

**José Antonio Rivera S. (Bolivia) \***

# **Los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en el sistema constitucional boliviano. Pasado, presente y perspectivas al futuro\*\***

## **1. Introducción**

Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. Es un Estado social y democrático de derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la igualdad y la justicia; así se define el sistema constitucional boliviano mediante la norma prevista por el artículo 1° de la Constitución, cuyo texto fue adoptado mediante la Ley n° 2631 de Reforma de la Constitución de 20 de febrero de 2004.

Esa nueva definición constitucional pretende reflejar la constitución real de la sociedad boliviana, superando las políticas de exclusión social, económica y política del Estado oligárquico construido en la época republicana sobre la base de la estructura social colonial.

Es a la vez el resultado de una larga, sistemática y continua resistencia de los pueblos indígenas y comunidades campesinas a esos procesos de exclusión aplicados

---

\* El autor es magistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; magíster en Derecho Constitucional; miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; académico de número de la Academia de Ciencias Jurídicas; miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional; catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; autor de varios libros y ensayos sobre derecho constitucional, derecho procesal constitucional y derechos humanos. <arivera@tc.gov.bo>

\*\* El presente trabajo fue presentado por su autor en la IX Conferencia Anual Latinoamericana de la Teoría Crítica del Derecho, realizada en Pennsylvania (Filadelfia) del 28 de abril al 2 de mayo de 2004, bajo la organización de la Escuela de Leyes de la Universidad Villanova, Escuela de Leyes de Seton Hall y la Escuela de Leyes de la Universidad de Miami.

en más de quinientos años. Sin embargo, es apenas el inicio de un verdadero proceso de cambio estructural del Estado boliviano para lograr una construcción societal caracterizada por la unidad en la diversidad; por ello no puede afirmarse que los problemas de los pueblos indígenas hayan sido superados definitivamente.

No otra cosa reflejan los conflictos sociales que vivió el Estado boliviano en los meses de febrero y octubre de 2003, cuyos protagonistas fueron, entre otros, los pueblos indígenas<sup>1</sup> y las comunidades campesinas.<sup>2</sup> En esos conflictos se interpeló al modelo económico, al sistema político y la institucionalidad democrática formal; por lo mismo, el pueblo boliviano exigió retomar el ejercicio directo de su soberanía, para que a través de una asamblea constituyente pueda replantear el sistema constitucional boliviano.

## **2. Los pueblos indígenas y comunidades campesinas y la historia de las permanentes interrupciones**

Uno de los problemas centrales de Bolivia es que, a lo largo de su historia, no logró constituirse en un Estado con identidad y personalidad propia; con un sistema constitucional sólido, y un régimen social, económico y político de inclusión, basado en los valores de la igualdad, la libertad, la dignidad humana y la justicia.

La clase dirigencial no tuvo una adecuada visión de la realidad nacional, por ello no fue capaz de construir la unidad en la diversidad; al contrario, pretendió constituir un país homogéneo con una base social esencialmente heterogénea.

La política de la exclusión y el marginamiento en el orden social, la inequidad y el desequilibrio en lo económico, el autoritarismo o despotismo en el plano político caracterizan la historia boliviana. Es que Bolivia no tuvo una construcción democrática; al contrario, atravesó procesos traumáticos de colonización, de explotación y sometimiento, caracterizados por la transculturación y aculturación, que interrumpieron su desarrollo social, económico, político y cultural.

En las zonas del altiplano y los valles del actual territorio boliviano se desarrollaron varios pueblos indígenas u originarios, con diversidad cultural y étnica. Empe-

---

<sup>1</sup> Mediante la norma prevista por el artículo 1-II del decreto supremo n° 23.858 de 9 de septiembre de 1994, se ha definido el *pueblo indígena* como “la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconocidos como pertenecientes a la misma unidad sociocultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales”.

<sup>2</sup> Conforme a la norma prevista por el artículo 1-II del decreto supremo n° 23.858 de 9 de septiembre de 1994, *comunidad campesina* es “la unidad básica de la organización social del ámbito rural, que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común, en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales”.

ro, la historia de estos pueblos está caracterizada por la interrupción de su desarrollo social, económico y cultural debido a procesos de colonización.

Según el registro histórico, el pueblo tiwanacota, constituido por los charcas y los chullpas, entre otros, asentado territorialmente en el sector occidental del actual territorio de Bolivia, no pudo lograr su pleno desarrollo debido a la colonización de que fue objeto por el pueblo aymara. A su vez, esta civilización no logró su pleno desarrollo y consolidación al haber sido colonizada por el pueblo quechua. Finalmente, el pueblo quechua, constituido en un verdadero imperio, en la época más floreciente de su desarrollo social, económico y cultural fue objeto de colonización por España.

De otro lado, los pueblos indígenas asentados en el sector de la amazonía y los llanos del territorio boliviano, como fueron los guaraníes, chiquitanos, mojenos y tacanas, entre otros, fueron colonizados mediante políticas de reducción que impusieron los jesuitas españoles, quienes fundaron diez reducciones para convertirlos al catolicismo.

No obstante los procesos de colonización, estos pueblos indígenas han logrado pervivir, superando los intentos de exterminio y las políticas de explotación y discriminación. Así, a pesar de haberse constituido en “naciones clandestinas” en su propio territorio, debido a las políticas estatales de exclusión social, económica y política, han logrado mantenerse como parte constitutiva del Estado boliviano, sorteando la adversidad y enfrentando las políticas estatales de exclusión y marginamiento social, económico y político a las que fueron sometidos.

En la actualidad, en Bolivia existen más de treinta pueblos indígenas y grupos étnicos que, asentados en los altiplanos, valles, llanos y la amazonía, mantienen su estructura social y política, así como su identidad cultural. Esos pueblos constituyen la esencia de la identidad cultural del Estado boliviano y esperan que el reconocimiento formal del carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia se convierta en una material incorporación a la estructura social, económica y política del Estado, superando las viejas políticas de exclusión y discriminación.

### 3. Las exclusiones o la era de las “naciones clandestinas”

Si bien la liberación de América en general y Bolivia en particular se originó en las sublevaciones de los indígenas de fines del siglo XVIII —así el levantamiento liderado por Tupac Amaru, una de las rebeliones sociales más grandes de la historia de América—, los criollos<sup>3</sup> de la oligarquía minera se apropiaron de la guerra de la independencia cuando ésta llegaba a su culminación y desplazaron a los pueblos

---

<sup>3</sup> Se conoce con la denominación de *criollo* al hijo de españoles nacido en el territorio del Alto Perú, hoy Bolivia.

indígenas del proceso de organización y estructuración del nuevo Estado independizado de la corona española. Constituidos en la rosca minero-feudal, los criollos organizaron el nuevo Estado a la medida de sus intereses económicos, sociales y políticos, bajo la influencia del liberalismo francés, basado en los principios del constitucionalismo clásico.

El nuevo Estado, libre, soberano e independiente, formalmente proclamó la absoluta libertad y proscribió la esclavitud, con el objeto de dar fin a la servidumbre. Pero ello no dejó de ser una mera proclama, para encubrir una política de exclusión social y un orden económico injusto y no equitativo que reprodujo el sistema de la explotación de indígena impuesto durante la colonia.

El constituyente proclamó la libertad de todos los bolivianos, extinguiendo la esclavitud; así, la norma prevista por el artículo 11 de la Constitución<sup>4</sup> dispuso: “Son bolivianos todos los que hasta el día han sido esclavos; y por lo mismo quedarán de derecho libres, en el acto de publicarse la Constitución; pero no podrán abandonar la casa de sus antiguos señores, sino en la forma que una ley especial lo determine”.

Sin embargo, la proclama de la libertad y la proscripción de la esclavitud estuvo acompañada de una previsión sustentada en una intencionalidad oculta de seguir sometiendo a los pueblos indígenas que hasta entonces habían sido sometidos a la esclavitud. Esa intencionalidad se refleja en el hecho de que, al tiempo de proscribir la esclavitud, el constituyente prohibió a los esclavos redimidos abandonar la casa de sus antiguos señores (léase amos o propietarios).

Pero más allá de la definición constitucional de la situación personal de los indígenas, el constituyente excluyó a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, que formaban parte del Alto Perú, del sistema constitucional adoptado para el nuevo Estado y, por lo mismo, de su estructura social, económica y política. En las normas previstas por los artículos 1, 2 y 7 de la Constitución, en las que se definió el sistema constitucional del nuevo Estado, no se proclamó la naturaleza multiétnica y pluricultural de su estructura social, pues las normas de referencia definieron de la siguiente forma el sistema constitucional del nuevo Estado: “Artículo 1. La Nación Boliviana es la reunión de todos los Bolivianos”; es importante tener presente que, si bien la norma hace referencia a todos los bolivianos, su *ratio legis* está referida a los bolivianos como grupo homogéneo que no reconoce la diversidad cultural y étnica. De otro lado, en el artículo 2 de la referida Constitución se definió: “Bolivia es, y será para siempre, independiente de toda dominación extranjera; no puede ser patrimonio de ninguna persona, ni familia”. Finalmente en el artículo 7 se definió el régimen político; dicha norma dispuso lo siguiente: “Artículo 7. El Gobierno de Bolivia es popular representativo”.

---

<sup>4</sup> Esa Constitución se conoce como *Constitución bolivariana*, en homenaje a su proyectista, el libertador Simón Bolívar.

La Constitución bolivariana no tuvo una vigencia real. El sistema constitucional previsto no pudo implementarse en su totalidad. Los alzamientos armados, los motines y rebeliones dieron lugar a que la Constitución fuera desconocida a un año y meses de su puesta en vigor.<sup>5</sup>

El 14 de agosto de 1831 se promulgó la nueva Constitución adoptada en la Asamblea General Constituyente. En ella no se superó la política de la exclusión social de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se había adoptado desde el nacimiento del nuevo Estado. Con relación al sistema constitucional, el artículo 1° definió lo siguiente: “La Nación boliviana es para siempre libre e independiente, no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia. El nombre de Bolivia es inalterable”. De otro lado, con relación al régimen político el artículo 7 de la Ley Fundamental definió: “El gobierno de Bolivia es republicano, popular representativo, bajo la forma de unidad”. Respecto a la proscripción de la esclavitud, el artículo 156 de la Constitución proclamó: “nadie ha nacido esclavo en Bolivia desde el 6 de agosto de 1825. Queda prohibida la introducción de esclavos en su territorio”. Como se podrá advertir, la voluntad del constituyente fue construir un Estado homogéneo, desconociendo el carácter esencialmente heterogéneo de la sociedad boliviana.

La política de la exclusión social adoptada por la oligarquía minero-feudal tuvo una motivación no solamente ideológica sino también económica. Si bien nominalmente se proclamó la libertad de todos los bolivianos y se proscribió la esclavitud, económicamente jamás se liberó a los indígenas; al contrario, se los sometió a nuevas formas de explotación y servidumbre, a través del pongueaje y el mitanaje, incorporándolos a la producción minera o la agrícola.

Bolívar intentó diseñar una política de redistribución de la tierra, pero basada en una estructura propietaria inspirada en el liberalismo. De esta manera se devolverían las tierras de los indígenas que habían sido usurpadas por la corona española, pero la devolución no sería a las organizaciones sociales originarias —los ayllus, las markas, comarcas o comunidades— sino a título familiar. Ello refleja la visión individualista del Estado respecto a la política agraria.

En esa política subyace una manifiesta intención de la oligarquía minero-feudal de disolver y extinguir los pueblos originarios, para absorberlos por las haciendas y transformar a los comuneros en colonos y peones, es decir, insertar a los indígenas en el circuito económico de la explotación minera y agrícola feudal como mano de obra barata, sometidos a un neoesclavismo. De ahí que el Estado haya desplegado la política de la desvinculación y desamortización de tierras o bienes comunales, como parte de la exclusión social y económica de los pueblos indígenas, especialmente del aymara y el quechua, asentados sobre el altiplano el primero y en los valles el segundo.

---

<sup>5</sup> El gobierno de facto encabezado por Velasco gobernó mediante decretos con absoluto desconocimiento de la Constitución.

El proceso de disolución de las comunidades indígenas se inició con el decreto de Trujillo de 8 de abril de 1825, dictado por Simón Bolívar. En él se declaró a los indios dueños de los predios que tenían en sus comunidades, brindándoles facilidades para la venta o enajenación “de cualquier modo”. El proceso de venta o enajenación se inició en 1825 y culminó en 1838, tiempo en el que los terratenientes criollos usurparon tres cuartas partes del territorio cultivable del país que pertenecía a los pueblos indígenas. Esta política fue aplicada en la región del altiplano. En cuanto al oriente, el Estado promovió un sistema de propiedades privadas haciendo concesiones de extensiones considerables de tierra a favor de los bolivianos con rango de ciudadanos.

El proceso de despojo de las tierras a los pueblos indígenas se acentuó con la Ley de Ex Vinculación dictada por el presidente Melgarejo. La norma prevista por el artículo 1° declaraba como propiedad del Estado las tierras comunales, y la prevista por el artículo 3° expresaba que las tierras comunales serían vendidas en pública subasta y con las formalidades prescritas para la venta de bienes fiscales.

El resultado de ese proceso de despojo de las tierras de los pueblos indígenas fue que la propiedad comunitaria se reemplazó por el régimen del latifundio ilimitado, y el trabajo libre y retribuido fue sustituido por el trabajo gratuito; de manera que se instauró un régimen de servidumbre mediante el pongueje, mitanaje, muleo, munqueo o entrega semanal de productos.

La aplicación de la política de exclusión, en el orden económico generó una situación de miseria e inequidad en la que se desarrollaron los indígenas. La inferioridad social y la discriminación fueron factores que condenaron a una ignorancia inconcebible a los indígenas. Las grandes mayorías de quechuas y aymaras que habitaban en las comunidades, ayllus y markas, fueron sistemáticamente excluidas de todo proceso de aprendizaje del idioma español y de los conocimientos de la ciencia universal.

La consecuencia de la política estatal referida fue la exclusión en el orden político. Los pueblos indígenas no tuvieron participación alguna en la débil democracia, como tampoco tuvieron un reconocimiento del Estado a sus prácticas democráticas internas, a su sistema de organización social y política basada en el derecho consuetudinario.

El régimen democrático adoptado por el Estado se sustentó en el sufragio calificado. El derecho ciudadano de ser elector o elegible solamente les fue reconocido a los que sabían leer y escribir, además de tener una propiedad o renta mínima anual; lo que en los hechos dio lugar a una marginación total de los indígenas, que eran analfabetos y quedaron despojados de sus tierras. La limitación impuesta a los indígenas en su participación política motivó que entre 1880 y 1951 los ciudadanos votantes fluctuaran entre el 2 y 3% del total de la población.

#### 4. Los intentos de inclusión y la revolución perdida

El proceso de exclusión descrito germinó en la rebelión indígena entre 1895 y 1898. Fue un movimiento liderado por el caudillo Pablo Zárate Willca que proclamó la emancipación indígena sobre la base de las siguientes propuestas: 1) restitución de las tierras de origen; 2) guerra de exterminio contra las minorías dominantes; 3) constitución de un gobierno indígena; 4) desconocimiento de los mestizos<sup>6</sup> y criollos como autoridades revolucionarias; y 5) reconocimiento de Zárate Willca como jefe supremo de la insurrección autóctona.

El movimiento indígena se originó en una coyuntura en la que se sustanciaban luchas internas entre las oligarquías. Entonces el levantamiento indígena fue subsumido en el movimiento denominado federalista, a raíz de un acuerdo político logrado por los indígenas con los liberales que integraban aquel movimiento que tuvo su epicentro en el departamento de La Paz, con el objetivo de derrocar a los conservadores de la oligarquía minera de la plata y trasladar la sede de gobierno de Sucre a ciudad La Paz. La guerra civil desatada por aquel movimiento terminó con la victoria de “los federalistas” sobre la oligarquía minera de la plata. Logrados sus objetivos “los federalistas” acabaron con la guerra civil y no atendieron las reivindicaciones del movimiento indígena; al contrario, el levantamiento fue sofocado y terminó en un fracaso para los pueblos indígenas.

El fracaso del movimiento liderado por Zárate Willca motivó que la situación social, económica y política de las comunidades indígenas empeorara, ya que los liberales, que habían tomado el poder, se tornaron ambiciosos especuladores de las tierras de estos pueblos, de manera que prosiguió el proceso de despojo de las tierras y el crecimiento de las haciendas.

En las primeras décadas del siglo XX resurgieron los levantamientos indígenas. Así, en 1927 se produjeron movimientos en diferentes lugares, entre ellos el norte de Potosí.

Durante los primeros años de la década del treinta y durante el conflicto bélico que sostuvo Bolivia con el Paraguay, se produjeron muchas rebeliones y movimientos indígenas originados en el recargo de los impuestos. La intensidad de los movimientos fue de tal grado que, en julio de 1933, los comunarios de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí, Sucre, Tarija y Beni, conformaron una alianza campesina persiguiendo una exención en el pago de impuestos.

El fracaso de Bolivia en la Guerra del Chaco originó una profunda crisis política y social que dio lugar al surgimiento de gobiernos militares nacionalistas, así como al nacimiento de corrientes políticas de izquierda que cuestionaron el orden econó-

---

<sup>6</sup> Se consideraba *mestizos* a los hijos de españoles procreados con mujeres indígenas, y *criollos* a los hijos de españoles nacidos en Bolivia.

mico, social y político de la oligarquía minera-feudal. Es que el conflicto bélico desnudó el nivel de atraso en que se encontraba el Estado boliviano.

Los movimientos nacionalistas de los militares desembocaron en la Convención Constituyente de 1938, en la que se introdujeron los principios del constitucionalismo social a la Constitución de Bolivia. En lo que respecta al problema de los pueblos indígenas, se incluyó en el texto de la Constitución el reconocimiento del Estado a las organizaciones campesinas, así como la obligación del Estado de fomentar la educación del indígena y el campesino.

Si bien el reconocimiento fue formal y no tuvo una implementación que posibilitara la inclusión de los pueblos indígenas en la estructura social, económica y política del Estado, se fortalecieron empero los movimientos reivindicacionistas de los indígenas.

En agosto de 1942 el pueblo quechua logró realizar un Primer Congreso Indigenal Sectorial en la ciudad de Sucre, en el que formuló como plataforma de lucha: 1) la abolición del pongueaje; 2) la entrega de tierras a los campesinos, y 3) la liberación del pago de impuestos. La plataforma expresaba una doble lógica de los pueblos indígenas: de un lado, combatir al adversario visible (patrón) y, del otro, exigir cambios de comportamiento al Estado.

Durante el gobierno militar de Gualberto Villarroel se organizó el Congreso Nacional Indigenal, que se celebró en la ciudad de La Paz con la presencia de más de un millar de delegados del país. Del Congreso emergieron proyectos para la abolición del pongueaje y del mitanaje. Como emergencia de aquel evento, el gobierno promulgó un decreto que abolía el pongueaje de los indios en las haciendas; lamentablemente, ese decreto nunca fue ejecutado, por lo que no se operó la tan ansiada liberación.

El fracaso en el conflicto bélico sostenido con el Paraguay, así como la crisis social que se desató en la posguerra, motivaron que en el período 1932-1952 se gestara una visión nacional del Estado; el diseño del proyecto político consiguiente sirvió de base para la Revolución Nacional de 1952. Las insurgencias y rebeliones campesinas, el surgimiento del movimiento proletario, los movimientos de izquierda, los movimientos nacionalistas y el debate de la cuestión social, económica y política del país, con especial énfasis en la problemática campesina, contribuyeron a la gestación del proceso de revolución nacional, que tuvo entre sus actores principales a los pueblos indígenas.

Lamentablemente, una vez más, luego de obtenido el triunfo de la revolución nacional, el movimiento reivindicatorio de los pueblos indígenas quedó desnaturalizado por la apropiación del proceso por un partido político, el Movimiento Nacionalista Revolucionario. La revolución no terminó entonces en un cambio radical y profundo del comportamiento del Estado con relación a los pueblos indígenas. No se logró la inserción real y material de estos pueblos al sistema constitucional, esto es, a la estructura social, económica y política, con el reconocimiento pleno de sus siste-

mas de organización social y política, con su identidad cultural, su territorio, sus costumbres y tradiciones.

Sin embargo, no puede negarse que se dieron avances significativos. A través de las medidas adoptadas por el gobierno, como la reforma agraria, el sufragio universal y la reforma educativa, se inició un proceso de democratización y homogeneización que en parte logró la transformación del régimen de exclusión social, económica y política del Estado oligárquico vigente hasta ese entonces.

En el orden económico, la reforma agraria permitió la liberación de los indígenas de la explotación económica; éstos recuperaron en parte las tierras que antiguamente habían sido suyas, aunque no lograron a plenitud incorporar el carácter de apropiación comunitaria de los territorios sobre los que se asentaron.

En el orden político, con la implantación del sufragio universal los indígenas se incorporaron al proceso democrático, aunque de manera pasiva; se les otorgó el derecho al voto, no el de ser elegibles, de manera que en los hechos la explotación pasó de lo económico a lo político, trasmutados en meros sujetos votantes para legitimar en el poder a la nueva clase política y la oligarquía comercial emergente. De hecho, la incorporación de los indígenas al sistema político fue individual, no de sus pueblos ni de las comunidades campesinas, y no se sustentó en el reconocimiento de sus estructuras sociales y políticas ni en sus propias prácticas democráticas.

En el orden cultural, la reforma educativa, al establecer la educación fiscal y gratuita, expandiendo la escuela a las áreas rurales, permitió que los indígenas tuvieran acceso a los conocimientos de la cultura oficial, así como al idioma oficial, de manera que pudieran abandonar su condición de analfabetos y marginados. Sin embargo, dadas las limitaciones del diseño del sistema educativo y la concepción homogeneizante de la estructura social del Estado, el proceso se convirtió en un poderoso instrumento de aculturación y transculturación para estos pueblos y comunidades. El sistema educativo se sustentó en una política de castellanización, con la consiguiente devaluación de los idiomas indígenas, de manera que el indígena quedó obligado a adquirir un idioma ajeno al suyo. El resultado del proceso es que los indígenas dejaron de ser analfabetos para convertirse en semialfabetos, con el riesgo de abandonar su identidad cultural.

En definitiva, la revolución nacional de 1952 no logró superar las viejas políticas de exclusión social, económica y política a las que fueron sometidos los pueblos indígenas; debido a la concepción individualista del problema y, por lo mismo, de las medidas políticas adoptadas en aquel proceso. Quienes tomaron el poder político del Estado no tuvieron, o no quisieron tener, una concepción cabal del problema de estos pueblos; concibieron que la exclusión era de los indígenas como sujetos y no de los pueblos indígenas y comunidades campesinas como estructuras sociales con identidad cultural, histórica, lingüística y política propia, como verdaderas naciones que conforman el Estado boliviano; por ello diseñaron políticas orientadas a establecer reivindicaciones individuales, cuando de lo que se trataba era de resolver los proble-

mas de exclusión, discriminación y explotación de pueblos y comunidades convertidos en “naciones clandestinas”. El proceso se transformó así, una vez más, en la revolución perdida.

### **5. La reforma constitucional de 1994 y los avances en el proceso de inclusión social**

La incapacidad del Estado para resolver el viejo problema de la exclusión, la discriminación y explotación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, expresada en las limitaciones de las medidas que emergieron de la revolución nacional del 52, dio lugar a que resurgieran los movimientos de reivindicación de los indígenas a partir de la instauración del régimen democrático, en octubre de 1982.

Estos movimientos obligaron al Estado boliviano a ratificar, mediante ley n° 1257 de 11 de julio de 1991, el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

De otro lado, mediante la reforma constitucional de 1994, el constituyente modificó el artículo 1° de la Ley Fundamental, que define el sistema constitucional boliviano, proclamando el carácter multiétnico y pluricultural del Estado. Así refleja e interpreta la realidad sociocultural de Bolivia, que por mucho tiempo había sido ignorada. Incorpora al sistema constitucional a esas “naciones clandestinas” que han pervivido y pervivirán, a pesar de los múltiples intentos y esfuerzos de la clase dominante por liquidarlas.

La referida reforma constitucional establece las bases para construir la unidad nacional a partir de la diversidad y la solidaridad de los bolivianos; es decir, construir una nueva Bolivia basada en la diversidad cultural y étnica, cuyo pilar fundamental sea la solidaridad de los bolivianos manifestada en el respeto a esa diversidad.

En concordancia con la proclamación del carácter multiétnico y pluricultural del Estado boliviano, el constituyente ha incluido en la Constitución el artículo 171, a través del cual se declara que el Estado reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, garantizando su identidad cultural, valores, lenguas, costumbres e instituciones. De otro lado, dispone que el Estado reconoce la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, así como de las asociaciones y sindicatos campesinos. Finalmente, reconoce la vigencia de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas, facultando que éstas ejerzan funciones de administración y aplicación de normas propias, como solución alternativa de conflictos, de conformidad a sus costumbres y procedimientos.

La mencionada reforma constitucional es un intento serio de establecer una política de inclusión, es decir, señala la voluntad política del Estado para incorporar e integrar a los pueblos indígenas y comunidades campesinas a la estructura social, económica, política y jurídica del sistema constitucional del Estado boliviano, a par-

tir del reconocimiento, la protección y el respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales (lengua materna, costumbres y tradiciones) y sus autoridades naturales, sin desconocer su pasado, su historia y tradición, sin transculturizarlos. En suma, aceptándolos tal como son, reconociendo lo que fueron y proyectando, con respeto, lo que serán.

A partir de la reforma constitucional referida, el Estado ha adoptado políticas y acciones, establecidas a través de la adopción de disposiciones legales que desarrollan las normas de la Constitución. En ese orden se pueden mencionar, entre otras, la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Participación Popular y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

### **5.1. *La Ley de Reforma Educativa***

Es uno de los instrumentos legales que fijan las bases para iniciar un proceso de real inserción de los pueblos indígenas y comunidades campesinas a la estructura social, económica y política del sistema constitucional boliviano.

Establece como ejes de la nueva estructura y sistema educativos la participación popular y la interculturalidad. La primera se constituye el columna vertebral de la nueva estructura administrativa del sistema educativo boliviano, porque determina los niveles de organización de la comunidad para su participación en la educación, entendiéndose que la participación de la comunidad se opera en el ámbito de la planificación del sistema educativo, la formulación de políticas educativas y la organización curricular, sobre la base de la formulación de demandas de servicios educativos, emisión de opiniones sobre el o los procesos educativos, y el control social para la optimización del funcionamiento del sistema educativo.

Es en esa dirección que la Ley de Reforma Educativa, en su artículo 5, define como objetivos y política de la estructura de participación popular los siguientes:

Responder a las demandas de los ciudadanos, hombres y mujeres, y de sus organizaciones territoriales de base para lograr la eficiencia de los servicios educativos, ampliando la cobertura con igualdad de oportunidades para todos los bolivianos; elevar la calidad de la educación, desarrollando objetivos pertinentes a las características y requerimientos de la comunidad; optimizar el funcionamiento del sistema, mejorando la eficiencia administrativa y eliminando la corrupción por medio del control social; asumir las opiniones de la comunidad educativa, promoviendo la concertación, y asumir las necesidades de aprendizaje de los sujetos de la educación.

Para el cumplimiento de esos objetivos y políticas, la Ley de Reforma Educativa establece, como mecanismos de participación popular, entre otros, las Juntas Escolares conformadas por organizaciones territoriales de base (OTB), en las que hay representación equitativa de hombres y mujeres; los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, que atendiendo al concepto de la transterritorialidad tendrán carácter nacional y están organizados en: aymara, quechua, chiquitano, guaraní y amazónico multiétnico, y otros.

Cabe recordar que las comunidades indígenas y campesinas se constituyen en OTB; por lo mismo, su participación se opera en el nivel de las Juntas Escolares. Por otro lado, los pueblos indígenas tienen una participación efectiva y fundamental en los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, donde se formulan las políticas educativas y se ejerce el control social respecto a la adecuada ejecución de las políticas educativas, especialmente las referidas a la interculturalidad y el bilingüismo.

La interculturalidad es otro eje del sistema educativo. Implica que la educación debe promover la integración nacional respetando y valorando las diferencias, las costumbres y las lenguas de los pueblos originarios. De ahí que la Ley de Reforma Educativa establece la educación bilingüe como base del respeto a la diversidad cultural y de la meta de construir la unidad nacional en la diversidad, como se desprende de su primer artículo, que define que la educación boliviana es “intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres”.

Como sostiene el antropólogo Álvaro Díez Astete: “la interculturalidad, el respeto mutuo y la reciprocidad entre diferentes culturas, además de reconocer nuestra cualidad boliviana, defiende el derecho nacional a liberarnos y enriquecer nuestra existencia histórica”. Se trata de recuperar la propia identidad y formar bolivianos que sustenten y defiendan su cultura; que tengan autoestima y seguridad en sí mismos, y respeto y valoración del otro; aprendan a ser tolerantes para vivir en la diversidad, y sientan orgullo de su realidad y de ser bolivianos. En resumen, se trata de construir una nueva Bolivia con identidad y personalidad propias, con la esencia de la unidad en la diversidad.

## **5.2. *La Ley de Participación Popular***

Es otra ley que establece las bases y mecanismos para una presencia real y efectiva de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en la estructura social, económica y política del sistema constitucional boliviano, en el proceso de definición de las estrategias de desarrollo humano sostenible a través de la planificación participativa, así como el control social sobre el manejo de los recursos generados por el propio pueblo, y permite una presencia real y efectiva de los indígenas u originarios en las esferas de poder.

Esta ley busca, de manera concreta, superar la secular ausencia de una cultura democrática, característica del Estado boliviano que se manifiesta, entre otros, en el hecho de que la planificación, la gestión y las decisiones se imponían de arriba hacia abajo, con exclusión y marginamiento de los actores sociales que el Estado, además, no reconocía.

La participación popular busca cambiar esa lógica de la imposición vertical y de las exclusiones al establecer sistemas de participación de los actores sociales —nu-

cleados en las OTB,<sup>7</sup> como las comunidades indígenas o campesinas— en la elaboración de los diagnósticos, en la priorización de los problemas y su respectiva solución, en la planificación y, algo fundamental, en el control social a la gestión del gobierno local. Todo ello, a partir del reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, así como de las juntas vecinales. Esto implica la modificación del relacionamiento público de lo funcional a lo territorial y la articulación de las referidas organizaciones sociales con los órganos públicos.

La Ley de Participación Popular asigna a los gobiernos municipales la misión de cohesionar sectores sociales heterogéneos, con intereses también heterogéneos, para articularlos al sector público, de manera que el gobierno municipal represente esa heterogeneidad que es multiétnica y pluricultural. En consecuencia, integra dialécticamente los conceptos y prácticas de la democracia formal o representativa y la democracia social o participativa, que en el plano teórico fueron siempre manejados como mutuamente excluyentes.

Esta Ley incorpora a los pueblos indígenas y comunidades campesinas a la estructura socioeconómica y política del Estado. A decir de Rubén Ardaya Salinas: “La Ley de Participación Popular incorpora el reconocimiento socio-cultural de los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de sus usos y costumbres en materia de organización socio-económica y representación política. También posibilita que estas unidades socio-culturales puedan convertirse en distritos municipales indígenas con competencias públicas y recursos estatales para resolver sus problemas”.

Este nuevo criterio de articulación de la sociedad a través del principio de la territorialización y la redefinición de la jurisdicción municipal, con el establecimiento del municipio seccional, acaba con el concepto caduco del *radio urbano* y, por ende, con la odiosa diferenciación entre lo urbano y rural que ha separado a los bolivianos. Esto permite que los secretarios generales, jilakatas, mallcus o curakas, sean reconocidos como autoridades por el Estado, con la importancia que ello implica en la perspectiva de la expresión de lo étnico-cultural.

En resumen, la Ley de Participación Popular establece la distribución de los recursos de coparticipación en forma igualitaria por habitante; otorga personalidad jurídica a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional; reconoce como representantes de las OTB a las autoridades naturales de los pueblos indígenas elegidas o designadas conforme a sus usos, costumbres y normas consuetudinarias; e

---

<sup>7</sup> Según la norma prevista por el artículo 1-I del decreto supremo n° 23.858 de 9 de septiembre de 1994, se entiende por “Organización Territorial de Base, la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferencias de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del gobierno Municipal de la jurisdicción donde esté ubicada”.

incorpora a los pueblos indígenas<sup>8</sup> (a través de las OTB) a la planificación participativa y el control social.

A partir de la vigencia de esta ley, los pueblos indígenas y comunidades campesinas, que han obtenido el reconocimiento de su personalidad jurídica, vienen integrándose a la nueva estructura política y en algunos casos han decidido participar directamente en las elecciones municipales de 1995 y las sucesivas. De este modo, pueblos originarios o indígenas como los guaraníes, guarayos, mojeños, chiquitanos, quechuas, aymaras y otros, así como las comunidades campesinas, participaron en ellas con candidatos propios y obtuvieron resultados importantes, como la elección de 30 alcaldes y aproximadamente trescientos concejales campesinos e indígenas en todo el país. Esto demuestra que los pueblos originarios o indígenas se van integrando al proceso político, a partir del poder local.

### ***5.3. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria***

Esta Ley tiene por objeto: 1) establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria y el régimen de distribución de tierras; 2) garantizar el derecho propietario sobre la tierra; 3) crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria, definiendo los procedimientos para la sustanciación de los procesos agrarios en sede administrativa y sede judicial; 4) regular el saneamiento de la propiedad agraria; y 5) definir al Servicio Nacional de Reforma Agraria como el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en Bolivia.

Con relación a los pueblos indígenas, la ley incorpora el nuevo régimen de propiedad —Tierra Comunitaria de Origen (TCO)—, garantiza el derecho de los pueblos indígenas sobre ellas, tomando en cuenta las implicaciones económicas, sociales y culturales; partiendo de la nueva concepción de tierra y territorio, se otorgan derechos sobre el suelo, el sobresuelo y el subsuelo. De otro lado, garantiza el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

La ley dispone la dotación a título gratuito de tierras fiscales a los pueblos indígenas, con lo que se supera la concepción individualista de la reforma agraria implementada mediante la revolución nacional del 52. Declara la irreversibilidad de las TCO, lo que impedirá en el futuro la apropiación estatal indebida de la tierra y el territorio de los pueblos indígenas.

Asimismo, exime a los pueblos indígenas del pago de impuestos sobre las TCO y a los campesinos sobre sus pequeñas propiedades.

---

<sup>8</sup> Conforme a las normas previstas por el artículo 1-II del decreto supremo n° 23.858 de 9 de septiembre de 1994, “se consideran OTB de carácter indígenas las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente; Ayllus y Comunidades Indígenas”.

Finalmente, en el orden institucional, la ley crea la Comisión Agraria Nacional, con participación de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas.

## **6. La emergencia social y las perspectivas**

El proceso de inclusión de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en el sistema constitucional boliviano, a través de las decisiones políticas, traducidas en reformas de la Constitución y la adopción de las leyes descritas, no ha sido suficiente para superar la situación de miseria e inequidad en la que aún se desenvuelven. Por el contrario, la situación de inferioridad social, la discriminación y la pobreza se han acentuado. Ello ha motivado que no abandonen sus luchas de reivindicación.

Si bien el proceso no ha sido suficiente, tampoco puede negarse que ha contribuido a crear las condiciones necesarias para que los pueblos indígenas y comunidades sociales puedan emerger en el escenario democrático con acciones políticas orientadas a lograr sus reivindicaciones.

A partir de la implementación de la Ley de Participación Popular, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, al principio a través de alianzas estratégicas con los partidos políticos tradicionales y después mediante su propio instrumento político, accedieron al poder local, asumiendo la conducción de los gobiernos locales autónomos a través de sus autoridades naturales. De una ausencia total en los niveles del poder local hasta las elecciones municipales de 1995, pasaron a tomar el control del 33% de los gobiernos locales autónomos en las elecciones municipales de 1999.

Estos pueblos y comunidades han pasado de la resistencia a la lucha activa, a través de la acción política en el escenario democrático, a cuyo efecto han creado sus propios instrumentos políticos, aunque con algunas diferencias y divisiones internas. Así, a través de sus propios partidos políticos o en alianza con los partidos tradicionales, los pueblos indígenas participaron activamente en las elecciones nacionales de 2002, en las que obtuvieron una significativa votación, al grado que el Movimiento al Socialismo, liderado por el aymara Evo Morales, se convirtió en la segunda fuerza política nacional. Sumadas las diferentes fracciones políticas de los pueblos indígenas, éstos se convirtieron en la primera mayoría nacional.

Esta victoria electoral permitió que por primera vez el Congreso Nacional reflejara esa Bolivia multiétnica y pluricultural, pues los diferentes pueblos indígenas obtuvieron escaños en ambas cámaras.

Pero ese avance no significa una solución los problemas de exclusión y marginamiento que se han mantenido por más de quinientos años. Constituye un avance en el plano político, pero no se superan los problemas en el orden social y económico. Al contrario, la crisis se ha agudizado, motivando los profundos conflictos de febrero y marzo de 2003, que tuvieron su desenlace en la renuncia del presidente constitucional de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada.

No obstante la magnitud del problema, la crisis de octubre ha tenido una salida razonable; se ha operado una sucesión presidencial sin violentar ni desconocer el régimen democrático, como sucedía en el pasado. Pero, como una de las soluciones a la crisis, los sectores sociales organizados que protagonizaron los sucesos de octubre, entre ellos los pueblos indígenas y comunidades campesinas, han reiterado el planteamiento de modificar la Constitución mediante una asamblea constituyente, a fin de encarar un proceso en el que se establezcan las nuevas bases jurídico-constitucionales del sistema constitucional que permita construir una nueva Bolivia multiétnica, pluricultural, caracterizada por la unidad en la diversidad.

En ese nuevo escenario político, la perspectiva de los pueblos indígenas es que el proceso constituyente adopte un nuevo sistema constitucional en el que se los incorpore materialmente como parte constitutiva del Estado. Ello supone el cambio del sistema político hacia una verdadera democracia participativa, basada en la inclusión y no la exclusión de los sectores sociales y los núcleos territoriales de base.

Una democracia de inclusión implica la adopción de un sistema político basado en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; por lo mismo, la consagración de los sistemas y mecanismos de intervención, procedimientos propios y particulares de gestión de los pueblos indígenas o comunidades campesinas, reconociendo sus valores y principios propios y exclusivos que no pueden ser desconocidos ni suplantados. La articulación de estas prácticas democráticas con el sistema político estatal es un desafío que se debe enfrentar en el proceso constituyente, ya que estos pueblos y comunidades no se sienten expresados en la democracia formal vigente; tienen la convicción de que este régimen no expresa sus valores y principios, que no resuelve sus problemas concretos de existencia, no supera la diferencia secular entre la ciudad y el campo, no soluciona los agudos problemas de la indigencia y extrema pobreza, no supera los problemas de la transculturación y aculturación que se han venido ejerciendo desde las esferas estatales contra ellos.

De otro lado, para superar la exclusión social y económica de los pueblos indígenas es necesario cambiar la actual organización territorial del Estado, para que sobre esa base se pueda modificar el sistema de distribución territorial del poder.

Con relación a la organización territorial del Estado cabe señalar que el constituyente de 1825 no consideró la diversidad étnica y cultural que caracterizaba al Alto Perú; por ello, en vez de adoptar la organización territorial sobre la base del reconocimiento de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, optó por los criterios eclesiásticos impuestos durante la colonia. De ahí que, al adoptar el actual modelo de organización, se impusieron fronteras artificiales a los territorios ocupados por los pueblos indígenas y comunidades campesinas, rompiendo su unidad armónica, hecho que agravó la situación de exclusión social a que el Estado sometió a estas mayorías nacionales.

Ante esa realidad corresponde asumir decisiones democráticas que, superando las viejas concepciones, permitan superar el centenario problema de la exclusión de

los pueblos indígenas y comunidades campesinas de la estructura económica, social y política; asimismo, superar las inequidades y desequilibrios regionales en el desarrollo humano sostenible, de manera que se pueda construir la unidad en la diversidad, partiendo de la institucionalización constitucional de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad étnica y cultural del Estado boliviano.

Ello implica que el proceso constituyente debe encarar el problema adoptando decisiones concretas en dos sentidos.

En primer lugar, con relación a la organización territorial, debe reformularse la actual organización para adoptar otra basada en criterios étnicos y culturales, complementada con una distribución equitativa y racional de los recursos naturales, para dar viabilidad económica a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, así como a las diferentes regiones de las que formarán parte, de manera que se garantice un desarrollo humano sostenible. Eso significa eliminar el concepto de las provincias y departamentos, para conformar unidades regionales tomando como punto de partida la unidad territorial constituida por el municipio, que se organizará sobre la base de los pueblos indígenas o comunidades campesinas.

En segundo lugar, con relación a la distribución territorial del poder, en el proceso constituyente deberá abandonarse el criterio clásico del unitarismo, es decir, la centralización del poder político, para adoptar un modelo de descentralización política, es decir, un modelo caracterizado por la distribución territorial del poder político.

Una alternativa para ese nuevo modelo de distribución territorial del poder es la adopción de las autonomías regionales. Ello supone que el Estado distribuya el poder único entre poderes territoriales diversos, es decir, proceda a la cesión del poder centralizado a las unidades territoriales regionales constituidas sobre la base de criterios de carácter étnico (nacionalidad), histórico y territorial. Este modelo se diferenciará del federalismo porque las autonomías regionales o comunidades autónomas no alcanzarán el carácter de verdaderos estados con soberanía; simplemente tendrán autonomía política, normativa y administrativa en el marco de la soberanía del Estado unitario y sujetos a las normas previstas por la Constitución y sus respectivos estatutos orgánicos.

El modelo se caracterizará porque en el Estado existirá un único poder constituyente, tanto originario como derivado; la potestad autonormativa de los entes territoriales no será originaria sino derivada, ya que su fundamento emergerá de sus respectivos estatutos orgánicos, los que serán aprobados por el Estado a través de sus órganos centrales. Estos órganos podrán incidir, en su caso, sobre los órganos de las regiones autónomas, lo que significa que la soberanía del Estado primará por sobre la autonomía de las partes.

Este modelo de distribución territorial del poder tendrá un triple objetivo: en primer lugar, racionalizar la distribución territorial del poder del Estado, creando un escalón intermedio entre el ente central y los entes locales; en segundo lugar, superar el conflicto entre el centro y la periferia; en tercer lugar, incorporar al sistema cons-

titucional a los pueblos indígenas con su propia estructura social y política, con sus autoridades naturales, sus costumbres, idioma, cultura y territorio, reconociéndoles autonomía política, normativa y administrativa.

Este modelo se sustentará sobre los siguientes principios: a) el principio de unidad, lo que significa que la titularidad de la soberanía será única y le corresponderá al Estado que mantendrá el poder originario; asimismo, existirá unidad en el ordenamiento jurídico del Estado; b) el principio de autonomía, lo que significa el reconocimiento del derecho de las regiones, constituidas por los pueblos indígenas y comunidades campesinas, a la adopción de decisiones político-administrativas, asumiendo competencias normativas y de ejecución; con la advertencia de que la competencia normativa será de carácter subsidiario, limitada estrictamente al ámbito territorial de la región autónoma; c) el principio de la solidaridad, aplicable al ámbito de la organización económica y financiera de las regiones autónomas, lo que significa que, partiendo de una concepción de pertenencia a un todo común, en el que cada ciudadano suma sus esfuerzos en defensa del interés general, deberán establecerse mecanismos de cooperación y de compensación interregional en la distribución de recursos entre las regiones, con el objeto de lograr un equilibrio económico, adecuado y justo entre las regiones autónomas para lograr un desarrollo humano sostenible; y d) el principio de igualdad, aplicable al ámbito de asignación presupuestaria, lo que significa que en la aprobación del presupuesto general del Estado deberá efectuarse una asignación presupuestaria a las regiones autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales que éstas hubiesen asumido.

En este nuevo modelo la unidad territorial y política —por lo mismo, social y económica— básica serán los municipios constituidos sobre la base de los pueblos indígenas o comunidades campesinas; por lo tanto, éstos serán los ejes articuladores de las autonomías regionales. Los pueblos indígenas y comunidades campesinas deberán tener un papel protagónico en el ejercicio del poder político de las autonomías.

## **7. A manera de conclusión**

Partiendo del análisis descriptivo de la situación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en el sistema constitucional boliviano, a manera de conclusión se puede anotar lo siguiente:

1° No obstante la condición multiétnica y pluricultural del Estado boliviano, los pueblos indígenas y comunidades campesinas han sufrido una constante exclusión de la estructura social, económica y política del Estado, convirtiéndose en una especie de “naciones clandestinas” en su propio territorio.

2° Tanto en la época colonial como en la época republicana, los pueblos indígenas y comunidades campesinas han sido sometidos al despojo de sus tierras y su territorio, a la explotación de su trabajo, colocados en una situación de discrimina-

ción social, económica y política, de manera que se han desenvuelto en la pobreza y la miseria; no obstante, han pervivido.

3° La situación de exclusión y la explotación a la que han sido sometidos los pueblos indígenas ha sido permanentemente resistida por éstos a través de movimientos y luchas de reivindicación, que lamentablemente han fracasado por la apropiación indebida de dichos movimientos por las oligarquías emergentes en cada momento histórico.

4° Si bien se ha desarrollado un proceso de inclusión social, económica y política de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, a través de políticas y decisiones estatales concretas, el proceso no fue suficiente para superar los más de quinientos años de exclusión.

5° Durante las últimas décadas, especialmente los primeros años del presente milenio, los pueblos indígenas han protagonizado un proceso de emergencia social, sobre la base de una adecuada organización social y política, logrando ascender a espacios de poder político, convirtiéndose en los actores del nuevo escenario político y del futuro proceso constituyente.

6° En el proceso constituyente que deberá encarar el Estado boliviano, debe superarse la exclusión social, económica y política de los pueblos indígenas, adoptando cambios profundos en el sistema constitucional; entre ellos, una nueva organización territorial y un nuevo modelo de distribución territorial del poder que permita a los pueblos indígenas constituirse en los ejes de las autonomías regionales y, por lo mismo, en los actores centrales de su desarrollo económico y social.