

Mecanismos de exclusión del indígena: la lenta ciudadanía

Marcelo Fernández Osco

Introducción

No cabe duda que la noción de ciudadanía ha sido directa e indirectamente objeto de múltiples definiciones y manipulaciones. Sus formulaciones contemporáneas, primero, son resultado de siglos de reflexión y debate y, segundo, fruto de las confrontaciones sociales y políticas. Sin duda, esta última perspectiva marcará los límites y alcances en contextos signados por las maneras y formas coloniales y neocoloniales, como el caso de Bolivia, donde la ciudadanía ha sido un instrumento legal-político de segregación y negación de los derechos más fundamentales del indígena-campesino.

En su comprensión general, la noción de ciudadanía designa una relación entre individuo y Estado, se entiende como la prerrogativa de participar del poder político a través del proceso electoral. Esta comprensión supone la membresía legal en una «comunidad política» sustentada en el sufragio universal y «en una comunidad civil basada en el imperio de la ley» (Barbalet 1988).

En términos formales, la ciudadanía es de amplia extensión en las sociedades del mundo occidental contemporáneo. Esta amplitud formal supone, para realidades como Bolivia, procesos de exclusión y marginación de amplias mayorías y/o minorías en el seno mismo de la sociedad; no entraña dimensiones sustantivas de ejercicio real de los derechos políticos. Es más, en el sentido práctico, supone una visión y acción individualizada, desligada de las relaciones colectivas y societales, territoriales y culturales. Sólo en el primer caso confiere un status enmarcado en los términos prescritos por la ley, que origina un conjunto de derechos y deberes constitucionales. En consecuencia, el mundo indígena, desde su formulación y praxis, se encontrará proscrito y limitado de los ámbitos de gestión estatal, aunque en los últimos tiempos existan intenciones de integrarlo y hacerlo partícipe de ese ideal de ciudadanía liberal.

Una mejor comprensión de nuestra temática sólo es posible en el marco histórico, ya que en el proceso se puede entender las prerrogativas o limitaciones de participar en el ejercicio del poder político o de su membresía legal o ilegal en una comunidad política. Dicho de otro modo, nuestra intención es escudriñar la noción de ciudadanía en el proceso histórico desde la participación de los indígenas en los espacios e instancias estatales.

1. Antecedentes Históricos

Históricamente, la población originaria fue subordinada a una situación colonial por la vía jurídica (cfr. Ots Capdequi 1968; Konetzke 1972; Levaggi 1982; De La Hera 1992). De acuerdo a esa figura jurídica, el indio se creó como una invención inédita, que lo caracterizaba como una persona que encierra tres estados: «menor, miserable y rústico», lo que significa que no fue considerado una persona jurídica completa (cfr. Pagden 1988). Esa condición limitó su participación en la administración colonial. Sin embargo, la Corona de Castilla, con el fin de controlar y utilizar a la población indígena, decidió dar

cabida a las elites y a algunos importantes funcionarios del Estado Inka para incorporarlos a su servicio. Así, a la nobleza indígena se la formó y capacitó en las llamadas «escuelas de Caciques» de Lima y Qusqu (cfr. Lohmann Villena 1957), a fin de que éstos sean sus fieles vasallos y contribuyan a la Corona a través del pago de impuesto (tributo en dinero y especies). A cambio, los nobles tuvieron ciertos privilegios, sobre todo simbólicos, utilizando ropa europea, portando daga, espada, capa y caballo, entre otras parafernalias del poder español, así como el acceso a la lectura y escritura, llegando incluso a aprender latín hasta dominarlo.

La administración colonial necesitaba de funcionarios indígenas para un mejor funcionamiento del sistema fiscal. De ahí que, a fines del siglo XVI, se procediera a incorporar a los contadores indígenas, llamados quipucamayocs¹ en calidad de ayudantes de los escribanos. Su función consistía en tener en cuerdas -registros de los estados de la población contribuyente- las cuentas de tributos (tasa) entre otros (cfr. Loza 1998), como referentes o señales jurídicas (cfr. Fernández 2000). Estos indígenas, no necesariamente nobles, eran pagados por la administración colonial; el caso más representativo es el Cabildo o los municipios de indios o de naturales, compuestos por alcaldes ordinarios, regidores, llamados también justicias menores u ordinarias (cfr. Muro Orejon 1989: 231-232). A este aparato, muy tempranamente, se acogieron otros grupos de indígenas «fieles a la Corona», entre ellos podemos citar a los famosos Cañaris y Cayambes. Algunos miembros de estos grupos se encargaban del correo, se desempeñaban como guardias en las cárceles y encargados de muchas otras actividades para fortalecer el aparato administrativo colonial. A cambio de sus servicios, no sólo recibían contribuciones monetarias, sino que también se los distinguía con prebendas simbólicas, como participar en las ceremonias públicas y asistir conjuntamente los españoles a la Iglesia y las procesiones (Ídem).

Estos breves ejemplos están destinados a mostrar que, a pesar de la situación colonial, todavía era visible el indígena en la administración pública. Empero, la situación cambia radicalmente con el advenimiento de la República -conformada por ciudadanos libres, iguales y fraternos- y el derecho positivo. Sustentado en el derecho insurgente, se borra al indígena de su administración en la medida que no tiene plena ciudadanía.²

Así, el constitucionalismo boliviano habrá de seguir este modelo bajo el influjo del «americanismo» (Fitzell 1994:36). En efecto, las representaciones indígenas o la misma presencia física eran balbuces de poblaciones incivilizadas. Por lo tanto, estaban lejos de insertarse en el manejo y la discusión de la cosa pública de la República.

2. Producciones identitarias como mecanismo de exclusión

En términos generales, la Revolución de 1952 se caracterizó por integrar la mayoritaria población de indios al emergente proyecto nacional, para cuyo propósito se planteó un cambio identitario: de indio a campesino. Entonces, urge preguntarse sobre las intenciones políticas que subyacen en esta manipula-

1 Estas categorías funcionarias apenas subsistirán en calidad de contadores en las haciendas y en una situación de subordinación. La otra variante es, sin duda, el mundo ceremonial del derecho indígena, anclado en el saber y oficio del Yatiri, quien mantendrá y reproducirá en la clandestinidad, la práctica del chinu o las formas de anudamiento.

2 Las leyes bolivarianas no sólo hicieron desaparecer al indio del panorama político, sino que también anularon la vigencia de sus representaciones del poder (cfr. Flores Moncayo 1952:26)

ción. Al respecto, sostenemos que la intención del nuevo Estado boliviano, de tinte nacionalista, no era precisamente ampliar la ciudadanía a la esferas de la sociedad rural, pues el hecho de haber convertido a los indios en campesinos debe indicarnos que no fue precisamente una extensión de la ciudadanía a los indios, como tampoco la apertura al sufragio universal remite de hecho a mecanismos de legitimidad y sentido de pertenencia al Estado-nación. A cambio, se instituyó la «estructura clientelar que convirtió al Estado y la política en esferas exclusivas y excluyentes en manos de una camaleónica casta señorial» (Rivera 1993: 34).

Consecuentemente, en virtud de aquella transformación identitaria, la noción de ciudadanía permanece ajena a la mayoría social indígena. Justamente este derecho autoral, de nombrar y/o designar, le faculta por definición limitar derechos a las mayorías sociales y favorecer a los grupos dominantes de criollos y mestizos, «ya que el poder se manifiesta primero en el control espacial del desarrollo de las definiciones sociales» (Jacob 1986: 206). En efecto, por ese derecho de nombrar y distinguir a los sujetos y sociedades indígenas, naturalmente los indios convertidos a campesinos serán marginados.

Nótese que la identidad campesina, igual que la ciudadanía, emerge justamente de los espacios sociales y políticos dominantes. Indudablemente, ello supone una manipulación interesada, para cuyo propósito reformas como la educativa constituyeron los instrumentos constructores de ciudadanos limitados a través de lo que se ha denominado educación rural. El fin era precisamente ése, lograr ciudadanos inacabados, por cuanto el Estado y sus sectores sociales dominantes, de criollos y mestizos, encontrarán el sentido de su legitimidad política y social sólo a través de una población limitadamente enculturada y al mismo tiempo deculturada.

Dicho esto, quisiera proseguir sobre la producción del sentido dominante en cuanto a identidades, especialmente la que está destinada a las capas campesinas o indias, producción cuyo impacto es, desgraciadamente, demasiado importante en la Bolivia de hoy. Sobre todo, entender por qué la casta mestizo-criolla se ocupó de clasificar a los demás miembros de la sociedad a partir de los marcos conceptuales occidentales.

Sin olvidar que la identidad de «indígena», «indio», «cholo» se ha estructurado en los espacios del poder colonial, es a partir de estas producciones identitarias que se posibilitó el dominio y el reacondicionamiento de las identidades originales, con el fin de desarraigar totalmente sus derechos respecto al territorio, a su legitimidad política, cultural y económica. Es decir, la producción de estos sentidos identitarios no fue precisamente para favorecer a los grupos sociales indígenas, sino más bien para refutar y desestimar cualquier posibilidad de legitimidad.

Sin embargo, frente a esos procesos de deslegitimación, el mundo social indígena se esforzó por aferrarse a su identidad originaria propia, de aymaras, quechuas o utilizando las identidades de sus lugares de origen, como los ancestros o momias que eran considerados los verdaderos dueños y fuentes de la identidad, y un símbolo colectivo (cfr. Salomón 1990). Por lo mismo que emergían de sus propios espacios de poder, constituían identidades de contrasentido y lucha anticolonial. El ejemplo más prominente son las rebeliones de Tupac Amaru y de los hermanos Katari, a fines del siglo XVIII.

En el fondo, las estructuras sociales continuaban con aquella lógica colonial de separar la sociedad en estamentos claros: indios y no indios. No obstante esa perniciosa polarización, las neo organizaciones indígenas formadas por sindicatos campesinos generaban nuevos focos de demanda ante el Estado, permitiendo consolidar y legitimar la emergencia de las organizaciones campesinas en el espectro de las

instituciones nacionales.

En esta misma perspectiva se inscribe la creación e institucionalización de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), con la principal orientación de organizar en sindicatos a los indios convertidos en campesinos. Sin duda, era un medio efectivo para la concreción de una «Alianza Revolucionaria de obreros y campesinos», en el marco de la Revolución Nacional (cfr. Barcelli 1956: 319-120; Antezana y Romero 1973: 298-309). Su propósito era hacer al indio participe de los procesos políticos, pero sólo para ensanchar la estructura social electoral; convertirlo en demandante de servicios y no así en actor de la gestión pública.

Notablemente, a efecto de la Revolución Nacional del 52, ciertos espacios de la administración estatal, como los Corregimientos que tradicionalmente habían sido ocupados por sectores sociales no indígenas, en la mayoría de los casos por los «vecinos de pueblo»³, pasaron paulatinamente a manos de la población indígena, inclusive, como las máximas instancias de poder de las autoridades campesinas. Por esta razón, las funciones están siendo cumplidas según sus propias lógicas, de sistemas de rotación, con carácter absolutamente ad honorem, pese a las estipulaciones de las últimas reformas a la ley.

En este proceso podemos advertir una rica experiencia de participación indígena, cuya especificidad destacable es mostrar aquel principio de última generación de la Ley nacional, que es el servicio a la comunidad, al margen del espíritu del sistema normativo nacional. Sin embargo, para su mejor entendimiento, tanto los factores fuertes como las deficiencias de estos procesos merecen ser estudiadas a la luz de experiencias concretas.

Es así que entre la década de los 70s y los 80s emerge una suerte de *intelligentsia* indígena-urbana, principalmente aymara, que irrumpe en el debate político-ideológico y cultural del país⁴. La misma, persigue el ideal de ciudadanía liberal-metropolitana que busca su profesionalización. La característica es que son precisamente estudiantes, técnicos y profesionales bilingües los que se lanzan a fundar diversas agrupaciones políticas, sindicales y culturales, con el objetivo de la reversión de las estructuras estatales excluyentes y la necesidad de ser partícipes y gestores de los poderes del Estado. Esta emergencia de partidos políticos, organizaciones sindicales y ONGs de origen indígena-campesino, en parte, se explica por el carácter segregador, excluyente y etnocentrista de las instituciones estatales con los profesionales de origen rural.

En realidad, estos espacios de mediación han tenido un papel esencial en la redefinición de la identidad ciudadana-estatal. Mignolo advierte que en los procesos de colonización «aparecen y se desarrollan nuevos modos de pensamiento cuya vitalidad reside en su capacidad de transformar y de criticar lo que

3 Tradicionalmente, se conoce así a quienes habitan los poblados o pueblos intermedios, cuya característica principal es concentrar instancias estatales como la Subprefectura, Juzgado de Instrucción, Puesto Policial, Alcaldía, Corregimiento, entre las más importantes. Ancestralmente, estas instituciones han sido ocupadas por los llamados «mestizos» o «cholos».

4. En este proceso, se tiene la emergencia de un nuevo tipo de sindicalismo étnico, clasista y nacional que se plasma en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979, a la cabeza de Genaro Flores; ONGs como el Centro Tupak Katari (CTK) en 1971, el Centro Cultural Minka, Chitakolla, Instituto de la Lengua y Cultura Andina (ILCA), Taller de Historia Oral Andina (THOA), Centro de Desarrollo Agropecuario (CADA); partidos políticos como el Partido Indio Boliviano (PIB) liderado por Fausto Reynaga, el Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA) a la cabeza de Constantino Lima, el Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL) a la cabeza de Victor Hugo Cárdenas, entre los más importantes, sólo por citar ejemplos.

las dos herencias, occidental y amerindia, tienen de supuestamente auténtico» (1995: 15). Esta crítica sólo es posible en la medida en que coexisten otros referentes de ciudadanía, como el ser aymara, quechua, o jaqi; lo que querría decir que esa noción esencialista de ciudadanía de tipo occidental-civilizatorio se encuentra en franco proceso de redefinición. Indudablemente, esta emergencia que en principio es enfrentamiento, choque cultural, se va interpretando hasta desembocar en una evidente identidad elaborada desde los propios espacios de los excluidos.

3. Últimas reformas jurídicas y la lenta incorporación del indígena como ciudadano

Ya en la década de los 90s, asistimos a un nuevo proceso político-social, donde la cuestión indígena se discute vehementemente en las esferas de los organismos internacionales. A este efecto, se suscitó una serie de reformas a la ley, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Estado boliviano, convertida en Ley de la República 1257. Ella ha dado lugar, a su vez, en el marco de las reformas legales (llamadas reformas de segunda generación⁵), a un reconocimiento inicial y parcial de los derechos de los pueblos indígenas, como a la identidad, autodesarrollo, territorio y participación. En este contexto, se efectiviza las reformas a la Constitución Política del Estado (CPE) en 1994, con la modificación del Art. 11, que incluye la naturaleza «multiétnica y pluricultural» de Bolivia; el Art. 71, que reconoce los derechos fundamentales de la persona, en referencia a los llamados derechos civiles y políticos; y el Art. 171, que explicita los derechos sociales, económicos y culturales de los Pueblos Indígenas.

En el fondo, estas transformaciones a la Ley no suponen tácitamente al indígena como sujeto con plenos derechos en el proceso de gobernabilidad y gestión estatal. Es el caso de la Ley de Participación Popular (LPP) que permite participar y ejercer el derecho ciudadano en los espacios periférico-rurales. Empero, esta concesión, elogiada por ciertos panegéricos, se ha entendido como la mejor opción de participación democrática en asuntos del Estado boliviano. En nuestro concepto, es la muestra más elocuente de naturalización de un sistema social discriminatorio y de exclusión y colonialismo, ya que la cuestión estatal mayor no se discute en los municipios de pueblos o comunidades, sino en los centros metropolitanos, a través de su casta criollo-mestiza.

Según información del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) (La Paz, 17.IV.2002), la LPP habría generado alrededor de 17.000 funcionarios municipales a nivel nacional, de los cuales ciertos segmentos perciben sueldos entre Bs. 16.- a 30.- por mes. Donde el alcance de la Ley del Estatuto del Funcionario Público y su respectiva Reglamentación, no hace sentido ni es aplicado.

En los últimos tiempos, se ha desarrollado una serie de actividades, como el Diálogo Nacional 2000, bajo el rótulo de lograr «equidad» y «la creación de oportunidades» (1998: 1 y 10). Las limitadas organizaciones indígenas que participaron de este evento insistieron vehementemente:

- CIDOB plantea «mejorar la formación de recursos humanos»
- El Municipio de Moxos reclama la «institucionalización de cargos jerárquicos».

5 A modo de ejemplo, citamos el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de «San Salvador»), suscrito en 1988, que reconoce derechos económicos, sociales y culturales, principalmente el derecho al trabajo.

- Mujeres campesinas de 20 provincias de la Paz explicitan la «creación de centros de formación y capacitación en áreas técnicas, alfabetización», así como «capacitación a mujeres jóvenes, promoción de líderes».
- CONAMAQ exige «oficialización efectiva (oral y escrita) de sus idiomas, mediante el uso obligatorio en el sistema educativo, la administración pública e instituciones privadas» (2001: 81-83).

Finalmente, voces de protesta contra desigualdades y barreras por «discriminación étnica» fueron transversales entre los asistentes, sobre todo los de origen campesino-indígena.

Concluyendo, en este breve balance histórico podemos advertir varios aspectos que merecen ser tomados en cuenta. A pesar de la imposición colonial española, algunos sectores indígenas formaron parte de la administración colonial en el actual territorio boliviano. Paradójicamente, con el advenimiento de la República, esa organización es desmontada y se persigue borrar e invisibilizar al indígena de la administración y simplemente tenerlo en calidad de contribuyente al Estado Republicano. De manera sistemática, se desconoce sus competencias y conocimientos, la prueba es que no se admiten indígenas como funcionarios a nivel oficial.

La Revolución del 52 no cambia sustancialmente la política de exclusión, pero da un margen de participación en el sistema estatal. Más, para este propósito, las identidades originarias son transformadas de indio a campesino, lo cual pone al descubierto que las identidades producidas en las esferas del poder dominante explicitan su legitimación y deslegitimación para los sectores sociales indígena-campesinos.

Finalmente, la noción de identidad es la mejor argumentación ideológica y política utilizada por los sectores sociales en el poder para frenar y reacondicionar los sentidos dominantes.

Bibliografía

ANTEZANA, Luis y Hugo Romero Bedregal

1973 *La Reforma Agraria en Bolivia. Historia de los sindicatos campesinos*. Servicio Nacional de Reforma Agraria, La Paz.

BARBELET, J. M.

1988 *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*. University of Minnesota Press, Minneapolis

BARCELLI, Agustín

1956 *Medio siglo de luchas sindicales revolucionarias en Bolivia*. Editorial del Estado, La Paz.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

De la HERA, Alberto

1992 «El dominio español en Indias» En: *Historia del Derecho Indiano*. Mapfre, Madrid.

DECRETO SUPREMO No. 25749. Reglamento al Estatuto del Funcionario Público.

DECRETO SUPREMO No. 26115. Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

FERNÁNDEZ, Marcelo

2000 *La ley del Ayllu. Práctica de Jach'a Justicia y Jisk'a Justicia (justicia mayor y justicia menor) en comunidades aymaras*. PIEB, La Paz.

FITZELL, Jill

1994 «Teorizando la diferencia en los Andes del Ecuador: viajeros europeos, la ciencia del exotismo y las imágenes de los indios» En: Blanca Muratorio (comp.), *Imágenes e imagineros*. Quito, FLACSO.

FLORES MONCAYO, José

1952 *Legislación boliviana del Indio*. La Paz, Instituto Indigenista Boliviano.

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

2001 *Estrategia boliviana de reducción de la Pobreza*. Diálogo 2000, La Paz.

JACOB, Jean Pierre

1986 «Producción de la identidad y poder en el Perú» En: *Identidades andinas y lógicas del campesinado*. Mosca Azul Editores, Ginebra.

KONETZKE, Richard

1972 *América Latina, época colonial II*. Colección «Historia Universal». Siglo XXI, España.

LEVAGG, Abelardo

1982 *Historia del derecho de obligaciones, contratos y cosas*. Perrot, Buenos Aires.

LEY 2027. LEY DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO.

LEY DE PARTICIPACION POPULAR

LOHMAN VILLENA, Guillermo

1957 *Corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid.

LOZA, Carmen Beatriz

1998 «El Quipu y la prueba en la práctica del Derecho de Indias, 1550-1581» En: *Population 1-2*. Max-Plank Institut für Wissenschaftgeschichte, Berlin.

MIGNOLO, Walter

1995 *The Darker Side of the Renaissance: Literacy, Territoriality and Colonization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDIGENAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS.

1998 *Desarrollo con Identidad. Política Nacional Indígena y Originaria*. VAIPO, La Paz.

MURO OREJON, Antonio

1989 *Lecciones de historia del Derecho Hispano-Indiano*. Porrúa, México.

OTS CAPDEQUI, José María

1968 *Historia del derecho español en América y el Derecho indiano*. Aguilar, Madrid.

PAGDEN, Anthony

1988 *La caída del hombre natural*. Alianza, Madrid

RESOLUCIÓN SUPREMA NO 217064. NORMAS BÁSICAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

RIVERA, Silvia

1993 «La raíz: colonizadores y colonizados» En: Albó, Xavier y Raúl Barrios (comps.), *Violencias Encubiertas en Bolivia*. Vol. I., CIPCA-ARUWIYIRI, La Paz.

SALOMON, Frank

1990 «Culto a los ancestros y resistencia frente al Estado de Arequipa entre los años 1748 y 1754» en: Steve J. Stern (comp.), *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX*. IEP, Lima.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

1997 *Legislación Indígena*. Compilación 1991-1997. La Paz.