalismos*, Barcelona, Ariel, 1996.

hablantes, que son la comunidad cultural que mayor trabajo de politización étnica ha emprendido en las últimas décadas, dando lugar a un cuerpo político nacionalitario, además de presentar una potencial densidad demográfica como para volver viable esta propuesta de autodeterminación política. Este tipo de programas políticos ha comenzado a revitalizarse en los últimos años, especialmente en la zona aymara, y marca una pauta de diferenciación radical con el resto de los movimientos indígenas del continente. Esta ruta no debiera extrañarnos pues, en el fondo, una nacionalidad es una etnicidad desterritorializada o, si se prefiere, una nación es una etnia exitosamente identificada con un territorio<sup>21</sup> a través de la conformación de un régimen político de soberanía estatal sobre la misma. La diferencia entre una etnia y una nación únicamente radica en que la última ha emprendido un proceso de estructuración de una comunidad política institucionalizada por medio de un régimen de Estado. Cuando una etnia se autonomiza de un sistema de dominación deviene en nación, y el conjunto de luchas y reclamos indígenas desplegados en las últimas décadas por el pueblo aymara coloca a éste como candidato potencial a constituirse en identidad nacional-estatal.

Una tercera opción, probablemente más viable que la anterior, sería la de diseñar una nueva estructura estatal capaz de integrar en todo el armazón institucional, en la distribución de poderes y en normatividad la diversidad étnico-cultural mediante un diseño de descentralización basado en modalidades flexibles de autonomías regionales según comunidad lingüística y cultural.

Para ello, las distintas experiencias internacionales y la teoría política brindan una serie de experiencias y reflexiones que conviene sintetizar de manera breve para articularlas a la lógica del lugar, en este caso al conjunto de potencialidades y disponibilidades sociales presentes en la realidad boliviana.

A principios del siglo XX, el debate en torno a los derechos políticos y territoriales de las identidades culturales, pueblos, etnias o construcciones nacionales sin estado ("*stateless nation-building*")<sup>22</sup> fue abordado en torno

---

21 T. Oommen: *Citizenship, nationality and ethnicity*, Cambridge, 1997.

22 M. Keating, "Naciones sin Estado. Nacionalismo minoritario en la era global", en Requejo (coord.): *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002.



a la necesidad, o no, de la autodeterminación estatal de los pueblos o naciones que así lo deseen. Los mayores aportes en este terreno vinieron del lado del pensamiento socialista,<sup>23</sup> aunque también por el lado del pensamiento liberal hubo aportes similares. I. Wallerstein ha mostrado que la política de los presidentes norteamericanos Woodrow Wilson y Roosevelt de apoyar la autodeterminación de las naciones, en los Balcanes y en Rusia, era la aplicación del principio liberal del sufragio individual al ámbito de la soberanía estatal en la organización política mundial.<sup>24</sup>

En los setenta y ochenta, el debate en teoría política ha sido entablado entre liberales y comunitaristas. En esta etapa, los liberales se oponían a los derechos de las naciones o minorías oprimidas, pues desviaba la atención de la autonomía individual considerada como central al momento de decidir su bienestar;<sup>25</sup> en tanto que los comunitaristas veían los derechos de las “minorías” como una manera de proteger una forma de vida en común que está por encima de la elección individual.<sup>26</sup>

En los últimos años ha habido una proliferación de la discusión en torno a los derechos de las naciones y etnicidades sin Estado, tanto en el ámbito de la construcción institucional pluralista como en el de la reflexión filosófica sobre el alcance y justicia de esos derechos.<sup>27</sup>

Charles Taylor, cuestionando la existencia de Estados etnoculturales neutrales que brindarían a las distintas percepciones culturales el mismo ambiente para su despliegue, considera que el reconocimiento de derechos a comunidades culturales diferenciadas permite la satisfacción de una necesidad de visibilización social que, lejos de oponerse a las libertades

---

23 O. Bauer: *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, México, Siglo XXI, 1979; V. Lenin: *Sobre el derecho de las naciones a la autodeterminación*, en *Obras completas*, México, Allende, tomo XVIII, 1982; R. Luxemburgo: “La cuestión nacional y la autonomía”, en *Cuadernos de pasado y presente*, México, N° 81, Siglo XXI, 1979; K. Kautsky, “La nacionalidad moderna” en *Cuadernos de pasado y presente*, N° 73, México, Siglo XXI, 1978.

24 I. Wallerstein: *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI, 1996.

25 J. Narveson: “Collective rights”, en *Canadian Journal of law and jurisprudence*, año 4, N° 2, 1991.

26 D. Johnston: “Native rights as collective rights”, en *Canadian Journal of law and jurisprudence*, año 2, N° 1, 1989.

27 W. Pfaff: *The wrath of nation: civilization and the furies of nationalism*, Nueva York, Simon and Schuster, 1993.

individuales reconocidas a todos, crea una base sólida y equitativa de ejercicio de esas libertades.<sup>28</sup> Kymlicka, presuponiendo que estas entidades culturales no exigen derechos que las proteja de la modernidad y, por el contrario, demandan su acceso a instituciones liberales, considera que los derechos colectivos demandados promueven en su seno la extensión de valores liberales, con lo que desde el punto de vista de la filosofía liberal no habría razón alguna para oponerse a estos derechos colectivos.<sup>29</sup> Es más, considera que aquellas comunidades culturales que se enfrentan a desventajas respecto a la preservación de su cultura, ubican a los individuos que las componen en una situación desventajosa que rompe el principio de igualdad de la convivencia democrática, por lo que, para preservar ese principio de igualdad, es necesario el reconocimiento de derechos colectivos especiales que permitan equilibrar sus competencias y posibilidades de vida con el resto de las personas de la sociedad.<sup>30</sup>

Hay quienes consideran que el reconocimiento de los derechos de las identidades culturales y étnicas “minoritarias” es un planteamiento retrógrado,<sup>31</sup> en tanto que hay liberales que consideran que el reconocimiento de esos derechos colectivos fomenta la desagregación social que puede dar lugar a una espiral de competencias mutuas y enfrentamientos entre distintas “etnicidades”.<sup>32</sup> Sin embargo, como lo ha mostrado Kymlicka en un trabajo reciente, existen evidencias de que, por el contrario, el reconocimiento de autogobierno a las minorías nacionales ayuda a la estabilidad y cohesión de los Estados.<sup>33</sup>

En América Latina, el debate en torno a los derechos de los pueblos indígenas ha sido extenso y permanentemente vinculado a la acción de los Estados o de movimientos sociales y políticos indígenas. Dejando de lado la lectura estatal indigenista de corte integracionista de los años 40 y

---

28 Ch. Taylor: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE, 1993; también: “Valores compartidos y divergentes”, en Fossas-Requejo (ed.): *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Trotta, 1999.

29 W. Kymlicka: *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós, 1996.

30 W. Kymlicka: *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

31 R. Dahrendorf: “Preserving prosperity”, en *New statesman and society*, 13/29, 1995.

32 C. Ward: “The limits of liberal republicanism”, en *Columbia law review*, 91/3, 1991.

33 W. Kymlicka: “El nuevo debate sobre el derecho de las minorías” en Requejo (coord.): *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002.

50,<sup>34</sup> las distintas interpretaciones propuestas desde los años 70, a raíz de un resurgimiento de movimientos sociales y políticos indígenas, han ido desde la reivindicación de gobiernos indios “antioccidentales”, pasando por encima de muchas de las fronteras estatales republicanas,<sup>35</sup> por el reconocimiento de derechos comunitarios locales y la formación de autonomías regionales con mayores o menores grados de autodeterminación.<sup>36</sup>

A raíz del levantamiento indígena de Chiapas, la discusión política y teórica respecto a los regímenes de autonomía ha adquirido una madurez considerable. Debido a la complejidad de la diversidad étnica en México, pero también a su ya reducido porcentaje de indígenas con relación a la totalidad de la población mexicana, estas lecturas han hecho más hincapié en los derechos de las minorías étnicas<sup>37</sup> que en los derechos de mayorías nacionales sin Estado. Parte de este debate y de sus aportes los retomaré posteriormente.

En términos generales, el reconocimiento político de identidades culturales o nacionales diferenciadas dentro de un Estado puede asumir una escala de grados en cuanto a densidad y altura. En el caso de la altura, los derechos políticos pueden simplemente quedarse en el ámbito local, comunal, o abarcar dimensiones meso o regionales y, por último alcanzar a la propia estructura macro o superior de la gestión estatal (ejecutivo, parlamento, corte superior). Hasta dónde se alcance el reconocimiento de derechos de las nacionalidades dependerá de la fuerza de su cohesión política interna, de la apertura del Estado y las expectativas democratizadoras del resto de las colectividades sociales existentes dentro del Estado.

En cuanto a la densidad de derechos, éstos pueden ir desde el reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra y recursos naturales hasta derechos territoriales y soberanías políticas pactadas sobre determinados recursos. Igualmente, pueden abarcar el reconocimiento contingente

---

34 Aguirre Beltrán: *Formas de gobierno indígena*, México, FCE, 1991.

35 Fausto Reinaga: *La revolución india*, La Paz, 1980; J. Alcina (comp.): *Indianismo e indigenismo en América*, España, Alianza, 1990.

36 H. Díaz Polanco: *La cuestión étnico-nacional*, México, Línea, 1985; *Autonomía regional, la autodeterminación de los pueblos*, México, Siglo XXI, 1991; L. Bate: *Cultura, clases y cuestión étnico-nacional*, México, Juan Pablo, 1984; Héctor Díaz Polanco / Consuelo Sánchez: *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, 2003.

37 Héctor Díaz / Consuelo Sánchez, *op. cit.*; *Revista Chiapas*, N° 11, México, 2001.

de la presencia de miembros de las culturas excluidas en algún nivel del aparato de Estado hasta la construcción de una “cultura societaria”, entendida como una cultura territorialmente concentrada, basada en un idioma compartido que es usado en las instituciones políticas y sociales, tanto en la vida pública como privada (gobierno, escuelas, derecho, economía, empleos públicos, medios de comunicación).<sup>38</sup>

En términos generales, la ciudadanía es la integración de una persona como miembro competente de una comunidad política a través de un conjunto de prácticas jurídicas, económicas y políticas definidas como derechos.<sup>39</sup> Esto supone la existencia de un conjunto de fines y valores comunes capaces de constituir de manera duradera una comunidad política que por lo general es fruto de procesos de homogeneización económica en torno a economías sólidas de tipo industrial y de mercado, además de dilatados procedimientos de integración cultural. En sociedades multiétnicas o multinacionales, la comunidad política sólo se puede construir mediante mecanismos que, sin eliminar la *particularidad cultural* de las personas, haga que éstas tengan las mismas oportunidades y derechos para constituir parte de la institucionalidad política. Para permitir eso, algunos autores han propuesto el ejercicio de una *ciudadanía diferenciada*<sup>40</sup> que da lugar al ejercicio de derechos políticos plenos en tanto se pertenece a una determinada comunidad étnico-cultural o nacional dentro del propio Estado. De esta manera, las identidades étnico-nacionales excluidas contarían con medios institucionales que garantizarían su representación, en tanto identidades

---

38 Kymlicka, *op. cit.*, 2002.

39 Sobre el tema de ciudadanía se puede revisar T. H. Marshall, T. Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, España, Alianza editorial, 1998; J. Habermas: “Ciudadanía e identidad nacional”, en *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998; Ch. Tilly (ed.): *Citizenship, identity and social history*, International Review of Social History, Nueva York, 1996; D. Held: “Between state and civil society: citizenship”, en G. Andrews: *Citizenship*, Londres, Lawrence y Wishart, 1995; Varios: *Ciudadanía, el debate contemporáneo*, La Política, Paidós, 1996; *Revista Metapolítica*, N° 15, México, 2000.

40 M. Young: *Justice and the politics of difference*, Princeton, U. Princeton Press, 1990; Ch. Taylor: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE, 1993; W. Kymlicka: *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996; G. Baumann: *El enigma multicultural*, España, Paidós, 2001; L. Villoro: *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, 1998. Para una crítica ligera de estas interpretaciones ver G. Sartori: *La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus, 2001.

culturales, en las instituciones políticas, incluida su capacidad de veto colectivo frente a cualquier decisión que afecte a la comunidad étnica.

La comunidad política como lugar de ciudadanía sería entonces un proceso de construcción colectiva en el que las diversas identidades étnicas excluidas estarían reconocidas en sus prerrogativas y poderes como colectividades. Esta ciudadanía diferenciada puede asumir varias formas, como el Estado autonómico o el Estado multinacional.

En el caso boliviano, la existencia de dos grandes comunidades lingüísticas (aymara y qheswa), una de ellas con elevados grados de politización nacionalitaria (la aymara), además de la existencia de varias decenas de comunidades lingüísticas y culturales menores, habla de la existencia de una multiplicidad de comunidades culturales portadoras de fines y valores diferenciados de la identidad nacional dominante y mayoritaria (la boliviana). Esta complejidad multicultural del país, sin embargo, no es recogida por las estructuras administrativas del Estado, que se mantienen monoculturales, monolingüísticas y monoétnicas, limitando radicalmente el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos democráticos.

Un modo de iniciar la resolución de este desencuentro entre pluralidad cultural de la sociedad y monopolización étnica del Estado que reproduce discriminación y dominación colonial reside precisamente en emprender procesos de reconocimiento asimétrico, diferenciados de identidades nacionales y étnicas, a escala macro y regional. Claro, en el caso de Bolivia, no toda comunidad cultural distinta a la boliviana es nacional; existen identidades culturales menores y menos politizadas, especialmente en el oriente del país, cuyo reconocimiento político estatal pasa por procedimientos organizativos distintos a aquellas comunidades culturales nacionales, como la aymara, que requieren una modificación sustancial de la estructura organizativa general del Estado.

De lo que se trata entonces es de garantizar, mediante una concepción pactista del poder, la convivencia mediante la articulación de la pluralidad en una unidad política común de una sociedad diferencial, esto es que tiene comunidades nacionales y otras que no lo son. El primer paso para ello es el otorgamiento de *autonomías regionales por comunidad lingüística* con distintos grados de autogobierno político, dependiendo de la densidad política y extensión de las identidades culturales demandantes.

Sólo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo, ya que el autogobierno permite estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar y sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en una homogeneidad lingüística.

En regiones indígenas campesinas del altiplano, los valles y el trópico existe de facto esta estructura de ciertas formas de autogobierno local en el ámbito de comunidades y sindicatos agrarios o de varias comunidades<sup>41</sup> desde mucho antes de que existiera la república de Bolivia. Pero lo que no existe es una estructura de autogobierno en el ámbito superior entre varias comunidades o entre todas las cientos o miles de comunidades y barrios urbanos que son partícipes de una gran comunidad lingüística y cultural; de tal forma que cuando los miembros de estas comunidades culturales se vinculan con los distintos aparatos gubernamentales de gestión económica, educativa, administrativa, policial o militar, lo tienen que hacer mediante el abandono de sus saberes culturales (lingüísticos, orales, etc.) y el uso obligado del idioma, los saberes y los hábitos, ambiguamente aprendidos, de la identidad cultural dominante que regula la gestión estatal. Es el caso de cualquier comunario o vecino de barrio aymara o qheswa hablante que para tramitar un registro de propiedad tiene que utilizar el castellano como exclusivo idioma para hacer conocer su petición, para redactar los memoriales y obtener la legalidad de su derecho propietario. La misma esquizofrenia lingüística y cultural la tiene que vivir diariamente cualquier persona que tenga como idioma materno algún idioma indígena; ya sea el padre de familia ante el director o profesor de escuela, el vendedor urbano en la alcaldía, el dirigente sindical ante el servicio de caminos, la comerciante ante la aduana, el estudiante ante el profesor universitario, la vecina ante los empleados de cobro de servicios de luz o agua.

En todo ello hay que reconocer que la participación popular ha permitido, no tanto por intención propia sino por empuje de las propias co-

---

41 W. Carter-Mamani: *Irpa chico; individuo y comunidad en la cultura aymara*, La Paz, Juventud, 1982; S. Rivera: *Ayllus y proyectos de desarrollo en el Norte de Potosí*, La Paz, Aruwiyiri, 1993.

comunidades, que varias alcaldías modifiquen parcialmente los usos lingüísticos en la gestión administrativa. Es posible observar que por la organización política de los sindicatos campesinos, algunos alcaldes y personal administrativo hablan idiomas indígenas en su vinculación con los electores de la zona y en algunos casos están sometidos a formas de control social practicadas por las comunidades indígenas.<sup>42</sup> Sin embargo, en todos estos casos simplemente se puede hablar de formas de autogobierno municipal de baja intensidad, en la medida en que estas autoridades sólo tienen competencias municipales, mientras que lo decisivo está delimitado y decidido desde el gobierno central monopolizado por colectividades monoétnicas dominantes. Esto ayudaría a explicitar por qué, pese a los logros de la municipalización del territorio boliviano, al copamiento de algunas alcaldías por comunidades indígenas y a la propia formación de municipios indígenas,<sup>43</sup> éstos no han podido conformar un campo de competencias culturales y políticas en torno a una homogeneidad lingüística indígena. Claro, si de lo que se trata es simplemente de ejecutar las directrices normativas decididas por colectividades mestizas castellano hablantes; el resto de las competencias gubernamentales, tanto en el ámbito local, regional y superior, está basado en el uso del idioma castellano. De este modo, el idioma indígena no es más que un idioma de uso meramente local y privado, sin opciones de viabilizar ascenso social y ciudadanía plena. La introducción de idiomas indígenas en algunos despachos de atención gubernamental o de servicios no solucionaría el problema, pues continuaría siendo un idioma oficialmente marginal porque sigue sin asumir el rango de idioma oficialmente practicado; esto es, de ejercicio pleno de ciudadanía, de ascenso social y de competencia para las jerarquías públicas legítimas.

El reconocimiento de formas de autogobierno en territorios delimitados por comunidad idiomática sería un tipo de *jura singularia* (derecho particular) que permitiría de manera inmediata la creación de un campo de competencias y acumulación de capitales políticos, culturales, econó-

---

42 J. Blanes: *Mallkus y alcaldes*, La Paz, PIEB/CEBEM, 2000; X. Albó: *Ojotas en el poder local*, La Paz, CIPCA/HISBOL, 1999.

43 D. Pacheco: "Tierra, territorio y productividad" en *Visiones y contextos*, La Paz, COSUDE/AIPE/DRU, 2002.

micos, escolares y burocráticos sobre la base de una homogeneidad lingüística que revalorizaría y legitimaría estatalmente los distintos idiomas indígenas. Con ello se pondría en pie una “cultura societaria”; esto es, una cultura territorialmente concentrada, basada en una lengua compartida que es usada en un amplio abanico de instituciones sociales tanto de la vida pública como privada (educación, gobierno, economía, medios de comunicación, tributaciones, etc.). La importancia de la construcción de estas culturas societarias radica en que, sin promover secesiones,<sup>44</sup> se reconoce a las comunidades culturales como distintas a la hasta hoy dominante y el mismo derecho que ésta practicó en su proceso de construcción nacional, pues toda nación estatal es en sentido estricto una cultura societaria.<sup>45</sup>

Ahora bien, en cuanto a las características del autogobierno de las comunidades culturales y/o lingüísticas, éste puede variar según la extensión territorial de la identidad cultural, la densidad demográfica y los grados de politización étnica y nacionalitaria que han atravesado las distintas colectividades. En el caso de identidades étnicas reducidas, un nivel mínimo de autogobierno regional capaz de garantizar el desarrollo de la cultura, la ciudadanía multicultural y el ejercicio democrático de derechos políticos diferenciados susceptibles de quebrar la exclusión actual tendría que reconocer:

- a) El derecho de los pueblos indígenas, y no solamente de las comunidades, a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano.<sup>46</sup> Esto supone la posibilidad de que varias comunidades indígenas, ayllus o identidades étnicas mayores, por

---

44 Sobre el derecho a la secesión ver W. Norman: “Secesión y democracia”, en *Democracia y pluralismo nacional*.

45 Ejemplos de estas formas de autonomía por comunidad cultural en territorios especiales existen en Finlandia, en la región de los Asland; en Cataluña y el País Vasco, en España; en las islas Azores y Madeira, en Portugal, y próximamente en Inglaterra con los territorios de Irlanda del Norte y Escocia. Sobre esto ver Eliseo Aja: *El Estado autonómico*, España, Alianza, 1999.

46 Sobre el amplio debate en torno a la ambigüedad de la declaración de la OIT y del grupo de trabajo de la ONU en torno al reconocimiento del derecho de los “pueblos” a la autodeterminación, ver B. Clavero: *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI, 1994.



- ejemplo laymes y qakachacas, se confederen para dar lugar a una región autonómica<sup>47</sup> con autogobierno indígena regional de composición monoétnica o pluriétnica.
- b) Elección de autoridades ejecutivas y formación de estructuras de deliberación regional por las comunidades culturales resultantes de la federación de pueblos y etnias indígenas. Las federaciones provinciales, las federaciones de ayllus con sus sistemas de cabildo o sistemas alternativos de elección individual de representantes, podrían cumplir este papel de gobierno regional mínimo.
  - c) Preservación del principio de proporcionalidad y representación étnica equilibrada en la formación de los gobiernos regionales autonómicos, a fin de impedir la sobreposición de un grupo étnico o una comunidad lingüística sobre otra.
  - d) Integración de los habitantes no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica, como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional.
  - e) Jurisdicción territorial de la autonomía con competencias administrativas negociadas con el Estado en el ámbito educativo, judicial, titulación agraria, manejo y protección de recursos naturales (agua, bosques, flora, fauna, recursos minerales e hidrocarburos). Esto supone una redefinición del sentido de la territorialidad a fin de articular la soberanía estatal con los derechos de propiedad y soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.
  - f) Acceso a fondos del Estado bajo los principios de la equidad y la solidaridad a fin de que las regiones más empobrecidas, por las exacciones y exclusiones precedentes, puedan participar del bien común estatalmente regulado.
  - g) Participación de las regiones autónomas basadas en comunidades culturales y/o lingüísticas en las instancias de decisión general o supe-

---

47 Usamos el concepto de autonomía en el sentido de potestad atribuida en ordenamientos jurídicos estatales a determinadas entidades territoriales para darse a sí mismas normas con rango de ley, aunque de manera subordinada a un sistema jurídico y normativo superior en cuya elaboración también participan. Al respecto se puede revisar M. S. Giannini: "Autonomia", en *Revista Trimestrale del diritto Pubblico*, año 1, Milán, Giuffrè, 1951.

rior. La redistribución de las diputaciones uninominales para dar lugar a distritaciones en función de regiones autonómicas y comunidades étnico-culturales podría permitir precisamente esta articulación entre lo micro y lo macro de la organización multicultural del Estado.<sup>48</sup>

Esta forma de autonomía regional podría ser implementada entre comunidades culturales y lingüísticas relativamente pequeñas, como las del oriente, entre comunidades lingüísticas o étnicas diferenciadas pero que juntas pueden lograr levantar una región autonómica más sólida; pero también entre identidades étnicas más o menos compactas, como las existentes en el norte de Potosí y Chuquisaca, o entre varias identidades étnicas diferenciadas pero poseedoras de un mismo idioma, como el caso de las comunidades culturales qheswa hablantes, que a pesar de compartir una misma base lingüística presentan una diversidad identitaria muchas veces irreductible.

Pero simultáneamente existe al menos una comunidad lingüística y cultural de dimensión y cualidad nacional, la aymara, cuyo proceso de politización interna y cohesión nacionalitaria exige una estructura de autogobierno autonómico más complejo.

Por la historia de construcción nacional aymara,<sup>49</sup> por la formación de una narrativa autonomista política de largo aliento, por la consolidación de una elite nacionalista de gran capacidad de irradiación discursiva, por

---

48 Sobre el origen de algunos de estos puntos revisar el extenso debate sobre autonomías indígenas suscitadas en México a raíz del levantamiento zapatista. En particular revisar *Postura del EZLN para la plenaria resolutive de las partes* (tema I: "Derechos y cultura indígena"), San Andrés, México, enero de 1996, ms.; "Resultados de la consulta a las bases zapatistas sobre la mesa I de derechos y cultura indígena. "Comunicado de febrero de 1996", en *Convergencia Socialista*, año 1, N° 1, julio-agosto de 1997; "Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviaran a las instancias de debate y decisión nacional, correspondiente al punto 1.5 de las reglas de procedimiento", San Andrés, 16 de febrero de 1996, ms.; "La autonomía como nueva relación entre los pueblos indios y la sociedad nacional", *Hojarasca*, N° 38 y 39, México, 1994; "Comparación entre la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa y presentada por el ejecutivo y las reformas aprobadas por el congreso de la Unión", en *Chiapas*, N° 11, México, 2001; H. Diaz-Polanco / C. Sánchez: *México diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002.

49 F. Patzy: *Insurgencia y sumisión*, La Paz, Comuna, 1999; A. García Linera: "La formación de la identidad nacional en el movimiento indígena-campesino aymara", en *Fe y Pueblo*, La Paz, 2003.

la persistencia y expansión de sus repertorios culturales y su propio peso demográfico altamente politizado a través de estructuras de acción colectiva como la CSUTCB y los partidos indianistas (PI, MITKAs, MRTKs y el más exitoso: el MIP), la demanda de reconocimiento político de esta comunidad nacional requeriría al menos los siguientes puntos de caracterización del autogobierno de la autonomía regional por comunidad lingüística:

- a) El derecho de la nacionalidad aymara, no solamente de comunidades, a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano.
- b) Reconocimiento constitucional de la autonomía regional por comunidad lingüística, a fin de garantizar por encima de la coyuntura este reconocimiento de la igualdad de las culturas en el Estado. Toda reforma de la constitución requerirá ineludiblemente la participación y aprobación mayoritaria de la región autónoma. A su vez, la región autónoma gozará de su propio régimen normativo constitucional considerado como norma básica de la región autónoma, aunque de rango inmediatamente inferior a la constitución de la comunidad política del Estado boliviano.
- c) Una cámara legislativa nacional aymara de entre cuyos miembros es elegido el ejecutivo del régimen autónomo. Esta asamblea ejerce sus funciones sobre la jurisdicción territorial continua en la zona aymara hablante (urbana-rural), es elegida directamente por los propios miembros de la comunidad cultural y únicamente es responsable ante ellos.
- d) Gobierno autónomo con competencias políticas totales en el sistema educativo primario y superior, administración pública, titulación de tierras, medios de comunicación, impuestos, vivienda, obras públicas, turismo, comercio, industria, transporte, vivienda, comercio interior, medio ambiente, derecho civil, policía<sup>50</sup> y recursos naturales (agua, bosques, flora, fauna, recursos minerales e hidrocarbúricos). Temas

---

50 En el caso de Alemania, el ochenta por ciento del personal policial depende de los Lander o regiones autónomas, en tanto que sólo el veinte por ciento está a cargo del Estado federal. En el caso de Cataluña y el País Vasco, en España, las policías autonómicas tienden a convertirse en las únicas policías con competencia sobre la seguridad ciudadana en la región autónoma, con excepción del control de los servicios supracomunitarios como las fronteras, aeropuertos, etc., donde existe una policía estatal con competencias especiales. Al respecto ver E. Aja, *op. cit.*

como la legislación laboral, propiedad intelectual e industrial y la legislación mercantil pueden ser competencias compartidas entre la comunidad autónoma y el Estado.<sup>51</sup> Como en el caso anterior, esto supone una redefinición del sentido de la territorialidad a fin de articular la soberanía estatal con los derechos de propiedad y soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.

- e) Financiamiento estable y previsible para el funcionamiento del régimen autónomo. Se puede lograr esto a través de la fijación de la recaudación de determinados impuestos en el ámbito de la región autónoma más la aplicación del principio de la equidad y la solidaridad estatal por medio de la transferencia condicionada e incondicionada de recursos del Estado para el funcionamiento regular de la administración autonómica.
- f) Integración de las minorías no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica aymara como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional. Reconocimiento de derechos de minorías culturales a las comunidades culturales no aymara hablantes, con posibilidad de acceder a sistemas de educación que preserven su identidad cultural. En el caso del área metropolitana de La Paz, que se halla como enclave en medio de una territorialidad cultural aymara hablante, ésta puede ser objeto de un doble tratamiento. Por una parte, el reconocimiento de un estatuto especial como *región territorial autónoma*, como la ciudad de Bruselas en Bélgica,<sup>52</sup> con un estatuto bilingüe en la construcción del autogobierno, de tal forma que la composición de la cámara legislativa sea proporcional al número de miembros de la sociedad adscritos a la comunidad lingüística aymara y a la comunidad lingüística castellano hablante; esta proporción también debería mantenerse en el ejecutivo regional, con excepción del presidente regional. Esto permitiría una distribución de la administración de las competencias regionales de la ciudad por adscripción cultural y lingüística. Otra opción es que la ciudad de La Paz

---

51 E. Aja, *op. cit.*

52 M. Caminal: *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, España, 2002; también ver P. Peeters: "Federalismo: una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado federal", en E. Fossas-F. Requejo: *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Trotta, 1999.

y los miembros de las zonas aledañas que así lo deseen por afinidad cultural se mantengan como parte discontinua de la comunidad cultural castellano hablante bajo el estatuto de un régimen municipal similar al de hoy, como el resto de las ciudades y zonas agrarias que no se reconocen como partícipes de identidades culturales indígenas.

Este conjunto de reglas mínimas permitiría una inmediata revaloración de las culturas indígenas, una ampliación democrática de la participación social en las estructuras de poder estatal y, lo más sustancial, una igualdad política de las culturas mediante una justa etnización positiva de determinadas estructuras estatales. De este modo, el idioma y la cultura aymara encontrarían un sistema de instituciones públicas que les garantizaría su desarrollo, que sancionaría positivamente su utilización pública y privada, además de formar un esquema regional-nacional de legitimación económico-administrativa para su conocimiento y utilización.

En sentido estricto, se trataría de la consagración de un espacio social de gran escala que garantizaría un régimen de aptitudes, competencias y acumulaciones de distintos tipos de capital<sup>53</sup> (económico, político, cultural, social, estatal, sindical, etc.) asentados en una homogeneidad lingüística y cultural. En otros términos, se asentaría la formación de una cultura societaria aymara con las mismas condiciones de desarrollo político normativo que la cultura societaria mestiza castellano hablante.

Dependiendo de los grados de integración y politización étnica de las identidades culturales qheswa hablantes, teóricamente es posible pensar en la formación de un segundo gobierno autónomico a gran escala basado en la comunidad lingüística indígena más extendida del país, como es precisamente la qheswa.

Pero para que estas formas de autogobierno indígena en el ámbito local, regional o nacional no generen procesos centrífugos que habiliten tendencias separacionistas del Estado boliviano y, además, para completar la desmonopolización étnica de la estructura macro o general del Estado boliviano a fin de consolidar el reconocimiento a escala superior de las comunidades culturales y regiones lingüísticas indígenas, se requiere simultáneamente a estos procesos de construcción autonómica una redis-

---

53 P. Bourdieu: *La distinción*, Taurus, España, 1998.

tribución de competencias entre el Estado y el gobierno autonómico y una presencia real y proporcional de las comunidades culturales indígenas en la composición del sistema de instituciones y poderes que regulan la comunidad política superior del Estado boliviano. En el caso de la comunidad nacional aymara, esto se podría cumplir mediante:

- a) Reforma del Estado boliviano a fin de establecer democráticamente su unidad preservando la diversidad político-cultural mediante la integración constitucional de comunidades políticas indígenas regionales en una nueva comunidad política superior, en la que el poder se halla compartido y dividido entre un gobierno general con responsabilidades nacionales y unos gobiernos constituyentes que disponen de responsabilidades regionales o subnacionales. Esto supone, por tanto, dos ámbitos de gobierno articulados verticalmente: el estatal y el autonómico. En caso de conformarse autonomías departamentales en las zonas castellano hablantes, recogiendo la reconfiguración territorial del Estado producida por las autonomías indígenas, estos regímenes de gobierno departamental podrían igualmente quedar vinculados en este nuevo ordenamiento vertical de los poderes del Estado boliviano.
- b) Representación y participación de la comunidad autonómica en los entes de gobierno general del Estado, tanto en la cámara alta, cámara baja como en los ministerios.
- c) En el caso de la cámara baja, compuesta por representantes de toda la “nación o comunidad política general” y con competencias sobre el gobierno del Estado, presencia numérica de diputados aymaras en función del porcentaje que representan los aymaras respecto al total de los habitantes de Bolivia, aproximadamente del veinticinco al treinta por ciento, lo que implicaría el control del veinticinco al treinta por ciento de las diputaciones de todo el Parlamento. En el caso de otras comunidades autonómicas indígenas, como las del oriente, es posible establecer el criterio de sobrerrepresentación a fin de potenciar la presencia de comunidades culturales pequeñas.<sup>54</sup>

---

54 A. Lijphart: *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1998; del mismo autor: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.

- d) En el caso de la cámara alta, que representa a los departamentos, igual presencia proporcional de los gobiernos autonómicos con criterios de igualdad y simetría institucional. En ambos casos, tanto de la cámara baja como de la cámara alta, es posible establecer criterios de “doble mandato”,<sup>55</sup> de tal manera que algunos de los parlamentarios elegidos para el Parlamento autonómico estén también presentes de manera directa en el Parlamento estatal.
- e) En el caso del ejecutivo del Estado, presencia proporcional de las principales comunidades lingüísticas (castellana, aymara y qheswa) en la composición del gabinete, a fin de llevar hasta la propia cabeza del ejecutivo la diversidad lingüística del país y el equilibrio de prerrogativas de las comunidades lingüísticas más importantes. Esto, ciertamente, no anula la competencia partidaria, pero obliga al mismo sistema partidario a multiculturalizarse o a establecer alianzas partidarias multiculturales a fin de poder gobernar.

De lo que se trata en el fondo es de conformar culturalmente un tipo de gobierno consociacional (consociación con consenso),<sup>56</sup> o de tipo federativo plurinacional devolutivo,<sup>57</sup> capaz de articular una representación equilibrada de todas las culturas y comunidades lingüísticas en el diseño institucional, tanto en el núcleo del Estado como en los espacios de gobierno local y regional. De esta manera, el espacio de reconocimiento, de valoración y legitimidad social de los idiomas indígenas más importantes ampliará su radio oficial de reconocimiento y, por tanto, su aptitud para utilizarlos como idiomas estatalmente legítimos; esto es, como capital lingüístico apto para alcanzar puestos en la administración pública, en gestión de gobierno central, en la dirección económica del país, etc. Este diseño estatal, en los hechos, pudiera también ser complementario a las formas de descentralización política sobre bases de identidad territorial (los departamentos).

La posibilidad de estructurar los sistemas de gobierno general a partir de la distribución proporcional de los cargos por comunidad lingüística

---

55 W. Pas: “La estructura asimétrica del federalismo belga”, en *Asimetría federal*.

56 A Lijphart: *Modelos de democracia*.

57 Caminal, *op. cit.*

ca rompe la monoculturalidad del actual Estado boliviano y amplía en el ámbito de la estructura estatal superior la validez de los idiomas indígenas principales, posibilitando así la igualdad política de las culturas y los idiomas que se convierten, por igual, en dispositivos paralelos y equilibrados de ascenso social y ciudadanía.

Por último, esta igualdad político-administrativa del idioma castellano con los idiomas aymara y qheswa inicia el proceso estructural de disolución de la herencia colonial que había hecho de la etnicidad un capital; de tal manera que los enclavamientos sociales, el acceso a bienes, la oferta de fuerza de trabajo y las posibilidades de acceder a cargos de poder general dejan de tener al idioma o la cultura (mestiza castellano hablante) como un plus que incrementa la eficacia y volumen de los otros capitales.

Paralelamente a este proceso, una reforma estatal debiera emprender una transformación de los procesos de construcción institucional de la gestión pública. Debido a que la sociedad boliviana no sólo no es homogénea culturalmente, sino que además posee una heterogeneidad de sistemas de autoridad, de esquemas simbólicos diferenciados en cuanto al entendimiento de la función política en correspondencia con la sobreposición de varias estructuras civilizatorias o societales desarrolladas durante siglos y que hoy se hallan sobrepuestas parcialmente en un mismo espacio geográfico, se requiere armar unos mecanismos de gestión de los poderes políticos capaces de respetar la pluralidad de formas institucionales para la toma de decisiones, para la deliberación y la participación política en todos los niveles del Estado ("general", intermedio y local). Pero debido a la especificidad del tema tratado en este documento, de momento simplemente queremos hacer hincapié en la importancia, al momento de debatir cualquier propuesta sobre descentralización o reforma estatal, de incorporar ineludiblemente el eje de la diversidad multisocietal que vuelve aun más compleja la ingeniería organizativa de un proyecto de Estado democrático en Bolivia.<sup>58</sup>

Si Bolivia es una sobreposición de varias culturas y varias civilizaciones, el Estado, como síntesis, debiera ser una institucionalidad capaz de

---

58 Al respecto se puede revisar A. García Linera: "Ocaso de un ciclo estatal" en Gutiérrez-García-Prada-Tapia, *op. cit.*; L. Tapia, *op. cit.*



articular, de componer una ingeniería política formada por una presencia proporcional de las culturas e identidades lingüísticas, además de unas instituciones modernas y tradicionales, deliberativas, representativas y asambleísticas en la toma de decisiones a escala general, “nacional”.

Esto significa que en el ámbito de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, aparte de distribuir proporcionalmente su administración unitaria general y territorial en función de la procedencia étnica y lingüística, las formas de gestión, representación y de intervención social deberían incorporar múltiples mecanismos políticos compuestos, como la democracia representativa, mediante partidos; la democracia deliberativa, mediante asambleas; la democracia comunal, mediante acción normativa de comunidades y ayllus, etc. De lo que se trata, entonces, es de componer a escala macro, general, instituciones modernas con instituciones tradicionales, representación multicultural con representación general, en correspondencia a la realidad multicultural y multicivilizatoria de la sociedad boliviana. En otras palabras, se trata de buscar una modernidad política a partir de lo que en realidad somos, y no simulando lo que nunca seremos ni podremos ser.