

Reconocimiento constitucional y partidos étnicos en América Latina

Conceptualización y análisis preeliminar de Colombia y Bolivia

Mario Herrera Muñoz
Universidad Diego Portales
(mario.herrera@mail.udp.cl)

Instituciones Políticas y Conflicto Interinstitucional

Abstract¹

El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas presenta divergencias en la región. Es necesario establecer una correcta conceptualización del reconocimiento constitucional. De esta forma, se pueden tener criterios más exigentes que permitan determinar el nivel de reconocimiento por país. El presente estudio propone la construcción de un índice. Además, se explora en las posibles explicaciones. En particular se trabaja con los partidos étnicos. Finalmente, se analizan dos procesos de reconocimiento: Colombia y Bolivia. Ambos países tienen reconocimiento, pero el primero tiene un bajo porcentaje de población indígena (3,4%) en contraste con el segundo (62,2%). Los casos muestran comportamientos diferenciados. Mientras en Colombia se trata de un desarrollo menor de los partidos étnicos y un proceso constituyente de corta duración, Bolivia obtiene el reconocimiento constitucional tras tres años desde que se inicia el proceso, mediante un proceso de negociación.

Palabras claves: reconocimiento constitucional – partidos étnicos – América Latina – población indígena.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

1. Presentación

La mayoría de los países en América Latina han otorgado reconocimiento constitucional a sus pueblos originarios. Las únicas excepciones son Chile y Uruguay. Sería esperable que, en países con alta concentración indígena, los gobiernos tengan mayor interés en legislar sobre estas materias. Sin embargo, esta relación no siempre es directa.

La relación entre porcentaje de población indígena y reconocimiento constitucional en América Latina presenta comportamientos heterogéneos. Por ejemplo, países como Bolivia con un alto porcentaje de población indígena (62,2%) han otorgado reconocimiento constitucional a los pueblos originarios. Sin embargo, países como Colombia, con un bajo porcentaje de población indígena (3,4%), también tienen reconocimiento constitucional (CEPAL, 2014; UNICEF, 2014).

Asimismo, Chile no otorga reconocimiento constitucional. Sin embargo, tiene mayor porcentaje de población indígena que once países de la región. La relación contra intuitiva entre porcentaje de población indígena y reconocimiento constitucional posibilita un análisis en detalle de las causas que llevarían a este resultado. Los legisladores debieran contar con incentivos para aprobar cambios constitucionales hacia grupos, cuando estos sean mayoritarios. En teoría, una mayor presión debería generar que se alcance reconocimiento constitucional. No obstante, como se mencionó anteriormente, esto no ocurre en todos los países de la región.

Además, parte de la literatura sugiere que el reconocimiento constitucional es multidimensional, es decir, las constituciones latinoamericanas aseguran distintos tipos de derecho (Aguilar et al., 2011). Por ejemplo, la constitución costarricense sólo establece la existencia de diversidad cultural en el país, mientras que Guatemala reconoce diversidad cultural, lenguas indígenas y autonomía sobre el uso de tierras. Además, el primer país tiene un porcentaje de 2,4 y Guatemala de 41%. Al menos en estos dos países pareciera que un análisis en base a dimensiones puede ofrecer explicaciones al reconocimiento constitucional.

A pesar de lo anterior, países como Brasil establecen la misma cantidad de derechos que Guatemala. La Constitución de este país establece la diversidad cultural, autonomía sobre las tierras, recursos naturales y educación bilingüe. Pero, tiene un porcentaje de población indígena de 0,5%.

Tabla 1. Población indígena, pueblos indígenas y reconocimiento constitucional en América Latina

País	Población indígena (Nº)	Porcentaje	Pueblos Indígenas (Nº)	Reconocimiento Constitucional
Argentina	955.032	2,4	31	Sí
Bolivia	6.216.026	62,2	36	Sí
Brasil	896.917	0,5	241	Sí
Chile	1.805.243	11	9	No
Colombia	1.559.852	3,4	83	Sí
Costa Rica	104.143	2,4	7	Sí
Ecuador	1.018.176	7	14	Sí
El Salvador	14.408	0,2	3	Sí
Guatemala	5.881.009	41	25	Sí
Honduras	536.541	7	9	Sí
México	16.933.283	15,1	67	Sí
Nicaragua	518.104	8,9	7	Sí
Panamá	417.559	12,3	8	Sí
Paraguay	112.848	1,8	20	Sí
Perú	7.021.271	24	43	Sí
Uruguay	76.452	2,4	1	No
Venezuela	724.592	2,7	51	Sí
Total	44.791.456	-	655	
Promedio	2.634.792	12	39	

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL² (2014), UNICEF (2014) y Political Database of America (2014)

Por lo tanto, pareciera ser que el porcentaje de población indígena no es una causa suficiente para el reconocimiento constitucional. Además, generar explicaciones a partir de una sola condición es riesgoso.

En relación a lo anteriormente mencionado resulta interesante realizar un análisis y conceptualización del reconocimiento constitucional para entender mejor el fenómeno. Posteriormente, cabe preguntarse ¿Qué explica el reconocimiento constitucional indígena en América Latina?

² La cantidad de población indígena varía considerablemente de acuerdo a la medición. Parte de esta discusión es abordada en CEPAL (2014). Se utilizaron estos datos debido a que se construyen a partir de los censos de cada país y, dado que procede de una misma fuente, permite comparabilidad.

2. Discusión bibliográfica

a. Reconocimiento Constitucional

El reconocimiento constitucional ha sido abordado desde distintas miradas. En la discusión está presente la tensión entre el debate normativo y positivo (Sierra, 2003). Por otro lado, ciertos autores han establecido las implicancias que tiene el reconocimiento constitucional en los países latinoamericanos (Velastaeguí, 2010; Gamboa, 2010). Sin embargo, resultará interesante explorar en estudios que permitan una conceptualización de reconocimiento constitucional.

En primer lugar, autores como Sierra (2003) han estudiado como el reconocimiento constitucional se inserta en un contexto de democracia liberal, estableciendo las implicancias que traería la discriminación positiva del reconocimiento constitucional a minorías. El autor plantea problemáticas normativas, utilizando preguntas como “¿Qué debería hacer la Constitución? ¿Debería reconocer a todas las minorías?” (Sierra, 2003: 22). Entonces, la discusión para este tipo de autores se centra en el “deber ser”.

Bello (2004) establece la problemática de la condena o idealización de los indígenas. El debate normativo sobre la importancia de los derechos indígenas no permite realizar una correcta conceptualización de qué se entiende por reconocimiento constitucional. De igual forma, no entregará antecedentes sobre las posibles causas que lo expliquen. Entonces, si bien existe una discusión sobre qué tan de facto es el reconocimiento constitucional, no se ha avanzado en encontrar el paso que antecede a este proceso, es decir, los fenómenos históricos que generaron un cambio en la constitución, independiente de si estos se traducen en una mayor o menor cantidad e intensidad de derechos para los pueblos originarios.

Otra parte de la literatura se ha enfocado en establecer las implicancias que tiene para los Estados el reconocimiento constitucional. En este sentido, autores como Velasteguí (2010) han estudiado el proceso de cambio que viven los países posterior al reconocimiento constitucional. Por otro lado, Gamboa (2010) estudia las implicancias en la legislación que trae el reconocimiento constitucional. El autor analiza en específico los recursos naturales.

A pesar de lo anterior, para entender el reconocimiento constitucional se hace necesaria una correcta conceptualización. Más allá del debate normativo o de las implicancias, es necesario establecer los caminos que llevan al reconocimiento y qué es.

Una primera aproximación la entrega Gamboa (2010). El autor describe tres tipos de derechos colectivos: identidad, autonomía y territoriales. Sin embargo, los utiliza para realizar un análisis del derecho a nivel nacional e internacional. Entonces, realiza una comparación entre el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Fuentes (2012) trabaja en base a tres criterios de reconocimiento constitucional. En particular, se centra en el tipo de reconocimiento, es decir, si se reconoce la diversidad cultural, multiculturalidad o la plurinacionalidad. A partir de esto, realiza un cruce entre el año en el que se dio el reconocimiento con el tipo. El autor establece que a medida que avanza el tiempo existe un tránsito desde la diversidad cultural hacia la plurinacionalidad.

A partir de ese análisis, Fuentes (2012) establece tres oleadas de reconocimiento constitucional: a fines de los años 80, comienzo de los 90 y después de la segunda mitad de los años 2000. Las tres oleadas entregan información en torno a contextos diferentes en los que se desarrolla el reconocimiento constitucional.

Aguilar et al. (2011) constituye un acercamiento a la definición conceptual de reconocimiento constitucional. Los autores utilizan nueve dimensiones que constituirían el concepto: diversidad cultural, tierras y territorio, pueblo indígena, recursos naturales, derecho de libre determinación, idiomas y lenguas indígenas, educación bilingüe, participación política y derecho consuetudinario.

El principal aporte de Aguilar et al. (2011) es que entregan una definición de cada una de estas dimensiones. Por lo tanto, permite la búsqueda en las constituciones de los países. Además, las dimensiones se establecen bajo criterios de ausencia o presencia. Aguilar et al. (2011) asumen que dentro de cada dimensión existen diferencias por país. Por ejemplo, Bolivia dedica mayor espacio a la definición del derecho consuetudinario indígena. Sin embargo, tener criterios más generales permite una mayor comparabilidad entre los casos.

Además, las dimensiones descritas por Aguilar et al. (2011) tienen como ventaja que incluyen a lo propuesto por otros autores, como Fuentes (2012) y Gamboa (2010). Pero, desarrollan una forma de medir empíricamente niveles de reconocimiento, mediante la

revisión de los textos constituyentes. Entonces, se trata de una mirada que equilibra parsimonia y exhaustividad.

Finalmente, es importante considerar los caminos que llevan a una reforma o la creación de una nueva constitución. Negretto (2009) cuestiona el argumento de que las reformas institucionales sean un proceso incremental. El supuesto es que los actores prefieren mantener las reglas por las que han permanecido en el poder (Negretto, 2009). Por lo tanto, el costo de un cambio constitucional que pudiera traer es superior al potencial beneficio.

Sin embargo, en América Latina los procesos de reforma y creación de nuevas constituciones están presentes a lo largo del tiempo (Negretto, 2009). De acuerdo al autor, desde 1978 los países han creado 15 nuevas constituciones y realizaron 140 reformas.

Además, Negretto (2009) realiza un contraste entre mayor o menor inclusividad del sistema electoral a partir de las reformas a la Constitución. La tendencia es hacia una mayor inclusividad en elecciones presidenciales y de diputados (Negretto, 2009). Esto generaría la oportunidad para que más grupos se incorporaran al sistema político. Entonces, actores políticos indígenas o a favor de sus demandas podrían estar representados y canalizar demandas hacia una nueva constitución o reformas. Sin embargo, Bejarano et al. (2014) muestran la aparente contradicción entre “que estas democracias sean simultáneamente más amplias y más eficaces” (Bejarano et al., 2014: 485).

A pesar de lo anterior, Fuentes (2012) menciona que gran parte del reconocimiento constitucional indígena se ha alcanzado por asambleas constituyentes (8 casos). El autor menciona que: “procesos de definición constitucional más abiertos y que incluyan a representantes de pueblos originarios permitirán reconocimientos más extensivos” (Fuentes, 2012: 11).

b. Partidos étnicos

Los mecanismos para adquirir representación política y canalizar demandas se pueden gestar a través de partidos políticos. Van Cott (2003) señala el clivaje que se forma a partir de los temas étnicos. La autora establece que los movimientos sociales indígenas se transformaron en partidos étnicos a partir de la búsqueda de derechos especiales o

cambios en las reglas electorales que les permitieran entrar en el sistema de partidos (Van Cott, 2003).

Bello (2004) establece la importancia que han tenido las organizaciones indígenas en las demandas como el reparto de tierras y la educación bilingüe intercultural. Los resultados se obtienen a partir de una canalización de las demandas de los pueblos originarios.

La definición de partido étnico entregada por Van Cott (2003) resulta importante para entender las implicancias que tiene en el proceso de reconocimiento constitucional. Para ella un partido étnico es:

una organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes y miembros en su mayoría se identifican a sí mismos como parte de un grupo no gobernante, y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural (Van Cott, 2003: 2).

Madrid (2012) profundiza en el concepto de partido étnico. En particular, el autor realiza una clasificación entre partidos étnicos inclusivos y exclusivos. La diferencia está determinada porque los primeros pueden incluir temáticas fuera de los temas étnicos. Además, no excluyen a otros grupos con demandas similares (Madrid, 2012). Finalmente, existen *mestizo-led parties*. Las demandas de estos no priorizan los intereses de los pueblos originarios. Sin embargo, a diferencia de los partidos políticos tradicionales, incluyen demandas a favor de la población indígena (Madrid, 2012).

Finalmente, de acuerdo a Alcántara y Marengi (2007) los partidos indígenas presentan como elementos en común la reivindicación por mayores derechos. Además, los autores establecen que, dentro de los rasgos de los partidos indígenas, está “la crítica al modelo neoliberal, el reconocimiento de una identidad y unos derechos propios y específicos” (Alcántara y Marengi, 2007: 27). Es decir, trabajan las temáticas relacionadas con el reconocimiento constitucional como características de los partidos. Esto entrega luces sobre cómo los partidos pueden, potencialmente, transformar estos rasgos en cambios a la institucionalidad.

La literatura sobre partidos étnicos se ha concentrado, particularmente, en los procesos que viven los países y que derivan la formación de estos. Van Cott (2007) explica que en la década de 1930 comienzan a surgir las temáticas a favor de indígenas. Sin embargo, no estaban relacionadas con los derechos políticos, sino que en la preservación cultural de los indígenas.

Sin embargo, con los regímenes militares latinoamericanos entre los años '70 y '80 se deja de lado la temática indígena (Van Cott, 2007). En la década de los '90 estas vuelven a surgir. La principal diferencia es que se inicia un proceso en el que aparecen organizaciones civiles indígenas que buscan acceder al poder (Van Cott, 2007).

Entonces, los partidos étnicos buscan implementar reformas y legislación que les sea favorable. Para lograr este objetivo deben institucionalizarse y adquirir votos en el Congreso. Además, ejercen presión mediante protestas para lograr sus objetivos (Van Cott, 2007).

Rice y Van Cott (2006) muestran las variables explicativas de los partidos indígenas. Las autoras establecen que variables institucionales, demográficas y las reglas electorales explicarían la formación de partidos indígenas. Lo interesante del estudio es que muestra que variables como la población indígena e indicadores sociodemográficos serían predictores del éxito electoral de partidos indígenas. Si bien las autoras no analizan reconocimiento constitucional, se puede observar que estas variables parecerían tener alguna relación con los procesos de avance en institucionalidad indígena.

Tanto Van Cott (2000) como Rice y Van Cott (2006) muestran que la magnitud de distrito tendría un potencial explicativo en la emergencia y consolidación de los partidos étnicos. Sin embargo, Rice (2011) analiza a Bolivia y Ecuador para mostrar el fortalecimiento o no de sus bases electorales. Entonces, mientras en el primer país a nivel nacional y local, el segundo disminuye a nivel nacional, pero presenta un aumento local (Rice, 2011). Entonces, pareciera ser que los partidos étnicos tienden a consolidarse como alternativas frente a los partidos tradicionales (Van Cott, 2000).

A pesar del aporte que los autores han generado, tanto a nivel de definición de qué se entiende por partido étnico como en las causas que explican su aparición y consolidación, poco se ha avanzado en utilizar los partidos étnicos como la causa de otro fenómeno. La propuesta de esta investigación es establecer cómo los partidos étnicos generan reconocimiento constitucional.

3. Análisis

a. Reconocimiento constitucional en América Latina

Las dimensiones del reconocimiento constitucional varían en América Latina. Los países pueden reconocer ciertos tipos de derechos. Además, no necesariamente trabajan las mismas temáticas. La construcción de un indicador permitirá explorar las diferencias de reconocimiento constitucional por país.

El indicador de reconocimiento constitucional se construyó a partir de las categorías de Aguilar et al. (2010). El motivo es que se pueden establecer fácilmente criterios de ausencia o presencia de cada una de las dimensiones. El anexo 1 muestra las dimensiones, su definición y un ejemplo por cada una (Aguilar et al, 2010).

Establecer criterios por los cuales un país deba tener mayor reconocimiento constitucional que otro es difícil. Sin utilizar argumentos normativos, cuesta establecer que una de las dimensiones tenga mayor peso que otra. Por lo tanto, para la construcción del indicador se estableció un igual peso entre todas las dimensiones.

Los países pueden dedicar un mayor espacio en sus constituciones a ciertos puntos en específico. Por ejemplo, Bolivia en casi todas las dimensiones tiene una gran cantidad de referencias a dimensiones. Sin embargo, para este indicador, se le otorgará igual peso a todos los países. El motivo es hacer más simple la conceptualización. Establecer criterios de que un país haga referencia a un tema más que otro resulta difícil. Sobre todo si se quiere mantener la comparabilidad entre países.

El índice toma valores entre el 0 y 1, siendo el segundo presencia de las nueve dimensiones. A cada país se le asignó 0,11 por cada una. El anexo 2 muestra la asignación de valores por cada país. Como se puede observar las dimensiones que más se repiten son la diversidad cultural, tierras y territorio, idiomas y lenguas indígenas. La primera es relevante debido a que está presente en los 15 países que tienen algún tipo de reconocimiento constitucional.

La tabla 2 muestra una comparación entre el indicador de presencia y ausencia en contraste con el recientemente descrito. Las diferencias muestran la importancia de generar una mejor conceptualización del reconocimiento constitucional. Países como Honduras o Costa Rica quedarían con presencia siguiendo el indicador 1. Sin embargo,

estos países cumplen con una menor cantidad de dimensiones, por ende, su valor es más bajo.

Los países con mayor reconocimiento constitucional son Colombia, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Si bien la construcción del indicador es relevante para crear un concepto más exigente, no soluciona la paradoja inicial. De los cuatro países solo Bolivia tiene alta concentración de población indígena.

Tabla 2. Reconocimiento Constitucional por país en Latinoamérica

País	Indicador 1	Indicador 2
Argentina	Sí	0,56
Bolivia	Sí	1,00
Brasil	Sí	0,44
Chile	No	0,00
Colombia	Sí	1,00
Costa Rica	Sí	0,22
Ecuador	Sí	1,00
El Salvador	Sí	0,33
Guatemala	Sí	0,44
Honduras	Sí	0,11
México	Sí	0,89
Nicaragua	Sí	1,00
Panamá	Sí	0,56
Paraguay	Sí	0,89
Perú	Sí	0,67
Uruguay	No	0,00
Venezuela	Sí	0,89

Fuente: Datos obtenidos de Aguilar et al (2011) y Database of America (2014).

Además del indicador, es importante mostrar las diferentes trayectorias que ha tenido el reconocimiento constitucional. La tabla 3 muestra los años en que fue incorporado. Como se puede observar, con excepción de Panamá, los países concentran su primer reconocimiento constitucional cerca de fines de los 80 y comienzo de los 90.

Tabla 3. Año de reconocimiento constitucional por país

País	Constitución
Bolivia	1994
Colombia	1991
Ecuador	1994
Venezuela	1994
Panamá	1971
Nicaragua	1986
Brasil	1988
México	1992
Guatemala	1992
El Salvador	1992
Paraguay	1992
Perú	1993
Argentina	1994
Costa Rica	1999
Honduras	1982

Fuente: elaboración propia en base a datos de Database of America (2014)

A pesar de esto, hay países que han creado nuevas constituciones que les permiten aumentar las dimensiones de su reconocimiento. Tal como lo advertía Fuentes (2012) Bolivia, Ecuador y Nicaragua incorporan elementos posteriormente. Los tres países lo realizan hacia finales de la década de los 2000. De esta forma, se muestra una aparente tercera ola de reconocimiento constitucional.

Además, Bolivia, Ecuador y Nicaragua lideran el índice de reconocimiento. Sin embargo, Colombia tiene el mismo puntaje y reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas en el año 1991.

b. Explicaciones al reconocimiento constitucional en América Latina

La tabla 5 muestra el año de fundación de los partidos étnicos en América Latina. Como se puede observar tres de los cuatro países con valores más altos en el índice de reconocimiento constitucional tienen partidos étnicos. Además, con excepción del Movimiento Indígena Colombiano y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, los partidos políticos anteceden al reconocimiento constitucional. A primera vista, parecería que existe cierta relación entre ambos. El anexo 3 muestra un cruce en serie de tiempo entre la creación de partidos étnicos y el reconocimiento constitucional.

Tabla 5. Fundación de partidos étnicos en América Latina

País	Partido	Año de Fundación
Bolivia	Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación	1985
	Asamblea de la Soberanía del Pueblo	1995
	Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos	1999
Colombia	Organización Nacional Indígena de Colombia	1982
	Autoridades Indígenas de Colombia	1977
	Alianza Social Indígena	1991
	Movimiento Indígena Colombiano	1993
Ecuador	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	1995
Venezuela	Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas	1997

Fuente: elaboración propia en base a Van Cott (2003)

Como se puede observar Colombia es un caso atípico en todo lo estudiado hasta ahora. El país tiene un bajo porcentaje de población indígena, tiene partidos étnicos y es de los primeros en tener reconocimiento constitucional. Por otro lado, a pesar de que Bolivia tiene un alto porcentaje de población indígena y que sus partidos se empiezan a formar en los años noventa, llega al mismo nivel de reconocimiento constitucional que Colombia en 2009.

b. Estudio de Colombia y Bolivia

El análisis de la trayectoria de partidos étnicos y reconocimiento constitucional se hará, principalmente, a través de fuentes secundarias que permitan establecer el contexto histórico que llevó a ambos países a reconocer constitucionalmente a sus pueblos indígenas.

Moreno (2007) relata el proceso de formación de partidos étnicos en América Latina. En particular, establece que a fines de los años 60 se originan a partir del movimiento campesino que determina la aparición del movimiento indígena. La tendencia de la composición de este grupo es a la baja, de acuerdo a la variación de la población rural en América Latina (Banco Mundial, 2014). Sin embargo, es interesante notar el porcentaje que ocupa de la población.

En los sesenta, cuando surgen los primeros movimientos campesinos ocupaba más del 50% de la población. A pesar de la baja, en 1991 concentraba casi un tercio de la población. Por lo tanto, representa una masa de posibles votantes, que si bien no son

indígenas, forman parte del movimiento que impulsa los primeros partidos étnicos de Colombia.

A partir de la década de los 80 las organizaciones forman la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). La formación de esta resulta ser fundamental para el proceso de Asamblea Constituyente de Colombia (Moreno, 2007). En el proceso de asamblea constitucional la ONIC logra incorporar dos miembros (Madrid, 2012). Posteriormente, con el movimiento Alianza Democrática M-19 generan un pacto que le permite a la ONIC la inclusión de derechos indígenas en la Constitución. Además, se constituye como la primera asociación a nivel nacional indígena en Colombia (Alcántara y Marenghi, 2007). La ONIC logra en 1991 obtener las primeras circunscripción indígena a nivel nacional.

El caso colombiano revela que los partidos étnicos surgieron a partir de las luchas campesinas, pero desaparecieron con posterioridad a la asamblea constituyente. Alcántara y Marenghi (2007) muestran como la ONIC se separa posterior a las elecciones de 1992. A partir de ella se forma la Alianza Social Indígena (ASI) que actuó como opositora a la ONIC. Después de las elecciones, esta última se aleja de las competencias electorales y, algunos de sus líderes, forman el Movimiento Indígena de Colombia. Este a pesar de ganar un cupo en el Senado en 1991 y 1994 desaparece con el tiempo.

Los partidos étnicos en Colombia reaparecen después de 1997 con la creación de las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) (Alcántara y Marenghi, 2007; Moreno, 2007). Es interesante notar la influencia que tuvieron los partidos étnicos en el proceso de asamblea constituyente. La explicación que entrega Madrid (2012) al bajo desempeño electoral, menor al 2%, es precisamente el bajo porcentaje de población indígena.

Pareciera ser que la ONIC surgió en un momento determinado favorable para el proceso de Asamblea Constituyente. Pero, debido al bajo porcentaje de población indígena y a disputas al interior de la organización no es capaz de mantenerse en el tiempo.

En el caso boliviano el desarrollo de los partidos étnicos es más tardío. El precedente es una fusión entre la Central Obrera Boliviana (COB), Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CNCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTBC). Estos se agrupan en 1995 para formar la Asamblea de Soberanía de los Pueblos (ASP) (Alcántara y Marenghi, 2007). Al

igual que en Colombia surge de movimientos vinculados con el campo. Sin embargo, en su fundación está relacionada con agrupaciones de carácter indígena.

Entre 1997 y 1998 se produce un quiebre al interior de la ASP. La separación está determinada por dos liderazgos: Evo Morales y Alejo Véliz. El primero funda el Instrumento Político para la soberanía de los Pueblos (IPSP). Sin embargo, para poder presentarse a las elecciones de 1999, debe registrarse como el Movimiento al Socialismo (MAS) (Alcántara y Marenghi, 2007). Para el año 2002 el MAS se constituye como el partido de oposición más grande de Bolivia (Madrid, 2012).

Finalmente, Evo Morales asume el poder en enero del 2006 y en agosto del mismo año convoca a una Asamblea Constituyente. De los 255 integrantes, el MAS obtiene 137. La diferencia se produce principalmente en los departamentos del oriente: Pando y Santa Cruz donde obtiene un 29% y 45% respectivamente. Si bien tiene la mayoría, se ve obligado a hacer pactos para aprobar la nueva Constitución (Gamboa, 2009).

De acuerdo a Gamboa (2009) la principal oposición que presentó el MAS en el proceso constituyente se dio por Poder Democrático y Social (Podemos). Estos obtienen 60 escaños. La postura de este grupo era la defensa de la democracia representativa “así como un sistema político asentado en la propiedad privada y las fuerzas del libre mercado” (Gamboa, 2009: 78). Las acciones de ambos partidos generaron una polarización al interior de la Asamblea Constituyente. Esto provocó un juego de suma cero que impidió el avance del proceso.

La comparación entre los dos procesos es interesante. El proceso colombiano surge a principio de los años 90 con un partido étnico recién formado. La Asamblea Constitucional termina en un corto plazo y el partido va perdiendo fuerza a lo largo de la década. Por otro lado, Bolivia vive un proceso más lento. Pasan 11 años entre la fundación del partido y el inicio del proceso constituyente. Sin embargo, el MAS permanece en el tiempo.

Conclusiones

El análisis del reconocimiento constitucional permitió crear un indicador más exigente para la clasificación de países. De esta forma, se le otorga un peso relativo a aquellos países que, si bien cuentan con reconocimiento constitucional, hacen mención a un solo tipo de derechos. Es importante notar de que aún persiste el problema de la cantidad de menciones.

Algunas constituciones presentan más referencias a los distintos derechos que otras. De esta forma, si bien el indicador contribuye a entregar niveles, no se puede hacer cargo de intensidad de cada una de las dimensiones. La justificación para esto es que cada Constitución tiene una forma de ser escrita y una estructura diferente. Por lo tanto, determinar el peso en base a indicadores como cantidad de palabras, resulta riesgoso. Constituciones más largas podrían terminar siendo sobrevaloradas.

De igual forma, la creación del índice contribuye a superar las categorías dicotómicas sobre reconocimiento constitucional. Además, teniendo una conceptualización más precisa, es posible estudiar con mayor detenimiento las causas del proceso que lleva a este.

Además, el estudio provee explicaciones acerca del reconocimiento constitucional y los posibles caminos que llevan a este. Si bien parte de la literatura sugería la importancia de las implicancias y de observar cómo este se transforma a la realidad, esta investigación sugiere que hay aspectos de las causas que son igualmente relevantes desde una perspectiva histórica.

Entonces, si bien en la realidad el reconocimiento constitucional puede no traducirse en la entrega de beneficios o derechos, no se puede ignorar que el constituyente debió tener incentivos para hacer mención a los pueblos originarios. La inclusión de artículos no es azarosa y se desprende de un proceso de negociación particular en el que incluir o excluir un artículo tiene un costo de transacción. Por lo tanto, fue relevante estudiar los incentivos para pagar el costo.

Dentro de las causas que explicarían el reconocimiento constitucional se abordó a nivel latinoamericano la importancia de la presencia de partidos étnicos en el proceso. De esta forma, los países que presentaban partidos previos al proceso constituyente tuvieron una mayor facilidad para que este quedara en la Constitución. No obstante, hay países que de igual forma presentan un nivel alto que no tienen partidos. Entonces, si bien es una causa importante, no determina por sí sola la presencia de reconocimiento constitucional.

El análisis de los casos de Bolivia y Colombia contribuyeron al vínculo entre los partidos étnicos y el reconocimiento. Como se pudo observar, el proceso histórico de formación de partido que vivió Colombia, sumado a una coyuntura propia del proceso de la Asamblea Constituyente permitió que el partido pudiera incluir sus demandas en la Constitución. El caso boliviano muestra una situación contraria. El primer proceso constituyente no logra la entrega de un alto nivel de derechos, mientras que con el segundo sí ocurre. En este

último, el proceso de negociación en la Asamblea Constituyente entre el MAS y la oposición jugó un rol relevante.

Entonces, el reconocimiento en Bolivia y Colombia presenta iguales niveles, pero en el caso colombiano es más pronto y rápido, mientras que el caso boliviano es más tardío, requiriendo de tres años de negociación.

Para futuras investigaciones, es necesario profundizar aún más en las causas del reconocimiento constitucional. En este sentido, en esta investigación se presentaron aproximaciones a los casos de Bolivia y Colombia, pero un estudio en profundidad contribuiría a establecer una relación causal entre los partidos y el reconocimiento, así como también explorar en las coyunturas que determinaron la adopción de menciones a pueblos originarios en el texto constitucional.

Referencias

Aguilar, Gonzalo, Sandra LaFosse, Hugo Rojas y Rébecca Steward (2011) "Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina" *Conflict Prevention and Peace Forum*

Alcántara, Manuel y Patricia Marengi (2007). "Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral". En *Pueblos Indígenas y Política en América Latina*. Ed. Fundación CIDOB. España.

Banco Mundial (2014). "Databank". Disponible en: <http://datos.bancomundial.org>

Bejarano, Ana María, Patricio Navia, Aníbal Pérez-Liñán y Gabriel Negretto (2014). "Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones". *Política y Gobierno*. Vol. XXI. No.2

Bello, Álvaro (2004). "Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos Indígenas". CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (2014). "Sistema de indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas". Disponible en <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/>

Constitución Política de la República de Costa Rica (1991). Costa Rica: Asamblea Nacional Constituyente.

Constitución Política de Colombia (1991). Colombia: Asamblea Nacional Constituyente.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Asamblea Constituyente.

Fuentes, Claudio (2013). "Introducción, Ciudadanía Indígena: diagnóstico y retos institucionales". En *Seminario Internacional: ciudadanía indígena: retos y nuevos desafíos para la institucionalidad pública*.

Gamboa, Franco (2009). "Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia". *Fundación Konrad Adenauer*.

Gamboa, César (2010). "Retórica Constitucional: reconociendo los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en Perú, Ecuador y Bolivia". Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/7/115.pdf>

Madrid, Raúl (2012). "The Rise of Ethnic Politics in Latin America". Cambridge: Cambridge University Press.

Moreno, María (2007). *La participación política de los pueblos indígenas en Colombia*. En "Estudios sobre participación política indígena". Costa Rica: San Jose.

Negretto, Gabriel (2009) "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina". *Journal of Democracy en Español*

Political Database of the Americas (2014). Indigenous peoples, democracy and political participaton. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/IndigenousPeoples/introduction.html#demographics>

Rice, Roberta (2011). "From the ground up: the challange of indigenous party consolidation in Latin America". *Party Politics*. Vol. 17. No.2

Rice, Roberta y Donna Van Cott (2006). "The emergence and performance of Indigenous Peoples Parties in South America". *Party Politics*. Vol. 29. No.6

Sierra, Lucas (2003). "La Constitución y los indígenas en Chile: reconocimiento individual y no colectivo". *Estudios Públicos*. Vol. 92

UNHCR (2014). "Bolivia". Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6282.pdf?view=1>

UNICEF (2014). "Los pueblos indígenas de América Latina". Disponible en www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf

Van Cott, Donna (2003). "Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica". *Análisis Político*. No. 48

Van Cott, Donna (2007). "Latin America's Indigenous Peoples". *Journal of Democracy*". No. 4 Vol. 18.

Velasteguí, Ximena (2010). “Reconocimiento de la pluralidad jurídica en el Ecuador. Sus implicaciones y retos para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/7/126.pdf>

Anexo 1. Dimensiones de reconocimiento constitucional.

Dimensión	Definición	Ejemplo
Pueblos Indígenas	Referencia a pueblos, naciones, minorías, etnias o poblaciones indígenas	Bolivia: "es una nación y pueblo indígena originario campesino" (CPEPB, Capítulo IV, art. 30, 2009)
Diversidad Cultural	Referencia a plurinacionalidad e interculturalidad	Colombia: el estado reconoce la "diversidad étnica y cultural" (CPC, Título I, art. 7, 1991)
Libre determinación	"Libertad para determinar su propia condición política y de perseguir su desarrollo económico social y cultural" (Aguilar, 2011: 4)	Bolivia: "la autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno" (CPEPB, Capítulo VII, art. 289, 2009)
Participación Política	Referencia al derecho a ser elegido como actor político y a la participación libre, previa e informada	Bolivia: los pueblos tienen derecho a "ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas" (CPEPB, Capítulo IV, art. 30, 2009)
Tierras y territorio	Referencia a derechos colectivos sobre la propiedad de tierra y recursos	Argentina, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Bolivia: derecho colectivo de las tierras (Aguilar, 2011)
Recursos naturales	Uso y explotación de los recursos.	Bolivia: "derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales" (CPEPB, Capítulo IV, art. 30, 2009)
Lenguas indígenas	Conservación y protección de las lenguas indígenas	Costa Rica: "el estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales" (CPRCR, Título V, art. 67, 1949)
Educación intercultural bilingüe	Utilización y aplicación de los idiomas indígenas en la educación	Bolivia: "educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo" (CPEPB, Capítulo IV, art. 12, 2009).
Derecho consuetudinario indígena	"Conjunto de usos, prácticas, costumbres, creencias y principios que regulan la convivencia interna y que han sido transmitidos en forma oral y aplicados de manera general y uniforme en el tiempo (Aguilar, 2011: 10)	Bolivia: reconoce a los pueblos indígenas el "ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión" (CPEPB, Capítulo IV, art. 14, 2009).

Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar, 2011)

Anexo 2. Avance en derechos indígenas en América Latina

País	Reconocimiento Constitucional									
	Pueblo indígena	Diversidad Cultural	Tierras y territorio	Recursos naturales	Libre determinación	Idiomas y lenguas indígenas	Educación Bilingüe	Participación Política	Derecho Consuetudinario	Total
Argentina	0,11	0,11	0,11	0,11	0	0	0,11	0	0	0,56
Bolivia	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	1
Brasil	0	0,11	0,11	0,11	0	0,11	0	0	0	0,44
Colombia	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	1
Costa Rica	0	0,11	0	0	0	0,11	0	0	0	0,22
Ecuador	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	1
El Salvador	0	0,11	0,11	0	0	0,11	0	0	0	0,33
Guatemala	0	0,11	0,11	0	0	0,11	0,11	0	0	0,44
Honduras	0	0,11	0	0	0	0	0	0	0	0,11
México	0,11	0,11	0,11	0,11	0	0,11	0,11	0,11	0,11	0,89
Nicaragua	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	1
Panamá	0	0,11	0,11	0	0	0,11	0,11	0,11	0	0,56
Paraguay	0,11	0,11	0,11	0	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,89
Perú	0	0,11	0,11	0	0,11	0,11	0,11	0	0,11	0,67
Venezuela	0,11	0,11	0,11	0,11	0	0,11	0,11	0,11	0,11	0,89
Chile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Aguilar et al. (2011), Database of America (2014) y UNHCR (2014)

Tabla 2. Trayectoria de partidos étnicos y reconocimiento constitucional

Fundación Partido Étnico			AIC (COL)	ONIC (COL)	MRTKL (BOL)				MIC (COL)	MUPP (ECU)	PUMA (VEN)
									ASI (COL)	ASP (BOL)	IPSP (BOL)
Reconocimiento Constitucional	PAN			HON		NIC	BRA		GUA SAL	VEN ARG	
									COL PAR	BOL	CR
									MEX PER	ECU	
	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001

Fuente: elaboración propia en base a Aguilar et al. (2011), Van Cott (2005) y Database of Americas (2014).