

# DIÁLOGOS SOBRE LA PLURINACIONALIDAD Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN BOLIVIA (\*)

ALBERT NOGUERA FERNÁNDEZ

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLURINACIONALIDAD: 1. *Plurinacionalidad, autonomías de carácter nacional y autonomías de carácter regional*. 2. *Comentarios a una visión unidimensional y voluntarista*: 2.1. La objeción metodológica: la lógica multidimensional vs. la lógica del fragmento y la unilateralización étnico-cultural del análisis. 2.2. La objeción en torno a la interpretación dogmático-textual de la Constitución: naciones y pueblos indígenas construyendo la plurinacionalidad del Estado desde la territorialidad ajena.— III. OTROS ASPECTOS: DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE A LOS LUGARES DE LA POLÍTICA DOMESTICADA.

## I. INTRODUCCIÓN

En el número 84 de la *Revista Española de Derecho Constitucional* salió publicado, con el título «Plurinacionalidad y autonomía. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana», un artículo mío sobre el nuevo texto constitucional de Bolivia de 2009 (1). Entre los objetivos del artículo estaba abrir un debate sobre la que, sin duda, puede considerarse una de las Constituciones, en aspectos tales como el del reconocimiento de la plurinacionalidad, el reconocimiento y justiciabilidad de los derechos sociales o el establecimiento

---

(\*) Respuesta a CLAVERO, Bartolomé, «Notas sobre el sistema de autonomías en la Constitución de Bolivia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, págs. 187-199.

(1) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, «Plurinacionalidad y autonomía. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, págs. 147-177.

de mecanismos de democracia participativa, por citar sólo algunos, más vanguardista y novedosa del constitucionalismo comparado. Así lo manifestaba en el artículo citado.

Las reacciones no se hicieron esperar y, en el número 85 de la Revista, Bartolomé Clavero, catedrático de la Universidad de Sevilla, publicaba un comentario a mi artículo, titulado «Notas sobre el sistema de autonomías en la Constitución de Bolivia».

Por lo que se desprende de su comentario, con Bartolomé Clavero nos une el apoyo y confianza en el proceso de cambio boliviano, liderado por el Movimiento al Socialismo (MAS) y Evo Morales, como proceso que ha iniciado una universalización de derechos y una democratización política y económica sin precedentes en este país. Compromiso que he manifestado también, de forma clara, personalmente en varias de mis publicaciones recientes sobre el tema (2). Sin embargo, nos diferencian lógicas distintas de analizar el proceso y, por tanto, de entenderlo y describirlo.

En el comentario de Clavero a mi artículo, creo que hay que diferenciar entre dos tipos de discrepancias:

— Discrepancias en torno al elemento que constituye el núcleo principal de la cuestión en este diálogo entre ambos: la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia. Aspecto en el que me detendré, en primer lugar, de manera más amplia (punto II).

— Discrepancias en torno otros aspectos de menor importancia para este caso concreto. Aspectos por los que pasaré, en segundo lugar, de manera muy rápida, incluso saltándome algunos (punto III).

---

(2) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, y STORINI, Claudia, «Processo costituente e costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato», en *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, III, 2008, págs. 1285-1304; NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, «¿Derechos fundamentales, fundamentalísimos o, simplemente, derechos? El principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y el nuevo constitucionalismo», en *Derechos y Libertades*, núm. 21, 2009, págs. 117-148; NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, «El constitucionalismo de tercera generación: hacia una redefinición del Estado social y del tratamiento constitucional de los derechos», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43, 2009; NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *Constitución, plurinacionalidad y pluralismo jurídico en Bolivia*, La Paz, Bolivia, Enlace-Oxfam, 2008.

## II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLURINACIONALIDAD

El centro de la cuestión en las discrepancias de Bartolomé Clavero con respecto mi artículo, y blanco central de su crítica, está en el tratamiento que hago de la plurinacionalidad y organización territorial del nuevo Estado en la Constitución, y, concretamente, en el análisis de sus distintos niveles. Su principal crítica es, a modo general, que mi artículo define el modelo de organización territorial del Estado en base al nivel departamental y «*sólo tras haber caracterizado de esta forma el modelo territorial boliviano se pasa a considerar la creación de dos niveles territoriales nuevos: los territorios indígenas originarios campesino y las regiones*» (3), idea que repite en más de una ocasión (4).

En consecuencia, el error consistiría, según Clavero, en fijar el centro del análisis y la definición de la forma de Estado plurinacional en los entes territoriales autónomos departamentales y no en los indígenas y regionales que deberían ser el elemento de análisis principal y a partir del cual establecer tal definición del Estado plurinacional, pues es en ellas donde realmente «*se cifra el cambio de modelo territorial del país y que no ha podido apreciarse naturalmente cuando lo que se contempla y así se privilegia es la autonomía departamental*» (5). El hecho de definir la forma de Estado a partir del nivel departamental me «*incapacita*» (6) para poder reconocer el elemento de la plurinacionalidad del Estado, que según Clavero se sitúa no en el nivel departamental sino, repito, en el nivel de las autonomías indígenas y en las regiones indígenas, lo que otorga a estos últimos niveles el carácter de definitorios de la forma de Estado.

Dos cuestiones sobre esta crítica:

---

(3) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 191.

(4) «*Recuérdese que el modelo territorial entero se califica a la luz tan sólo de la autonomía departamental, antes de pasarse a la consideración de otras autonomías, la indígena y la regional*» (*ibid.*, pág. 194). «*Adelantándose así conclusiones cuando todavía ni siquiera se ha contemplado distintamente la autonomía indígena*» (*ibid.*, pág. 190).

(5) *Ibid.*, pág. 198.

(6) *Ibid.*, págs. 195 y 197.

### 1. *Plurinacionalidad, autonomías de carácter nacional y autonomías de carácter regional*

Señalar que, en ningún momento, mi artículo define el modelo territorial global del Estado en base, únicamente, al tratamiento de la autonomía departamental. De hecho, en el artículo no hay una definición del modelo territorial global del Estado, tarea, valga decirlo, compleja y nada fácil en el caso de Bolivia, la propia Constitución cuando lo hace en su artículo 1 tiene que hacerlo manejando una multiplicidad de adjetivos varios a la vez: «unitario», «plurinacional comunitario», «intercultural», «descentralizado» y «con autonomías». Tal complejidad tiene, sin embargo, su explicación, a la que me referiré luego.

Sin la intención de definir el modelo territorial global del Estado, el artículo describe, simplemente, los diferentes actores sociales protagonistas de las demandas de autonomía antes y durante el proceso constituyente, y a continuación, la plasmación de estas reivindicaciones en el texto constitucional, esto es:

— La creación de una estructura plurinacional de los órganos centrales del Estado, fruto de la incorporación de las demandas indígenas a la Constitución.

— Y «cuatro tipos de autonomías: autonomía departamental (arts. 278-280) —fruto de la incorporación de las demandas de los departamentos del oriente del país al texto—, autonomía indígena originaria campesina (arts. 290-297), autonomía regional (arts. 281-283) —fruto de las demandas indígenas— y autonomía municipal (arts. 284-285) —en este caso, fruto de las demandas de la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM)—» (7).

Analizando, seguidamente, cada uno de estos aspectos incorporados a la Constitución por separado. La creación de una estructura plurinacional de los órganos centrales del Estado se analiza, por su lado, en el punto V.I. La autonomía departamental, por otro, en el punto V.II.1. Y, finalmente, los territorios indígena originario campesinos y regiones, por otro lado, en el punto V.II.2. Dejo claro, en el artículo, que el análisis que se hace para cada uno de estos tipos de autonomía es independiente y se refiere solamente a la autonomía analizada en cada caso, cuando manifiesto, expresamente, antes de proceder: «La autonomía se predica, pues, de todos los distintos niveles de organización político-administrativa, si bien el alcance y naturaleza de esta autonomía no es igual para todos ellos» (8). Se trata de una metodología de análisis completa-

(7) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *op. cit.*, pág. 162.

(8) *Ibid.*, pág. 162.

mente válida, sería, por ejemplo, perfectamente factible que alguien pudiera en España hacer una valoración del grado de centralización-descentralización que existe en relación con la autonomía municipal reconocida en el artículo 137 de la Constitución de 1978, y concluir justificando si esta autonomía es o no es tal, sin que ello suponga negar el grado de mayor o menor autonomía reconocido a las comunidades autónomas en su relación con el Estado.

En consecuencia, cuando dentro del punto V.II.1, donde se analiza la autonomía departamental, afirmo que no se trata de un nivel territorial plenamente autonómico porque no se le atribuyen facultades legislativas y, en consecuencia, no hay una desmonopolización de la capacidad legislativa del Estado central (9), estoy definiendo a los departamentos en su relación con el Estado, no al modelo de organización territorial global del Estado.

A diferencia de ello, Bartolomé Clavero interpreta que al definir, antes de entrar al análisis de los otros niveles autonómicos, el modelo de organización territorial que rige las relaciones departamentos-Estado, estoy definiendo el modelo de organización territorial global del nuevo Estado y, en consecuencia, lanza sus dardos contra ello. La razón de esta interpretación de Clavero la podemos entender deteniéndonos en ver la lógica desde la que el autor analiza las categorías de plurinacionalidad y organización territorial del Estado a lo largo de su comentario. Se trata de una lógica unidimensional que gira, únicamente, alrededor del elemento étnico-cultural. Desde una perspectiva unidimensional (étnico-cultural), los únicos fines que se le pueden pedir a la plurinacionalidad y a la organización territorial del Estado serían:

— *Reconocimiento de derechos de identidad nacional y cultural*: la devolución o reconocimiento de derechos colectivos de identidad nacional y cultural históricamente arrebatados o negados a grupos con particularidades históricas, culturales y lingüísticas que existen en el interior del Estado (naciones y pueblos indígenas).

---

(9) Como señalaba en el propio artículo: «El presente trabajo tiene como objetivo analizar el proyecto de Constitución boliviana aprobado por la Asamblea Constituyente en su última sesión, el 9 de diciembre de 2007, en lo referido a la plurinacionalidad y las autonomías, y ver si cumple las citadas condiciones. No se podrán contemplar todavía en este estudio los posibles cambios que, sobre esta materia, se deriven del actual proceso de negociación post-constituyente para modificar el texto que los partidos de gobierno y oposición están manteniendo en el Congreso en el momento de publicar este artículo» (*ibid.*, pág. 148). Una de las modificaciones introducidas, fruto de estas negociaciones en el Congreso, al texto finalmente aprobado fue el reconocimiento de facultades legislativas a las autonomías departamentales (también al resto de autonomías), con lo cual las conclusiones a las que llegaríamos ahora al analizar la relación departamentos-Estados serían, seguramente, otras.

— *Protección de derechos de identidad nacional y cultural*: la descentralización de competencias políticas (autonomía política) para que éstos puedan proteger y conservar su propia identidad nacional y cultural (idioma, vestimenta, prácticas sociales, económicas, políticas y jurídicas propias, etc.) frente a la interferencia de la nación mayoritaria u otras minoritarias (autodeterminación).

Si esto lo aplicamos en un Estado, como el boliviano, donde la organización territorial se divide en:

1) unidades territoriales autónomas de carácter nacional (territorios indígena originario campesinos y regiones indígenas), que son los que, de hecho, hacen del país una realidad étnico-cultural diversa —como muy bien señala Clavero— (10),

2) y otras unidades territoriales autónomas de carácter regional de la nación mayoritaria (departamentos),

el resultado es que la valoración sobre el grado existente de *centralización-descentralización o autonomía-no autonomía*, y por tanto, la valoración sobre si el modelo de organización territorial del Estado cumple o no sus fines: la plurinacionalidad (entendida en términos étnico-culturales); sólo puede llevarse a cabo fijando el centro de atención en aquellos niveles territoriales autonómicos que tienen su fundamento de existencia en el elemento cultural, esto es, que tienen como punto de partida de su constitución como sujetos públicos de descentralización política en la identidad cultural (las autonomías indígena originario campesinas y autonomías regionales indígenas), pero no en los niveles territoriales autonómicos que tienen su fundamento de existencia en el elemento económico y estratégico-político de mantenimiento de poder (las autonomías departamentales) (11) y que, en consecuencia, no servirían para ver si hay más o menos

(10) «[...] *las naciones indígenas. Aquellas por las que hay plurinacionalismo en Bolivia*» (CLAVERO, Bartolomé, *ob. cit.*, pág. 194).

(11) Las razones de surgimiento de la actual cruzada autonomista departamental cruceña las encontramos:

1. En motivos económicos: la propuesta de autonomía proveniente del oriente, principalmente, de Santa Cruz, ha de entenderse como una estrategia histórico-concreta de la oligarquía regional, y sostenida por un potente aparato mediático, para contrarrestar los efectos que el nuevo diseño de Estado planteado por los movimientos indígenas y sociales tendría sobre sus intereses económicos. Ciertamente, después de los acontecimientos de octubre de 2003, la burguesía nacional optó por refugiarse en una región de seguridad, Santa Cruz. Se produce una regionalización de la burguesía. ¿Por qué esta burguesía opta por refugiarse en una región de seguridad, renunciando con esta actitud a la hegemonía nacional? Ello parece responder a la emergencia del momento, ante la coyuntura de pujanza desmesurada de la movilización social por parte de los movimientos

descentralización o autonomía, pues el elemento étnico-cultural, razón de ser de la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado, es ajeno a ellos.

En resumen, según esta visión limitada al elemento étnico-cultural, al igual que la plurinacionalidad y la organización territorial global del Estado es unívoca o unidimensional, los lugares para encontrarla, analizarla y valorarla también sólo pueden ser unívocos (autonomías con fundamento de existencia cultural), no múltiples y heterogéneos (autonomías con fundamento de existencia cultural y no cultural).

Esto hace que cuando yo, en el punto referente a las autonomías departamentales, defino el modelo de organización territorial del Estado como más o menos centralizado o autonómico, aunque sea sólo ciñéndome a la relación bilateral departamentos-Estados, inmediatamente Clavero diga:

— Te estás equivocando de espacio. La plurinacionalidad y su plasmación en la organización territorial del Estado no se puede valorar, en ningún caso, desde el ámbito departamental, sólo desde el autonómico indígena o autonómico regional indígena. Concretamente, Clavero dice: *«Noguera dirige la vista al plurinacionalismo constitucional, se interesa por analizarlo y no sabe al*

---

sociales, la burguesía decide contrarrestar su debilidad concentrándose en una región (poseedora de la mayor parte de los recursos naturales del país) para defender sus intereses en los momentos cruciales de la crisis. En este contexto social, de hecho, la clase dominante y privilegiada se vio seriamente amenazada en distintas temáticas de la vida económica y política, dándose cuenta del reducido espacio que le va quedando para manejar el destino del país a su antojo. En cambio, desde un territorio autónomo, esta clase podría seguir imponiendo regla y sus contendientes no tendrían fuerza, ya que sus aliados estarán fuera del territorio declarado autónomo, y la alianza ejercida en las movilizaciones a escala nacional estaría limitada y hasta resquebrajada. Esto es lo que la motiva a plantear el tema de la autonomía. De hecho, si nos fijamos en los aspectos centrales del estatuto de autonomía de Santa Cruz vemos cómo se invierte la relación entre Estado nacional y gobierno autonómico. En vez de que el Estado nacional sea el que transfiera las competencias y atributos, el gobierno autonómico aparece como el que selecciona, distribuye y transfiere las competencias, quedando en el gobierno autonómico las competencias estratégicas que corresponden al Estado. Así pues, la autonomía se plantea, por parte de la oligarquía cruceña, como una simple habilitación de técnicas jurídicas destinadas a otorgarse, en la zona con más recursos naturales del país, capacidad de gestionar sus intereses económicos propios a través de políticas propias (sobre ello, ver PRADA, Raúl, «Apuntes críticos sobre la propuesta autonómica: El tiempo de las cosas pequeñas», en *Revista Barataria*, núm. 3, 2005, La Paz, Bolivia, págs. 80-81).

2. Y, en segundo lugar, la actual reivindicación autonomista cruceña surge también por motivos político-estratégicos. La oligarquía sabe que puede utilizar el regionalismo como instrumento de movilización de los subalternos para consolidar sus intereses. El regionalismo puede ser entendido como una supraideología que logra subsumir e invisibilizar los intereses de clase en juego, y es capaz de generar una prédica que seduce a todos los sectores, incluidos los más populares, a quienes embarca en una lucha reivindicativa por el desarrollo y la modernización de la región, que no es más que el desarrollo de los intereses de los más ricos. El regionalismo permite, por tanto, construir hegemonía parcial al interior de la frontera regional.

*final reconocerlo, pues, fallándole el conocimiento de las condiciones y las necesidades bolivianas, ha acabado situándolo donde no se encuentra ni puede encontrarse —se refiere al nivel departamental—» (12).*

— Y, en consecuencia, lo estás definiendo mal.

## 2. Comentarios a una visión unidimensional y voluntarista

Sobre esta visión de Clavero, tengo objeciones de dos tipos: una *metodológica* y una de *interpretación dogmático-textual* de la Constitución.

Clavero parte de una lógica unidimensional y voluntarista, confunde la realidad con el deseo. El autor se basa en una definición teórico-ideal de plurinacionalidad y en los principios constitucionales establecidos en la Constitución de 2009, y a partir de ahí describe la parte orgánica (organización territorial del Estado) del texto constitucional. Adopta una lógica unidimensional que no complejiza el problema y ello le permite llegar al objetivo que busca: describir cómo la nueva Constitución boliviana es un ejemplo perfecto de plurinacionalidad constitucional. Sin embargo, en la realidad:

Ni la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado, en Bolivia, no son elementos unidimensionales y con fines únicamente puestos en lo étnico-cultural, sino multidimensionales y con fines múltiples, son diversas las «*clivages*» o contradicciones (étnico-culturales, de clase social, políticas, etc.) a las que estas dos categorías deben dar respuesta y, en consecuencia, el análisis del cumplimiento de sus fines debe ser mucho más complejo y exige detenerse en todos los niveles territoriales autónomos (no sólo los indígenas), también los departamentos. Cuando Clavero dice que la plurinacionalidad «*no se encuentra ni puede encontrarse*» en el análisis del nivel territorial autónomo departamental, no estoy de acuerdo. El cruce de contradicciones existente en el proceso de elaboración constitucional ha hecho que sin un análisis de cómo han acabado quedando configurados los departamentos no puede llegarse a entender y analizar la plurinacionalidad y sus límites en el actual modelo boliviano. Incluso, podríamos decir que sólo a partir del análisis departamental podemos ver que la plurinacionalidad se contruye hoy en Bolivia también desde los entes territoriales departamentales. Plurinacionalidad y organización territorial departamental no son hoy en Bolivia dos cosas separadas e independientes, como manifiesta

---

(12) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 196.

Clavero, sino mezcladas. A esto me refiero cuando hablé de *objeción metodológica*, en la que me detendré a continuación (punto II.2.1).

Ni puede hablarse, tampoco, de una total armonía entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución, constituyendo, conjuntamente, ambas partes un ejemplo paradigmático e idílico de plurinacionalidad constitucional, como se desprende del comentario de Clavero. El señalado cruce de «clivages» o contradicciones presentes en el proceso constituyente boliviano ha provocado que existan diversas tensiones entre la definición del Estado como plurinacional y los principios constitucionales establecidos en la parte dogmática de la Constitución y la parte orgánica del texto (organización territorial del Estado). Incluso existen tensiones dentro de la misma parte dogmática de la Constitución, pues el artículo 1 define el Estado como plurinacional y el artículo 3 habla de «nación boliviana». Todas estas tensiones que se reflejan claramente en diferentes artículos de la Constitución que Clavero no contempla, introducen, como veremos, límites importantes a la construcción de la plurinacionalidad en Bolivia. Las constituciones no son textos abstractos desconectados de la realidad, sino el simple reflejo de las contradicciones existentes en la base material de la misma. A esto es lo que llamo *objeción en la interpretación dogmático-textual* de la Constitución y lo que trataré en el punto II.2.2.

### 2.1. *La objeción metodológica: la lógica multidimensional vs. la lógica del fragmento y la unilateralización étnico-cultural del análisis*

Con la desmovilización del movimiento obrero en el mundo y en América Latina que se produce a finales de los setenta, inicios de los ochenta [en Bolivia, como señalé en el artículo inicial, «*el debilitamiento de la clase obrera, principalmente en su fracción minera, se produce a partir del Decreto Supremo 21060, promulgado por el gobierno de Víctor Paz Estensoro y con el que se inicia la época neoliberal*» (13)], se da paso a una situación de imperio indiscutible del mercado más salvaje y de ausencia de un sujeto revolucionario con un programa de cambio totalizante.

Ante este contexto, la única salida que quedó a los pocos movimientos sociales supervivientes (ecologistas, obreros, feministas, movimiento indígena, etc.), fue «atrincherarse» en su propio ámbito y en su propia esfera con el fin de resistir y mantener la lucha por sus derechos e intereses. Se produce, por tanto, una fragmentación de las experiencias de rebeldía y de sus demandas,

---

(13) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *op. cit.*, pág. 152.

cada cual encerrada en sus parcelas segmentadas y «autónomas», y manteniéndose ajenas unas a las otras. Esta disposición de los grupos-reivindicaciones, con sus aislamientos respectivos, fue fruto de la necesidad, el resultado fortuito y espontáneo del conflicto social. Además, esta dispersión no sólo se produce en la acción política, sino también en la teoría, donde se pasa de una gran teoría crítica que partía del análisis de la totalidad articulada de relaciones sociales históricas al relato micro de cada movimiento social y los discursos y reivindicaciones específicos y ensimismados propios de cada parcela de la sociedad (el movimiento feminista teorizando y reclamando los derechos de las mujeres, el movimiento indígena de sus derechos colectivos, etc.).

¿Fue un error la falta de una coordinación más general y esta fragmentación particularista de la acción, la reivindicación y la teoría? No, en absoluto. En tiempos de diluvio neoliberal y derrotas populares, esa forma dispersa e inorgánica de resistencia(s), valiosas y justas por sí mismas, cumplió el importante papel de resistir y cuestionar en los hechos el llamado nuevo orden mundial.

No obstante, y especialmente cuando nos referimos a Bolivia, ya no estamos en esa época. La victoria electoral en 2005 del MAS y de Evo Morales abrieron en el país un proceso de transformación radical de la sociedad que obliga a cambiar la lógica de actuar-pensar de los diferentes movimientos sociales, así como de sus intelectuales. La fragmentación y el ensimismamiento teórico-reivindicativo de cada grupo, en sus derechos, ya no tiene sentido. Debe producirse una articulación de las diversas reivindicaciones heterogéneas y fragmentadas alrededor de una única estrategia popular colectiva de transformación radical de la base política, económica y cultural del Estado que parta de un análisis del sistema como totalidad.

Así pues, y en resumen, nos encontramos ante dos lógicas de pensar-actuar, correspondientes a dos momentos históricos diferentes:

1. La lógica de la micropolítica o de las reivindicaciones fragmentadas de derechos: es una lógica a partir de la cual, encerrados en su propia problemática, aquellos grupos de sujetos organizados, que ubicados fuera del espacio de constitucionalidad y, por tanto, excluidos del sistema, reivindican, de manera fragmentada, su integración en el mismo mediante el reconocimiento constitucional de sus derechos. Ésta es una lógica de raíz liberal, pues mediante la ampliación progresiva de derechos, propias de la historia del constitucionalismo liberal, estas rebeldías dispersas son integrables, solucionables y superables, dejando intacto la base del sistema, la desigualdad y explotación de clase.

2. La lógica integradora y totalizante de la transformación: es una lógica que parte de una análisis totalizante de las relaciones sociales, y de ello resuelve

que el problema de exclusión de ciertos grupos sociales no puede explicarse mediante una unilateralización de sus causas en el elemento «protoidentitario», sino que junto a la condición protoidentitaria —mujer, indígena, negro, homosexual, etc.— están otros elementos, como la posición de clase, de oportunidades de vida, etc., que todos juntos conforman la situación de excluido. Por ejemplo, la indisolubilidad del elemento indígena con el elemento de clase se manifiesta de manera clara en Bolivia:

— muchos pueblos indígenas guaraníes de cultura nómada, del oriente boliviano, oscilan entre ser trabajadores asalariados en latifundios o en empresas de explotación de recursos naturales, temporalmente,

— o, en el altiplano, están estrechamente unidas la articulación comunitaria y sindical. La CSUTCB (14), que es una central sindical del proletariado agrícola, en algunos territorios tiene como base a las comunidades indígenas y las estructuras tradicionales de autoridad, a las que en ciertos casos se superpone de manera paralela el sindicato.

En consecuencia, la exclusión no puede ser resuelta mediante el mero reconocimiento constitucional de la diferencia étnico-cultural y sus formas de hacer, la exclusión es mucho más compleja. Considerar que de esta forma se resuelve la exclusión conlleva el peligro de perpetuar la propia exclusión al convertir las desigualdades en diferencias (*culturalización* de la desigualdad), y legitimar las primeras mediante el discurso del pluralismo y la tolerancia. Por tanto, no puede haber superación alguna de la exclusión cultural sin una previa eliminación de las diferencias de clase. Ésta es una lógica de raíz antiliberal, pues el liberalismo puede permear el pluralismo e ir integrando las diferencias protoidentitarias a partir de la ampliación de los sujetos de derechos, pero lo que no puede hacer jamás, a riesgo de no poder seguir existiendo, es abolir la desigualdad y explotación de clase.

Cuando uno se encierra en la primera lógica, la lógica del fragmento que no ve más allá del mismo, y concretamente, como hace el profesor Clavero, parte de un análisis unilateralizado y de absolutización del elemento étnico-cultural como un fin en sí mismo, como algo aislado y autosuficiente, hay una tendencia a funcionalizar el análisis y valoración de cualquier objeto de estudio sobre la base de su relación con el elemento étnico-cultural. Desde esta perspectiva, cuando el objeto de estudio es la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado, se parte de la antes mencionada concepción unidimensional de la misma. Son diversos los puntos del comentario de Clavero donde se manifiesta,

---

(14) Confederación Central Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

de manera clara, esta concepción unidimensional de todo en función al elemento étnico-cultural. Por ejemplo:

— Hemos dicho que la lógica de la micropolítica o de las reivindicaciones fragmentadas de derechos es una lógica a partir de la cual, aislados en el elemento protoidentitario, aquellos grupos de sujetos excluidos, reivindican su integración en el sistema mediante el reconocimiento constitucional de sus derechos de identidad. Y que ésta era lógica de raíz liberal, pues el reconocimiento de derechos es integrable en el sistema sin poner en peligro el mismo. De acuerdo con esto, Clavero, aislado en el elemento étnico-cultural, no percibe la organización territorial del Estado como un instrumento de remoción de las bases de poder cultural, político y económico, sino como el simple proceso de reconocimiento de derechos de identidad nacional y cultural de los pueblos indígenas y de competencias (autonomía política) para poder proteger, en sus territorios indígenas, los derechos recuperados frente a la nación mayoritaria que, durante mucho tiempo, se habría atribuido soberanía sobre ellos (autodeterminación). Después de afirmar: «*La nueva Constitución de Bolivia contiene un título cumplido de “Derechos Fundamentales y Garantías” en el que como derechos se registran por ejemplo “la autoidentificación cultural” y la “elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios”, seguido de todo un capítulo específicamente dedicado a los “Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena-Originarios-Campesinos”*» (15), Bartolomé Clavero critica que no haya prestado atención expresa a estos derechos, «*pues es lo que sienta los cimientos para un sistema de autonomías*» (16), sistema que, según Clavero, «*adopta la libre determinación indígena como clave principal a medio plazo*» (17).

— Por otro lado, Clavero concibe la cruzada autonomista de Santa Cruz sólo como algo surgido en contra de los indígenas para el mantenimiento de la hegemonía cultural de la nación mayoritaria sobre las naciones oprimidas. Cuando hace referencia al estatuto de autonomía, aprobado de manera ilegal por una asamblea autonómica provisional creada y hegemonizada por el Comité Cívico, Clavero sólo menciona el capítulo «*Del Régimen de los pueblos indígenas de Santa Cruz*» (18), y a continuación, cuando se refiere a esta demanda autonomista, señala: «*lo que se toma por un proyecto homologable de autonomía*

(15) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 196.

(16) *Ibid.*, págs. 196-197.

(17) *Ibid.*, págs. 196-197.

(18) *Ibid.*, pág. 193.

*departamental es un intento impresentable de dominio cambia, de esta presunta nación* (sobre las otras naciones del departamento). *Valga el adjetivo identificador, pues efectivamente representa un movimiento político reactivo y agresivo contra las naciones indígenas»* (19), *«la reivindicación departamental cuando ésta o al menos la de carácter cambia es la que ha surgido a la contra de las autonomías indígenas»* (20). Partiendo de una lógica, únicamente étnico-cultural, Clavero sólo puede entender la cruzada autonomista cambia en términos de dominación étnico-cultural, cuando en realidad su principal razón de ser hay que buscarla en razones económicas y estratégico-políticas (21).

— O, para poner otro ejemplo, cuando Clavero se refiere a lo largo de su comentario a la autonomía regional, sólo concibe una única forma posible de ésta, la autonomía regional indígena: *«la nueva Constitución, dando por sentado [...], e introduciendo al tiempo el principio dispositivo de creación de autonomías regionales por impulso naturalmente indígena, evita [...]*» (22), *«la autonomía regional cobra sentido ante todo en este contexto, en relación con la autonomía indígena y no con la departamental, pues abre espacio a las comunidades indígenas para que puedan reconstituirse como pueblos sin sujeción por supuesto a las fronteras departamentales»* (23). Cuando, en realidad, la autonomía regional está pensada en la nueva Constitución para la conformación de regiones autónomas indígenas, es cierto, pero también de regiones autónomas no indígenas. Y, de hecho, uno de los principales motivos de oposición de la oligarquía cruceña a las autonomías regionales, y que acabó configurando el diseño constitucional de estas últimas, como luego veremos, fue el peligro que para sus intereses económicos suponía la previsible e inmediata creación de una autonomía regional no indígena, el Chaco, que pudiera romper las fronteras departamentales. El Chaco es una región mayoritariamente no indígena, actualmente sin reconocimiento legal, donde se encuentran la mayor parte de reservas de hidrocarburos y cuyo territorio se encuentra hoy parte en el departamento de Santa Cruz, parte en el Tarija y parte en el de Chuquisaca. La constitución de esta región como autonomía territorial independiente, especialmente de los departamentos de Santa Cruz y Tarija supondría quitarles a las élites de estos dos departamentos cualquier capacidad de control y beneficio sobre los recursos naturales. Pero, a pesar de la importancia que algunas potenciales regiones no indígenas tienen para poder entender los motivos de cómo se ha terminado con-

---

(19) *Ibid.*, pág. 194.

(20) *Ibid.*, pág. 194.

(21) Ver nota 12.

(22) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 195.

(23) *Ibid.*, pág. 195.

figurando la organización territorial en la Constitución, para Clavero, anclado en el elemento étnico-cultural, éstas no existen, sólo las indígenas.

Contrariamente a esta lógica unidimensional, y como decía antes, la victoria electoral del MAS, con un proyecto político de transformación de base de la sociedad, ha supuesto la necesidad de pasar de la lógica del fragmento a la lógica totalizante de transformación del Estado. Ello ha vuelto operativo un nuevo vínculo de la plurinacionalidad, ya no sólo con el elemento étnico-cultural, sino también ahora con el elemento de clase y político. En el nuevo contexto, la organización territorial del Estado debe entenderse ya no sólo como un mecanismo para llegar a una plurinacionalidad igualitaria en lo étnico-cultural, sino también a una plurinacionalidad igualitaria en los ejes de clase y político.

Pues bien, vista la necesidad de una lógica multidimensional, que expanda el elemento analítico a la interrelación de los parámetros étnico-culturales, de clase y políticos, y que, por tanto, centre su mirada tanto en los territorios cuyo fundamento de existencia es cultural (autonomías indígenas y autonomías regionales indígenas) como en los que es económico-político (departamentos), pasaremos, desde esta visión, a analizar la construcción de la plurinacionalidad en Bolivia, de acuerdo a la nueva Constitución. Analizaremos las tensiones que, fruto del cruce de contradicciones en el proceso constituyente, hay entre el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado y los principios constitucionales de la parte dogmática del texto, con la organización territorial del Estado establecida en la parte orgánica. Ello nos confirmará la imposibilidad de entender y describir el proceso y la Constitución boliviana desde el análisis unidimensional.

## 2.2. *La objeción en torno a la interpretación dogmático-textual de la Constitución: naciones y pueblos indígenas construyendo la plurinacionalidad del Estado desde la territorialidad ajena*

La existencia, en Bolivia, de diversos sujetos colectivos conformadores de una unidad territorial que reivindican autogobierno obligó a tener que diseñar una ingeniería constitucional capaz de acomodar esta plurinacionalidad y pluralidad en una unidad política común. Y para ello, como en cualquier país donde existe la necesidad de conseguir una acomodación legítima y estable, en el interior del Estado, de las naciones, pueblos y regiones existentes, se requiere un diseño estatal que cumpla dos condiciones de trayectorias opuestas (*arriba-abajo* y *abajo-arriba*) que, sólo en su integralidad, determinan la forma de Estado:

a) *Arriba-abajo*: la descentralización de competencias políticas, otorgando un mayor o menor grado de autogobierno político a estos entes territoriales (nacionales o regionales) subestatales (autonomía).

b) *Abajo-arriba*: una representación territorial real y proporcional de los entes territoriales autónomos en la composición del sistema de instituciones y poderes de la estructura central del Estado (24).

En función de toda una batería de variables que se pueden dar en cada una de estas dos condiciones-trayectoria (en la condición-trayectoria *arriba-abajo*: el grado de autogobierno, de descentralización fiscal, etc.; y en la condición-trayectoria *abajo-arriba*: existencia de una segunda cámara en el Parlamento central cuyos miembros han sido designados por las entidades territoriales subestatales de acuerdo a parámetros territoriales, existencia de instituciones estatales de tipo consociativo, etc.), se determina y define la forma de organización territorial de un Estado: centralizado, descentralizado, autonómico, federal, plurinacional, etc.

La Constitución boliviana de 2009 establece en el Capítulo octavo («Distribución de competencias») del Título I de su Tercera Parte («Estructura y organización territorial del Estado») un régimen de descentralización de competencias políticas en cada una de las unidades territoriales subestatales que reivindicaban autogobierno, creando entes territoriales autónomos departamentales, indígena originarios campesinos, regionales y municipales, todos ellos, como ya he expresado, como instancias de autogobierno (arts. 269 a 276).

Sin embargo, el cumplimiento de esta primera condición (*arriba-abajo*), el grado de descentralización de competencias políticas, determina, como he explicado, sólo parcialmente la forma de Estado plurinacional. La forma de Estado plurinacional viene también, en su otra mitad, determinada por el mayor o menor grado de representación de los territorios autónomos en los órganos de la estructura central del Estado (*abajo-arriba*), lo que se materializa mediante la representación y participación de los entes territoriales autónomos subestatales en el gobierno central compartido y en sus instituciones.

---

(24) Algunos autores han llamado a estas dos condiciones de trayectoria opuesta (*arriba-abajolabajo-arriba*) que definen la forma territorial de Estado, con el nombre de *libertades colectivas negativas*, esto es, la descentralización de competencias que garanticen a los territorios subestatales protección frente a las interferencias de las mayorías o de otras minorías, y *libertades colectivas positivas*, de participación en el gobierno compartido del Estado [ver REQUEJO, Ferran, «Democracias plurinacionales y modelos federales. El federalismo plurinacional», ponencia presentada en el *Workshop* «Democracia, ciudadanía y territorialidad en sociedades plurinacionales», Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ) de Oñati, País Vasco, 14-16 de marzo de 2007, pág. 15].

Pues bien, el único ente territorial autónomo subestatal con representación en la estructura central del nuevo Estado boliviano son los de carácter regional, no los nacionales, esto es, los departamentos, no los entes territoriales autónomos indígenas originarios campesinos, ni las regiones indígenas (evidentemente tampoco los municipios). Ello, sin embargo, no quiere decir que la población indígena no esté representada en la estructura central del Estado y, por tanto, que la definición constitucional del Estado como plurinacional (art. 1) sea una mera declaración vacía. No!, los indígenas sí están, de acuerdo con la nueva Constitución, representados y participan de los órganos centrales del Estado, que por eso es plurinacional, pero su representación o articulación con éstos no se produce desde su propia territorialidad autónoma nacional (territorios autónomos indígenas), sino desde una territorialidad autónoma ajena, la departamental. Fijémonos en los dos siguientes ejemplos:

1. Como señalaba mi artículo anterior (25), uno de los elementos a través de los cuales se hace efectivo el carácter plurinacional del Estado era a través de la presencia de representantes de las naciones y pueblos indígenas en la Asamblea Plurinacional, compuesta por la cámara de diputados y la cámara de senadores (art. 145). Para el caso de la nueva cámara de diputados, los artículos 32 y 35 de la Ley electoral transitoria (26) señalan que los pueblos y naciones indígenas elegirán, en las elecciones generales del próximo 6 de diciembre de 2009, a un representante por departamento. Es decir, los diversos pueblos y naciones indígenas ubicados en diversos territorios ancestrales dentro del departamento de Tarija (pueblos guaraní, Weenayek y Tapiete), por ejemplo, elegirán un representante común departamental que representará a los indígenas del departamento. Lo mismo para el resto de pueblos y naciones indígenas ubicados en el interior de cada uno de los otros departamentos, exceptuando los pertenecientes al departamentos de Chuquisaca y Potosí, que no tendrán representante indígena en la cámara. Por tanto, habrá siete representantes de los pueblos y naciones indígenas, uno por cada uno de los siete departamentos con representación indígena, en la cámara alta. Con respecto a la cámara de senadores, la Constitución deja también claro que la representación territorial en la

---

(25) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *op. cit.*, págs. 158-159.

(26) La Ley núm. 4021, del régimen electoral transitorio, fue aprobada por el Congreso de Bolivia el pasado 14 de abril de 2009, y regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, elección de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y autoridades departamentales y municipales, en las elecciones del 6 de diciembre de 2009 y en las elecciones del 4 de abril de 2010; además de los referendos autonómicos, la elección de asambleístas departamentales y consejeros departamentales.

cámara se hará por departamentos, no por ningún otro de los entes territoriales autónomos: «I. La Cámara de Senadores estará conformada por un total de 36 miembros; II. En cada departamento se eligen 4 Senadores en circunscripción departamental, por votación universal, directa y secreta; III. La asignación de los escaños de Senadores en cada departamento se hará mediante el sistema proporcional, de acuerdo a la Ley» (art. 148).

2. Lo mismo sucede con otro de los elementos señalados como conformadores del carácter plurinacional del Estado (27), la composición mixta o plurinacional del nuevo Tribunal Constitucional, que estará integrado por magistrados representantes de la justicia ordinaria e indígena. El artículo 198 de la Constitución establece que los magistrados representantes de la justicia indígena postulados por los pueblos indígenas (art. 199.II) se elegirán (al igual que los magistrados representantes de la justicia ordinaria postulados por organizaciones de la sociedad civil) «por sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo». A la vez, el artículo 182.II, que establece el procedimiento para la elección de los miembros del Tribunal Supremo, dice: «La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral». Por tanto, el territorio de referencia para la postulación de los magistrados indígenas vuelve a ser el departamento, no los territorios autónomos ancestrales indígenas.

En resumen, el único ente territorial autónomo que cumple las dos condiciones a partir de las cuales definir el modelo territorial de Estado: autogobierno (*arriba-abajo*) y representación en la estructura general del Estado (*abajo-arriba*), son los departamentos, y en consecuencia, éstos se constituyen como el ente territorial autónomo de referencia para la construcción de la plurinacionalidad en su faceta *abajo-arriba*. El resto de autonomías territoriales quedan reducidas a corporaciones territoriales autorreferenciales con competencias para autogestionarse a nivel interno, pero sin proyección política externa hacia el Estado. En este sentido, cuando Clavero dice que «la autonomía municipal no es equiparable a la autonomía indígena» (28), por el momento, sí lo es. Ambas tienen autonomía para autogobernarse (incluida potestad legislativa) —*arriba-*

---

(27) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *op. cit.*, págs. 160-161.

(28) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 195.

*abajo*—, pero no proyección política externa —*abajo-arriba*— (29). O cuando dice que los únicos entes territoriales autónomos a partir de los cuales se construye la plurinacionalidad del Estado son las autonomías indígenas o regionales indígenas, también es muy discutible.

A diferencia de cualquier Estado autonómico o federal donde los entes autónomos subestatales articulan sus relaciones con la federación desde su territorio, en Bolivia, los indígenas tienen que articular sus relaciones con el Estado plurinacional, en su dimensión política, no desde su territorio nacional, sino desde el territorio departamental ajeno. ¿Qué significa esto? Pues que se fija un modelo de Estado plurinacional fundamentado en el reconocimiento de los derechos de los *indígenas*, entendidos como individualidades empíricas (que no es poco), pero no (al menos de forma completa) en los derechos de las *naciones* y *pueblos* indígenas, categoría que va indisolublemente unida a un territorio. Por eso, es necesario hablar de límites en la construcción de la plurinacionalidad.

La pregunta que surge aquí es: ¿a qué se debe esto?, ¿cómo se explica?, ¿cómo puede ser que siendo el territorio el fundamento de los derechos de los pueblos indígenas, como establece el propio artículo 13 del Convenio 169 de la OIT (30), la plurinacionalidad del Estado no se construya desde estos territorios? Ésta es una pregunta que sólo puede responderse entendiendo que la plurinacionalidad, en Bolivia, está construida no sólo desde el elemento étnico-cultural, sino a partir de la interrelación cultura-clase-poder político y, por tanto, sólo puede entenderse a partir de un análisis multidimensional del proceso boliviano.

Intentaré responder a esta pregunta. Esto no es así porque así lo decidiera el gobierno del MAS, ni la amplia mayoría de la población, que le da su apoyo. Esto es así porque así lo ha condicionado e impuesto la oposición, mediante el chantaje.

---

(29) Algunas comunidades indígenas, como el municipio de Raqaypampa, ubicada dentro de la provincia de Mizque, en el departamento de Cochabamba, ya han entregado su propuesta de estatuto de autonomía indígena originaria campesina al Ministerio de Autonomías. En todos estos casos, se trata de pequeños municipios rurales que no rompen las fronteras departamentales y que tendrán competencias para autogobernarse internamente como comunidad, pero que no gozarán de proyección política externa hacia la estructura política central del Estado.

(30) Artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: «I. Al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación; II. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera». Como vemos, este artículo concibe los territorios indígenas no sólo como recursos productivos, sino que los vincula a la existencia misma de cada pueblo, es decir, como una unidad entre ambos.

El proceso de transformación que la victoria del MAS, la convocatoria de la Asamblea Constituyente (AC) y la nueva Constitución inician en Bolivia no sólo puede analizarse desde una óptica meramente cultural, sino que también exige, necesariamente, ser analizado desde una óptica económica o de lucha de clases. El escaso desarrollo industrial ha provocado que la estructura de poder económico y político se sustente todavía, en Bolivia, en el control hegemónico de la tierra y el territorio (31), por lo que la oligarquía terrateniente del oriente del país ha sido, en todo el proceso constituyente, plenamente consciente de la importancia para sus intereses de mantener intacta la organización del territorio y estructura de propiedad privada de la tierra (32). Con este objetivo, la estrategia que siguieron fue:

En primer lugar, bloquear la AC como espacio de discusión y aprobación del proyecto de Constitución, pues en ella la oposición estaba en minoría y existía posibilidad real de que el MAS, ejerciendo su mayoría, llevara a cabo una reforma profunda de la organización territorial y propiedad de la tierra. Y, a la vez, mediante la promoción, financiación y generalización de estallidos de violencia racista (33), lograr poner al gobierno entre la espada y la pared, y obligarle a que, ejerciendo un acto de responsabilidad para evitar el baño de sangre

---

(31) Cerca del 90 por 100 de la tierra cultivable del país se encuentra en régimen de haciendas medianas y grandes, mientras que el 10 por 100 restante recae en las comunidades campesinas y los pequeños productores. Familias como la familia Antelo son propietarias en Santa Cruz de 116.647 hectáreas, o la familia Elsner, de 115.646 hectáreas, o José Morales Sivant, de 101.598 hectáreas en Beni, para poner sólo algunos ejemplos [datos del archivo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)].

(32) A pesar de que, en octubre de 1996, fue promulgada la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), cuyos pilares fundamentales eran la clarificación de los derechos agrarios (saneamiento de tierras) y la titulación de tierras comunitarias de origen a favor de los pueblos indígenas, mandato del que se desprende el reconocimiento de tierras comunitarias de origen como propiedad colectiva, indivisible, inalienable, inembargable e imprescriptible, los resultados que se alcanzaron como consecuencia de la aplicación de la ley han sido mínimos, especialmente, después de la aprobación, en el período 2000-2002, de normas que relativizaban la noción de función económica social (FES) de la tierra, o normas de contrarreforma agraria. Todo ello ha permitido mantener todavía el citado régimen de concentración de gran parte de la tierra cultivable del país en pocas manos privadas.

(33) Dieron la vuelta en los noticieros del mundo entero, episodios como los hechos de 24 de mayo de 2008, en la Plaza 25 de Mayo de Sucre, cuando grupos pagados por el Comité Interinstitucional de esta ciudad lincharon y humillaron en público a indígenas. O el asalto por parte de grupos de la organización de ultraderecha «Juventudes cruceñas», conjuntamente con otros grupos armados por el prefecto opositor de Tarija, Mario Cossío, en el mercado campesino de Tarija, el 9 de septiembre de 2008, disparando contra indígenas y campesinos. O la masacre campesina de 11 de septiembre de 2008 en el departamento de Pando, planeada por el prefecto opositor Leopoldo Fernández.

generalizado que la propia oposición promovía, tuviera que sentarse a pactar y aprobar el proyecto de Constitución en otros espacios donde, sin mayorías ni minorías, ambas partes estuvieran en igualdad de condiciones y capacidad de influencia sobre el texto. La decisión para el gobierno era, o ceder y negociar, o embarcar el país en una guerra civil. Eligiendo la primera opción, las primeras negociaciones, fracasadas, fueron, ya no en el marco de la AC, sino en el marco del llamado Comité político supra-partidario, reunido en la Vicepresidencia de la República en agosto de 2007; las segundas, en una comisión de negociación gobierno-oposición, en el hotel casa campestre de Cochabamba, en octubre de 2008, y las definitivas, en una comisión negociadora en el Congreso, en noviembre-diciembre de 2008, que modificó el proyecto previamente aprobado, en Oruro en diciembre de 2007, por la AC, y diseñó el texto final sometido a referéndum (34).

Y, en segundo lugar, habiendo llevado la negociación hacia el espacio donde podían imponer, la oposición condicionó el cese de la promoción de la violencia y el racismo, así como su voto en el Senado, necesario para poder aprobar la Ley de convocatoria a referéndum constitucional, a dos aspectos:

— Primera condición: que la creación de las distintas formas de autonomía y de descentralización política en éstas de la capacidad de normar, regular y administrar asuntos públicos de su competencia se desarrolle siempre dentro de una lógica estatal-organizativa referencial de base departamental y bajo su control. Manifestación de ello es, por ejemplo, el artículo 280.I, el cual fija que la creación de regiones (indígenas o no indígenas) no podrá en ningún caso romper ni traspasar los límites departamentales de organización territorial del país (*«La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión»*), que son como hemos visto el ente territorial principal a través del cual se articulan las relaciones ciudadanía (en sus múltiples identidades culturales)-Estado, en su dimensión *abajo-arriba*. O los artículos 280.III y 301, que señalan que si bien los ciudadanos de estas regiones pueden auto-constituirse democráticamente en autonomía, la posibilidad de la región autónoma de que le sean traspasadas competencias políticas que gestionar depende de la voluntad del departamento (*La región podrá constituir-*

---

(34) Sobre el contexto de violencia que hacía temer la posibilidad de centenares de muertos, y las negociaciones y acuerdos sobre la nueva Constitución que se tomaron en el Congreso, ver: ROMERO, C.; BÖRTH, C., y PEÑARANDA, R., *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*, FES-ILDIS/FBDM, Bolivia, 2009.

*se en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. [...] La región, una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas [...]. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental»).*

— Segunda condición: que el texto constitucional les garantizara seguridad jurídica en torno al mantenimiento de la propiedad privada sobre latifundios y grandes extensiones de tierra. Para ello, después de que el artículo 398 prohíba el latifundio, limitando el máximo de propiedad de tierra permitida a una extensión no superior a 5.000 hectáreas, el artículo 399.I establece que «*Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán [sólo] a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley*». Manteniendo, por tanto, intactos los existentes previamente a la nueva Constitución.

No cabe duda que la posibilidad de expropiar todos los latifundios y extensiones de tierra existentes superiores a 5.000 hectáreas, junto a la de llevar a cabo una re-territorialización de base del país plena, dejando atrás la división artificial republicana departamental como división de referencia, y reorganizándola tomando como referencia principal nuevos espacios territoriales culturales, agroecológicos, socio-económicos, etc., heterogéneos (autonomías indígenas y regiones indígenas y no indígenas), cada uno de ellos con representación territorial directa en los entes consociativos del Estado, hubiera supuesto arrebatarse el poder sobre la tierra de las élites departamentales. Antes he citado cómo la reintegración territorial con autonomía y representantes territoriales en los órganos del Estado central, de la región del Chaco, poseedora de la mayor parte de reservas de hidrocarburos y cuyo territorio se encuentra dividido por la frontera de los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, supondría quitarles cualquier capacidad de control y beneficio sobre los recursos naturales a la oligarquía departamental. Sin embargo, al no poderse crear regiones que traspasen límites departamentales y al tener sus competencias que ser traspasadas por acuerdo de dos tercios del consejo departamental, permite a esta oligarquía mantener cierto control sobre este espacio.

En resumen, ninguna revolución ha sido nunca perfecta, tampoco la de Bolivia lo está siendo, pero no por ello deja de ser un proceso digno de admiración. La dialéctica poder-contrapoder se ha expresado aquí con toda su crudeza. De la necesidad de conciliar el proyecto del Estado plurinacional del gobierno y los movimientos sociales, con la cruzada autonomista departamental de la oposición para el mantenimiento de sus privilegios de clase, ha acabado saliendo

como resultado, como decía antes, la creación de un nuevo Estado plurinacional complejo, donde los entes territoriales en base a los cuales se articula la plurinacionalidad *arriba-abajo* son los territorios autónomos nacionales (territorios indígenas y regiones indígenas), pero en el que la plurinacionalidad *abajo-arriba* los indígenas la estructuran desde los territorios regionales (departamentos). Esta complejidad es fruto del cruce de múltiples contradicciones (étnica-cultural, política y de clase), y por tanto, sólo a partir de una visión que contemple interrelacionadamente todas estas contradicciones se puede entender en su plenitud, límites y contradicciones la organización territorial del Estado y, sobre todo, la plurinacionalidad en Bolivia. Partir del análisis unidimensional y voluntarista, basado sólo en el elemento étnico-cultural, no permite entender tal complejidad, percibiendo la plurinacionalidad no desde una óptica histórico-concreta de la realidad boliviana actual, sino desde una óptica teórica, idealizada y poco real. Cuando Clavero escribe su comentario, el texto final resultado de las negociaciones gobierno-oposición ya se conocía, el propio autor dice: «*lo que aquí he recogido responde al contenido de este último y definitivo —texto—*» (35); sin embargo, comentarios como el de que «*el nuevo diseño constitucional no la subordina —se refiere a la autonomía indígena— a la autonomía departamental y además le abre espacio a través de la autonomía regional. ¿No responde todo esto a características y necesidades, aspiraciones y exigencias, de la sociedad boliviana con toda su complejidad?»* (36), «*la autonomía regional [...] abre espacio a las comunidades indígenas para que puedan reconstituirse como pueblos sin sujeción por supuesto a las fronteras departamentales*» (37), lo que hemos visto que no es cierto, pues de acuerdo a los artículos 280.I, 280.III y 301 de la Constitución, que no permiten a las regiones traspasar límites departamentales ni asumir competencias sin el permiso del Consejo departamental, pueblos como el tacana, cuyo territorio está dividido por los departamentos de La Paz y Beni, o el pueblo siroco, cuyo territorio está dividido por los departamentos de Beni y Santa Cruz, o el aymara, cuyo territorio está también dividido por los departamentos de La Paz y Oruro, no podrán, a diferencia de lo que dice Clavero, conformar una región que permita su reintegración territorial ni asumir todas las competencias que deberían, ponen de manifiesto, por parte de Clavero, un tratamiento de la plurinacionalidad y una interpretación dogmático-textual de la Constitución no desde una óptica real, sino teórica y voluntarista. Ésta sería mi segunda objeción al comentario de Bartolomé Clavero. Sí estaría de acuerdo

---

(35) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 192.

(36) *Ibid.*, pág. 195.

(37) *Ibid.*, pág. 195.

en que el nuevo texto constitucional ofrece grandes potencialidades para que, a partir de una interpretación muy progresista del texto por parte del nuevo Tribunal Constitucional, muchas de estas tensiones entre la parte dogmática y la parte orgánica (o incluso en el interior de la parte dogmática) puedan en un futuro llegarse a resolver, pero por el momento esto sólo son palabras que el tiempo tendrá que demostrar, la realidad actual que se desprende de la lectura de la Constitución es la existencia de grandes contradicciones y límites no percibidos por la plurinacionalidad teórico-ideal descrita por Clavero.

### III. OTROS ASPECTOS: DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE A LOS LUGARES DE LA POLÍTICA DOMESTICADA

Conjuntamente con las discrepancias en torno al elemento que, seguramente, constituye el núcleo principal de la cuestión en este diálogo entre ambos: la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia. He mencionado antes que Clavero, en su comentario, muestra también discrepancias en torno otros aspectos de menor importancia para este caso concreto. Intentaré ver de manera rápida algunos de éstos.

Uno de los aspectos a que hace referencia mi artículo inicial es el reconocimiento constitucional de la «plurinacionalidad» del Estado. En este punto se señala cómo a diferencia de otras Constituciones que reconocen, con cierta ambigüedad, una composición *pluricultural* o *multiétnica* del Estado en el preámbulo o artículo 1 del texto, la nueva Constitución boliviana de 2009 no sólo reconoce, de manera clara, el carácter «plurinacional» del Estado, sino que va más allá de un mero reconocimiento formal, transversalizando la plurinacionalidad a lo largo y ancho de la estructura del Estado (38), lo que dota al texto boliviano de un carácter vanguardista en esta materia.

No existe, de entrada, ninguna objeción a este punto por parte del profesor Clavero, con el que coincidimos plenamente en reconocer el carácter pionero del reconocimiento constitucional del pluralismo nacional y la conformación de instituciones estatales de tipo consociativas. Quizá, sólo mencionar alguna referencia crítica que Clavero hace sobre la metodología utilizada para tratar esta cuestión: *«la perspectiva de valoración que se adopta de entrada no es la*

---

(38) Ello se expresa en la inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado (elemento tratado en el punto VI.1 de mi artículo inicial), en la conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral (punto VI.2), en el reconocimiento del pluralismo jurídico (punto VI.3) o en la composición plurinacional del Tribunal Constitucional (punto VI.4).

*interna, aunque se haya perfilado el escenario local, sino la comparativa de un nivel internacional» (39), «el propio método comparativo adoptado no contribuye a la apreciación de las novedades» (40). La adopción, junto al análisis del texto boliviano, de una metodología comparativa responde no «a la necesidad de tener que suplir la falta de conocimiento local con comparación transnacional» (41) —como se menciona en alguna parte del comentario—, sino a la propia convicción de que para poder desarrollar la tarea colectiva de pensar y generar nuevos paradigmas de constitucionalismo alternativos al liberal, la comparación constitucional es un instrumento útil.*

En primer lugar, comparar las últimas Constituciones latinoamericanas con las Constituciones liberales clásicas es esencial para darnos cuenta de que en estas últimas están apareciendo, de forma claramente reconocible, algunos rasgos novedosos y diferenciados con respecto al constitucionalismo clásico (42), que nos permiten hablar de un nuevo paradigma constitucional alternativo al liberal y, por tanto, que éste es posible.

Y, en segundo lugar, es esencial que en el proceso de cambio político general abierto en América Latina, cada uno de los nuevos procesos constituyentes que se pongan en marcha se fijen en las Constituciones colombiana, venezolana, ecuatoriana y boliviana ya aprobadas, para poder incorporar, revisados y adaptados a cada realidad concreta, los citados rasgos novedosos y diferenciados, y conseguir así fortalecer rasgos que trasciendan de la experiencia concreta de un solo país y se conviertan en parte de diferentes Constituciones y, por tanto, en conformadores de un paradigma constitucional alternativo.

Pero bien, como decía, este comentario sobre la metodología parece ser más una cuestión de forma que de fondo. En términos generales, la coincidencia con Clavero, en materia de resaltar el reconocimiento político y constitucional de la plurinacionalidad, es clara.

Finalmente, otro de los aspectos a los que Bartolomé Clavero se refiere, con cierto énfasis, es a la parte final de mi artículo, donde hago referencia a la intervención y modificación, por parte de una comisión negociadora del Congreso de Diputados, del proyecto constitucional aprobado, previamente, por la AC.

---

(39) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 189.

(40) *Ibid.*, pág. 190.

(41) *Ibid.*, pág. 196.

(42) Estas últimas Constituciones recogen un conjunto de innovaciones que las diferencian claramente de sus precedentes, la reformulación de la división en los tres poderes clásicos y creación del poder de control social y el poder electoral, la creación de nuevas formas de participación política, la inclusión de elementos mixtos de control de la constitucionalidad, la regulación de los bancos centrales, una reconstrucción de la Constitución económica, incluido el concepto de propiedad privada, etc.

Modificaciones que, como ya he explicado anteriormente, mediante el chantaje, la oposición obligó a incorporar en el proyecto final, sometido a referéndum y aprobado, con el objetivo de desideologizar parte del contenido de la Constitución y evitar ciertas transformaciones que ponían seriamente en peligro sus privilegios.

Mi crítica se dirige, en concreto, a esta intervención del Congreso sobre el texto aprobado por la Constituyente y a la limitación del principio democrático que ello supuso: «*la actuación de un Congreso debe estar limitada por el principio de la soberanía popular. La soberanía reside en el pueblo y no en el Congreso que es sólo su representante. Por eso, en aquellos supuestos donde ya se ha pronunciado directamente la soberanía popular, mediante una Asamblea Constituyente, el Congreso no puede actuar libremente modificando lo que le parezca, y mucho menos, sin estar autorizado para ello por el pueblo*» (43).

Los rasgos novedosos de los últimos procesos constituyentes latinoamericanos, incluido el boliviano, no sólo son rasgos de contenido (44), sino también rasgos procedimentales que se expresan en un cambio de:

— los lugares de la política: la política deja de identificarse con unas instituciones del Estado que concentran y monopolizan la política a través de la organización de la misma como una forma burocrática de administración y dominio. Y, a la vez, hay un desplazamiento de la política de los lugares institucionalizados al campo de la acción colectiva, politizándose los lugares sociales o conjunto de estructuras y relaciones sociales que habían sido despolitizadas o neutralizadas y, por tanto, legitimadas en su forma de organización de desigualdades. La política desborda lo que, hasta ahora, eran sus lugares centrales;

— los sujetos de la política: los sujetos principales de la política ya no son sólo aquellos que surgen de la articulación entre elecciones y sistema de partidos, con su prolongación en el Parlamento y el poder ejecutivo. Ahora, sus sujetos principales son las masas populares y los movimientos sociales.

Y, por tanto, en una superación de la democracia liberal clásica fundamentada en la ficción (construida a partir de los procesos históricos de confusión, en el siglo XIX, de los conceptos de *democracia-representación* y *legitimidad-legalidad*) de la aceptación de la voluntad política del pueblo como determinante de la acción de gobierno, por una auténtica democracia de base comunitaria.

Expresión de superación de la democracia liberal fue, en Bolivia, la convocatoria de la AC. El poder constituyente no sólo es la simple producción de

---

(43) NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *op. cit.*, pág. 175.

(44) Ver nota 6.

normas constitucionales, no sólo es estructurar poderes constituidos, sino que el poder constituyente es también un cambio en los lugares y el sujeto de esta producción es reconvertir la política en la forma verdaderamente democrática de la misma.

Ahora bien, concientes de que las formas de la política se constituyen en relación a las formas de redistribución de los recursos económicos y materiales:

— Los lugares tradicionales de la política (instituciones del Estado) y sus sujetos (partidos políticos institucionalizados) es la forma que articula la producción y reproducción del *statu quo*.

— Mientras que los lugares «salvajes» de la política (espacios de autoorganización ciudadana) y sus sujetos (masas populares y movimientos sociales) son, en cambio, la forma que problematiza la reproducción del *statu quo*, y la transforma (45).

La oligarquía opositora inició una gran ofensiva de violencia para conseguir reubicar la discusión del proyecto constitucional del lugar «salvaje» de la política (la AC) al lugar institucionalizado (el Congreso), pues sólo este último, como también ya he comentado antes, le permitía volverse a colocar como sujeto principal de la política y blindar la no transformación de ciertos aspectos decisivos para su *modus vivendi*.

En consecuencia, que la renegociación y modificación, por parte del Congreso y los partidos con representación en el mismo, del proyecto constitucional aprobado por la AC supuso un retroceso en los avances de superación de la democracia liberal conseguidos es evidente. Para cualquier persona que aspire a tal objetivo [y el proceso boliviano, sin duda, aspira a ello —los numerosos mecanismos de democracia participativa establecidos en la nueva Constitución así lo demuestran (46)—] ello es innegable, y la crítica a la intervención y modificación de una gran cantidad de artículos del texto por el Congreso, plenamente justificable.

---

(45) Sobre ello, ver TAPIA, Luis, *Política Salvaje*, Paz, Bolivia, CLACSO-Muela del Diablo-Comuna, La 2008, págs. 53-69.

(46) Entre los múltiples mecanismos de democracia previstos por la nueva Constitución boliviana encontramos: la posibilidad de revocación de mandato de los cargos públicos electos (arts. 240, 157, 170 y 195.1), el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa (art. 11.1), la participación y el derecho a consulta ciudadana en el proceso de planificación económica y social del Estado (art. 316), el reconocimiento de las formas comunitarias propias de elección de autoridades a los pueblos indígenas (art. 11.II.3), la participación ciudadana en la gestión ambiental (art. 343), la obligación de someter a referéndum popular la ratificación, por parte del Estado, de tratados internacionales relativos a cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural o cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco

Sí que es cierto que Clavero podía haber mencionado una falta de desarrollo mayor, en mi artículo, en señalar quiénes fueron los únicos culpables de tal limitación democrática (la oposición) y por qué. Y dejar más claro que si el gobierno tuvo que retroceder en el avance democrático, no fue por voluntad propia sino en ejercicio de un acto de responsabilidad para evitar un baño de sangre generalizado promovido por los sectores más reaccionarios de la oposición, como he manifestado en este trabajo para que no quede ninguna duda. De ser así, Clavero hubiera tenido razón.

Sin embargo, lo que hace Clavero en su comentario es decir que mi crítica es falsa y no tiene fundamento, que no es nada más que una justificación para intentar legitimar mi análisis del texto, que versa sobre el proyecto aprobado por la AC, no sobre el proyecto final modificado por el Congreso, pues, este todavía no se había ultimado. «*Lo que aquí he recogido responde al contenido de este último y definitivo —se refiere al texto constitucional—. Lo garantizo porque el autor, cerrando con anterioridad su trabajo, no puede hacerlo. La revisión del proyecto de Constitución por el Congreso se ultimó el 21 de octubre de 2008. Para justificar esto que pudiera parecer una precipitación en la publicación del artículo, su autor se cura en salud descalificando absolutamente la intervención pendiente por entonces del Congreso*» (47), «*descalifica por justificarse*» (48).

Y que, en consecuencia, la intervención y modificación del texto por el Congreso no supuso, en realidad, ningún límite a la democracia, ya que, a fin de cuentas, «*la ciudadanía boliviana tiene la palabra decisiva del voto*» (49) en el referéndum constitucional, con lo que los principios de la democracia «*no parecen, por fortuna, limitados*» (50).

Lo que se critica en la parte final de mi artículo no es la legitimidad del texto constitucional, que está garantizada por el referéndum constitucional, sino el «tijeretazo» a la forma transformadora de la manera de hacer política que hasta el momento de llegar el texto al Congreso la AC estaba suponiendo. Legitimación y transformación son cosas distintas, ambas exigibles a la categoría democracia.

Pero, entendiendo, en su comentario, la democracia sólo como mecanismo de legitimación y no de transformación, Clavero sólo puede percibirla como

---

de procesos de integración (art. 257.II), o cualquier otro tratado cuando así lo solicite el 5 por 100 de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, o el 35 por 100 de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 259.I), etc.

(47) CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 192.

(48) *Ibid.*, pág. 192.

(49) *Ibid.*, pág. 192.

(50) *Ibid.*, pag. 192.

resultado y no también como forma, elemento, este último, que desde una concepción de la democracia como mecanismo de transformación social, es tan o más importante que el resultado.

De ahí que, en lugar de reconocer las contradicciones que para los principios democrático radicales (que incluyen legitimación y transformación), y que es donde hay que ubicar el proceso boliviano, supuso la modificación del Congreso, y hacerme la crítica por donde es aceptable, por la falta, en mi artículo, de desarrollo de los culpables y causas de tal limitación, Clavero hace una crítica acrítica, no pudiendo entender que se planteen límites a un proceso, si al fin y al cabo, al margen de la forma —que para él no importaría—, se ha dejado, al final, opinar mediante el voto a los ciudadanos.

\* \* \*

En conclusión, y como he mencionado al principio, mi artículo no tenía por función, ni lo hace, definir el modelo territorial global del Estado, sino sólo ver los diferentes actores sociales protagonistas de las demandas de autonomía antes y durante el proceso constituyente, y analizar jurídicamente, por separado, la plasmación de estas reivindicaciones en el texto constitucional: plurinacionalidad de la estructura central del Estado y distintos niveles territoriales de autonomía, tanto el departamental como el indígena y el regional. No obstante, Bartolomé Clavero no lo entiende así. Al partir de una concepción unívoca o unidimensional étnico-cultural de los fines de la organización territorial y de la plurinacionalidad, y funcionalizarlo todo sólo en relación a este elemento, no puede entender que dentro de un artículo que tiene por objeto la plurinacionalidad alguien se pueda detener a analizar los entes territoriales autónomos departamentales, pues para él ello no tiene sentido, la organización territorial departamental es totalmente ajena a la plurinacionalidad.

Frente a este análisis unidimensional y voluntarista, el presente artículo desarrolla una crítica, en primer lugar, metodológica y, en segundo lugar, de interpretación dogmático-textual de la Constitución al comentario de Clavero.

Como hemos visto, la compleja forma en que se ha acabado plasmando la plurinacionalidad en Bolivia es fruto del cruce de múltiples contradicciones (étnica-cultural, política y de clase), y por tanto, sólo a partir de una visión que contemple interrelacionadamente todas estas contradicciones, y por tanto, todos los entes territoriales que tienen su fundamento de existencia en estas «clivages», se pueden percibir y entender las diversas tensiones que existen entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución y que han acabado diseñando una plurinacionalidad, distante todavía de la idea teórico-idílica

de la misma, que se teje de manera mezclada en todos los niveles territoriales, indígenas y no indígenas, o nacionales y regionales.

Finalmente, este artículo hace referencia a otras discrepancias menores señaladas por el comentario de Bartolomé Clavero.

En cualquier caso, sólo me queda devolverle al profesor Bartolomé Clavero el agradecimiento mostrado por él en su comentario, por permitirme, a mí también, seguir reflexionando sobre el proceso y la Constitución boliviana.

### RESUMEN

El presente artículo se detiene en uno de los aspectos que más controversia ha generado durante el proceso constituyente boliviano, la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado. El artículo muestra la imposibilidad de hablar, en este tema, de una total armonía entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. Al contrario, el cruce de «*clivages*» distintas (étnico-culturales, políticas, de clase social, etc.) presentes durante el proceso constituyente, las cuales han influido en el contenido final del texto, han provocado que existan diversas tensiones entre la definición del Estado como plurinacional y los principios constitucionales establecidos en la parte dogmática de la Constitución y la parte orgánica del texto (organización territorial del Estado). El resultado, un modelo de plurinacionalidad y organización territorial imposible de entender desde una visión únicamente étnico-cultural. Sólo a partir de una visión que contemple interrelacionadamente todas las contradicciones presentes en la realidad del país puede llegarse a entender los logros y los límites del reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad en Bolivia.

**PALABRAS CLAVE:** Bolivia. Plurinacionalidad. Organización territorial del Estado. Derechos de los pueblos indígenas.

### ABSTRACT

This paper stops at one aspect that has generated more controversy during the Bolivian constitutional process, the pluri-nationality and the territorial organization of the state. The paper shows the impossibility of speaking, on this issue, of a total harmony between the dogmatic and the organic part of the Constitution. On the contrary, the crossing of different cleavages (ethno-cultural, political, social class, etc.) present during the constitutional process, which influenced the final content of the text, have caused the existence of many tensions between the definition of the state as plurinational and the constitutional principles set out in the dogmatic part of the Constitution and the organic part of the text (territorial organization of the state). The result is a model of

pluri-nationality and territorial organization impossible to understand from an ethno-cultural vision only. Just from a vision that includes interrelationship all contradictions which exist in the reality of the country can be understood the achievements and limits of constitutional recognition of plurinationality in Bolivia.

**KEY WORDS:** Bolivia. Pluri-nationality. Territorial organization of the state. Indigenous rights.