

PENSANDO EN CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES ÉTNICAS

Carlos Rocabado Mejía¹

Semanario Pulso, 26 Mayo 2006

Todo parece indicar que las autonomías departamentales no estarán solas en el futuro proceso constituyente: las propuestas sobre las autonomías indígenas ya no se centran en la idoneidad de éstas sino en que manera estas autonomías van a ser implantadas. Hay sin embargo dos puntos claves en estas propuestas que, por haber sido planteados muy superficialmente, merecen mayor atención. Primero, está poco claro cual será el alcance vertical de las autonomías indígenas —comunidades, distritos municipales, municipios, etc.— y, segundo punto, no existen planteamientos concretos para solucionar el problema de agregación horizontal, para aquellos pueblos originarios establecidos en más de una unidad territorial.

Mini autonomías y mega autonomías

Las propuestas actuales sobre autonomías indígenas sugieren en su mayoría ‘autonomizar’ pueblos y comunidades a cualquier nivel, inclusive a nivel intramunicipal. Esto significaría definir estas mini autonomías territorialmente, dotarlas de gobierno propio, de competencias propias, de recursos propios, de capacidad de gestión propia. Toda una ingeniería pública que ya está establecida a nivel municipal y que es más fácil de adaptar y reajustar que de crear a partir de la nada. Por lo tanto, no se debería pensar más bien en favorecer la creación de nuevos municipios en aquellos casos suficientemente claros (por ejemplo las TCOs y las minorías orientales)? En caso de implantarse estas mini autonomías, la ‘autonomización’ a niveles territoriales y poblaciones extremadamente bajos no conlleva el riesgo de transformarse en una ‘atomización’?

En todo caso, poniéndonos de acuerdo sobre el mínimo nivel territorial autonómico no solucionamos el problema de los pueblos originarios que no se limitan a una unidad territorial. Que hacemos por lo tanto con las comunidades indígenas trans-municipales y trans-departamentales? Como se articularían entre sí los diversos municipios indígenas, guaraníes, aymarás o quechuas? Se han sugerido dos propuestas para articular estas mega autonomías indígenas, a las cuales agregaremos una nueva propuesta: las circunscripciones electorales étnicas.

1. *Federaciones de Municipios Autónomos Indígenas*². Esta sería una forma de asociación “light”, donde las autonomías indígenas municipales podrían asociarse de acuerdo a su componente étnico (FMAI Aymarás, FMAI Orientales, etc.). Su rol sería estrictamente de lobby ante los poderes departamentales y nacionales.

2. *Modelo Belga de doble autonomía*. En este modelo los distintos pueblos originarios establecerían sus propios gobiernos con competencias propias. La base territorial y poblacional de estos gobiernos se sobrepondría a la de los gobiernos departamentales.

Algunos problemas que encontraría la aplicación de este modelo en Bolivia son: 1) duplicación del aparato burocrático —y de los costes— a nivel meso, agregando a los poderes departamentales (con base territorial) algún tipo de instancia con base étnica.

¹ crocabado@yahoo.com

² Rocabado, Carlos: “Municipios indígenas vs. Autonomías indígenas”, La Prensa, 22/03/06

De aplicarse este modelo, las nuevas autonomías podrían llegar a desacatar y desconocer a los gobiernos departamentales, e inclusive al nacional, por más candados legales que se impongan, si es que éstos estuvieran controlados por grupos o partidos con intereses distintos. Semejante posibilidad no es ajena a la idiosincrasia boliviana. 2) En el modelo federal belga, el territorio de la región es prácticamente idéntico al de la comunidad lingüística, característica que no encontramos en Bolivia, donde departamentos y municipios guardan escasa relación con las comunidades indígenas. 3) Bélgica no es exactamente un Estado con autonomías como lo puede ser España, sino que es un Estado en tránsito hacia una federalización total, lo demuestran los diversos acuerdos que se han ido gestando entre las comunidades flamenca y valona, a las cuales les unen cada vez menos cosas: la seguridad social, el Rey, los diablos rojos y poco más. Bolivia y Bélgica se encuentran en los polos opuestos de la línea Estado central – Estado federal.

3. *Redefinición de las Circunscripciones.* El modelo belga parece ser difícil de emular, por lo cual habría que pensar en una solución criolla. A este respecto, se puede rescatar una característica del modelo belga que es la constitución de colegios electorales en base a las comunidades lingüísticas. En nuestro caso, se reformaría el sistema electoral actual para remplazar las circunscripciones uninominales por circunscripciones electorales étnicas, tanto a nivel nacional —cámara de Diputados— como departamental.

Circunscripciones electorales étnicas

La circunscripción uninominal ha fracasado en su intención de acercar al representante a sus electores, entre otros motivos porque la ‘continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial’ que se buscaba a la hora de delimitar las circunscripciones ha sido poco más que inaplicable³. Este es un sistema más adecuado para países homogéneos en territorio, etnicidad y densidad demográfica como por ejemplo Alemania. Su adaptación a la realidad boliviana ha sido simplemente deficiente, producto de un análisis poco profundo que buscaba más que todo apagar fuegos coyunturales y que no llegó a neutralizar una crisis estructural de representatividad.

La opción propuesta aquí es la circunscripción electoral (CE) étnica, basada ya no únicamente en el territorio sino también, y sobre todo, en la afinidad étnica. Si utilizamos el municipio como base territorial para las distintas CE, los habitantes de un determinado municipio, dependiendo de su composición étnica, votarían dentro de una única CE (aunque en Bélgica existen municipios específicos con grandes minorías lingüísticas donde puedes votar en la CE de tu preferencia, no utilizaremos esta posibilidad para simplificar nuestro ejemplo). Tomando como ejemplo a los aymarás, los municipios aymarás votarían exclusivamente en las papeletas de la CE aymará. El tamaño de la CE aymará dentro de los parlamentos departamentales y el parlamento nacional sería proporcional al tamaño poblacional de los distintos municipios aymarás (y no, como veremos más adelante, a la cantidad de personas que se reconocen como aymarás).

Un detalle muy importante en ambos casos, departamental y nacional, es que la constitución de CE étnicas iría acompañada de un sistema llamado de doble mayoría:

³ Para un análisis detallado, ver Costa, Rolando (1999) "Observaciones a la diputación uninominal" en Ciencia Política Año IV, n° 2. La Paz: IINCIP.

toda norma, para su aprobación, requiere no sólo de la mayoría general dentro del parlamento en cuestión, sino también de la mayoría dentro de cada CE. Éste es justamente la virtud y el defecto de la doble mayoría: es un sistema que privilegia el consenso, pero basta el rechazo de una CE para bloquear cualquier iniciativa y paralizar la actividad legislativa (una solución a este problema sería juntar las CE minoritarias para que la doble mayoría se aplique sólo a dos grupos y no a tres o más).

Ejemplos prácticos

Con la ayuda del censo 2001, supongamos que se declaran municipios indígenas sólo aquellos municipios donde existe una mayoría absoluta, y no relativa —el caso de La Paz—, de un único pueblo originario⁴; si hay un municipio con dos o más pueblos originarios, y ninguno con mayoría absoluta, no se lo declara municipio indígena. Obtendríamos de esta manera 104 municipios quechuas, incluyendo Yapacaní y las ciudades de Sucre y Potosí; 89 municipios aymarás, incluyendo El Alto; 1 municipio chipayo; 17 municipios orientales y 103 municipios no indígenas.

Tomemos al departamento de La Paz para ilustrar cómo se compondrían las distintas CE étnicas. Los municipios no indígenas tendrían un 36,8% del total de la población. Los municipios quechuas un 1,5% y los aymarás un 61,7%. Si sostenemos que toda comunidad debe estar representada sin importar su tamaño, entonces los 29 diputados paceños se repartirían en 1 diputado quechua, 10 no indígenas y 18 aymarás. Dependiendo del tamaño de la Asamblea Departamental, los porcentajes de representación de cada comunidad deberían también ser respetados (como ejemplo, utilizamos en el cuadro 1 una asamblea departamental de 58 miembros, el doble del número de diputados).

Cuadro 1. Composición y representación de las CE étnicas a nivel departamental

| LA PAZ | CE Neutra | CE Quechua | CE Aymará | Total |
|-------------------------|--|--|--------------------------|---------|
| Municipios | La Paz, Guanay, Pelechuco, Cajuata, Ixiamas, Palos Blancos, San Buenaventura | Ayata, Aucapata, Apolo, Charazani, Curva | Resto de municipios (62) | |
| Total Hab. | 863049 | 34822 | 1446502 | 2344373 |
| % CE/Dpto. | 36,8% | 1,5% | 61,7% | 100% |
| Nivel nacional | | | | |
| N. Diputados | 10 (10,68) | 1 (0,43) | 18 (17,89) | 29 |
| Ej. Nivel dptal. | | | | |
| N. Asambleístas | 21 (21,35) | 1 (0,86) | 36 (35,79) | 58 |

Elaboración propia. Datos: Censo 2001

El mismo procedimiento se puede aplicar a nivel nacional para ver como estarían compuestas las distintas CE étnicas. Como podemos ver, el sistema de CE étnicas significaría que a nivel departamental tendríamos 1, 2 o máximo 3 CE. A nivel nacional, tendríamos unas 21 CE. Lllaman la atención (cuadro 2) los departamentos de Tarija y Pando, donde no existirían CE étnicas, puesto que los distintos pueblos originarios no

⁴ Utilizamos la pregunta sobre autoidentificación con algún pueblo originario efectuada a la población mayor de 15 años. Lo ideal sería utilizar un referéndum a nivel municipal para definir el carácter indígena del municipio.

alcanzarían a ser mayoría absoluta en ningún municipio de estos dos departamentos. Vemos también que las distintas CE étnicas harían el 48% de la cámara de diputados, a pesar de que los pueblos originarios representan según el censo más del 60% de la población nacional. Esto debido a que, como ya mencionamos, el municipio es la base mínima sobre la cual se basan las CE; las minorías intra-municipales estarían por lo tanto participando en CE distintas a la de su propia etnia. La creación de ciertos municipios, donde las minorías pasen a ser mayorías absolutas, y la modificación de las reglas para aquellos municipios con mayorías relativas (por ejemplo, las ciudades de Oruro, Cochabamba y La Paz), acercarían mucho más la representación numérica de las distintas etnias en los distintos órganos legislativos a la realidad.

Cuadro 2. Composición de la Cámara de Diputados en base a CE étnicas

| C. Diputados | CE Neutra | CE Quechua | CE Aymará | CE Oriental | Total |
|---------------------|------------------|-------------------|------------------|--------------------|--------------|
| Chuquisaca | 2 | 8 | | 1 | 11 |
| La Paz | 10 | 1 | 18 | | 29 |
| Cochabamba | 7 | 12 | | | 19 |
| Oruro | 5 | 2 | 2* | | 9 |
| Potosí | 1 | 12 | 1 | | 14 |
| Tarija | 9 | | | | 9 |
| Santa Cruz | 22 | 1 | | 2 | 25 |
| Beni | 7 | | | 2 | 9 |
| Pando | 5 | | | | 5 |
| Total | 68 | 36 | 21 | 5 | 130 |
| % CE/Total | 52% | 28% | 16% | 4% | 100% |

*Incluye al municipio indígena Chipayo

Elaboración propia. Datos: Censo 2001

Comentarios finales

Si bien muchas autonomías indígenas pueden crearse sobre las bases del municipio, unidad establecida y desarrollada durante más de 12 años, ésta es una solución insuficiente para aquellos pueblos extendidos masivamente en el territorio boliviano. A este respecto, es imperioso manejar con precaución los modelos extranjeros que se pretenden adaptar y ver con más detenimiento las particularidades bolivianas.

Las circunscripciones electorales étnicas podrían significar una buena alternativa para evitar la duplicación de poderes a nivel meso presente en el modelo belga, y darían una representación directa a los pueblos originarios dentro de los parlamentos departamentales y el parlamento nacional. Cierto es que el modelo de CE étnicas anula los posibles autogobiernos que los indígenas podrían llegar a tener a niveles supra municipales, pero 'empodera' de manera concreta a estos colectivos dentro de las asambleas departamentales y el parlamento nacional, otorgándoles la mayoría absoluta ahí donde realmente son mayoritarios. El sistema de la doble mayoría favorece además el entendimiento y el consenso entre los distintos componentes étnicos nacionales. El proceso constituyente tiene en este sentido un papel protagonista que deberá encarar con sumo cuidado y responsabilidad.