

opiniones y análisis

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

TOMO I

El trabajo de la Asamblea Constituyente:
una evaluación de su dinámica

Franco Gamba Ricabado

Impacto de la Asamblea Constituyente
en la coyuntura política boliviana 2006-2008

Ricardo Paz Baldrán

Comparación de la Constitución de 1967
y del proyecto de Constitución de 2007

Mario Gállego Soza

Aproximación al proyecto de Constitución
aprobado por la Asamblea Constituyente

Jorge Arbun Rojas

Análisis jurídico de la constitucionalidad
de la propuesta de nueva Constitución Política del Estado

Carlos Javier El-Hage Guaristi

La cuestión indígena en el proyecto
de Constitución Política del Estado

José M. Cordillo Claus

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

TOMO I

La Paz - Bolivia

Primera edición, marzo de 2008
D.L. N° 4 - 1 - 532 - 08
©FUNDEMOS
Calle Hermanos Manchego No. 2441
Teléfonos: 2440846 - 2440642
Fax: 2433539
Casilla: 2302
Correo electrónico: fundemos@entelnet.bo

Diseño de Tapa: Susana Machicao
Impresión: Artes Gráficas Editorial "Garza Azul"
Teléfono 2232414 Casilla 12557

La Paz - Bolivia

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL ESTADO**
Carlos Javier El-Hage Guaristi 111

**LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL PROYECTO DE
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**
José M. Gordillo Claire 137

CONTENIDO

Presentación 7

**EL TRABAJO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE:
UNA EVALUACIÓN DE SU DINÁMICA**
Franco Gamboa Rocabado 11

**IMPACTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE
EN LA COYUNTURA POLÍTICA BOLIVIANA 2006-2008**
Ricardo Paz Ballivián 47

**COMPARACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967
Y DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 2007**
Mario Galindo Soza 67

**APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
APROBADO POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**
Jorge Asbún Rojas 95

PRESENTACIÓN

La Asamblea Constituyente, iniciada en agosto de 2006 en medio de un marcado clima de esperanza y optimismo, no logró concluir sus labores en el tiempo previsto, por lo que en agosto de 2007 el parlamento debió ampliar las sesiones. El desarrollo de las labores estuvo siempre marcada por el conflicto y la polémica: la disputa por la modalidad de aprobación de los artículos consumió una parte significativa de las sesiones, muchos actores presionaron para ver incorporadas sus demandas y prioridades en la Constitución, el asunto de la capitalidad obligó a suspender durante varios meses los trabajos de los constituyentes y ocasionó serios enfrentamientos en Sucre, la aprobación final del proyecto de Constitución, en Oruro, se vio empañada por las denuncias de irregularidades en los procedimientos.

Sin embargo, desde que la Asamblea Constituyente concluyó sus labores y que en condiciones nuevamente muy polémicas, el Congreso aprobó la convocatoria simultánea al referéndum dirimidor sobre la extensión máxima de las propiedades agrícolas y al referéndum

sobre la aprobación o el rechazo al proyecto de Constitución, la ciudadanía ha manifestado la necesidad de contar con los elementos suficientes de información para formarse una opinión propia. Se trata de una necesidad de primer orden dado que ese referéndum será, sin duda, uno de los procesos electorales más importantes de la democracia y de la historia del país.

Para iniciar ese debate de forma amplia, serena y razonada, Fundemos ha decidido preparar dos números de su serie Opiniones y Análisis para realizar un estudio de las características centrales de ese proyecto de Constitución, para evaluar sus méritos y sus riesgos, para establecer comparaciones con la actual Constitución. De esta manera, Fundemos cumple con su misión de fortalecer un debate indispensable para el país, decisivo para su futuro.

El número 91 de Opiniones y Análisis concentra los artículos que ofrecen las miradas de conjunto sobre el proyecto constitucional en tanto que el 92 da prioridad a los estudios sectoriales. La división no es, por supuesto, tajante y existen numerosas pasarelas entre ambos números.

Abre el volumen 91 el sociólogo Franco Gamboa que realizó un seguimiento estrecho de la Asamblea Constituyente con el artículo "El trabajo de la Asamblea Constituyente: una evaluación de su dinámica" mostrando cómo se produjo la polarización política, la desorganización de las labores a pesar de la buena voluntad de los constituyentes, la distancia que medió entre las propuestas de las comisiones y el texto finalmente aprobado. Con un enfoque igualmente severo sobre las razones del fracaso, el sociólogo y ex parlamentario Ricardo Paz considera en el "Impacto de la Asamblea Constituyente en la coyuntura política boliviana 2006-2008" que la ausencia de

acuerdos en todas las etapas coloca al país ante una situación de extrema gravedad. A continuación, Mario Galindo, especialista en asuntos de descentralización, establece en "Comparación de la Constitución de 1967 y del proyecto de Constitución de 2007" un contraste entre los dos textos, mostrando entre otros aspectos que si el proyecto de 2007 extiende los derechos y las garantías también tiene enfoques tan particularistas que rompen con los conceptos universales garantizados por la actual Constitución. En "Aproximación al proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente", el abogado constitucionalista Jorge Asbún Rojas efectúa un análisis de los temas más conceptuales haciendo un énfasis en las desigualdades que introduce ese proyecto por la voluntad de beneficiar de forma sistemática a las "naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y comunidades interculturales" y en la debilidad de una Constitución que podría ser modificada por la mayoría absoluta del Parlamento. Luego, "Análisis jurídico de la constitucionalidad de la propuesta de Nueva Constitución" de Javier El Hage, aborda el delicado tema de la legalidad de las acciones de la Asamblea con respecto a las leyes que convocaron el proceso y con relación a su propio Reglamento. Cierra el número José M. Gordillo que en "La cuestión indígena en el proyecto de la Constitución Política del Estado" brinda una visión histórica y sociológica del tratamiento que da ese texto a la cuestión indígena que lo recorre transversalmente constituyéndose en un eje fundamental para comprender los alcances y propósitos del proyecto constitucional impulsado por el MAS.

En el número 92 de Opiniones y Análisis, los estudios se centran en asuntos más específicos: el Estado y el gobierno; el Parlamento; la estructura económica; el medio ambiente y los recursos naturales; el organismo electoral.

Con ambos volúmenes, Fundemos asume su responsabilidad en el indispensable debate que en Bolivia debe darse alrededor del proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente antes de que la ciudadanía acuda a las urnas.

Ivonne Fernández Weisser
DIRECTORA EJECUTIVA NACIONAL
DE FUNDEMOS

Hartwig Meyer-Norbisrath
REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN
HANNES SEIDEL PARA EL MERCOSUR

EL TRABAJO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: UNA EVALUACIÓN DE SU DINÁMICA

Franco Gamboa Rocabado*

1. Introducción

El hecho de pensar en la Asamblea Constituyente boliviana despierta una serie de sentimientos contradictorios: esperanza para ver las condiciones de un cambio profundo en el conjunto de las instituciones del Estado y al mismo tiempo, desconfianza e inseguridad sobre el futuro inmediato: ¿realmente apostamos y confiamos razonablemente en un evento que prácticamente liberó todos los fantasmas del subconsciente boliviano? Por lo tanto, evaluar el funcionamiento interno de la Asamblea trae, inevitablemente, la posibilidad de ocultar los dramáticos errores e irresponsabilidades que se cometieron, junto con los arranques trágicos para poner a todos los constituyentes en el banquillo de los acusados, arrojándoles en el rostro

* Sociólogo titulado en la Universidad Mayor de San Andrés, magíster en políticas públicas por Duke University y especialista en gestión pública por London School of Economics and Political Science. Autor de los siguientes libros: *Itinerario de la esperanza y el desconcierto. Ensayos sobre política, sociedad y democracia en Bolivia*; *Buscando una oportunidad. Reflexiones abiertas sobre el futuro neoliberal* (dos ediciones); *Los recorridos profanos del liderazgo*; y *¿Hacia la construcción de un nuevo orden democrático? Los resultados de las elecciones para la Asamblea Constituyente 2006*, franco.gamboa@gmail.com

la fría exposición de hechos que los convirtió en un torbellino de mentiras e ignorancia¹.

¿Puede el científico social colocarse como dios fuera de las voluntades y conciencias humanas con el propósito de juzgar lo acontecido en la historia? ¿Qué significa el estudio objetivo -si efectivamente existe la objetividad- en el estudio de una realidad política efervescente y concentradora de tantas pasiones humanas como fue la Asamblea Constituyente? Este ensayo pretende dar luces y reflexiones políticas desde la teoría de la democracia, relativizando al mismo tiempo cualquier celebración anticipada o condena ciega sobre lo que representó la Asamblea como un hecho histórico y como fenómeno deleznable de intereses ocultos y proyectos de poder.

Las esperanzas colectivas depositadas en la Constituyente boliviana abrieron un escenario de excesivas quimeras el domingo 6 de agosto de 2006 que, simultáneamente, se convirtieron en la culminación de una larga búsqueda para responder a las continuas crisis políticas desde la caída del régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003. La Asamblea significó un intento de respuesta por parte del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían haber encontrado una expresión política y

1 Este trabajo resume el resultado de una investigación de 13 meses sobre el proceso constituyente para lo cual me mudé a la ciudad de Sucre. Hasta agosto de 2007 realicé 235 entrevistas en profundidad con 95 asambleístas de 10 organizaciones políticas que tenían representación en la Asamblea, además de haber presenciado todas las sesiones plenarias y reuniones políticas específicas sobre el curso de diferentes negociaciones entre agosto de 2006 y agosto de 2007.

representatividad sobre la base de un discurso radical que declaraba el fin del colonialismo interno, así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano, abriendo oportunidades para encaminar la democracia hacia un conjunto de aspiraciones que provenían desde las identidades étnicas².

El inusitado optimismo se sustentaba una vez más sobre el deseo por consolidar un Estado plurinacional donde la reconciliación después de la traumatizante crisis de octubre sangriento de 2003, permita visualizar un régimen democrático capaz de integrar a las mayorías indígenas en los procesos deliberativos con el objetivo de definir el rumbo del desarrollo y la orientación del poder en beneficio de los excluidos. Para otros, sin embargo, la Asamblea Constituyente debía instituir el basamento desde el cual pueda completarse la permanente y nunca acabada construcción del Estado Nacional, interrumpida por las contradicciones de la revolución nacionalista desde 1952 y

2 El colonialismo interno es una concepción ideológica planteada por las doctrinas kataristas e indigenistas desde los años setenta, según la cual, los pueblos indígenas, especialmente aquellos del mundo andino, sufren una constante explotación colonial que se proyecta desde 1535 durante la dominación española hasta llegar a la actualidad, demostrando un horizonte temporal de largo plazo que exige respuestas políticas y luchas por el poder a favor de las culturas ancestrales. Cf. "En marcha la Asamblea por un pacto"; *Informe Especial, La Prensa*, La Paz, lunes 7 de agosto de 2006. Ver también la información oficial del Movimiento Al Socialismo (MAS): "Comenzó la Asamblea Constituyente. Bolivia cambió para siempre"; *Soberanía*, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006. Un análisis optimista del régimen de Evo Morales como líder que podría dar señales de cambio y renovación de la izquierda en una perspectiva latinoamericana, se encuentra en: Touraine, Alain. "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?"; en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, 2006, pp. 46-55.

desvirtuada por el oleaje de una economía de mercado cuyas políticas neoliberales en los años noventa habían destruido gran parte de las capacidades del aparato estatal, perpetuando la desigualdad y fragmentando nuestras posibilidades para reconocernos como una compacta unidad nacional.

La preocupación sobre el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado Nacional en Bolivia continuaba viva y presente desde el comienzo de la Asamblea, pues surgían nuevamente viejas preguntas al calor de un nuevo contexto y renovación de perspectivas políticas: ¿la presencia indígena en el poder con Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) significaba una continuación del Estado Nacional surgido en la revolución de 1952? O contrariamente, ¿las fuerzas de izquierda nacional habían decidido asumir la ruta indigenista para construir un proyecto hegemónico totalmente distinto, donde la modernización económica, política y las perspectivas de una diferente revolución nacional, se transformaban en la lucha por la equidad desde las determinaciones de los pueblos originarios? Los acontecimientos más relevantes aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro.

En primer lugar, un desfile congregó a más de treinta etnias de toda Bolivia, con lo cual se ratificó una de las influencias dominantes: la orientación *indigenista y multicultural* en el proceso constituyente, sobre todo defendida por el MAS como primera mayoría estratégica en la Asamblea. Aunque esta situación generó reticencias por parte de los Comités Cívicos de la *media luna* como Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, la visibilidad indígena fue democrática y claramente política, exigiendo reconocimiento al fomentar un diálogo y conflictos entre las viejas prácticas de la democracia sustentada en los pactos de gobernabilidad y las expectativas liberadoras del movimiento indígena vinculadas con el constitucionalismo multicultural, los derechos

colectivos y la ciudadanía post-nacional donde se planteaba superar un contrato social apoyado en criterios de exclusión y concentrados únicamente en el consenso democrático liberal, es decir, en la promoción internacional de ciertas concepciones minimalistas de la democracia erigidas como condición que los Estados debían cumplir primero, para luego acceder a los recursos financieros internacionales³.

La ascendencia indigenista en el proceso constituyente surgió como uno de los distintivos del poder, difundiendo un discurso fuertemente crítico en contra de la democracia liberal representativa, considerada como un régimen que reproducía una sociedad fracturada e intolerante para aplicar los moldes de la ciudadanía forzada como imposición del modelo civilizatorio occidental. El énfasis ideológico mostró permanentemente a un presidente indígena como Evo Morales, líder y caudillo en quien convergía un desencanto con el orden social y político, además de convertirse en materia prima para postular la utopía política del Estado pluriétnico post-colonial.

En segundo lugar, hubo señales de desorganización operativa y logística porque no fueron concluidos a tiempo los trabajos de albañilería en el Colegio Junín y el Teatro Gran Mariscal Sucre, sede principal de la Asamblea, así como apareció una total incógnita sobre cómo aprobar un reglamento de debates que rijan el trabajo de los asambleístas.

3 Cf. De Souza Santos, Boaventura. **El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política**. Bogotá, Editorial Trotta/ILSA, 2005, p. 350. Asimismo, ver: "Discurso del Presidente en la posesión de los constituyentes. Cada constituyente debe ser un soldado en la lucha por la igualdad"; en: *Soberanía*, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006, pp. 13-14.

En tercer lugar resaltó el posicionamiento tajante del Presidente de la República Evo Morales, quien establecía que el poder de la Asamblea Constituyente sería *absoluto*, incluso por encima de los tres poderes del Estado⁴. Morales afirmó también que los resultados esperados de antemano apuntaban hacia una Constitución *fundacional, originaria y comunitaria*, lo cual definía claramente la intención de convertir a su partido, el Movimiento Al Socialismo (MAS), en una organización de hegemonía única, cuyo principal instrumento sea una Asamblea que fortalezca la legitimidad del partido de gobierno y desactive un trabajo ya demasiado debilitado en la oposición política desde las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005. Los postulados en defensa de una Asamblea fundacional afirmaban también

4 El artículo 1º del Reglamento de Debates establece la intención de dar un poder considerable a la Asamblea: "La Asamblea Constituyente es originaria porque radica en la voluntad de cambio del pueblo, como titular de la Soberanía de la Nación. La Asamblea Constituyente es un acontecimiento político extraordinario, emerge de la crisis del Estado, deviene de las luchas sociales, y se instala por mandato popular. La Asamblea Constituyente convocada por Ley No. 3364 de 6 de marzo del 2.006, es unitaria, indivisible, y es la máxima expresión de la democracia. Se encuentra legítimamente por encima del poder constituido. La Asamblea tiene plenos poderes para redactar el nuevo texto constitucional, y tiene como mandato transformar y construir un nuevo Estado boliviano. En relación con los poderes constituidos, el poder constituyente es la vanguardia del proceso democrático y depositario del mandato social para transformar y construir un nuevo Estado boliviano. Por las características del proceso constituyente boliviano, la Constituyente no interfiere en el normal funcionamiento de los actuales poderes constituidos hasta la aprobación del nuevo texto constitucional, y el nuevo mapa institucional. Este nuevo texto constitucional será sometido para su aprobación a un referéndum del pueblo boliviano. Desde el momento de su aprobación se hará efectivo el mandato del nuevo texto constitucional y la construcción del nuevo Estado boliviano". Asamblea Constituyente. "Reglamento de debates", Sucre, enero de 2007, p. 3.

que la sociedad esperaba ansiosa el diseño de un nuevo modelo estatal, aunque sus características institucionales y alcances democráticos no tenían propuestas homogéneas.

En cuarto lugar, fue importante observar el surgimiento de expectativas sociales en relación con la posibilidad de llevar a cabo nuevas experiencias democráticas que, específicamente, trataban de construir diálogos y desatar nuevos *conflictos* entre el modelo cuestionado de democracia representativa y otro tipo de democracia más participativa. En este sentido fueron transmitidas ciertas esperanzas, ilusiones y temores a través de los medios de comunicación⁵.

Los conflictos a lo largo de los catorce meses de la Asamblea Constituyente expresaron una preocupante contradicción como resultado *no deseado* de la democracia rebelde e inestable emergida desde octubre 2003: gobernabilidad y democracia directa descansaban sobre la base de principios *antagónicos* y, por lo tanto, de irremediable enfrentamiento permanente. En un lado de la medalla, la gobernabilidad requería la efectiva representación de grupos en proporción a su poder para imponer una agenda y demandas específicas que se transformen en acciones de gobierno, pues la gobernabilidad, finalmente, obedece a cómo los grupos más poderosos son capaces de definir un rumbo específico para el Estado, especialmente en lo que hace a la apropiación del excedente económico como el gas natural y otros recursos valiosos. Empero, en el otro lado de la medalla estaba la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos

5 Ver: "Evo pide más poder para la Asamblea", *Los Tiempos*, Cochabamba, 6 de agosto de 2006. "La Constituyente empieza con preeminencia indígena"; "Evo declara su subordinación a una Constituyente originaria", *La Razón*, La Paz, 6 de agosto de 2006.

sociales y étnicos, que se sustenta en la tolerancia para respetar a las minorías políticas y compensar, con criterios de justicia real, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres.

Las disputas en la Asamblea Constituyente mostraron un endeble equilibrio entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes, y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia participativa*, hoy día imposible de ser obviada⁶. El choque de estas dos lógicas se mantuvo hasta el final de la Asamblea en diciembre de 2007, momento en el cual todos los actores constataron que por más esfuerzos realizados, los pactos y la concertación terminaron siendo superfluos, aunque en las calles los movimientos sociales indígenas marcaban la señal de un proyecto de poder bajo el liderazgo del MAS, mientras que en las regiones del oriente, las demandas autonómicas terminaron convirtiendo a la democracia participativa en la posibilidad de introducir al interior de los debates constitucionales una descentralización política que colindaba con el federalismo. Las tensiones entre igualdad, participación y conflictos de poder arrastraron a la Asamblea hacia varios callejones sin salida.

Este ensayo realiza un análisis político sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos para reformar el texto de la Constitución, específicamente, el conjunto de pugnas en torno al reglamento de debates, así como un mapeo sobre las esferas de influencia, el posicionamiento de los principales actores y el surgimiento de diversas disputas y vacilaciones que caracterizaron al escenario constituyente.

6 Sobre estas contradicciones en toda América Latina, revisar: Mainwaring, Scott and Hagopian, Frances (ed.). **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

La Asamblea Constituyente boliviana reveló que no fue del todo un órgano soberano con la facultad para ejercer actos fundacionales, sino que estuvo limitada, ya sea por la Ley de Convocatoria o por otros convenios políticos, fruto de las influencias provenientes del propio Poder Ejecutivo y diversos intereses cívico-regionales. Como podrá verse más adelante, los apelativos para posicionar los ensueños fundacionales con la Asamblea, solamente constituyeron interpelaciones ideológicas y simbólicas para marcar la diferencia entre el régimen de Evo Morales y la vieja estirpe de los demócratas neoliberales. De cualquier manera, la idea planteada por el MAS desde la campaña presidencial del año 2005 en términos de instaurar un Estado social comunitario, confundió a la sociedad y en gran medida desató cierto recelo en relación con un tipo de orden estatal que mezclaba aspectos socialistas con planteamientos para establecer instituciones indígenas de organización política. A esto debe agregarse una gama de imposiciones de carácter internacional, social, histórico y cultural que impedían, o por lo menos dificultaban, la total remodelación constitucional⁷.

7 La Asamblea Constituyente boliviana estuvo regulada superficialmente por el artículo 232 de la actual Constitución, creado a raíz de las reformas de febrero de 2004 donde se reconocía la posibilidad de instaurar una Asamblea por medio de la Ley Especial de Convocatoria, para lo cual se necesitó el voto de *dos tercios* de los miembros del Congreso Nacional en marzo de 2006. El artículo 232 no fijaba límites temporales ni determinó prohibiciones temáticas para el trabajo constituyente, dando lugar a muchos vacíos procedimentales y normativos. Por esto, algunos analistas políticos consideraban que la Asamblea no iba a modificar aspectos de fondo como la conformación de los tres poderes del Estado, algunas disposiciones generales (como el Estado Social de Derecho), los derechos y las garantías de la persona, la vigencia de los códigos legales actuales y los convenios internacionales que tienen vigencia como leyes de la república. Sobre esto consultar: Mansilla, H. C. F. **Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio**, La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuaderno de Diálogo y Deliberación No. 6, 2005, p. 102.

El desarrollo de mi investigación implicó el acompañamiento fiel de plenarias, reuniones y múltiples diálogos con todo tipo de actores políticos; sin embargo, es un punto de vista dentro de muchas otras perspectivas. Lo que vale la pena recalcar es que todo el estudio demandó altas dosis de interpretación, buscando en todo momento alejarse de las influencias provenientes de intereses personales y políticos. Por lo tanto, aquí se asume de manera contundente que las verdades históricas son en muchos casos relativas y admiten interpretaciones o relativizaciones dentro de contextos variados. Sin negar que la verdad y la mentira existan, la frontera que las separa puede ser tranquilamente establecida por el poder político, motivo por el cual en una sociedad libre, abierta y democrática las verdades históricas siempre deberán ser sometidas al escrutinio y la crítica para ser confirmadas, matizadas, perfeccionadas o rectificadas por la libre investigación⁸.

La Asamblea Constituyente en Bolivia mostró los esfuerzos de un país para reencontrarse consigo mismo. Su trabajo y funcionamiento interno fue errático, inconcluso en muchos aspectos, plagado de desconfianzas y con un enorme desconocimiento de los problemas fundamentales que aquejan al país; sin embargo, aún a pesar de haber logrado algunos resultados frugales, instituyó un logro: el ejercicio de moverse en un péndulo que va caminando entre la apertura democrática y los desacuerdos, combinación tolerante que poco a poco cava los surcos para el establecimiento de un derecho a decidir libremente, incluso a pesar de estar equivocados⁹.

8 Cf. Vargas Llosa, Mario. "Prohibido mentir"; *La Razón*, La Paz, 6 de mayo de 2007, p. A-7.

9 Cf. "La Constituyente despierta esperanzas en la población. La gente confía en que sus problemas sean resueltos"; en: *Construyendo*, No. 29, La Paz, septiembre de 2006, p. 12.

2. Esferas de influencia política en la Asamblea

Si bien la Asamblea mostraba una representatividad democrática con una composición enriquecida por constituyentes de toda clase social y culturas, afirmo que las 16 agrupaciones políticas no poseían un perfil ideológico homogéneo. La primera mayoría del MAS con 137 asambleístas representaba una fuerza abrumadora que controlaba los principales puestos de la directiva, mientras que la segunda mayoría, Poder Democrático y Social (PODEMOS) con 60 asambleístas, estaba conciente de sus difíciles condiciones numéricas y limitaciones para influir en el proceso de toma de decisiones. El resto de las organizaciones políticas fue una verdadera minoría fragmentada sin homogeneidad ideológica, ni experiencia política y donde tampoco fructificaron relaciones de confianza.

Los resultados electorales del 2 de julio de 2006 determinaron un nuevo esquema de representación con la presencia de líderes provenientes de sectores excluidos, muchos jóvenes, un total de 88 mujeres y grupos de clase media. La inmensa mayoría no tenía un conocimiento parlamentario anterior y tampoco estuvo vinculada con responsabilidades de magnitud política nacional, razón por la que el aprendizaje fue lento y, en gran medida, traumático. La composición de la Asamblea finalmente quedó estructurada de la siguiente forma:

Tabla 1. Tipo de partidos y agrupaciones ciudadanas con representación en la Asamblea

Partido/Agrupación ciudadana	Número de representantes
Movimiento Al Socialismo (MAS)	137
Poder Democrático y Social (PODEMOS)	60
Unidad Nacional (UN)	8
Autonomía Para Bolivia (APB)	3
Alianza Social (AS)	6
Alianza Social Patriótica (ASP)	2
Movimiento Bolivia Libre (MBL)	8
	(4 asambleístas eran militantes del MAS pero obtuvieron un escaño por medio de una alianza con el MBL como estrategia de campaña)
Movimiento Originario Popular (MOP)	3
Movimiento AYRA (que significa alma en aymara)	2
Concertación Nacional (CN)	5
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) – Frente Revolucionario de Izquierda (FRI)	8
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	8
Movimiento Nacionalista Revolucionario A3 (MNR-A3)	2
Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría (MIR-NM)	1
Alianza Andrés Ibáñez (AAI)	1
Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA)	1

Fuente: Corte Nacional Electoral. "Resultados 2006. Asamblea Constituyente, Referéndum sobre Autonomías". La Paz: Documento de Información Pública No. 3.

Las principales líneas ideológicas de estas 16 agrupaciones políticas carecían de un perfil discursivo homogéneo, pero apuntaban hacia algunos planteamientos políticos como por ejemplo: la preponderancia de identidades étnicas como la raíz para el desarrollo de nuevas estructuras de poder a partir de un Estado multinacional no occidental, propuesta defendida por varios asambleístas del MAS. Este partido popularizó la idea de una descolonización de la sociedad, el Estado y la cultura, planteamiento que responde más a la ideología katarista antes que a las posiciones políticas del movimiento cocalero, cuyo principal dirigente es Evo Morales quien nunca estuvo identificado con el katarismo pero incorporó en su discurso la descolonización como parte de una estrategia de campaña política destinada a interpelar a grandes masas indígenas, víctimas de la discriminación racial y la exclusión de las políticas ejecutadas por diferentes gobiernos de coalición integrados por partidos como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN)¹⁰.

Otro perfil ideológico relativamente claro fue el impulso de una nueva conciencia nacional ligada a enfoques instrumentales para ganar

10 Para los medios de comunicación, una razón más para el escepticismo que ponía múltiples obstáculos sobre las transformaciones esperadas, era la presencia de "políticos reciclados" que formaron agrupaciones ciudadanas nuevas o simplemente cambiaron de partido para llegar a la Constituyente. "De 118 constituyentes que no pertenecen al Movimiento Al Socialismo (...), por lo menos 60 asambleístas (71 por ciento) transitaron por partidos tradicionales (MNR, MIR, ADN, NFR y UCS) y 'migraron' de tienda política para acceder a un curul en la Asamblea". Sobre el detalle de nombres y transfugios, consultar: Chuquimia, Marco Antonio. "Políticos reciclados en la Constituyente"; en: *Domingo*, suplemento de *La Prensa*, La Paz, domingo 17 de septiembre de 2006, p. 2.

legitimidad ante la opinión pública, sobre todo por el planteamiento de combinar integración social con integración política, como los postulados de UN y el MNR. Estos planteamientos de integración; sin embargo, respondían también a visiones tradicionales de los viejos pactos de gobernabilidad y a las ofertas de varios organismos internacionales de cooperación al desarrollo que financiaron las políticas neoliberales cuando algunos dirigentes de UN y el MNR fueron funcionarios de gobierno de los ex presidentes Sánchez de Lozada y Jaime Paz Zamora.

El fortalecimiento de un sistema político que representaría la instancia de mediación entre el Estado y la sociedad civil, fue otra idea que identificó las posiciones de PODEMOS y algunas fracciones del MNR. No debe menospreciarse otra línea ideológica como el desarrollo de una estructura de regiones autonómicas con plena legitimidad, defendida por diversas agrupaciones ciudadanas de carácter regionalista, sobre todo por Autonomía para Bolivia (APB).

Lo sectorial y corporativo también estuvo presente como una influencia política en algunas agrupaciones ciudadanas que postulaban las autonomías regionales en la media luna. Si bien las demandas por despartidarizar la representación política tuvieron un reconocimiento legal para que diferentes organizaciones de la sociedad civil ingresen a la Asamblea, el respaldo electoral fue reducido y aquellas agrupaciones que lograron un escaño respondieron a intereses corporativos relacionados con las élites políticas de algunos gobiernos municipales, comités cívicos y pequeños grupos de poder regional en Oruro, Potosí, Tarija, Beni, Santa Cruz y Pando.

Cuando fue posesionada la directiva de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de 2006, era notorio un amplio control

estratégico del Movimiento Al Socialismo (MAS) que determinó el nombramiento de la Presidencia, la primera Vicepresidencia y cuatro secretarías, incluso en contra de la censura de los medios de comunicación y toda la oposición que, finalmente, terminó aceptando las proclamaciones públicas de Evo Morales para que Silvia Lazarte y Roberto Aguilar sean posesionados en los puestos más influyentes sin una concertación entre las fuerzas políticas con representación en la Asamblea¹¹.

Esta actitud obedeció a una *instrumentalización* de opciones y recursos a disposición del MAS al haber logrado una mayoría de 137 asambleístas y ratificado su legitimidad electoral en los comicios del 2 de julio. De cualquier manera, la bancada masista no fue un grupo uniforme, ni desde el punto de vista ideológico para mostrar una posición solamente indigenista, ni desde el criterio organizacional porque armonizar ideas y conductas disciplinadas en función del trabajo presentó problemas internos desde el inicio.

Al caracterizar las estrategias políticas del MAS en la Asamblea Constituyente, se encuentra que el Presidente actuó como el nuevo líder liberador, indígena y dinamizador de confrontaciones que interpelaba al pueblo como un actor colectivo invocando a los de abajo y a los pueblos originarios para desatar una oposición frontal contra el viejo régimen de la democracia representativa y las políticas neoliberales.

11 Los medios de comunicación destacaron desde un inicio el surgimiento de un clima conflictivo. Al respecto, ver: "La *media luna* le hace frente al MAS en la Constituyente"; *La Prensa*, La Paz, 2 de agosto de 2006, p. 4a. "La Constituyente empieza con fiesta, desafíos y advertencias", informe especial, *La Prensa*, La Paz, 7 de agosto de 2006, pp. 2b-3b. "Sucre teme estallido de conflictos sociales a raíz de la Constituyente", *La Prensa*, La Paz, 25 de julio de 2006, p. 9a.

Esto implicó que, de una forma u otra, los canales institucionales existentes para la transmisión de las demandas sociales habían perdido su eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica debía suponer una reestructuración del espacio público. De aquí surge la mediación directa de Evo Morales y la defensa crucial de una Asamblea con poder originario destinado hacia una refundación estatal definitiva¹².

Estas influencias expresaron asimismo una tendencia fuertemente *neo-populista* en la Asamblea Constituyente, afinada en un llamamiento del MAS hacia las masas urbanas y rurales; *masas* en el sentido de grupos provenientes de sectores populares e indígenas, junto con una parte de la clase media para construir una alianza con el Estado. Esta propensión *neo-populista* ocasionó distorsiones en el trabajo constituyente por la presión de varios grupos de interés corporativo que buscaban escribir un artículo constitucional para la defensa específica de su sector con el objetivo de obtener beneficios económicos y protección estatal.

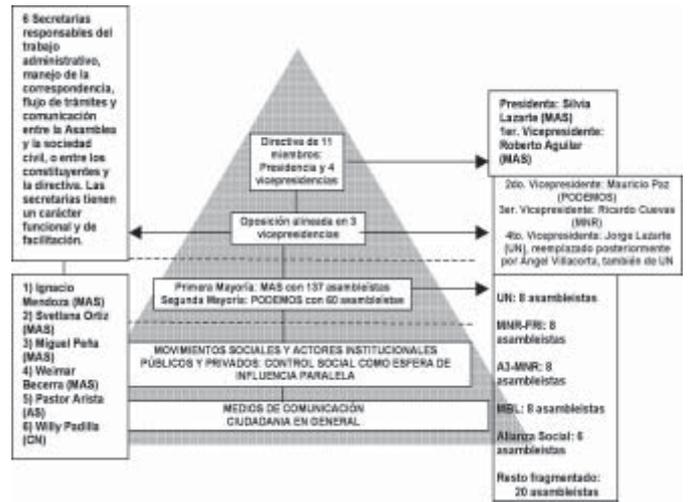
Desde un comienzo, en la Asamblea aparecieron tendencias para establecer acciones hegemónicas de partido único bajo el patrocinio del MAS. De aquí viene su propuesta para la aprobación de todo tema por mayoría absoluta, aspecto que marcó la conducta de presión a lo largo de todo el proceso constituyente, aún cuando causó el rechazo de la oposición o la crítica de los medios de comunicación.

12 Cf. Laclau, Ernesto. "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana"; en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas 2006, pp. 56-57.

Diversos editoriales de prensa consideraban que desde antes de la inauguración de la Asamblea Constituyente y después de su instalación, el Presidente de la República estaba empeñado en lanzar sugerencias a los asambleístas, planteando que la Asamblea contara con poderes por encima de los tres órganos en que se basaba la institucionalidad del Estado, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los medios no coincidían con Evo Morales cuando éste afirmó que inclusive dejaría su cargo en manos de los constituyentes si lo vieran conveniente. Para los medios, el respeto de los tres poderes debía merecer un especial cuidado porque las transformaciones radicales por presión corporativa o por concepciones únicamente hegemónicas podían salirse fuera de control¹³. La distribución de influencias marcó la siguiente estructura:

13 Cf. "El Poder Ejecutivo organiza la presión sindical a la Asamblea"; *La Razón*, La Paz, 11 de agosto de 2006. "Cuidado con la Asamblea", *Los Tiempos*, Cochabamba, 11 de agosto de 2006.

Gráfico 1. Estructura de la Asamblea Constituyente



Fuente: Franco Gamboa, 2007.

En los primeros diez meses de gobierno, el Presidente de la República tomó decisiones caracterizadas por la imposición sin consensos previos, especialmente en los casos referidos a la aprobación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA), la reforma educativa, el nombramiento de algunos Ministros de la Corte Suprema de Justicia

y el control directo de la Asamblea. Este rasgo decisivo influyó de manera profunda en el posicionamiento de sus 137 asambleístas y diferentes aliados, así como en la activación de enfrentamientos de todo tipo que inevitablemente rodearon todo el proceso constituyente.

Desde un comienzo, la negociación no fue utilizada como una estrategia para el logro de resultados concertados, sino como una oportunidad para ratificar las posiciones anti-neoliberales y la ideología de confrontación. De aquí que desde el mes de junio de 2006 se insistió en que la Asamblea Constituyente sea fundacional, originaria y no derivada. Esta estrategia permitió que el MAS articulara lealtades en términos de credibilidad con toda perspectiva indigenista, antes que con la visión de unidad nacional.

Las condiciones de incertidumbre sobre los caminos y exigencias que necesitaba la concertación, degeneraron muy temprano a comienzos de septiembre de 2006 hasta polarizar la posición de los actores políticos, sobre todo con el enfrentamiento entre el MAS y PODEMOS, cuyos efectos desencadenaron acciones de *suma cero* para eliminar al adversario e imponer la racionalidad del más fuerte. En todas las organizaciones políticas con representación en la Asamblea, hubo siempre demasiado cálculo sobre hasta dónde permitir la mayoría absoluta y dónde prever la aplicación de los dos tercios.

Entre septiembre de 2006 y febrero de 2007, las representaciones políticas como MAS y PODEMOS ingresaron en un proceso de *polarización*, concentrado exclusivamente en torno a la metodología de aprobación que debía utilizarse a lo largo del trabajo: mayoría absoluta defendida como un derecho táctico para viabilizar las expectativas del MAS como partido de gobierno, y los dos tercios respaldados por PODEMOS que buscaba obtener una capacidad de veto

y bloqueo, tratando al mismo tiempo de sobrevivir como clase política para hacer prevalecer los intereses de la oposición¹⁴.

Al mismo tiempo, absolutamente todas las bancadas trabajaron con mucha dispersión durante casi ocho meses, inclusive la del MAS, porque la directiva y los jefes de bancada desarrollaron un trabajo político reducido a 27 constituyentes que negociaron posiciones: 11 miembros de la directiva y 16 jefes de bancada. Incluso con esta lógica, las dos fuerzas que monopolizaron las negociaciones fueron el MAS y PODEMOS, de tal manera que los jefes de bancada de las organizaciones pequeñas veían el proceso como estrecho y contra sus intereses locales en diferentes circunscripciones pues, en el fondo, no podían acceder a un espacio de decisión democrático y productivo¹⁵.

El resto de los asambleístas de base regresaba a sus regiones con más dudas que seguridades sobre nada, o simplemente se quedaba en Sucre esperando el desenlace al que podían llegar los operadores de las principales fuerzas políticas. Hubo demasiado peso de las visiones y experiencias sindicales en la presidenta de la Asamblea y otros

14 El juego de suma cero significa que en el enfrentamiento de dos contendores polarizados, solamente uno de ellos puede vencer mediante la imposición de su fuerza y, en muchos casos, la eliminación del contrario. Las posiciones de suma cero afloraron rápidamente fruto de los insultos y actitudes racistas de muchos asambleístas de la oposición, así como producto de la mayoría absoluta, presentada ante la opinión pública como recurso para prevalecer hegemoníicamente. Ver también: "Oposición, regiones y cívicos cierran filas por dos tercios"; *Los Tiempos*, Cochabamba, 25 de septiembre de 2006. "Partidos de oposición amenazan con recurrir a medidas legales"; *Opinión*, Cochabamba, 29 de septiembre de 2006.

15 "Menos de 30 personas tejen los hilos de la Constituyente"; *La Prensa*, La Paz, 18 de septiembre de 2006.

dirigentes del MAS que inviabilizaron los acuerdos. Esto imposibilitó ejecutar varias plenarios, ahondándose la incertidumbre y el cansancio en la opinión pública.

La estrategia de abstencionismo de PODEMOS, representó una opción muy coyuntural y débil que mantuvo intacta la polarización, pues sirvió para reforzar una conducta que también se resistía a concertar con el MAS, razón por la que cansó a la misma oposición y avivó nuevos frentes de confrontación por fuera de la Asamblea donde los Comités Cívicos de la media luna actuaron como instituciones de presión y resistencia para compensar la debilidad interna de los asambleístas opositores.

La oposición irreductible de PODEMOS hizo que todo diálogo con el MAS sea fuertemente cuestionado por los sectores radicalizados, especialmente, porque se asumió desde un comienzo que si se daba demasiado aire a la mayoría absoluta, el debate sobre las autonomías departamentales sería anulado por instrucciones del mismo Presidente Evo Morales. El discurso principal utilizado para su posicionamiento fue de carácter legal, sobre todo cuando interpretaban la Ley de Convocatoria; esta visión dio a PODEMOS una identidad concentrada en la necesidad exclusiva de redactar la nueva Constitución apelando a criterios de legalidad, sin tener otro discurso político para desafiar los planteamientos de revolución y refundación defendidos por el MAS¹⁶.

16 Las regiones de la media luna como Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni, alentaron los dos tercios para todo el trabajo constituyente sin vacilar, aunque dudaban sobre si la estrategia de abstencionismo resultaría útil para revertir el avasallamiento del MAS.

Los acuerdos políticos alcanzaron finalmente una solución legítima la noche del 14 de febrero, logrando aprobar la modificación del artículo 70 sobre el sistema de votación combinando la mayoría absoluta con los dos tercios, además de permitir que en el trabajo de las comisiones puedan aprobarse informes de mayoría y minoría para resolver todo en las plenarios de la Asamblea, en teoría a partir de una libre deliberación de cara al país.

3. El trabajo por comisiones y los encuentros territoriales

El Reglamento de debates de la Asamblea Constituyente en Bolivia consideraba que el trabajo para redactar el nuevo texto constitucional se llevara a cabo mediante comisiones y subcomisiones. Éstas debieron haber sido instancias permanentes de debate, análisis, investigación temática, asesoramiento, coordinación, consulta y sistematización en un área específica de la Asamblea con *autonomía de gestión*.

Cualquier comisión estaba en condiciones de ejecutar y participar en dos tipos de eventos principales: 1) *Audiencias públicas*, entendidas como escenarios donde los ciudadanos, representantes de instituciones y organizaciones sociales hacían conocer sus propuestas e iniciativas en torno a la redacción de la nueva Constitución Política del Estado. A estas audiencias era posible convocar con carácter obligatorio, incluso a los representantes de instituciones públicas para fines informativos inherentes al trabajo de cada comisión. 2) *Encuentros territoriales* en toda Bolivia, a los que se trasladaron las comisiones para discutir diversas temáticas políticas, culturales, económicas y sociales durante 35 días entre marzo y abril de 2007. Las 21 comisiones de la Asamblea fueron:

1. Visión País: 15 miembros.
2. Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades: 9 miembros.
3. Deberes, derechos y garantías: 9 miembros.
4. Organización y estructura del nuevo Estado (Estructura política y social del Estado unitario plurinacional, régimen de organización mixta del Estado, Poder moral y Poder social): 15 miembros.
5. Poder Legislativo: 7 miembros.
6. Poder Judicial: 11 miembros.
7. Poder Ejecutivo: 7 miembros.
8. Otros órganos del Estado: 8 miembros.
9. Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, descentralización y organización territorial: 25 miembros.
10. Educación e interculturalidad: 17 miembros.
11. Desarrollo social integral: 11 miembros.
12. Hidrocarburos: 17 miembros.
13. Minería y metalurgia: 7 miembros.
14. Recursos hídricos y energía: 7 miembros.
15. Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial: 13 miembros.
16. Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente: 17 miembros.
17. Desarrollo integral amazónico: 11 miembros.

18. Coca: 7 miembros.
19. Desarrollo económico y finanzas: 15 miembros.
20. Fronteras nacionales, relaciones internacionales e integración: 9 miembros.
21. Seguridad y defensa nacional: 7 miembros.

Estas comisiones tuvieron muchos problemas de carácter metodológico; es decir, dificultades en torno a cómo terminar la sistematización de información con un *criterio constitucional*. Ninguna comisión hasta comienzos de junio de 2007 tenía una idea clara sobre la artesanía y estructura formal para una redacción coherente de los artículos constitucionales. Esta dificultad se agravó por la continuación de audiencias públicas en la ciudad de Sucre donde varias organizaciones de la sociedad civil presentaban constantemente demandas y propuestas ante las comisiones.

Entre los asambleístas había dos posiciones: la primera se inclinaba a terminar las audiencias públicas de una vez por todas; la segunda argumentaba que, en realidad, desde el 15 de enero de 2007 no se había dado plena apertura democrática a la participación directa de la sociedad porque las audiencias fueron realizadas recién en febrero, y súbitamente suspendidas por los viajes de la Asamblea al interior del país. Con esta misma posición estaban las organizaciones ligadas al movimiento indígena como el Pacto de Unidad¹⁷ que afirmaba

17 El Pacto de Unidad fue la coalición de organizaciones indígenas y campesinas leales al gobierno y consideradas por el MAS como los vigilantes más importantes de la Asamblea y legítimos representantes de los movimientos sociales. Estuvo integrado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos

rotundamente que ni las audiencias, ni los encuentros podían agotar la discusión política de refundación estatal; por lo tanto, según las posturas indígenas, los asambleístas debían necesariamente introducir en su sistematización el arsenal de demandas que estaban en el escenario político desde agosto del año 2002, cuando tuvo lugar una marcha indígena para reformar la Constitución antes de las elecciones presidenciales donde ganó Gonzalo Sánchez de Lozada.

En la ciudad de Sucre se soportó una verdadera avalancha de eventos públicos como seminarios, talleres, conferencias, coloquios y presentaciones que prácticamente generaron un caos en la opinión pública. Estas reuniones siempre consideraban que todo era susceptible de *constitucionalizarse* o ser *constitucionalizado*. El adjetivo *constitucional* empezaba a vaciarse de contenido y ser confundido con un antídoto o fórmula normativa favorable a todo: lucha contra la corrupción, defensa y ampliación del Estado de Derecho, instauración de poderes indígenas paralelos con formas organizacionales al margen de un armazón estatal calificado de neo-colonial, y por este hecho despreciado como soberanía institucional en todo el país, redistribución de recursos, sobre todo la tierra, acceso a beneficios materiales inmediatos como empleo, crédito, protección del medio ambiente,

de Bolivia (CSUTCB), la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPEMB). Sin embargo, CONAMAQ se retiró del Pacto por considerar que estaban siendo injustamente utilizados para beneficio del MAS y no para un proyecto político indígena de mayor trascendencia.

mejoramiento en la capacidad adquisitiva de los salarios, uso de servicios para los pobres como el consumo de agua, calidad y estándares en la educación y salud, etc.

De todos estos aspectos, posiblemente los de mayor resonancia fueron seis: 1) el tipo de régimen autonómico (descentralización) a implantarse en la Constitución; 2) el valor de introducir un nuevo sistema de justicia comunitaria que funcione con eficacia y contribuya a una auténtica reforma institucional; 3) el régimen económico para identificar qué clase de Estado se necesitaba como nuevo articulador del desarrollo; 4) el tipo de sistema político donde se mantuviera una resistencia al monopolio de los partidos como estructuras de representación; 5) la protección de los principales derechos, garantías y libertades frente las exigencias de un Estado más fuerte pero posiblemente más autoritario; 6) la posible presencia de un cuarto poder de control social donde la fuerza de los movimientos sociales sea asumida como exclusivo crisol para una legítima reestructuración histórica. Lo raro fue que no se organizó ningún panel de debate sobre lo positivo y negativo de un inminente planteamiento para la reelección presidencial.

Todas las comisiones tenían un concepto de Constitución demasiado complejo que les impedía clasificar la información obtenida para: primero visualizar una agenda de discusión, y posteriormente redactar los artículos específicos. Es muy probable que la mayoría de los asambleístas haya entendido a la Constitución como un campo de definiciones políticas y pugnas históricas con el propósito de hegemonizar espacios de poder y personalizar ciertos cambios ante sus votantes; sin embargo, fueron muy pocos quienes trataron de ordenar su actividad creyendo en una Constitución como conjunto normativo para identificar las directrices nacionales de un país que lograra

combinar un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente y el respeto de derechos, ciudadanías y libertades. Cuanto más las comisiones se preguntaban si realmente se sabía *qué* debía cambiarse y *cómo* cambiarlo, tanto más se comprobaba que la principal respuesta era un desalentador *No*.

Por lo tanto, se esperaba que las futuras negociaciones políticas para ingresar a las plenarias respondieran efectivamente a la cuestión constitucional central: ¿sabemos como evento histórico qué reformar, hasta dónde pedirle a la realidad boliviana lo que puede dar, y cómo se ejecutarán los cambios? Durante la sistematización de cientos de propuestas, las comisiones no hicieron un análisis concentrado en la factibilidad de aquéllas, lo cual desembocó en pensar que los aspectos constitucionales eran un agregado de fuerzas políticas, cuando en realidad una Constitución es un *mecanismo* que debía funcionar y *producir algo* para ser cumplido a partir de estructuras basadas en incentivos¹⁸.

Con las audiencias públicas y los encuentros territoriales, los asambleístas siempre estuvieron al borde de satisfacer una Constitución plagada de ilimitadas aspiraciones que, finalmente, representaban una

18 Cf. "Asamblea tiene 30 días para tratar 3.000 propuestas"; La Paz, *La Razón*, 12 de abril de 2007. Ver también el editorial del 9 de abril: "Una gira sin sentido"; La Paz, *La Razón*, p. A-5. Aspectos positivos se encuentran en: "Muestran hospitalidad para bajar la tensión en Tarija"; Cochabamba, *Los Tiempos*, 10 de abril de 2007. Consultar también: Yash Ghai. **La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política**, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006. Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 211-218.

desvirtuación permanente y un horizonte social con demasiada sobrecarga de las capacidades constitucionales donde nadie sabía si los nuevos artículos iban realmente a ser útiles. La comparación entre todos los artículos en el trabajo de las 21 comisiones muestra claramente cómo el texto constitucional estuvo siempre aprisionado en una madeja caracterizada por la ambigüedad, el desconocimiento de la teoría constitucional, el desprecio por todo lo que significaron las reformas estatales en los últimos 25 años y la repetición infructuosa de un discurso por cambiarlo todo, como en el caso del MAS, o por preservarlo todo de una manera repetitiva, como en el caso de PODEMOS, encerrando a la Asamblea en una caja de resonancia donde cada quien buscaba escuchar lo que más convenía a sus intereses.

Lo sucedido en los encuentros puede agruparse en un laberinto que terminó por provocar múltiples dilemas. Primero: no hubo una diferenciación real entre las audiencias públicas que se realizaron a finales de enero y febrero de 2007, con lo acontecido en los nueve encuentros territoriales; todo fue lo mismo causando repeticiones y agotamiento en los asambleístas. Segundo: las 21 comisiones obtuvieron tanta información que luego no hubo una *lógica* para separar las múltiples demandas, de las necesidades específicas que debían ser trabajadas por los asistentes técnicos. Tercero: confusión sobre el estatus constitucional de las demandas y una ausencia completa de agendas temáticas que permita delimitar las discusiones en cada comisión. Cuarto: los viajes a las capitales de departamento se desprestigiaron ante los medios de comunicación. Quinto: la participación activa de algunos grupos y organizaciones de la sociedad civil fue de todas maneras un aspecto positivo. Sexto: las pugnas por la autonomía siempre estuvieron presentes aunque sin merecer algún tipo de alternativas de solución para los problemas de descentralización eficiente, reforma institucional y delegación de competencias. Séptimo:

inadecuada administración del tiempo para terminar el trabajo según los plazos establecidos, pues a comienzos de mayo de 2007 los asambleístas se dieron cuenta de no poder terminar con la redacción de la Constitución como mandaba la Ley de Convocatoria.

Un problema adicional que asustó al MAS y a la mayoría de los asambleístas fue saber que todas las comisiones iban a aprobar dos informes: uno por Mayoría y otro por Minoría. El ejemplo traumático mostró que la Comisión Visión País sorprendió a todos cuando 11 integrantes aprobaron los Informes de Mayoría y Minoría, además de apoyar una sola orientación indigenista con el Estado plurinacional, dejando desactivada la posibilidad de que cuatro asambleístas de Podemos aprobara sus posiciones a favor de un Estado democrático liberal.

En otras comisiones se intuía que del seno de la oposición surgiría más de un documento y para definir cuál de los *varios informes* se presentarían a la plenaria de la Asamblea, empezaron a surgir problemas que el MAS interpretó como sabotajes y al mismo tiempo, como oportunidades para imponer sus informes de primera mayoría. El reglamento de debates una vez más mostraba un enredo legal pues no indicaba explícitamente cómo debía ser la votación de varios tipos de informes en las comisiones. El 21 de junio de 2007, nueva fecha para presentar los informes finales de las comisiones, solamente cinco habían terminado el trabajo de aprobar artículos, Informes de Mayoría y Minoría, así como acordado algunos marcos globales que les permita participar en las sesiones plenarias: 1) Visión País, 2) Coca, 3) Desarrollo productivo, rural, agropecuario y agroindustrial, 4) Poder Legislativo y 5) Desarrollo económico y finanzas. El resto entregó informes incompletos y otras comisiones como Estructura del Nuevo Estado y Autonomías no presentaron nada.

Los problemas se acrecentaron debido a las reivindicaciones de Sucre para recuperar la condición de capital plena con el regreso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo desde La Paz. Esto dividió profundamente a los asambleístas del MAS porque los representantes de Chuquisaca tuvieron que tomar una posición regionalista apoyando la capitalidad. Las instrucciones del Presidente Evo Morales fueron claras: no discutir una sola palabra sobre el cambio de sede de gobierno en la Asamblea; sin embargo, esto fue inevitable porque la demanda de capitalidad se introdujo en las comisiones de Poder Judicial, Autonomías, Otros órganos del Estado e incluso Hidrocarburos.

La polarización de Visión País se reprodujo en el debate de la transferencia del Ejecutivo y Legislativo a Sucre, e inclusive la desconfianza en torno a si funcionarían los acuerdos del artículo 70 difícilmente logrados en febrero, motivaron que la Asamblea convoque a una plenaria el 2 de julio. La reunión se desgastó inmediatamente por una retahíla de discursos vanos para decidir la prórroga del cónclave hasta el 14 de diciembre de 2007. Grandes dudas se cernían sobre si el Congreso sancionaría una nueva ley porque la Asamblea incumplió absolutamente con la Ley de Convocatoria que le dio vida el 6 de agosto de 2006. En un abrir y cerrar de ojos, los 255 constituyentes estaban al borde la ilegalidad.

El 6 de julio, a once meses de trabajo, la Asamblea Constituyente había caído en una escalada de incertidumbres e ineficiencia que solamente contribuyó a reavivar viejos enfrentamientos, discordias y traumas históricos. Desde los tortuosos callejones sin salida en el reglamento de debates, hasta la imposibilidad de cumplir con las fechas establecidas para presentar informes concertados en las comisiones, lo cual impidió que la Constitución Política pueda terminar de escribirse

el 6 de agosto, la Asamblea se caracterizó por tres errores recurrentes: a) falta de disciplina y desconocimiento de los temas más importantes; b) imposibilidad de convertirse en un escenario de pactos efectivos y reconciliación pacífica entre ciudadanos; c) un excesivo gasto que jamás reparó en la responsabilidad para mostrar resultados ante las altas expectativas de la sociedad boliviana.

El escenario se debilitó entre agosto y diciembre de 2007 debido a la falta de solidez en la toma de decisiones, desorganización e incapacidad gerencial de la directiva. Por último, la demanda de Sucre interrumpió las plenarios desde el 15 de agosto de 2007, momento en que la discusión sobre la capital plena prácticamente fue *extirpada*, generándose un estallido de violencia.

El MAS forzó una sesión de emergencia para aprobar el índice de la Constitución en su etapa "en grande" el 23 de noviembre bajo custodia policial y militar en los salones del Liceo Edmundo Andrade. La oposición no se presentó y todo terminó de manera bochornosa en una sesión de 15 horas entre el 8 y 9 de diciembre, donde el MAS junto a sus aliados aprobaron el texto final "en detalle" en la ciudad de Oruro. Lo curioso de esta sesión hasta el día de hoy no descansa en que los asambleístas votaron como autómatas, sino en que Bolivia nunca sabrá qué texto finalmente se aprobó: aquel redactado por las comisiones y los propios asambleístas, o un texto introducido en la oscuridad de la confusión y la premura¹⁹.

19 El lunes 10 de diciembre todos los medios de comunicación bautizaron al nuevo texto como "Constitución del MAS". Cf. "El MAS aprueba su Constitución y los opositores la rechazan por ilegal"; *Opinión*, Cochabamba, lunes 10 de diciembre de 2007. "El oficialismo aprueba su CPE y la enviará a 2 referéndums"; *La Razón*, lunes 10 de diciembre de 2007. "Constitución del MAS ahonda crisis social y división del país"; *El Diario*, La Paz, lunes 10 de diciembre de 2007.

En esta investigación afirmo que el texto constitucional difundido entre finales de diciembre de 2007 y febrero de 2008, es en el fondo un documento *apócrifo*, si se lo compara con los informes originales de mayoría y minoría redactado por las 21 comisiones hasta julio de 2007. Súbitamente, Bolivia se vio envuelta en el dilema de reconocer el fracaso estrepitoso de su Asamblea Constituyente o resignarse ante la gris humareda de un texto adulterado; tal vez después de mucho tiempo y producto de la investigación rigurosa podremos conocer finalmente cómo hicieron para aprobar la Constitución aquel frío sábado en Oruro donde todos los gatos fueron pardos²⁰.

4. Conclusiones provisorias: la Asamblea como laberinto de la soledad

El desborde en las aspiraciones constitucionales que inundaron y acosaron a la Asamblea condujo a ocho problemáticas que causaron serios conflictos en las comisiones, motivando en todos los casos la presentación de informes aprobados por mayoría y minoría.

Primero, el Estado plurinacional comunitario de orientación indigenista adoptado por el MAS y el Pacto de Unidad. Frente a este planteamiento se presentaba la idea de un Estado constitucional y social de derecho que fomente la democracia liberal representativa de

20 Revisar sobre todo las contradictorias declaraciones de la asambleísta del MAS Marcela Revollo y del senador Santos Ramírez. Ambos decían conocer un texto diferente aprobado el 24 de noviembre en el liceo militar Edmundo Andrade. Cf. "Ahora existen dos versiones del texto aprobado el sábado 24. Comisión del oficialismo armó la CPE y los aliados protestan"; "Marcela Revollo, asambleísta: *El MAS distribuyó el texto entre los partidos*"; *La Prensa*, La Paz, 28 de noviembre de 2007, p. 3a.

identidad occidental o iluminista clásica. Sobre todo PODEMOS consideraba que el Estado debía proseguir con la consolidación de la *Nación boliviana*, reconociendo e incluyendo en la institucionalidad formal del sistema democrático la interculturalidad como base fundamental de la bolivianidad.

Segundo, el derecho a la vida desde la concepción fue una proposición defendida por creencias cristianas. En contraposición estaban aquellas asambleístas y grupos de mujeres que respaldaban criterios más globales como "derecho a la vida simplemente" tal como indicaba la Constitución de 2004; sin embargo, la discusión produjo el sentir inevitable de prejuicios sobre el aborto y un conjunto de reivindicaciones feministas que sugerían mantener muchos derechos ya existentes como en los textos constitucionales del hemisferio occidental, alejados de los dogmas de fe. El texto final aprobado en Oruro dejó de lado el postulado de derecho a la vida desde la concepción biológica para un ser humano pero también reveló cuan conservadoras podían ser las posiciones religiosas, pues los asambleístas del MAS radicalmente revolucionarios e izquierdistas fomentaron asimismo diferentes credos tradicionales y demasiado convencionales.

Tercero, las autonomías provinciales, regionales e indígenas propuestas por el MAS, frente a lo cual se presentaron las reivindicaciones de la media luna para aprobar únicamente la autonomía departamental. Las negociaciones introdujeron de manera clara la necesidad de combinar diferentes formas autonómicas; empero las confrontaciones nacieron cuando políticamente se exigía que la autonomía departamental subordine a las indígenas o viceversa.

Cuarto, las reformas en materia de seguridad y defensa del Estado. El eje de los problemas radicaba en los privilegios

institucionales que podían tener o perder las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, además, los asambleístas del MAS propugnaban una descentralización de varios órganos policiales cuando la visión centralista de la Policía rechazaba cualquier reingeniería organizacional.

Quinto, los órganos de control social. Aquí el Pacto de Unidad introdujo fuertemente la posibilidad de instaurar un verdadero *poder de control con capacidad política de veto* y fortaleza decisoria, integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y movimientos sociales; sin embargo, PODEMOS y los partidos políticos tradicionales estaban en desacuerdo porque planteaban que cualquier iniciativa de control de la corrupción descansa en las instituciones vigentes como el Parlamento, la Contraloría General de la República y los marcos normativos de la Ley SAFCO para el control gubernamental.

Sexto, la reelección presidencial fue planteada por el Pacto de Unidad en dos periodos constitucionales consecutivos, mientras que los asambleístas del MAS en la Comisión de Poder Ejecutivo impulsaban la reelección indefinida. Esto fue totalmente impugnado por el conjunto de la oposición.

Séptimo, la capitalidad para Sucre, demandada por un Comité Interinstitucional integrado por el gobierno municipal, el Comité Cívico, la Universidad San Francisco Xavier, la representación departamental de constituyentes por Chuquisaca y la Prefectura. La oposición al cambio de sede de gobierno fue liderada por el mismo Presidente Evo Morales y el Vicepresidente Álvaro García quienes afirmaron que los poderes Ejecutivo y Legislativo jamás se moverían de La Paz.

Octavo, el proyecto de un parlamento unicameral presentado por el Pacto de Unidad y los constituyentes del MAS en la Comisión de Poder Legislativo. Todas las fuerzas de oposición se manifestaron en contra, buscando mantener la composición habitual del Congreso con dos cámaras: diputados y senadores.

Los tristes resultados de la Asamblea nos recuerdan a un laberinto de la soledad, pues los constituyentes lograron que como bolivianos nos encerráramos en nosotros mismos, exacerbando nuestras diferencias y haciendo mucho más profunda la conciencia de todo lo que nos *separa*, aisle o bloquee para reencontrarnos. La Asamblea construyó un páramo que aumentó nuestra soledad donde no pudimos buscar a nuestros compatriotas, ya sea por temor a contemplarnos en ellos, o por un penoso sentimiento defensivo de nuestras cobardías²¹.

El dilema, por ejemplo, entre las concepciones indigenistas y aquellas que reivindicaban la modernización occidental en el país, mostró que no era tan profundo el debate sobre discriminación racial y sentimientos de inferioridad, sino nuestra soledad que congeló toda capacidad de la Asamblea para llevar a cabo algunos cambios. El sentimiento de soledad que la Constituyente transmitió a Bolivia fue la expresión de un hecho real: somos distintos, nos sentimos distintos y exageramos en detallar qué nos hace diferentes y en qué consisten nuestras diferencias sin lograr sanar heridas, avanzar y prometernos oportunidades efectivas.

21 Cf. Paz, Octavio. **El laberinto de la soledad. Posdata. Vuelta a El laberinto de la soledad**, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 21-32.

La Asamblea fracasó al mostrar que no pudo tender un puente para trasladarse de la soledad hacia un Nosotros, siendo capaces de pactar en el largo plazo, pues equivocadamente muchos constituyentes creyeron que todo contacto contaminaba. El fracaso de la Asamblea, sin embargo, no fue el fracaso del país porque quienes aún buscamos la esperanza no la olvidamos para seguir insistiendo en su conquista bajo todos los cielos.

IMPACTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN LA COYUNTURA POLÍTICA BOLIVIANA 2006-2008

Ricardo Paz Ballivián*

1. Antecedentes

La Asamblea Constituyente surgió en Bolivia como una demanda de los denominados "movimientos sociales", que desde un inicio la vieron como un "instrumento" para provocar un ansiado "cambio" social. Los albores del pedido se encuentran en las marchas de los indígenas del oriente boliviano a partir de 1990, pero verdaderamente su fuerza de consigna totalizadora es perceptible en la campaña de las elecciones generales del año 2002.

* Ricardo Paz Ballivián (48), boliviano especializado en Reforma Políticas, Master en elaboración y evaluación de proyectos y planificación estratégica. Ex Diputado Nacional. Participó en el proceso de la Reforma Constitucional Ecuatoriana, como asesor de la Asamblea Constituyente, y trabajó para PNUD y el BID. Fue el Coordinador General del Programa de Reformas Constitucionales de Bolivia y hace tres años Coordinador Nacional para la Asamblea Constituyente. Escribe columnas de opinión en los más importantes periódicos bolivianos y tiene una importante producción bibliográfica. Fue Coordinador Nacional del Referéndum Nacional Vinculante de la República de Bolivia en julio del año 2004 y Asesor Político del Presidente de la República Carlos Mesa, hasta la finalización de su mandato en junio de 2005. Actualmente es Consultor Internacional y representante en Bolivia del Centro Interamericano de Gerencia Política con sede en Miami, FL, y Presidente Ejecutivo del Centro Boliviano de Gerencia Política. También es columnista regular del diario "La Razón", considerado el de mayor influencia en Bolivia.

En aquella ocasión, la mayoría de las fuerzas políticas que disputaban el favor popular, incorporaron en sus propuestas la necesidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El Movimiento al Socialismo (MAS), la Nueva Fuerza Republicana (NFR), El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), coincidieron en darle estatus político al reclamo social. Sólo el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) decidieron no postular este extremo en sus programas.

Ya entonces, como dijimos, la Asamblea Constituyente representaba la idea del "cambio" y los que trataban de oponerse eran tildados de "reaccionarios", "oligarcas" o "neoliberales". De una u otra manera, la idea de convocar a una Asamblea Constituyente fue convirtiéndose en una panacea que supuestamente iba a resolver de un golpe todos nuestros problemas. A los políticos les agradaba de sobremano tener a mano una consigna tan poderosa en su enunciación del cambio y pocos se preocuparon de profundizar en los detalles que debiera tener el planteamiento.

Gonzalo Sánchez de Lozada fue elegido Presidente con poco más del 22% de los votos válidos de la elección general y desde el inicio de su mandato sufrió la inclemente oposición de los "movimientos sociales" y del MAS, los cuáles anularon su capacidad de gestión. Ello a pesar de haber constituido una sólida mayoría parlamentaria aliado del MIR y la UCS al principio y con el NFR después. Sin duda alguna contribuyó sobremano a la acción desestabilizadora, la incomprensible terquedad presidencial a la hora de admitir la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Recién en las horas finales de su régimen, Sánchez de Lozada admitió que la Asamblea Constituyente era una consigna irrefrenable y pretendió salvarse con una convocatoria a destiempo.

En aquellos días de octubre de 2003, tres eran las consignas que movilizaban a las masas: la renuncia del Presidente, la convocatoria a un Referéndum sobre la política energética y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Inmediatamente luego de la caída de Sánchez de Lozada, su sucesor Carlos Mesa, anunció la convocatoria tanto al Referéndum como a la Asamblea.

Carlos Mesa logró llevar a cabo el Referéndum sobre la política energética en julio de 2004, pero no pudo concretar la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Los sectores más resistentes al cambio, atrincherados en el Congreso Nacional, impidieron sistemáticamente las iniciativas presidenciales para ejecutar la agenda de la Asamblea Constituyente. Por su parte, los sectores más radicales, dirigidos por el MAS, siempre estaban una exigencia más allá de lo que podía llegar el Presidente. Sin embargo, en todo este tiempo la política giró alrededor de los avances y-o retrocesos que el público percibía en el proceso de concreción de la Asamblea Constituyente.

Es muy probable que si Carlos Mesa hubiera tenido mejores condiciones políticas e institucionales para concretar la instalación de la Asamblea Constituyente, el destino de su gobierno y de la propia Asamblea hubieran sido distintos. Volveremos sobre este punto cuando analicemos las causas del fracaso de la Asamblea Constituyente.

Carlos Mesa renunció agobiado por las movilizaciones sociales en junio de 2005 y asumió el gobierno el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez. Su misión era convocar y administrar nuevas elecciones generales que debían producirse hasta el fin de ese año. A pesar de poseer un mandato tan explícito y concreto, Rodríguez no pudo abstraerse del proceso de realización de la Asamblea Constituyente y avanzó con la instalación de un Consejo

Preconstituyente que dio continuidad al trabajo realizado en la gestión de Carlos Mesa y dejó listos los elementos básicos de diseño y arquitectura constitucional de la Asamblea Constituyente que asumió el nuevo Congreso Nacional a la hora de elaborar la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Durante la corta administración de Rodríguez, la que en buena parte se enmarcó en la campaña electoral, el debate político se centró en el carácter y características que debiera tener la Asamblea Constituyente. Durante el proceso, la Asamblea había dejado de ser solamente una simple (aunque poderosa) consigna totalizadora, para convertirse en una realidad política y jurídica con armazón institucional y objetivos definidos. Entonces, la disyuntiva era la siguiente: asumir que la Asamblea iba a ejercer el poder constituyente originario o sí, como establecía el diseño preconstituyente, iba a ejercer el poder constituyente derivado. Sin duda que lo primero (ejercer el poder originario) parecía estar más en sintonía con las aspiraciones de los promotores primigenios de la Asamblea, pero también estaba claro que en una sociedad donde no se había producido una revolución que diera por concluido el Estado, sólo se podía ejercer el poder derivado.

2. El contexto político en la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente

El 18 de diciembre de 2005 se realizaron las elecciones generales adelantadas que dieron como resultado una amplia victoria del MAS con el 53,74% de los votos válidos, lo cual le significó 72 de 130 diputados y 12 de 27 senadores. La correlación de fuerzas políticas hacía pensar que el oficialismo no tendría mayores inconvenientes para aprobar una Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente acorde a sus intereses y planteamientos de campaña.

La principal "dificultad" estaba en que la Constitución Política del Estado establecía que esta ley especial debía ser aprobada necesariamente por 2/3 de los miembros del Congreso Nacional, lo cuál obligaba al MAS a concertar con las fuerzas minoritarias la elaboración de la Ley.

Luego de algunos meses de negociaciones comandadas por el flamante Vicepresidente de la República, Álvaro García Linera, finalmente se promulgó la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente el 6 de marzo de 2006. En ella quedó claramente definido el carácter derivado del cónclave. El hecho mismo de que la Asamblea Constituyente fuera convocada por una Ley surgida de un poder constituido (Congreso Nacional) y se estableciera la elección de los constituyentes por sufragio universal, libre y secreto dentro de la normativa electoral vigente, resolvían de manera contundente el debate sobre el carácter originario o derivado de la Asamblea.

El otro elemento, que con el devenir de los acontecimientos resultó crucial, fue la incorporación del principio de la aprobación por 2/3 de votos de la reforma constitucional por parte de los asambleístas constituyentes.

La democracia boliviana ha aportado al derecho constitucional y electoral comparado el mecanismo de los 2/3 de votos de los integrantes del Congreso Nacional para la designación de altas autoridades y funcionarios públicos claves y, sobre todo, para la sugerencia y aprobación de cualquier reforma constitucional. Este mecanismo es la traducción jurídica del concepto del consenso que tenemos los bolivianos. Entendemos que el consenso es menos que unanimidad, pero más que la mayoría simple o absoluta.

Los 2/3 de votos estuvieron desde hace mucho tiempo en nuestra Constitución como requisito indispensable para procesar cualquier reforma constitucional y fueron adaptados a otros ámbitos; la elección de los miembros de la Corte Electoral por ejemplo, a partir de los acuerdos del 5 de enero de 1991 y del 9 de julio de 1992, que sentaron las bases de la moderna democracia boliviana.

El artículo 230 de la Constitución en vigencia manda que para aprobar la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional se requieren los votos de 2/3 del total de los miembros de cada una de las cámaras legislativas. De manera consecuente, ordena que para sancionar la Ley de Reforma Constitucional, en el período siguiente, se vuelven a requerir los 2/3 de votos en cada una de las cámaras.

Fue basada en estas premisas, como no podía ser de otra manera, que la Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente instruyó que la reforma total de la Constitución, con mayor razón que la reforma parcial, debía hacerse por 2/3 de votos.

Toda reforma constitucional no es otra cosa que la renovación del contrato social, mucho más si estamos hablando de la reforma total por la vía de la Asamblea Constituyente. El contrato social es un pacto entre todos los miembros de una comunidad. El hecho de que la mayoría oficialista quisiera redactar ese contrato de manera unilateral y luego pretender que se respete por las partes. Fue el origen de la inviabilidad de la Asamblea Constituyente. El oficialismo nunca pudo entender una verdad tan simple y tan profunda: que en la Asamblea Constituyente ganaríamos todos o perderíamos todos, que no podía haber triunfo de parcialidad alguna, ya que ello iba contra la naturaleza del evento.

Por ello mismo, es probable que el MAS y el Vicepresidente no hubieran aceptado jamás incluir el requisito de los 2/3 en la Ley de haber previsto que se convertiría en el principal escollo para la aprobación de su proyecto de reforma constitucional, pero en ese momento la euforia del triunfo en las elecciones generales les hacían presagiar una victoria aún más contundente en las elecciones para asambleístas constituyentes previstas para el 2 de julio de 2006.

3. Las elecciones de asambleístas constituyentes: resultados y sorpresas

Según apunta el investigador Franco Gamboa¹ *“El 2 de julio, el MAS recibió un apoyo electoral masivo en todo el país, incluso en Pando y Beni, donde tradicionalmente se respaldó a partidos de centro y derecha. Frente a esa victoria, la agrupación ciudadana PODEMOS recibió un revés político y redujo su caudal electoral”*.

Los resultados del 2 de julio llevaron al escenario constituyente a 14 fuerzas, aunque dos de ellas eran de lejos las mayoritarias (MAS y PODEMOS). El MAS logró 137 asambleístas, Podemos 60 y las demás agrupaciones 58. El estudio de Gamboa *demostró que “el conjunto fragmentado estaba formado por una importante diversidad de personas, aunque una mayoría con nivel de educación primario, sin experiencia parlamentaria o deliberativa previa, ni en la administración pública y menos vinculados a una actividad política intensa”*. Gamboa comenta que esas debilidades les impidieron generar

1 *¿Hacia la construcción de un nuevo orden democrático? Los resultados de las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2006, Corte Nacional Electoral, 2006.*

consensos políticos o tener una discusión amplia sobre la Constitución Política del Estado, *“el conjunto de sus prejuicios y temores los rebasó y al final los incapacitó para trabajar de manera disciplinada y eficiente”*.

Los proyectos políticos de los adversarios MAS y PODEMOS, según Gamboa, tampoco sirvieron para orientar el trabajo: *“PODEMOS dijo que llegaba con su texto constitucional, propuesta presentada en diciembre de 2005, con reformas parciales a la Constitución, nunca le interesó la reforma total. El MAS llegó con la ilusión de una refundación estatal, estaban conscientes de mandato histórico de la Asamblea, pero no tenían ninguna propuesta de Constitución (e internamente) tenían visiones dispersas”*.

Las elecciones consolidaron al gobierno de Evo Morales y a su partido, el MAS, pero la sorpresa más evidente fue, sin duda, que el MAS no lograra, ni siquiera con sus aliados y testaferros² los ansiados 2/3 de los votos en la Asamblea.

El recuento electoral indicaba que todos los partidos políticos bolivianos tendieron a disminuir su representación, en relación a la elección presidencial del 18 de diciembre de 2005. En las elecciones el MAS alcanzó el 50,7% del total de los votos (en diciembre había obtenido 53,7%); pero PODEMOS, de Jorge “Tuto” Quiroga, sólo alcanzó el 15,3% (en diciembre había llegado al 30%) y Unidad Nacional el 7,1%.

2 El Movimiento Bolivia Libre (MBL) se prestó a jugar un triste rol al prestar su sigla para que militantes del MAS obtuvieran el total de la representación en algunas circunscripciones trinominales alzándose con la representación de mayorías y minorías

Respecto a los asambleístas elegidos, el MAS obtuvo 137, del total de 255. Para obtener los necesarios 2/3 de la Asamblea, el partido del Presidente debía obtener al menos 170 miembros. Las fuerzas gubernamentales alcanzaron a sólo 154.

Si bien los partidos de oposición tuvieron una escasa cosecha (PODEMOS obtuvo 60 asambleístas, UN conquistó sólo 8, mientras que el MNR, a través de tres siglas, obtuvo 18 constituyentes) sin embargo alcanzaron sobradamente 1/3 de la votación. Otras fuerzas políticas prácticamente desaparecieron, como el MIR, que eligió 1 sólo asambleísta; mientras que ADN, UCS y NFR no obtuvieron ni uno sólo.

Conjuntamente a las elecciones de asambleístas se llevó a cabo el denominado Referéndum Autonómico, que solicitaba a la ciudadanía pronunciarse sobre su predisposición a asumir un régimen de autonomías departamentales. La opción No (impulsada por el MAS) obtuvo a nivel nacional el 57,5%, mientras que la opción Sí, apoyada por los partidos de oposición y las agrupaciones autonómicas de los Departamentos del oriente y sur, consiguió el restante 42,4%. El triunfo a nivel nacional se vio opacado por la derrota del No en los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando, donde venció holgadamente la opción Sí. En Santa Cruz el Sí obtuvo el 71%, en Beni un 73%, en Tarija un 60% y en Pando un 57%; guarismos que indican que existía un extendido sentimiento "autonomista" en los Departamentos de Oriente y del Sur.

Los resultados del Referéndum autonómico representaron una cierta derrota del MAS y del Presidente Morales; derrota de alguna manera previsible, ya que el MAS sólo en las últimas semanas se inclinó por la opción No en el Referéndum. Sin embargo, la elevada votación

de la opción No en los Departamentos de occidente indicaban la capacidad de influencia que tenía en esos distritos el MAS.

La solidez del sentimiento "autonomista" y la fortaleza de algunas organizaciones que la impulsaban (como el Comité Cívico de Santa Cruz), indicaron que eran estas las organizaciones que constituían la verdadera oposición al gobierno del MAS.

4. Las etapas de la Asamblea y su influencia en la política nacional

El 6 de agosto del año 2006 se instaló de manera solemne y en medio de la enorme expectativa nacional la Asamblea Constituyente en la ciudad de Sucre, capital histórica de la República. El proceso constituyente había culminado una de sus fases cruciales luego de una sacrificada, difícil y tesonera tarea que se encaró colectivamente y cuyo éxito se explica por la concurrencia indoblegable del conjunto de la ciudadanía civil y política. El pueblo había votado de manera inequívoca por una Asamblea plural, diversa y representativa, de manera tal que pueda convertirse en un espacio de deliberación pacífico y democrático, en el que las bolivianas y bolivianos pudiéramos ir a reconocer nuestras diferencias, similitudes, controversias, convergencias, pero sobre todo nuestra voluntad de continuar siendo una Nación unida, sostenida por un Estado ciudadanizado, fortalecido y que supere la situación de anomia social que venimos padeciendo los años recientes.

Todo parecía indicar que estaba ante un momento clave de la historia y que teníamos la gran oportunidad de no sucumbir a las pulsiones violentistas o autoritarias y así demostrarle al mundo que supimos y pudimos superar nuestra crisis de Estado mediante la

renovación de un Contrato Social más justo, igualitario, incluyente y adecuado a nuestra realidad abigarrada.

Lamentablemente ese sentimiento se fue diluyendo al pasar los meses y muy pronto todas las discusiones encallaron en la barrera de la aprobación del reglamento de debates de la Asamblea. Allí el nudo gordiano fue la división de los asambleístas en torno a la aplicación del principio de los 2/3.

El partido oficial sostuvo que respetaba este precepto cuando propuso, en el Reglamento de la Asamblea, que el texto final del conjunto de la nueva Constitución debería ser aprobado por 2/3, aunque el proceso previo, en las comisiones y en el debate artículo por artículo, sea por mayoría absoluta. Allí sin duda había un error de fondo en la concepción del significado filosófico de los 2/3, que no comprendía que la construcción de la reforma constitucional era un proceso paso a paso, que no era posible llevar a cabo sin consenso.

La inacción hizo presa de la Asamblea que entró en una modorra operativa y política que poco a poco la fue debilitando ante los ojos de la opinión pública, mientras la conflictividad social iba en aumento y la luna de miel de la población con el gobierno se iba terminando.

El jueves 5 de octubre estallaron enfrentamientos violentos en la ciudad minera de Huanuni en el Departamento de Oruro, que dejaron 16 muertos y muchos otros heridos. Los enfrentamientos comenzaron cuando 4.000 "cooperativistas" intentaron ocupar la principal mina de Huanuni, y los 1.100 mineros que allí trabajan, organizados en la poderosa Federación Sindical de Trabajadores Mineros Bolivianos, FSTMB, defendieron la mina. Fue probablemente el primer incidente

que demostró de manera dramática que la crisis de Estado estaba lejos de resolverse en Bolivia y que el cambio de gobierno de 2005, a pesar de la contundencia de la victoria del MAS, no había cambiado la situación de anomia social de manera importante.

Otro jueves, esta vez el 11 de enero de 2007, violentos choques entre opositores y partidarios del Prefecto del Departamento de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, produjeron dos muertos y más de 70 heridos, algunos de ellos de gravedad. Los enfrentamientos se dieron entre cocaleros afines al presidente Evo Morales, que pedían la renuncia de Reyes Villa, y jóvenes de clase media y alta que apoyaban al Prefecto. Todo comenzó cuando algunos jóvenes, organizados en la llamada Juventud para la Democracia, intentaron romper el cerco que imponían a Cochabamba partidarios de Evo Morales.

El conflicto había comenzado el lunes anterior con el ataque de grupos de campesinos a la sede de la Prefectura de Cochabamba, que fue quemada en parte y que reclamaban la dimisión de Reyes Villa por su intención de convocar a un referendo sobre un régimen autónomo en su distrito. El gobierno nacional había pedido a Reyes Villa que abandone su intención de llevar a cabo el nuevo referéndum porque eso implicaba, según el oficialismo, desconocer el referéndum realizado el mes de diciembre de 2005, en el que los cochabambinos rechazaron ir a un régimen autónomo.

Nuevamente la crisis de Estado mostraba su rostro más patético, con muerte y enfrentamiento entre bolivianos. Mientras tanto, la Asamblea Constituyente no podía salir de su entramado y continuaba en discusiones sin sentido en un país que avanzaba inexorablemente al enfrentamiento.

El 5 de marzo del 2007 se inició en Sucre, capital histórica y constitucional del país, la campaña por el traslado de los poderes Legislativo y Ejecutivo a esa ciudad, desde la capital administrativa, La Paz. La guerra civil de 1899 había definido qué poderes debían permanecer en cada una de las ciudades, en esa suerte de empates cuyas consecuencias se deben encarar más de cien años después.

La respuesta, luego de un agrio debate en los medios de comunicación y varias proclamas incendiarias que sacaron a flote atavismos y regionalismos de toda índole, llegó el 20 de julio de 2007, cuando bajo el lema de "la sede no se mueve", más de un millón de habitantes de las ciudades de La Paz y El Alto efectuaron un cabildo popular que terminó en ultimátum a la Asamblea Constituyente para que excluya de sus discusiones la del cambio de sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo a la ciudad de Sucre.

El 25 de julio de 2007, en Sucre, se realizó otra marcha bajo la consigna de "la sede sí se mueve" y "Bolivia unida, Sucre capital". Los Prefectos y Comités Cívicos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando apoyaron la causa de Sucre, poniendo en jaque a la Asamblea e introduciendo el tema que a la postre iba a significar el catalizador para el fracaso de la Asamblea.

El 2 de agosto de 2007, ante la parálisis de la Asamblea y los retrasos en la redacción de la propuesta de nueva Constitución, el Congreso Nacional, en un acto desesperado de salvataje a la Asamblea, modificó la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, prorrogando por seis meses sus sesiones. El 6 de agosto de 2007 la Asamblea Constituyente cumplió el año de sesiones en que debería haber producido un nuevo texto constitucional, sin haber aprobado oficialmente ni un solo artículo.

El 15 de agosto de 2007 los asambleístas del MAS, apoyados por todos los de la brigada de La Paz determinaron eliminar el tema de la capital plena para Sucre del debate constituyente, lo que desató disturbios en Sucre que impidieron la continuidad del foro. Entre el 6 de septiembre y el 21 de noviembre de 2007 se vivió un constante escenario de zozobra con las más violentas jornadas de protestas para impedir las sesiones de la Asamblea. Por ocho veces consecutivas fracasaron las convocatorias a realizar sesiones.

El 22 de noviembre de 2007, la Asamblea se instaló en un recinto militar en las afueras de Sucre, con 145 de 255 constituyentes del oficialismo y sus aliados, sin oposición, y asediada por graves disturbios que dejaron varios heridos. Dos días después se aprobaron los informes de las 21 comisiones del cónclave y, en plena sesión, se conoció que había muerto un manifestante en los disturbios por un disparo. Tras una rápida lectura del índice y los capítulos de la Constitución, sin detallarse el texto, la mayoría oficialista votó a mano alzada el proyecto de Carta Magna impulsado por el Presidente Morales, que obtuvo el respaldo de 136 de los 138 constituyentes presentes, de 255 elegidos en 2006.

Finalmente el 10 de diciembre de 2007, el Movimiento al Socialismo aprobó el texto de la propuesta de Nueva Constitución Política del Estado en una bochornosa sesión en la ciudad de Oruro sin la presencia del principal partido opositor y con la mirada atónita de unos pocos asambleístas disidentes, asustados por la abrumadora presencia de los llamados "movimientos sociales", que tenían prácticamente secuestrada a la sesión.

Todo ese tiempo, desde agosto hasta diciembre del año 2007, la política boliviana giró en torno a los avatares de la Asamblea Constituyente. La alineación de las fuerzas políticas, cívicas, sociales

y regionales se dio en función de las idas y venidas del cónclave nacional. A medida que la Asamblea Constituyente fue naufragando, las propuestas autonomistas de los Departamentos en los que había triunfado el Sí en el Referéndum de diciembre de 2006, se fueron haciendo más radicales e intransigentes.

5. El fin de la Asamblea, los Estatutos y lo que se viene en política

La crisis de Estado por la que atraviesa nuestro país tuvo entre los años 2006 y 2008, entre sus expresiones más notables, la exacerbación de los extremos. En la economía nuevamente fue un lugar común decir que los ricos se hicieron cada vez más ricos, mientras los pobres se hicieron cada vez más pobres. En lo social, el abismo que separó a las clases sociales fue día a día más ancho y profundo.

En lo político, la situación se tornó dramática ya que las representaciones y mediaciones más radicales se empoderaron y dejaron prácticamente inexistente al centro. Especialmente didáctica resultó la llamada cuestión nacional para explicar el fenómeno de la entronización de los excesos: las regiones se enquistaron y el poder central asumió una actitud belicosa y defensiva.

Como resultado de aquello empezamos a vivir el reino de la exageración, la competencia del fundamentalismo. Las corporaciones avasallaron con su prédica del antagonismo. Se inauguró un momento de gravísima disponibilidad para la diáspora social. La conflictividad social apareció entonces como una consecuencia natural. No se podía pretender paz, tranquilidad y "normalidad" en medio de un contexto tan agreste. La fuerza de la mayoría apareció arrinconada y secuestrada.

Luego de la aprobación atolondrada de la propuesta de nueva Constitución Política del Estado por parte del MAS y sus aliados, en la ciudad de Oruro en diciembre de 2007, el año 2008 se inauguró con presagios de enfrentamiento final. Tal vez por ello y con el objetivo de bajar la tensión, el Presidente Evo Morales convocó a los nueve Departamentos a una "cumbre" política con el objetivo de encontrar una salida a los complejos problemas que mantenían tensionado al país. Las reuniones nuevamente generaron la expectativa del público, pero muy pronto se vio que se trataba de un nuevo escenario fallido para alcanzar el ansiado acuerdo nacional.

Mientras se realizaban las reuniones, el gobierno decidió empezar a pagar un bono denominado Dignidad a los ciudadanos mayores de 60 años, con fondos obtenidos del recorte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a las Prefecturas de Departamento. Aquello provocó la inmediata reacción de los Prefectos y la ruptura del diálogo. A partir de febrero de 2008 la tensión pareció desbocarse y varias Prefecturas de Departamento, empezando por la de Santa Cruz, decidieron avanzar decididamente hacia la aprobación, mediante Referéndum popular, de sus Estatutos Autonómicos.

En principio se convocaron los referéndums para los meses de mayo y junio de 2008, pero luego de que el gobierno decidiera convocar el Referéndum dirimidor y el Referéndum constitucional³ aprobatorio

3 Cuando la Asamblea Constituyente aprobó en Oruro la propuesta de Nueva Constitución Política del Estado, para evitar el requisito de la aprobación de los 2/3 del total de sus miembros, decidió aprobar por 2/3 de los presentes una supuesta discrepancia en el artículo 398 y decidió someter a consideración de la población, mediante referéndum, la extensión máxima que debiera tener legalmente una propiedad agraria.

de salida para el 4 de mayo, las regiones se plantearon la necesidad de realizar sus referéndum autonómicos con anterioridad.

En efecto, el jueves 28 de febrero de 2008, el partido del Presidente Evo Morales aprobó en el Congreso la convocatoria de dos Referéndums para validar su proyecto constitucional el 4 de mayo, entre las airadas protestas de la oposición y con la ausencia de varios de sus diputados que no pudieron acceder a la sesión.

Los parlamentarios del gubernamental Movimiento Al Socialismo (MAS) votaron en pocos minutos, a mano alzada y sin debate, las normas que convocan a las dos consultas, una referida a la extensión de latifundios expropiables y otra para validar la propuesta de Carta Magna en su conjunto.

Un grupo de mineros y campesinos de los sindicatos leales a Evo Morales, agredió a golpes y con insultos a una diputada de la oposición cuando intentaba entrar al Congreso, a cuyas puertas se detonaron varias cargas de dinamita. La diputada Ninoska Lazarte, de la fuerza Poder Democrático y Social sufrió las agresiones en la plaza Murillo, que, contrariamente a lo sucedido en los días anteriores no tenía resguardo policial.

El Parlamento fue rodeado y "sitiado" por mineros e indígenas del grupo aimara radical "Ponchos Rojos", lo cual, según el presidente del Senado, el opositor Óscar Ortiz fue "un golpe brutal al Congreso, a la democracia y sobre todo al país" y que el Gobierno de Evo Morales "estaba destruyendo los puentes del diálogo"

Por el contrario, la mayoría oficialista concluyó exultante, creyendo que había realizado una jugada maestra que le garantizaba,

por fin, un desenlace favorable a sus intereses. Alguien les convenció que el camino del éxito es el de la eliminación del adversario. De alguna manera han definido una estrategia punitiva que ha resignado toda posibilidad de pacto o acuerdo.

Este fue el momento más complejo en la política boliviana en los últimos años, lo que hace prever un desenlace pronto de la crisis de Estado que hemos estado padeciendo, porque sin duda que Bolivia está viviendo una transición política generacional de un ciclo histórico hacia otro. Padecemos los últimos años los estertores y la agonía del Nacionalismo Revolucionario y hoy día sufrimos los dolores de parto previos al nacimiento de un nuevo paradigma. Nadie conoce todavía el producto del esperado alumbramiento, pero todos lo aguardamos con una mezcla de curiosidad, esperanza y algo de temor. Lo nuevo siempre provoca incertidumbre, inseguridad y al mismo tiempo representa la posibilidad de volver a empezar.

Todo parece indicar que los señores de la guerra nos han ganado la batalla. Después de desesperados, aunque infructuosos intentos por contradecir las tendencias violentistas de nuestra historia, hemos agotado todas las vías para resolver, por vías pacíficas, la profunda crisis de Estado que padecemos desde hace varios años. Desde finales del año 2003 entregamos todos nuestros esfuerzos y depositamos toda nuestra esperanza en la Asamblea Constituyente y, para mal de muchos y regocijo de pocos, ésta fracasó rotundamente en Oruro.

La estocada final a la moribunda la dio el seudo Congreso del jueves 28 de febrero de 2008 al sancionar una Ley de Convocatoria simultánea para el Referéndum dirimitorio y el ratificatorio del nuevo texto constitucional, pasando completamente por alto los artículos sexto, séptimo y octavo de la Ley 3728 de modificación de la Ley N°

3364 de 6 de marzo de 2006 sobre la convocatoria a la Asamblea Constituyente⁴.

Vale decir que con la ley sancionada el jueves 28 de febrero, en el Parlamento sitiado y secuestrado, y promulgada al día siguiente por Evo Morales, se han dejado todas las formalidades para el tacho de basura y el vale todo se ha impuesto. Que nadie dentro de Bolivia

4 Por su importancia, vale la pena transcribir literalmente los mencionados artículos: ARTÍCULO SEXTO. El Presidente del Congreso Nacional remitirá los resultados finales del Referéndum Dirimidor a la Directiva de la Asamblea Constituyente, la que convocará a sesiones de manera inmediata, para que los artículos dirimidos en la Consulta Popular sean incorporados al texto de la Nueva Constitución Política del Estado, artículos que no podrán ser modificados ni interpretados, respetando la división del pueblo soberano.

La Asamblea Constituyente, por dos tercios de sus miembros presentes, aprobará el texto final de la Nueva Constitución Política del Estado en un plazo no mayor a 30 días, computables a partir de la fecha de la convocatoria.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La Asamblea Constituyente en la redacción del texto de la Nueva Constitución Política del Estado, de manera obligatoria cumplirá los resultados del Referéndum convocado mediante Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales de 6 de marzo de 2006 N° 3365, aplicando lo dispuesto en los Artículos 4 y 5 de la mencionada Ley.

ARTÍCULO OCTAVO. Concluido el proceso de aprobación, la Presidencia de la Asamblea Constituyente remitirá el texto final de la Nueva Constitución Política del Estado al Poder Ejecutivo, el que convocará a Referéndum Constituyente, a ser realizado en un plazo no mayor a ciento veinte días computables a partir de la publicación del Decreto de Convocatoria.

En el Referéndum Constituyente, el pueblo boliviano refrendará por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la Nueva Constitución en su totalidad. El resultado del Referéndum es vinculante, en consecuencia de cumplimiento obligatorio e inexcusable por todos los bolivianos

y en el resto del mundo se confunda: La Asamblea Constituyente ha muerto, la ley ha muerto... es la hora de los señores de la guerra.

COMPARACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967 Y DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 2007

Mario Galindo Soza*

1. Antecedentes

Luego de la revolución de 1952, y de doce años de gobierno de la revolución nacional, el país soportó un golpe de Estado, de parte del Gral. René Barriando Ortuño en 1964. Éste llamó a elecciones en 1966, y casi de inmediato, convirtió al Poder Legislativo en poder constituyente o Congreso Constituyente, para que en 6 meses en 1967 redacte una nueva Constitución basada en la de 1948 y en las modificaciones ulteriores.

Esta Constitución tuvo vigencia, sin modificaciones, hasta que reabierto el proceso democrático en 1982, se realizaron modificaciones de acuerdo al procedimiento establecido: las modificaciones se planteaban en un período legislativo, y una vez aprobadas por mayoría

* Licenciado en Economía. Master en Ciencias Sociales con mención en Economía. Ph. D. Candidato en Economía. Diplomado en Auditoría Financiera. Ejerció los cargos de Viceministro de Planificación; Viceministro de Microempresas; Viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos; Viceministro de Participación Popular. Investigador Asociado del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). Consultor en varios organismos nacionales e internacionales.

simple, se aplicaban recién desde el subsiguiente período constitucional. Esto implicaba que si se planteaban reformas el primer año de un período constitucional, éstas reformas entraban en vigencia 7 años después.

De esta forma se hicieron las reformas constitucionales de 1993 con Sánchez de Lozada, fruto de un acuerdo político celebrado entre todos los partidos políticos mayoritarios, en el gobierno de Jaime Paz Zamora, en 1992. Otra reforma se produjo en el 2003,

Posteriormente, convocada una Asamblea Constituyente, que fue uno los motivos para que una revuelta popular en la ciudad de El Alto, principalmente, llevara a la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, la misma se eligió en junio de 2006 y entró en funciones desde el 6 de agosto de dicho año, otorgándosele un período de un año para culminar sus sesiones.

La Asamblea Constituyente que inició labores en agosto de 2006, tomó mucho tiempo en resolver temas de organización interna, y su propio Reglamento de debates, que se entrampó en la definición de la forma de aprobación de los artículos de la nueva Constitución, que se debía dilucidar entre la aprobación por mayoría simple y la aprobación por dos tercios. Estos temas se dilucidaron entre marzo y abril de 2007. Lo que implica que la Asamblea Constituyente perdió más de la mitad del tiempo. Ello llevó a que en agosto de 2007, en un acuerdo entre partidos políticos del oficialismo y de la oposición, se resolviera ampliar el período de debates hasta diciembre de 2007.

A raíz de presiones departamentales, especialmente, de Chuquisaca que pedía la incorporación del tema de la capitalía plena a favor de Sucre, en al menos cinco Comisiones de la Asamblea

Constituyente, la misma entró en receso, primero por un mes, y luego indefinidamente.

Este receso se interrumpió abruptamente, cuando en una sesión convocada en el Liceo Militar de La Glorieta (26 de noviembre de 2007), se convocó a una sesión sin participación de los constituyentes de la oposición. En esta sesión se aprobó en grande el proyecto de Constitución. Posteriormente, el 9 de diciembre de 2008, la Asamblea Constituyente aprobó en la ciudad de Oruro una nueva Constitución para Bolivia, contando con 165 de los 255 asambleístas presentes y que aprobaron 410 de los 411 artículos acordados por dos tercios de los diputados presentes. Sólo uno, relacionado con los latifundios, no obtuvo el consenso previsto en la Ley de Convocatoria de la Asamblea. En esta sesión se aprobó la nueva Constitución en detalle y revisión, en menos de 24 horas.

Estas características hacen que la oposición tildó a este proyecto de Constitución de ilegal, al haber roto varios acuerdos políticos y normas: el lugar de sesiones acordado en Sucre, la no presencia de constituyentes de oposición, la no incorporación de varios temas previamente acordados en el texto final del proyecto de Constitución, etc.

Este es el antecedente para el análisis de los textos constitucionales a tratarse.

2. Estructura de la Constitución de 1967 y del proyecto de Constitución de 2007

La estructura de la Constitución de 1967 es la siguiente:

La Constitución Política del Estado 1967



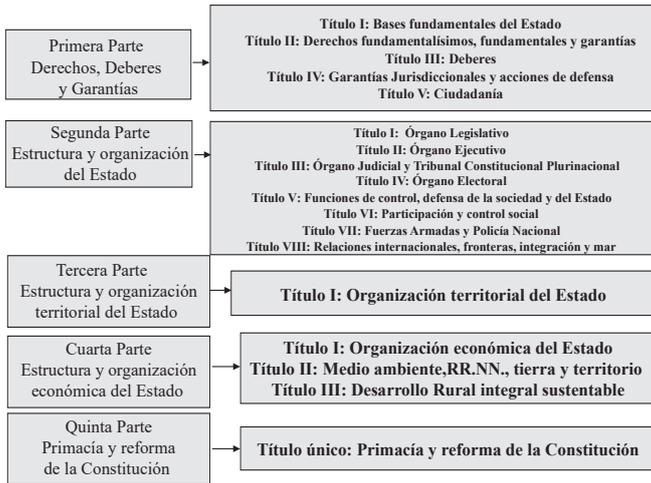
Desde el denominado Constitucionalismo Social¹, que en la Convención nacional constituyente de 1938, bajo el régimen del Tcnl. Germán Busch, redactó una Constitución que introdujo los regímenes sociales (de familia, salud, seguridad social, educación y cultura, etc.), se habían mantenido en todas las Constituciones posteriores². Tres

1. Ciro Félix Trigo. Derecho Constitucional Boliviano. BAHC. Segunda edición. La Paz, 2003.
 2. Marcelo Galindo de Ugarte. Constituciones Bolivianas comparadas 1826-1967. Ed. Los Amigos del libro. Cochabamba. 1991.

Partes en nuestra Constitución. Es la Constitución de 1967 que introduce la cuarta parte que habla de las reformas a la Constitución y sus procedimientos.

Por otra parte, es evidente que al analizar la Constitución de 1967 no deja de llamar la atención que la tercera parte reúna temas tan diversos como el Régimen Social, el de las FF.AA. y la Policía, y el Régimen Municipal y el de la Seguridad Social. Esta tercera Parte se asemeja a una caja de pandora, en la que se puede encontrar todos los temas que no se ubicaban en ninguna de las partes anteriores.

Proyecto de Constitución Política del Estado 2007



Este texto constitucional consta de 411 artículos y 12 disposiciones transitorias. Tiene la particularidad de aumentar una parte a la Constitución de 1967. Son 5 Partes. La primera parte guarda casi la misma relación de contenidos que la Constitución de 1967, cuando habla de Principios, Derechos y Deberes. Quizás el énfasis en el tema de garantías constitucionales es notable en este último texto constitucional.

Posteriormente es desmesurado el volumen de títulos, capítulos y artículos en la Segunda Parte de estructura y organización del Estado. Si bien es también concordante con la Constitución de 1967, se particulariza al Tribunal Constitucional Plurinacional; y se introduce la estructura del órgano electoral, la función de control, defensa de la sociedad y el Estado, haciendo referencia al Defensor del Pueblo y otras instituciones; así como a la participación y control social (que no deja de llamar la atención al ser comprendidos dentro de la estructura del Estado); las FF.AA. y la Policía (reordenando el texto de 1967, lo que parece un aserto); y las relaciones internacionales, que también implica un cambio, aunque constitucionaliza una política pública internacional como es la de la recuperación de la salida marítima (lo que puede ser poco ortodoxo, por decir lo menos). No deja de llamar la atención que se le dedica un Título al Control Social y se relaciona el control gubernamental (Contraloría General del Estado) con la defensa de la sociedad y el Estado, creándose además la Procuraduría del Estado. La Constitución de 1967 dedicaba un Título a la Contraloría General de la República (control gubernamental).

La Tercera Parte del proyecto de Constitución es absolutamente nueva, aunque en el texto de 1967 se la contenía en parte en el Régimen interior (art. 110 sobre descentralización administrativa); y en el Régimen Municipal (art. 200 y ss.).

La Cuarta Parte se refiere a la estructura y organización económica del Estado. En la misma se hace hincapié en los recursos naturales, tierra, territorio y desarrollo rural integrado. No hay referencia a otros sectores productivos como industria, agropecuaria, al menos de manera específica, como se lo hace en otros temas. De hecho se concibe al territorio como temática económica.

Llama la atención que no hay una Parte referida a la estructura social del Estado. Temas como salud, educación, cultura, seguridad social, vivienda, que se tocaban en la Constitución de 1967 de manera específica, quedan menos visibilizados en la Parte Segunda del proyecto de Constitución reciente, como Derechos. Lo que es más principista y menos normativo positivista.

Finalmente, está la Parte Quinta que es similar al texto de 1967, en cuanto al contenido, sobre la reforma de la Constitución y sus procedimientos.

3. Ingeniería Constitucional en la Constitución de 1967 y la del proyecto de Constitución de 2007

La ingeniería constitucional de la nueva Constitución se fija sobre cuatro pilares básicos:

- Principios y Bases del Estado
- Derechos y Garantías
- Organización del Estado con inserciones intencionales: participación y control social, defensa de la sociedad y el Estado, por citar los más relevantes.

- La estructura territorial del Estado.

Es evidente que existen otros dos pilares en el texto del proyecto constitucional de Oruro, que se refieren a la organización económica del Estado boliviano, donde abunda una indefinición, en cuanto a que el Estado sustenta tanto una economía de mercado (propiedad privada) como una economía comunitaria. Sin embargo, sobre este particular, no se tienen las rotundas afirmaciones de la Constitución de 1967, que garantizaba enfáticamente la propiedad privada y daba garantías a las inversiones (art. 7 inc. I; arts. 21, 22 y 143). En el proyecto constitucional de referencia ya no está entre las funciones esenciales del Estado el respeto a la propiedad privada (art. 9); y el art. 56 numeral I respeta la propiedad privada siempre y cuando cumpla función social; o numeral II no sea perjudicial al interés colectivo.

El segundo pilar es el que hace referencia a la esencia de la economía nacional, cual es la explotación de los recursos naturales, por lo que se liga el tema a la tierra y al territorio, en una franca intención de ligar la propiedad de los recursos naturales no al Estado (como señala la Constitución de 1967) sino a los bolivianos, y cuando se relaciona a éstos últimos con la tierra y el territorio, se está aproximando la opción a que los Pueblos Indígenas puedan reclamar la propiedad de los recursos naturales para sí.

Esto se expresa en otras partes del proyecto de Constitución de Oruro, con la organización del Estado, que debiera acudir en defensa de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. No otra cosa significa el bicefalismo propuesto para el Poder Judicial, en Justicia Ordinaria y Justicia Comunitaria, es absolutamente en contrario con el concepto de unicidad del Estado que propugna la Constitución de 1967. La propuesta de organización del Poder Judicial en este proyecto de Constitución es:

“Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento”, consagrando así de modo genérico el carácter principista de nuestra Constitución, ya que establece de manera implícita, una prelación favorable a los principios dentro de la jerarquía normativa que reconoce esta Ley Fundamental³.

El hecho de que en el art. 229 de la Constitución los principios encabezan esta trilogía normativa superior del ordenamiento constitucional boliviano, y que el apartado II del art. 1º de la reforma a la Constitución vigente, proclame que *“...la libertad, la igualdad y la justicia”* son valores superiores del ordenamiento jurídico, revela de manera indubitable el lugar preponderante que ocupan los principios en nuestro ordenamiento constitucional, que no es otro que la cúspide del mismo; compartiendo tal sitio con las garantías y los derechos que reconoce la Constitución. De esto emerge un mandato jurídico al legislador en sentido de que en el proceso de creación de las normas no ignore los principios, toda vez que al ser éstos la base en la que se inspira el modelo de sociedad que la Constitución propugna, debe existir coherencia y armonía entre la ley a crearse y los principios de la Constitución; es más, al interpretar la propia Constitución, no es posible ignorar los principios. El debate sobre Poder Constituyente y Poder Constituido que hubo en la Asamblea Constituyente llevó a que los legisladores conceptúen que eran el Poder Constituido y los constituyentes el Poder Constituyente primigenio que no respetaron estos principios.

3 Mario Galindo. Teoría y Percepciones de los principales tópicos de la Asamblea Constituyente de Bolivia. CEBEM-IRI. La Paz, 2006.

Los principios constitucionales tienen la misma imperatividad, obligatoriedad y rigidez que las normas contenidas en el texto constitucional, a la hora de hacer el control de constitucionalidad. Esto no se cumple en el proyecto de Constitución de Oruro.

Ni la doctrina, ni la jurisprudencia, ni los textos constitucionales expresan uniformidad en la denominación de los principios; sin embargo, las más frecuentemente empleadas podrían reducirse a las siguientes: principios del régimen político, principios institucionales fundamentales, principios fundamentales, principios del derecho constitucional, principios supremos de la Constitución y principios constitucionales. Estos Principios presentes en la Constitución de 1967 no parecen vislumbrarse de la misma manera en el proyecto de Constitución de Oruro. Los de régimen político por que se diluye la contextura del Estado en múltiples niveles o formas de gobierno, por que los propios constituyentes del MAS lo explican de distinta manera cuando se enfoca el tema de las Autonomías. Unos sostienen que son formas de gobierno (Raúl Prada por ejemplo) y otros como niveles (Roberto Aguilar). Si a ello se añade que ideólogos del MAS revelan que se trató de una estrategia política *“fragmentar las autonomías, para oponerse a la autonomía departamental”*⁴; la figura queda completa.

No obstante la diversidad de denominaciones, cuando se habla de los principios, de manera general se alude inequívocamente a las decisiones que fundamentan todo el sistema constitucional en su conjunto: la decisión por la democracia, la decisión por el Estado de Derecho y por el Estado social de Derecho, la decisión por la libertad

4 Declaración de Félix Patzi en el evento del Hotel Presidente de la Paz, organizado por la consultora Enlace, el pasado 14 de febrero de 2008.

y por la igualdad, la decisión por las autonomías territoriales, la decisión por un sistema formal de libertades, la decisión por el principio de legalidad

Esta ingeniería institucional entra en contradicción, por la fuerte carga estatista de funciones al poder Ejecutivo central, versus autonomías fragmentadas. Más que ir hacia un Estado Plurinacional, se va a un Estado Pluriautónomico. O se debe interpretar como sinónimos? Por que aquí hay otro concepto sujeto a interpretaciones: el de plurinacional. Según el Vicepresidente, Álvaro García Linera, la Plurinacionalidad es el respeto a lo diverso, a la existencia de varias nacionalidades. Otra es la visión de los dirigentes del Pacto de Unidad de Indígenas Campesinos, originarios y colonizadores de Bolivia, que tuvieron una fuerte presencia en la Asamblea Constituyente. Ellos sostienen la Plurinacionalidad, es la autodeterminación de múltiples nacionalidades, las que pueden constituirse en Estados-Nación. Como se ve, esto permite observar una ingeniería constitucional que ha intentado dar lugar a ambas visiones, y que termina contradiciéndose al momento de ejecutarlas.

5. Análisis de estructura del Estado en la Constitución de 1967 y la del proyecto de Constitución de 2007

La estructura del Estado en la Constitución de 1967 comprendía un Estado de dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. Reconocía solamente la autonomía municipal (art. 200) y la autonomía universitaria (art. 185). Las Prefecturas no existen como instituciones en la Constitución de 1967. Más aún lo que se menciona es la palabra Prefecto, como órgano público desconcentrado, del nivel central de gobierno, y designado por el Presidente de la República (art. 109). La

palabra Prefectura sólo aparece después de las reformas constitucionales, en el art. 120 inc. 3º, sobre el Tribunal Constitucional órgano creado en las reformas constitucionales de 1993, y art. 153, en referencia a rentas o sistemas protectores.

La estructura del Estado en el proyecto de Constitución aprobado en Oruro sería la siguiente:

PROPUESTA DE AUTONOMÍAS EN LA CPE - ORURO	
GOBIERNO CENTRAL	
DEPARTAMENTO	AUTÓNOMO DESC. POLÍTICO ADMINISTRATIVA
REGIÓN	AUTÓNOMO ASOCIAC. DE PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y/O TIOC
TERRITORIO INDÍGENA	AUTÓNOMO DESC. POLÍTICO ADMINISTRATIVA
MUNICIPIO	AUTÓNOMO DESC. POLÍTICO ADMINISTRATIVA

La tercera parte del proyecto de Constitución de Oruro en su Título I, contiene los capítulos referentes a:

- Capítulo primero: Disposiciones generales (arts. 270-277)
- Capítulo segundo: Autonomía Departamental (art. 278-280)
- Capítulo tercero: Autonomía Regional (arts. 281-283)
- Capítulo cuarto: Autonomía Municipal (arts. 284-285)
- Capítulo quinto: Órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos (arts. 286-287)
- Capítulo sexto: Concejalas y Concejales Departamentales y Municipales y Asambleístas Regionales (arts.288-289)
- Capítulo séptimo: Autonomías indígena originaria campesina (arts. 290-297).
- Capítulo octavo: Distribución de competencias (art. 298-306).

Ya de por sí se muestra un claro interés en que las Autonomías Indígenas originarias campesinas tengan un mayor grado de anclaje constitucional, dedicándoles 7 artículos, versus 2 de una autonomía ya existente como es la municipal y tres artículos de una autonomía ya legitimada en referéndum como es la departamental.

Es evidente que el régimen de descentralización del proyecto de Constitución de Oruro es más radical que el de la Constitución de 1967 que en su art. 110 habla solamente de descentralización administrativa y no política. Pero también es cierto que este régimen

pluriautónómico tiene la clara intención de demeritar las autonomías (es decir la descentralización política) del nivel departamental. Previo a la aprobación de la Constitución en Oruro, se instaló en la Vicepresidencia de la República un diálogo en el que se concertó entre constituyentes oficialistas y opositores que las autonomías regionales se sujetaban a las autonomías departamentales y que las indígenas estaban al mismo nivel que las municipales. Este acuerdo ha sido desconocido por las organizaciones del Pacto de Unidad de Indígenas, Campesinos, originarios y colonizadores. Por lo que tampoco esa es una solución. De hecho el posterior Estatuto Autonómico aprobado por una Asamblea Autonómica de Santa Cruz, excluye la autonomía regional. La incompatibilidad de estas dos autonomías: la departamental y la regional es evidente.

Más aún, si se analiza el texto constitucional se tienen los siguientes comentarios sobre los artículos referidos a la autonomía indígena originaria y campesina y sobre los territorios indígenas originario campesinos (ETIOc's).

1. El primer problema surge precisamente con el concepto de indígena originario campesino, ya que la lógica de lo campesino es diferente a lo de indígena y originario. Lo campesino implica habitante rural y por ende no tiene connotación étnica. Por ello, se puede entender que en el área rural existan blancos que puedan reclamar constituirse en una autonomía, por el hecho de ser campesinos: ejemplo comunidades menonitas o suecas evangélicas en el Chaco boliviano.
2. El otro problema con el tema de la denominación campesina, es que se pueden dividir los municipios en urbanos y rurales, con el argumento de que lo campesino

es sinónimo de rural, eliminando en los hechos una de las grandes conquistas de la Participación Popular, cual fue la definición de un territorio municipal urbano-rural, con las complementariedades que ello implica.

3. El tercero es el problema con lo originario, por que si se entiende por ello que es el primero que habitó un territorio, se tiene que hay territorios en el Chaco, que fueron habitados previamente por blancos, antes que por indígenas, como es el caso del área del Alto y Bajo Izozog, por familias como los Gutiérrez y otros más antes que chiriguano o guaraníes, de origen arawak (Combés en su estudio del Izozog de 2006, demuestra largamente este aserto). Con ello, es perfectamente posible que se pueda esperar autonomías originarias de blancos en la amazonía y otras áreas del país, desnaturalizándose el propósito de las mismas.
4. Al constituir Entidades Territoriales Indígena Originaria Campesina, se mezclan tres conceptos diferentes. La justificación que se entiende por originario al poblador indígena de tierras altas y por Indígena al poblador indígena de tierras bajas, no parece ser muy convincente ante las graves confusiones que puede contraer este *sumum* conceptual.
5. Si la Autonomía regional es la suma de provincias, municipios e incluso de ETIOC's, se puede suponer, que en la eterna búsqueda de poder, alimentado por recursos económicos que lo subliman, los municipios indígenas, se asociarán y se convertirán en autonomías regionales, lo mismo que las ETIOC's, debido a que recibirán como Autonomía Regional recursos de regalías y de IDH más

cuantiosos que los que les correspondería por coparticipación tributaria (debido a su baja población) o por IDH municipal (al no ser municipios productores de hidrocarburos, en la mayor parte de los casos).

6. Con mayor razón las asociaciones de provincias, al entender que la provincia no recibe más que lo que la Autonomía Departamental y su Gobernador decidan transferirle, le resulta un negocio redondo convertirse en autonomía regional.
7. Los mismos ETIOC's pensarán dos veces antes de convertirse en Municipios Indígenas o Autonomías Indígenas, ya que sus beneficios son exigüos ante la perspectiva de las autonomías regionales.
8. Las mismas Autonomías Indígenas serán carcomidas o menoscabadas por las autonomías regionales, por la misma razón.

Finalmente, está el problema de que los tres niveles de gobierno (no de Estado), son iguales y equivalentes. Con ello, es imposible pensar en la coordinación de acciones, en gestión pública ni en concurrencia gubernamental, ya que cada uno querrá acaparar y conservar como feudo sus competencias y recursos, e inclusive se entra en el riesgo de enfrentamientos que serán innumerables. Se enumeran problemas de distinta índole que se avecinan en este espectro:

- Problemas de competencias:
 - Competencias superpuestas y competencias traslapadas

- Competencias concurrentes impracticables
- Delimitación de competencias poco transparente y poco clara
- Catálogo competencial confuso y conculcante
- ¿Hasta dónde se transfieren y dónde se delegan las competencias, en qué nivel autonómico? ¿Es descentralización y/o desconcentración competencial?
- Problemas de diseño político:
 - Autonomía Indígena y Autonomía del Ayllu contrapuestas
 - Autonomía de facto ya existente
 - Autonomía como forma de Estado o como forma de gobierno
 - Autonomía plena o restringida
 - Autoridades originarias y Autoridades estatales: son la misma o diferentes
 - Concepciones de democracia y de elección de autoridades autonómicas y originarias
- Problemas de recursos:
 - Descentralización fiscal financiera a nivel pluri autonómico es como jugar “*chauchitas*”: son 36 autonomías indígenas, 9 departamentales, 30 regionales (ó 123 si son las provincias) y 329 municipales.

- ¿Las autoridades originarias manejan recursos o no?
- ¿El control fiscal se ejerce sobre autoridades originarias o se aplican usos y costumbres?
- ¿El control social se aplica en todas las autonomías? Y ¿Cómo?
- Problemas culturales:
 - ¿La autonomía como forma de Estado o de gobierno?
 - ¿Usos y costumbres universalizados?
 - ¿Cultura autonómica originaria?
 - ¿Cuándo aplicar interculturalidad y cuándo multiculturalidad?
 - ¿Pluri autonómico es Plurinacional?
 - ¿Qué es lo Plurinacional?

Si la Constitución de 1967 tenía como problema este Estado con dos niveles: el nacional y el municipal descentralizado política y administrativamente y un nivel departamental intermedio o meso desconcentrado, que hacía aguas el modelo de coordinación intergubernamental, impedía pactos fiscales y socavaba la posibilidad de la concurrencia interniveles gubernativos; el modelo del proyecto de Constitución de Oruro se va a un extremo, que por no dar poder al nivel departamental, genera un cúmulo de niveles de gobierno, que se superponen e impiden un conjunto armónico y coordinado, y erosionan la propia unidad del Estado, que tanto pregona.

6. Análisis Comparativo sectorial y sistémico la Constitución de 1967 y del proyecto de Constitución de 2007

La Constitución de 1967 ordenaba dentro de ciertos Regímenes: Económico Financiero, Social, Agrario Campesino, Cultural, Familiar, Municipal; por citar los relevantes; a los sectores económicos y sociales. Era una aspiración del sector educación que la nueva Constitución incluya un Régimen de Educación y no quedar subsumido en el régimen Cultural.

El proyecto de Constitución de Oruro ha dividido los temas sociales dentro de la Parte Primera, como Derechos, en el Título II y los temas económicos como organización económica del Estado en la Parte Cuatro. Sin embargo, algunos de los problemas son:

- El Título II, Capítulo quinto, empieza con los Derechos económicos y sociales. La Sección I habla de Derecho al medio ambiente en dos artículos muy genéricos, que es más que lo que contenía la Constitución de 1967, pero resulta algo mezquino aún.
- La Sección II habla del Derecho a la salud y a la seguridad social del art. 35 al 45. La Constitución de 1967 tenía un solo art. Para salud (el art. 158 y 164) y la Seguridad social reflejada en el numeral II del mismo art. 158. Hay un avance cuantitativo y cualitativo.
- La Sección III de Derecho al trabajo del art. 46 al 55, es más nutrido que el de la Constitución de 1967, que se reflejaba en el régimen Social en los arts. 156, 157, 159, 161, 162. Se debe reconocer un mayor orden pero también más declaración de intenciones que principios y normas generales.

- La Sección IV de Derecho a la propiedad, tiene dos artículos: 56 y 57, y tiene la restricción del bien colectivo, que deja una gran interrogante. Ya se comparó antes con la Constitución de 1967.
- La Sección V de Derechos de la Niñez, adolescencia y juventud, tiene 4 artículos y es un aporte al constitucionalismo boliviano indudablemente (al César lo que es del César).
- La Sección VI de Derechos de la familia tiene la misma orientación que la Constitución de 1967. Tal vez lo relevante es el tema de los derechos sexuales y reproductivos, en el proyecto de Oruro.
- La Sección VII Derechos de las personas adultas mayores, al igual que la Sección VIII de Derechos de las personas con discapacidad y la Sección IX de Derechos de los y las usuarias y de los y las consumidoras son también un aporte al constitucionalismo boliviano (nuevamente, al César lo que es del César).
- El Capítulo sexto la Sección VIII de Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales, va del art. 77 al 106, con sección dedicadas a la educación, la educación superior, la ciencia y la tecnología, la culturas, deporte y recreación. Pareciera ser que recoge la demanda del sector, aunque sigue dejando sin resolver el tema de la educación técnica e intermedia, y la ligazón con el mercado de trabajo. El defecto de la Constitución de 1967 se ve resuelto cuantitativamente pero no cualitativamente, ya que deja ese gran vacío sin resolver.

- El Capítulo séptimo de comunicación social deja en vilo la opción de que se coarte la libertad de expresión y restringe el derecho al trabajo de los trabajadores de la prensa y de los de los medios de comunicación privados, al establecer límites a la inversión privada en los medios de comunicación. También se deja sin resolver sobre si los medios del gobierno nacional tendrán prerrogativas o supremacías con relación a los demás.
- En cuanto a los sectores económicos se deja pendiente el tema de los recursos naturales y su propiedad, como ya se señaló antes, tema que tenía claramente resuelto la Constitución de 1967.
- En relación a la ausencia de normas específicas para sectores de industria, manufactura, etc, es un déficit del proyecto constitucional.
- Se desconocen y revierten las actuales concesiones forestales existentes y con ello se destruye el modelo de desarrollo productivo departamental. En el futuro no hay concesiones forestales a las personas naturales.
- La propiedad ya no es dotada a personas naturales, se revertirá la propiedad agraria por que se somete al control periódico del gobierno plurinacional, en definitiva se destruirá el modelo agropecuario productivo de la región y todo se centralizará en el Gobierno Plurinacional.
- El Gobierno nacional se apropia y confisca las cooperativas de servicios públicos que son enteramente de los socios, y las somete a los movimientos sociales. Destruye la libertad de asociación libre

- Este tema cooperativo afecta a sectores de electricidad, aguas, saneamiento básico, telecomunicaciones, riego, etc.

Estas implícitas intenciones son las que dejan una sombra de duda sobre la intención del legislador, como suelen llamar los constitucionalistas, al trasfondo de los artículos de una Constitución.

7. Conclusiones

La Constitución de 1967, en su art 1ro. señala que Bolivia es un país "libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural. El proyecto de Constitución de Oruro señala que Bolivia es "un Estado unitario, social de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías". Por tanto hay una diferencia cualitativa. Se ha pasado de lo multiétnico y pluricultural; a lo plurinacional, comunitario, intercultural. Esta no es poca diferencia. Lo multiétnico o multicultural se aplica a pueblos indígenas minoritarios; lo intercultural se aplica cuando los nuevos indígenas son cuantitativamente iguales o mayoritarios a las culturas occidentales dominantes. Esto es evidente (desde Levi Strauss hasta Kymlicka y Habermas). Sobre lo plurinacional ya se ha señalado los riesgos de interpretación, que pueden atentar incluso con lo de unitario.

La Constitución de 1967 sentaba los conceptos de independencia y equilibrio de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, que el proyecto de Oruro sujeta al Gobierno Plurinacional. El centralismo se contrapone con la definición de Estado descentralizado, incluso en que las autoridades nacionales, Defensor del Pueblo, Contralor y Fiscal

General, son nombradas por la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta, lo que acaba con el consenso y serán autoridades sujetas al control del Gobierno Plurinacional. De hecho, el Tribunal Constitucional compuesto por indígenas y campesinos también se encuentra sujeto a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Gobierno Plurinacional, esto destruye la imparcialidad para administrar los derechos constitucionales. Esta independencia también se pone en entredicho en la elección del Consejo Electoral Plurinacional, que administra los procesos electorales, el que está compuesto por 5 miembros, de los cuales 2 son obligatoriamente indígenas. No es que se desconfíe de su condición indígena, sino que presupone un ingrediente racial en un tema universal.

Y este es el tema de fondo, ya que la Constitución de 1967 parte de conceptos universales, de igualdad; en tanto que el proyecto de Oruro tiene particularismos de lo que se puede denominar discriminación positiva a favor de indígenas originarios campesinos, que resulta a momentos más que odiosa, excluyente y sesgada.

Estamos ante dos concepciones de construcción constitucional, que no se puede decir que sean una occidental, liberal y moderna, versus otra indígena, comunitaria y premoderna. Pareciera ser que en el segundo de los casos estamos ante una construcción constitucional pretendidamente indígena, proestatista mixtura con indigenal/campesino precapitalista y con mirada de retorno al pasado (Qollasuyu o Tahuantinsuyu), más que premoderna. ¿Podrá conjugarse todo este conjunto?

BIBLIOGRAFÍA

- República de Bolivia. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Ley de 2 de febrero de 1967. Reformada por Ley 1585 de 12 de agosto de 1994. Adecuada y concordada por Ley 1615 de 6 de febrero de 1995. América Ed. La Paz. 2003.
- República de Bolivia. Asamblea Constituyente de Bolivia. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Aprobada en detalle. Oruro 9 de diciembre de 2007. (distribución gratuita).
- *Asamblea Constituyente de Bolivia. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Aprobada por la Asamblea Constituyente.* Publicación Oficial. Oruro 9 de diciembre de 2007. (distribución gratuita).
- República de Bolivia. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Proyecto aprobado en grande y en detalle. 2007. Ed. Movimiento sin Miedo.
- Böhr, Carlos. REINGENIERÍA CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA. FUNDEMOS, Hanns Seidel Stiftung. 2 Tomos. La Paz, 2004. Primera Edición.
- De Chazal, Palomo José Antonio; Saucedo Justiniano, José Luis; DECLARACIONES FUNDAMENTALES Y DERECHOS CONSTITUCIONALES; Universidad Privada de Santa Cruz – 1998; Santa Cruz – Bolivia.
- Dermizaky, Peredo Pablo; DERECHO CONSTITUCIONAL; 5ta Edición, Edit. Tupac Katari - 2000; Sucre - Bolivia.

- Galindo Soza, Mario. TEORÍA Y PERCEPCIONES DE LOS PRINCIPALES TÓPICOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA. CEBEM-IRI. La Paz, 2006.
- Galindo de Ugarte, Marcelo. CONSTITUCIONES BOLIVIANAS COMPARADAS 1826-1967. Ed. Los Amigos del Libro. Cochabamba. 1991.
- García Linera, Álvaro. LA CRISIS DEL ESTADO, Revista TINKAZOS, N° 14, junio 2003, ediciones, PIEB.
- Kymlika, Will. CIUDADANÍA MULTICULTURAL. Paidós. España. 1996.
- Mayorga, Fernando. LOS DESAFÍOS DE LA NACIÓN BOLIVIANA: ESTADO PLURINACIONAL Y NACIÓN MULTICULTURAL. En Bolivia. Visiones de Futuro. Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. La Paz, 2003.
- Patzi, Félix. SISTEMA COMUNAL. Ed. Plural, La Paz, 2002.
- Ramos, M Juan; DERECHO CONSTITUCIONAL; Edit. Jurídica Temis -2002; La Paz - Bolivia.
- Trigo, Ciro Félix; DERECHO CONSTITUCIONAL BOLIVIANO; Edit. Atenea S.R.L. 1era. Edición - 1952; La Paz - Bolivia.

APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN APROBADO POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Jorge Asbún Rojas*

1. El Procedimiento de aprobación del Proyecto de Constitución

Antes de ingresar a realizar algunos aspectos del proyecto de Constitución aprobado por los asambleístas del Movimiento Al

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid-España; Master en Derecho Comparado por el Instituto de Derecho Comparado de Madrid y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz-Bolivia. Actualmente es Presidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Vicepresidente del Consejo Técnico del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Industria, Comercio y Servicios de Santa Cruz (CAINCO), Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional y del Consejo Asesor del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid-España. Es profesor de Posgrado en Santa Cruz, Cochabamba y La Paz. Ha sido miembro del Consejo Nacional Preconstituyente y Preautonómico 2006 y miembro del Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional de 2001. Es autor entre otras obras de: *Asamblea constituyente y Reforma Constitucional en Bolivia*. ABEC, Santa Cruz, 2005, *Las constituciones de Bolivia*. Actualización de la obra de Ciro Felix Trigo. La Paz, Presidencia del Congreso Nacional, 2004, *El recurso directo de nulidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Santa Cruz, ABEC, 2003, *Control Constitucional en Bolivia: Evolución y Perspectivas*. Santa Cruz, UPSA/El País, 1999; *Derecho Constitucional General*. Santa Cruz, UPSA/EL País, 1996.

Socialismo (MAS) en la ciudad de Oruro, es pertinente observar la reglas de aprobación que se encontraban vigentes y cuyo cumplimiento era obligatorio para la Asamblea Constituyente. En ese orden, hay que advertir que el proyecto de Constitución aprobado por los asambleístas del MAS, incumplió la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, la Ley de ampliación de la misma y el propio reglamento de debates.

Entre algunas de las violaciones del procedimiento, pueden citarse: el irregular retiro de los informes de minoría y de mayoría del tema de la capitalía plena, que asambleístas de Sucre habían logrado incorporar; el traslado de las sesiones del Teatro Gran Mariscal al Liceo Militar, que se lo hizo violentando la Ley No. 3728 de 4 de agosto de 2007 ya que en la disposición final segunda de la misma, únicamente permitía la suspensión temporal de las mismas y no el traslado de las sesiones. Esta irregularidad, pretendió ser corregida tres días después, a través de la Ley No. 3792 de 28 de noviembre de 2007, que autorizó al Presidente de la Asamblea a convocar sesiones en cualquier lugar del territorio, pero como la sesión en el Liceo Militar se realizó antes, esta nueva ley, no hacía más que confirmar la irregularidad antes apuntada.

Finalmente, en Oruro, además del cerco realizado por los seguidores del MAS intimidando e impidiendo el ingreso a los asambleístas de la oposición, en las sesiones se incumplió también el reglamento de debates de la propia Asamblea Constituyente, ya que las propuestas de contenido -fueron comunicadas a los asambleístas- sin cumplir el plazo previo de veinticuatro horas que exigía el Reglamento.

A todo ello, hay que añadir que desde el propio proceso electoral para la elección de miembros de la Asamblea Constituyente e incluso

luego de más de un año de trabajo de la misma, el MAS no presentó ningún proyecto de Constitución Política y jugó en el imaginario popular con los slogans de "cambio", "integración", "revolución democrática", para recién días previos a la aprobación, presentar su proyecto de Constitución que posee cuatrocientos once (411) artículos, nueve (9) disposiciones transitorias, más dos (2) disposiciones abrogatorias y derogatorias y, aprobarlo - en dieciséis (16) horas entre el sábado 8 y el domingo 9 de diciembre de 2007- sin ningún análisis ni debate de los asambleístas y menos de la sociedad, aspecto que naturalmente no concuerda con los principios de la democracia, que exige un debate amplio, transparente y cierto de temas que involucren a los ciudadanos.

2. El Referéndum por autonomías departamentales en el proyecto de Constitución

La Ley No. 3365 de 6 de marzo de 2006 -aprobada en forma unánime por los legisladores- fue la norma jurídica nacional, que reguló el referéndum por autonomías departamentales y habilitó a cada uno de los nueve departamentos a decidir si querían autonomía departamental o no. Esta norma expresamente consignó en sus artículos: 2, 4 y 5 que el departamento donde gane el sí, obligaría a la Asamblea Constituyente a crear ese nivel de gobierno, convirtiéndose así este tema, en el único contenido de la nueva Constitución que había obtenido una manifestación directa del titular de la soberanía: el Pueblo.

Es importante añadir que en lo formal, el referéndum constituye un instituto de la democracia a través del cual la ciudadanía se expresa en forma directa, en razón de ello, la decisión así adoptada, tiene un valor jurídico superior a la de cualquier órgano representativo

-incluyendo la Asamblea Constituyente- por lo que en los departamentos donde ganó el sí: Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz, la nueva Constitución debía inexcusablemente incorporar la autonomía departamental como nivel intermedio de gobierno; los otros niveles lo constituirían el nacional y el municipal.

Sin embargo, el proyecto de Constitución del Movimiento al Socialismo, además del gobierno departamental, incorpora a través del artículo 277 y siguientes, los gobiernos autónomos regionales y los gobiernos indígena originario. En lo competencial, los gobiernos regionales poseen un elenco de atribuciones muy superiores al departamento, por citar algunos ejemplos, a este se le atribuye deporte y turismo, entre otras y al gobierno regional: desarrollo económico, rural y agropecuario, transporte y electricidad y otras competencias.

En lo que concierne a la autonomía indígena originaria, según expresa el artículo 303 del proyecto, ejercerán atribuciones municipales y las asignadas a la autonomía regional, por lo que este nivel configurado así, también resulta una negación de la autonomía departamental.

En lo que concierne al espacio territorial sobre el cual se ejercerá el gobierno de cada una de las autonomías citadas, hay que observar que la definición del espacio físico donde operarán los gobiernos regionales queda a merced de la mayoría simple de la Asamblea Legislativa Plurinacional, si a ello se añade que el reconocimiento de las autonomías indígenas, supone el reconocimiento de sus territorios ancestrales los cuales necesariamente se ubican en los departamentos, el espacio territorial del gobierno departamental -el departamento- que constituye la base definida para ese nivel de gobierno en el referéndum, ha sido sustancialmente mermada.

Pero además, también se incumple el referéndum por autonomías departamentales, cuando en el artículo 270 del proyecto de Constitución, se prevé que una Ley Marco de autonomías y descentralización, regulará las competencias, estructura y atribuciones de las autonomías, obviando que en la pregunta del referéndum se consignó que la autonomía departamental sería "...aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado,..." y ello jurídicamente significaba que las competencias del nivel departamental de gobierno estarían contempladas en la Constitución y en consecuencia, no era necesaria una Ley Marco.

Estos son algunos de los puntos esenciales y acreditan que los resultados del referéndum por autonomías departamentales han sido incumplidos por el MAS, mostrando así su falta de respeto a la voluntad soberana del pueblo expresada en el referéndum y por tanto, su falta de vocación democrática.

3. Visión general del proyecto de Constitución del Movimiento al Socialismo

La aproximación al contenido de un texto -o como en el caso presente proyecto de Constitución- exige que desde una perspectiva general, se aborden los aspectos básicos de la misma, que puntualmente están constituidos por los siguientes elementos:

3.1. El denominado *contenido axiológico*, que comprende tanto el sistema de valores y principios que informan el orden constitucional, como los derechos y garantías constitucionales, porque en conjunto fijan el sentido y finalidad última de la unidad política expresada en la Constitución, elemento que resulta clave en la orientación que deberá

utilizarse para comprender cada uno de los institutos y contenidos de aquella.

3.2. La *estructura de gobierno*, que comprende el conjunto de instituciones contenidas en la Constitución, porque constituye el instrumental con el cual se pretende alcanzar el cumplimiento de los principios y valores expresados en el orden constitucional y en consecuencia, la identificación de los órganos, sus atribuciones y relaciones, exige verificar si los mismos guardan armonía entre sí y si constituyen medios idóneos para alcanzar el cumplimiento de los valores y principios que el texto constitucional contempla.

3.3. La *cláusula de estabilidad* o seguridad del orden constitucional, es decir el procedimiento de reforma contemplado en la misma, que constituye una garantía para la permanencia y estabilidad del contenido, frente a eventuales mayorías circunstanciales que pretendan modificarla.

Si en el proyecto de Constitución se identifican los aspectos antes citados, para tener una perspectiva global del mismo, hay que observar que en el Preámbulo se afirma entre otros aspectos, que "...se deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal..." y que se asume "...el reto de construir un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario...". Esta frase, contiene elementos de naturaleza histórica, constitucional, política, económica y naturalmente, expresa los presupuestos sobre los cuales se asienta el proyecto de Constitución.

Así, cuando se afirma que se pretende dejar en el pasado el Estado republicano, significa que el proyecto de Constitución no sigue la formulación de este modelo, cuyos componentes básicos sirven para

referirse a la comunidad que ha formalizado una organización estatal en un cuerpo normativo, surgido de la voluntad popular, constituida por los ciudadanos, basada en la igualdad de los mismos y que contempla un gobierno ejercido a través de tres órganos, con competencias propias cada uno y el ejercicio de los cuales, está encargado a personas elegidas popularmente, que tienen períodos limitados y son responsables por sus actos.

En lo que concierne al término neoliberal, cabe precisar que el mismo sirve para designar un modelo económico que se originó a mediados del siglo XX, que considera que un excesivo intervencionismo del Estado resulta nocivo para la economía y el desarrollo de un país y en consecuencia, propone una mayor intervención del sector privado y una mayor libertad de mercado, pues entiende que ésa es la manera de generar mayor riqueza y desarrollo. Es importante referir que el neoliberalismo no es una categoría jurídica; así por ejemplo, los países en los que se aplicó con mayor intensidad este modelo, como Estados Unidos o Inglaterra, no requirieron ninguna reforma constitucional para implementarlo.

Respecto a la expresión: "*Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario...*". Es necesario observar que se halla también contemplado en el proyecto de Constitución, en el artículo primero que lleva por título "Bases fundamentales del Estado" y que textualmente expresa:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

En esta caracterización del Estado, hay que destacar la expresión: "*Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*", dado que constituye el elemento definitorio del mismo. Es evidente que si en parte del contenido del artículo en análisis se incorporan términos como Estado, Social, de Derecho, Democrático, y cuya formulación técnica bajo la expresión Estado Social y Democrático de Derecho, fue caracterizada tempranamente por Antonio Torres del Moral, como aquél: "...que se orienta a la igualdad y a la justicia, predicadas tanto respecto de los individuos como de los grupos. Se propone como fin político la profundización en la igualdad hasta donde se una con la libertad efectiva: ni un paso más allá a costa de la libertad, ni un paso más acá a costa de la igualdad"¹, en el presente caso, no tiene ese mismo significado, porque en el artículo citado, estos términos aparecen separados por otros que le dan una fisonomía jurídica distinta y porque además la expresión "*Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*" se presenta como un solo concepto, dado que los términos no están separados por ninguna coma y en consecuencia, obligan a una comprensión íntegra, identificando desde allí, los caracteres comunes, que permitan alcanzar la señas de identidad del nuevo Estado.

1 TORRES DEL MORAL, Antonio: *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005, p. 34. En esa misma dirección Puig, señaló: Si el principio que regía la función del Estado Liberal era la limitación de la acción del Estado, el Estado Social se erige a continuación en motor activo de la vida social. Si el Estado Liberal pretendía reducirse a asegurar las garantías jurídicas y por tanto meramente formales, el Estado Social se considera llamado a modificar las efectivas relaciones sociales". PUIG, Santiago: *El Derecho penal en el estado social y democrático de derecho*. Barcelona, Ariel, 1994, p. 74

Hay que observar que en el artículo 1, los términos "Plurinacional Comunitario" integran la caracterización del Estado; si a ello se añade el contenido del artículo 2 del mismo proyecto, que textualmente refiere:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Es evidente entonces que los términos "plurinacional comunitario", apuntan a caracterizar el nuevo orden constitucional, el mismo que se configura a partir de un criterio étnico, la condición de "indígena originario campesino".

Lo "comunitario" conlleva el reconocimiento de un espacio territorial propio, en el que no sólo se reconoce la autonomía sino también la "libre determinación" y en éste espacio territorial se privilegia la concepción comunitaria de la vida y en sustancia puede decirse que a partir de ello, se produce una devaluación sustancial de la persona considerada individualmente.

En ese mismo orden, el artículo 3 del proyecto al referirse que la conformación del pueblo boliviano, expresa que lo integran la totalidad de los "bolivianas y bolivianos, pertenecientes a las áreas urbanas" y "...a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y comunidades interculturales...". En las áreas urbanas se reconoce a los individuos y en el resto éstos desaparecen para dar paso a un nuevo sujeto de carácter colectivo, las naciones y pueblos indígenas originarios.

La importancia de identificar la concepción general del Estado expresada en estos artículos, está dada porque la misma norma constitucional refiere que ellos componen la "*Base fundamental del Estado*" y, naturalmente significa que se le otorga un plus de valor jurídico, porque éstos establecen la forma política concreta que adopta en el Estado boliviano y en consecuencia expresan la esencia y sustancia del nuevo orden constitucional, a partir de la cual se desarrollará y comprenderá el mismo.

En lo que respecta a la estructura de gobierno, si bien en el proyecto de Constitución el artículo 12 inciso I) expresa: "*El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la separación, coordinación y cooperación de estos órganos*" y a partir de lo cual podría afirmarse que consigna el principio básico de división de funciones que constituye un presupuesto elemental de un Estado constitucional; sin embargo, antes de emitir una conclusión sobre este aspecto, es preciso analizar las normas que están referidas a la organización y composición del gobierno.

Hay que destacar, primero, que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene una composición en la que, para una parte importante de la población, se aplica un criterio de un representante por una cantidad determinada de ciudadanos y en cambio, para otras no, así las circunscripciones indígenas originarias, como establece el artículo 149:

I. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinas.

II. La Ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.

Este contenido tiene una marcada relevancia tanto en relación al principio y derecho de la igualdad, como a la representación política, porque si bien inicialmente señala que la participación de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos será proporcional, sin identificar respecto de qué en todo caso podría entenderse que se refiere a una participación proporcional entre las mismas naciones y pueblos indígenas originario campesinos; en el segundo inciso, cuando refiere expresamente que en estas circunscripciones, es decir en las indígenas originario campesinos "*...no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional*", a pesar de la impropiedad de la expresión "*densidad poblacional*" que sirve para referirse al número de personas que residen en una determinada unidad de territorio, en realidad la norma citada está afirmando que la cantidad de habitantes de una comunidad indígena originaria campesina, no debe constituir una condición condicional para su representación en el Legislativo, de modo tal que está reconociendo expresamente una mayor representación política de la que en realidad le corresponde por el número de miembros que la integran. Adicionalmente a ello, a través del artículo 211 incisos II) y III) del proyecto, se reconoce el derecho de los representantes de las circunscripciones indígenas originario campesinos, a elegir a sus representantes o en el caso del Legislativo Plurinacional a sus candidatos, según sus usos y costumbres. Es evidente que el no considerar la representación por número de habitantes, rompe el principio de igualdad y la esencia de la democracia, que consiste en reconocer a cada ciudadano un voto y a cada voto igual valor.

Ciertamente, la democracia suele permitir la adopción de medidas de acción positiva, frente a ciudadanos o grupos que por diversas razones no se encuentran en condiciones fácticas de igualdad; sin embargo, en el presente caso si como ha señalado el gobierno, existen 36 naciones indígena originario campesinas, es evidente que

con sólo asignar dos representantes a cada una de ellas, éstas tendrán más del cincuenta por ciento de la Cámara de Diputados que está integrada por 121 miembros, a pesar que no posean el número de ciudadanos para tener esa representación, ello ciertamente rompe el principio de igualdad.

Es importante relacionar a los aspectos antes mencionados, el contenido del artículo 164 inciso 6) del proyecto de Constitución, que establece que la aprobación de leyes, así como la designación de las autoridades que se le asigna al Legislativo, se realizará por simple mayoría de los miembros presentes; confirmando de esta manera, que se impondrá la voluntad de una mayoría muy relativa, ya que ésta no necesitará consensuar ni llegar a ningún acuerdo con el resto de los representantes políticos. Más aún, si como se tiene referido la representación de las comunidades y pueblos indígena originario campesinos, se inicia con la elección de los candidatos a la Asamblea Plurinacional, según sus usos y costumbres y a partir de lo cual un indígena puede ser candidato en cualquier circunscripción, pero para ser candidato en la circunscripción indígena se requiere una condición étnica.

En lo que concierne a la Cámara de Representantes Departamentales, que sustituiría al Senado Nacional, se prevé que la misma estará conformada por "*...cuatro representantes por departamento, elegidas y elegidos por circunscripción plurinomial departamental, asignadas y asignados mediante sistema de representación proporcional*", no consignándose un espacio específico para las naciones y pueblos indígena originario campesinos. El procedimiento establecido para resolver una eventual modificación del proyecto por parte de cualquiera de las cámaras, está previsto en el artículo 164 inciso 6) que dispone que el Pleno de la Asamblea

Legislativa por mayoría absoluta de los miembros presentes adoptará la decisión final.

Las debilidades institucionales antes citadas, también se expresan en otros órganos como el propio Tribunal Constitucional, configurado en los artículos 198 y 199 del proyecto y en cuyo contenido hay que destacar que el mismo está integrado en forma "...*paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino.*", cuyos miembros, serán electos mediante sufragio universal; en las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la preselección se realizará según usos y costumbres. En lo que concierne a los requisitos se exige para los candidatos del sistema ordinario, título profesional de abogado y para los que provengan del sistema indígena originario campesino, según expresa el artículo 200 inciso I) del proyecto, "...*haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia*". Adicionalmente a ello, hay que observar que no se establece el número de Magistrados que lo integran, lo cual permitirá a la Asamblea Legislativa variar el mismo mediante ley, con la eventual politización del asunto.

En lo que concierne a la cláusula de estabilidad constitucional, el procedimiento para la reforma se halla contemplado en el artículo 411 inciso II), del proyecto que expresa:

La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

El primer aspecto a observar en este contenido, es que la Constitución puede ser reformada por la Asamblea Legislativa

Plurinacional a través de una ley, aprobada por la mayoría absoluta de los miembros -se entiende como consecuencia de este término, del total de miembros- de la misma.

Este quórum calificado, es el único elemento que diferencia el procedimiento de aprobación de una ley de reforma constitucional respecto de una ley ordinaria y ello permite concluir, que en el proyecto de Constitución no ha configurado una adecuada cláusula de rigidez, a pesar que tanto la doctrina como la jurisprudencia en forma unánime exigen dicha garantía como un componente básico del orden constitucional. Al respecto, Pedro de Vega, ha expresado: "*La Constitución sólo podrá definirse jurídicamente como ley suprema cuando para su modificación se exija -conforme a la idea de rigidez- un procedimiento distinto, más agravado y complejo que el que se sigue para una modificación o derogación de las leyes ordinarias*"². En realidad, el tema de la rigidez constitucional tiene su sustento en el hecho de que evita que mayorías circunstanciales que lleguen al gobierno, puedan modificar la Constitución a su antojo, pues si una mayoría temporal modifica la Constitución cuantas veces lo desee, entonces aquella desaparece y únicamente queda la voluntad -cambiante e incontrolada- de esa circunstancial mayoría, resultando inexistente el Estado Constitucional.

Efectivamente, en la parte final del artículo referido a la reforma constitucional, se expresa que "...*toda reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio*" y a partir de ello, podría afirmarse que en realidad, es la voluntad popular la que en última

2 DE VEGA, Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 2001, p. 54.

instancia definirá si la reforma se aprueba o no. Sin embargo, no es menos evidente, que para una participación plena de la ciudadanía en un proceso de consulta directa, es imprescindible, una democracia plena, es decir, la participación de todos los ciudadanos con un valor igual del voto de cada uno en la decisión, existencia de pluralismo, información amplia, entre otros aspectos; así como el que la pregunta sea formulada en forma clara y naturalmente que el resultado de la consulta ciudadana sea respetado.

Sobre estos aspectos, hay que señalar que los gobernantes y no sólo en Bolivia, llevan a los votantes a pronunciarse sobre preguntas complejas, con un contenido polivalente y si a ello se añade que en el caso boliviano la pregunta va a depender de la mayoría circunstancial del Legislativo, que como se ha explicado la particular configuración del mismo facilita que una mayoría muy relativa tenga dominio, se puede concluir en razón de todo ello que son pocas las posibilidades de estabilidad de las normas constitucionales.

Los elementos aquí expuestos, no sólo pueden ser explicados desde una perspectiva teórica, sino también práctica, así por ejemplo la ley de convocatoria al referéndum por autonomías departamentales, determinó que los departamentos que votaran por el sí, obtendrían éste tipo de autonomía, realizado el referéndum el 2 de julio de 2006, los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija votaron mayoritariamente por el sí. Sin embargo, en el proyecto de Constitución que aprobó la Asamblea Constituyente, la autonomía departamental ha sido sustancialmente afectada por la incorporación de las autonomías provinciales y autonomías indígena originaria campesinas, así como la mayor cantidad de competencias reconocidas a favor de éstas, ello es fácilmente verificable en los artículos 270 y siguientes del proyecto de Constitución.

Se ha acreditado precedentemente que el MAS únicamente cumple la voluntad ciudadana, cuando ésta coincide con la voluntad de Evo Morales Ayma, caso contrario apunta a descalificarla y además acude a -infallibilidad- de los movimientos sociales que resultan los portadores de la -verdad absoluta- y como no existe posibilidad alguna de encontrar una justificación sería para mantener ese modelo de imposición, se instrumentalizó el tema indígena, la autonomía regional y otros temas conexos elaborándose un proyecto de Constitución, en el que se detallan una serie derechos y garantías, entre ellos algunos de dudoso rango constitucional, referencias circunstanciales, expectativas, rentas y otras ventajas, que terminan por mostrar más que una Constitución en sentido estricto, es decir un instrumento de "control" de poder, una norma que no es otra cosa que un "instrumento de poder". Esto es tan evidente que el asambleísta del MAS, Román Loayza, expresó que con ella, se pretende perpetuar a los actuales gobernantes por más de -quinientos años- se entiende por lo expuesto que ello se producirá, incluso a costa de la paz entre bolivianos, su progreso y el futuro del país.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Carlos Javier El-Hage Guaristi*

I. Marco normativo de la Asamblea Constituyente

A. Antecedentes

La Asamblea Constituyente boliviana, creada por el art. 4 parág. I de la Constitución vigente, se encuentra regulada, en primer lugar, por el art. 232, que establece únicamente su función y los requisitos para su convocatoria:

La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por ley especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Abogado. Diplomado en Arbitraje Internacional. Master en Derecho Internacional Privado. Master en Derecho de los Negocios Internacionales. cursando el Doctorado en Derecho. Es autor del libro: Límites de derecho internacional para la Asamblea Constituyente: democracia, derechos humanos, inversiones extranjeras y control de drogas. En coautoría con el Dr. Juan Carlos Urenda publicó ¿Qué hacer si la Asamblea Constituyente incumple el mandato del referéndum por las autonomías? Escribió artículos y ensayos jurídicos sobre: Limitaciones del Derecho Internacional para la Asamblea Constituyente; Robespierre o Sieyès: la Asamblea Constituyente Originaria contra la Teoría del Poder Constituyente; El Derecho Internacional y la Asamblea Constituyente.

modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de votos de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

La primera oración del citado artículo establece:

“La reforma total es potestad privativa de la Asamblea Constituyente.” Por una parte, “potestad”, del latín *potestas*, es el “dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo”¹, y “privativa” es el carácter “propio y peculiar singularmente de alguien o algo, y no de otros”²; luego, la “potestad privativa” que se atribuye a la AC es la facultad propia y sólo suya, para “la reforma total” de la CPE. Por otra parte, según el Gran Diccionario de Sinónimos y Antónimos, “total” es el único antónimo de “parcial”³, mientras que el parág. I del art. 230 establece: “Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma...”. El texto del art. 230 era el mismo antes de que se introdujeran en la CPE, la AC y, su función, la reforma total. Su parág. I establecía, como ahora, que la Constitución podía ser parcialmente reformada. En ese sentido, ya que “total” es el vocablo opuesto a “parcial” -y argumentando *a contrario sensu*, a saber, concluyendo de una proposición admisible, por la proposición que le es opuesta⁴-, dicho

- 1 Primera acepción en el Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en <http://www.rae.es/>
- 2 Segunda acepción en el Diccionario de la Real Academia Española.
- 3 ESPASA-CALPE, *Gran diccionario de sinónimos y antónimos*, Madrid 1988, p. 565.
- 4 “*O argumento a contrario sensu não é apenas típico do direito, mas também de origem jurídica. Consiste, em termos simples, em concluir de uma proposição admissível, pela proposição que lhe é oposta*”. FERRAZ Jr., Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo do Direito*, 4ª edição, Editora ATLAS, São Paulo, 2003, p. 338.

artículo a la vez estaba diciendo que la Constitución “no” podía ser totalmente reformada; de lo que se deduce que la reforma total fue incorporada a la Constitución boliviana como antítesis de una reforma que bajo el texto constitucional anterior solamente era posible de manera parcial.

Sin embargo, ni los arts. 230 y 231 que regulan la reforma parcial, ni el 232 que prevé la reforma total, establecen expresamente qué alcance interpretativo debería darse a una y otra modalidad; vale decir, qué cosa es modificable a través de una reforma total, que no se podría modificar con una simple reforma parcial. Ante la obscuridad de la norma, la teoría constitucional admite dos interpretaciones: una cuantitativa y otra cualitativa. La primera, privilegia el carácter formal de la Constitución, considerando exclusivamente el número de artículos que serían reformables bajo una y otra modalidad de reforma. De acuerdo a esta interpretación, una reforma es parcial en tanto no alcance la totalidad del articulado constitucional; *a contrario*, sólo será total cuando reforme los 234 artículos de la CPE.

La interpretación cualitativa, por su parte, privilegia el contenido “material” del texto constitucional, identificando en éste una jerarquización política. Según esta interpretación, privilegiada por gran parte de la doctrina constitucional, la posibilidad de reforma total establecida por la CPE boliviana permitiría la eliminación o cambio sustancial de los presupuestos ideológicos, a saber, los principios, derechos y garantías fundamentales del Estado liberal democrático⁵.

5 Sobre el contenido de estos derechos, véanse las obras: *Las líneas jurisprudenciales básicas del Tribunal Constitucional en la protección de los derechos fundamentales* y *Los principios de la Constitución boliviana*, del ex presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Willman Durán.

B. Contenido actual del art. 232 de la Constitución

Semánticamente, quien puede reformar totalmente algo no tiene límites en cuanto a la cantidad o cualidad que puede reformar en él. No obstante, la reforma total en Bolivia es una función asignada a la AC a través de una norma jurídica —el art. 232—, y el ejercicio de funciones dentro de un sistema jurídico está siempre regulado o limitado por el mismo sistema jurídico, por lo que otra norma jurídica del derecho boliviano podría establecer límites para la función de la AC.

Si bien, teniendo en cuenta los principios de jerarquía normativa⁶ y de supremacía constitucional⁷, la norma que podría regular las funciones de la Asamblea Constituyente sólo podría estar contenida en otra disposición constitucional —es decir, establecida en el propio texto constitucional—, la doctrina constitucional reconoce la existencia de “leyes constitucionales”, que, aunque no están “escritas” dentro del texto constitucional, pertenecen al conjunto de fuentes formales primarias del derecho constitucional y, por tanto, “tienen la misma jerarquía que el texto constitucional y valen como éste”⁸, es decir, a

6 ... uno de los principios fundamentales inherentes al Estado Democrático de Derecho es el principio de la jerarquía, el cual consiste en que la estructura jurídica de un Estado se basa en criterios de niveles jerárquicos que se establecen en función de sus órganos emisores, su importancia y el sentido funcional; de manera que una norma situada en un rango inferior no puede oponerse a otra de superior rango. Ese principio fundamental está consagrado por el art. 228 de la Constitución. (SC 13/2003–R)

7 Establecido por el art. 228 de la CPE: La Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

8 SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª edición, Editorial ASTREA, Buenos Aires, 1999, p. 136.

efectos formales, sus disposiciones se consideran efectivamente contenidas dentro del texto constitucional.

Según Néstor Pedro Sagüés, estas leyes suelen cumplir con dos características fundamentales, una formal y la otra material: por un lado, suelen aprobarse por una mayoría calificada como aquella exigida para la reforma de la Constitución; y, por otro lado, la voluntad expresa de estas leyes suele ser la "complementación", esto es, la interpretación y desarrollo de disposiciones que están establecidas dentro del texto constitucional. Así, con la voluntad expresa de interpretar y desarrollar los arts. 4 parág. I y 232 de la Constitución actual y bajo el presupuesto mínimo de la mayoría calificada de dos tercios requerida por el propio art. 232, el Honorable Congreso Nacional sancionó por unanimidad y el Presidente promulgó, el 6 de marzo de 2006, tanto la *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* (Ley 3364), como la *Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías departamentales* (Ley 3365).

Ambas leyes, en su calidad de "leyes constitucionales", han delineado por la vía de la interpretación lo que debe entenderse en última instancia por institutos de sustrato democrático como la Asamblea Constituyente y el Referéndum (instrumentos de deliberación y gobierno del pueblo; art. 4), además de que han establecido expresamente las condiciones procedimentales y sustanciales bajo las cuales debe entenderse que el pueblo (soberano representado en el parlamento y titular del poder constituyente) ha asentido en facultar a la AC la potestad privativa para reformar la Constitución Política del Estado.

En el entendimiento constitucional de que el mandato del art. 232 de sancionar una ley especial de convocatoria, donde se

establecieran "las formas y modalidades de elección", no solamente que no limitaba la formulación permitida a dichas formas, sino que incluso requería de mayor desarrollo normativo, el Honorable Congreso Nacional sancionó la *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* (Ley 3364), estableciendo obligaciones procedimentales para la Asamblea Constituyente; además de la *Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías departamentales* (Ley 3365), que le establece una obligación sustancial.

Con la promulgación de las leyes constitucionales mencionadas, por tanto, debe entenderse que el art. 232 -que establecía únicamente que una "ley especial de convocatoria [...] señalar[ía] las formas y modalidades de elección de los constituyentes"-, establece actualmente obligaciones de procedimiento y sustancia reformable que deben ser observadas por la Asamblea Constituyente, debido a que han sido establecidas con mismo rango constitucional y como expresión de la soberanía del pueblo, titular del poder constituyente y poderdante del poder de reforma constitucional en la Asamblea Constituyente.

No obstante, alguien podría alegar que las "leyes constitucionales" referidas, al haber desarrollado por encima del texto expreso las hipótesis de "reforma total" (que impediría la imposición de límites sustanciales a la reforma) y de "señalamiento de las formas y modalidades de elección" (que impediría cualquier otra disposición limitativa por parte de la *Ley 3364*), fueran leyes "inconstitucionales". Sin embargo, debe recordarse que para salvar el principio general del derecho por el cual un orden jurídico es siempre unívoco, perfecto y acabado, la *Ley del Tribunal Constitucional* ha establecido, en primer lugar, el "principio de presunción de constitucionalidad", según el cual "se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y

actos de los Órganos del Estado hasta tanto el Tribunal Constitucional resuelva y declare su inconstitucionalidad” (art. 2, Ley del TC); y, en segundo lugar, ha establecido el “principio de conservación de la norma”, según el cual “en [el] caso excepcional en que una ley, decreto o cualquier género de resolución admita diferentes interpretaciones, el Tribunal Constitucional [...] adoptará la interpretación que concuerde con la Constitución” (art. 4, Ley del TC).

En ese sentido, mientras el Tribunal Constitucional no declare la inconstitucionalidad o interprete de manera diversa la *Ley 3364* o la *Ley 3365*,⁹ debe entenderse que las obligaciones que de éstas emanan, son, en primer lugar, disposiciones de rango constitucional y, en segundo lugar, concuerdan perfectamente en todas sus partes con el resto del articulado constitucional que regula la materia, a saber, principalmente, con los arts. 4 parág. I y 232, que crean la Asamblea Constituyente y el Referéndum, y que regulan la sustancia y el procedimiento para la reforma total, respectivamente.

En suma, a partir del 6 de marzo de 2006, el contenido del art. 232 de la Constitución debe leerse así:

9 Por otra parte, cualquier recurso de inconstitucionalidad contra dichas leyes que fuese presentado actualmente, debería considerarse extemporáneo por el Tribunal Constitucional, debido a que tanto el referéndum sobre autonomías como la elección de constituyentes se han consumado en fecha 2 de julio de 2006 con la manifestación soberana del pueblo en ratificación de los contenidos normativos de las leyes que los establecen, por lo que, consiguientemente, debe considerarse precluida la instancia procesal que permitía la impugnación. Véase ASBÚN, Jorge, *Referéndum por autonomía departamental: alcances e implicaciones*, disponible en: <http://www.fulide.org.bo/fulide/biblioteca/Referendum%20articulo%20jorge%20Asbun.pdf>

La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por ley especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, [las obligaciones procedimentales mínimas a ser observadas por la Asamblea,] será sancionada por dos tercios de votos de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República. [Otra ley constitucional podrá establecer obligaciones de contenido reformable con carácter vinculante para la Asamblea Constituyente.]

C. Las obligaciones procedimentales

La *Ley 3364*, en base a “los Artículos 2º, 4º y 232º de la Constitución Política del Estado y Artículo 1º de la Ley Especial 3091 del 6 de julio de 2005” (art. 1), además de regular las modalidades y formas de elección de los constituyentes, establece una serie de disposiciones normativas importantes. En primer lugar, define qué es lo que debe entenderse por “Asamblea Constituyente” y por “representantes Constituyentes”, desarrollando los conceptos que habían permanecido indefinidos en los arts. 4 parág. I y 232 de la Constitución actual. En ese sentido, el art. 3 parágs. I y II establece:

Se denomina Asamblea Constituyente, a la reunión de representantes constituyentes elegidos mediante voto universal, directo y secreto. Es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado.

Por su parte, el concepto de “representantes Constituyentes” (*supra*) ha sido definido por el art. 2:

Se denomina Constituyente a la persona natural que ejerce la representación del pueblo, en forma democrática que establece la

Constitución Política del Estado y la presente Ley, y que tiene como misión redactar la nueva norma constitucional.

Dado que la Asamblea Constituyente es la "reunión de representantes constituyentes" y que los "Constituyentes" ejercen la "representación del pueblo, en forma democrática, de acuerdo a la Constitución y la presente ley", una primera conclusión irrefutable es que la Asamblea Constituyente debe redactar la nueva norma constitucional, de acuerdo a lo establecido por los arts. 4 parág. I, 232 de la Constitución y por ambas leyes constitucionales promulgadas el 6 de marzo de 2006.

En segundo lugar, la *Ley 3364* incorporó cuatro obligaciones procedimentales (límites jurídicos formales) que deberán ser observadas por la Asamblea Constituyente en el ejercicio de la representación del pueblo, titular del poder constituyente:

1. Obligación de no interferir: Según el art. 3 parág III, la Asamblea Constituyente no interferirá el trabajo de los poderes constituidos, los que seguirán ejerciendo sus funciones constitucionales de manera sostenida.
2. Obligación de aprobar la Constitución dentro de un plazo determinado: Según el art. 24, la Asamblea Constituyente deberá aprobar el nuevo texto constitucional entre el 6 de febrero y el 6 de agosto de 2007, considerando su instalación en fecha 6 de agosto de 2006.
3. Obligación de aprobar la Constitución a través de un voto calificado: Según el art. 25, la Asamblea Constituyente sólo podrá aprobar el nuevo texto constitucional a través de un voto calificado de dos tercios de sus miembros presentes.

4. Obligación de llevar adelante un referéndum ratificatorio: Según el art. 26, la entrada en vigencia de la Constitución que aprobare la Asamblea Constituyente, estará condicionada a la aprobación por mayoría absoluta (50% más uno) de los electores bolivianos, a través del voto afirmativo en un referéndum, que deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a 120 días desde la aprobación del texto constitucional por la AC.

La importancia de la Ley 3364 en el establecimiento de parámetros para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente, fue confirmada por el Auto Constitucional 568/2006-CA del Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

... es menester determinar los alcances de la Ley 3364, de 6 de marzo de 2006, mediante la cual se convoca a la Asamblea Constituyente. Este instrumento legal fija expresamente como marco jurídico de la Asamblea Constituyente los artículos 2, 4 y 232 de la CPE. Consiguientemente, la convocatoria a dicha Asamblea tiene como justificativo y base de sustentación la Ley Fundamental, dentro de la cual deberá enmarcar sus funciones de reforma que le han sido encomendadas por el pueblo y asignadas por una ley especial (Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, de 6 de marzo de 2006). Aclarado así el ámbito jurídico-constitucional dentro del cual debe desarrollar sus funciones y atribuciones la Asamblea Constituyente... (AC 568/2006-CA, apartado III.3, párrs. 3, 4 y 5)

Más adelante, en fecha 4 de agosto de 2007, se promulga la Ley N° 3728 de "Modificación de la Ley N° 3364 de 6 de marzo de 2006 sobre la Convocatoria a la Asamblea Constituyente", que fuera aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso Nacional. Esta Ley, a pesar de una sólida corriente argumentativa contra su

constitucionalidad¹⁰, amplía el mandato de la Asamblea Constituyente hasta el 14 de diciembre de 2007 y le establece más obligaciones procedimentales, a través de la modificación de los artículos 24 y 25 de la Ley N° 3364, a saber:

10 “La ampliación de la Asamblea Constituyente es inconstitucional, de acuerdo al siguiente razonamiento: El artículo 24 de la Ley Especial de Convocatoria (Ley N° 3364) establecía, como obligación procedimental, que la Asamblea Constituyente debía cumplir su labor de redactar y aprobar un nuevo texto constitucional hasta el 6 de agosto de 2007. Y si leemos dicho mandato en concordancia con el artículo 27 de la misma Ley, que tácitamente establece que en caso de que el proceso de reforma total de la Constitución no se concretase continuaría rigiendo la Constitución vigente, entonces, se entiende que en caso de que la Asamblea Constituyente no cumpliera su cometido en el plazo establecido, aplicaría la misma consecuencia, es decir, continuaría vigente la Constitución actual, a tiempo de que, como cualquier autoridad electa, el mandato de los constituyentes cesaría en dicha fecha, sin perjuicio de que, de acuerdo al artículo 232 de la Constitución, el Congreso decidiera, en el tiempo librado a su discreción, convocar a una nueva Asamblea Constituyente. El razonamiento anterior no impide la posibilidad de que el órgano facultado por el artículo 232 para convocar una nueva Asamblea Constituyente, a saber, el Congreso Nacional, decida cambiar las condiciones de la nueva convocatoria y establecer que la nueva Asamblea podría sesionar por un tiempo mayor a un año. Ahora bien, teniendo en cuenta los principios jurídicos de la irretroactividad de la norma, de los hechos consumados (*fait accompli*) y de la preclusión de las instancias procedimentales, y aplicándolos al caso concreto, en que la convocatoria a la actual Asamblea Constituyente se consumó el 2 de julio de 2006, que el proceso iniciado con la Ley 3364 debe regirse necesariamente a su procedimiento y que cualquier alteración o cambio de condiciones sólo podría ser aplicable a una futura convocatoria, se deduce que la ampliación de esta Asamblea Constituyente es inconstitucional. [Por otra parte,] el Congreso no tiene la atribución de ampliar el mandato de la Asamblea, de acuerdo al siguiente razonamiento: En un Estado Democrático de Derecho los órganos del poder público deben relacionarse entre sí con sujeción a lo dispuesto por la Constitución, con la finalidad de garantizar los principios de legalidad y de independencia y coordinación de los poderes públicos. Según

1. Obligación de tomar en cuenta los Informes de Mayoría y Minoría: De acuerdo a los artículos 2, 3 y 4 de la Ley N° 3728, la Asamblea Constituyente deberá tomar en cuenta, deliberar y decidir sobre los Informes de Mayoría y de Minoría.
2. Obligación de aprobar la totalidad del texto constitucional por dos tercios o enviar artículos de Mayoría y Minoría para el referéndum dirimidor: De acuerdo a los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley N° 3728, la Asamblea Constituyente deberá aprobar el texto constitucional en detalle por dos tercios de los miembros presentes. En caso de no haber consenso sobre los artículos de los Informes de Mayoría y de Minoría o de no lograrse los dos tercios en la

los artículos 2 y 4 de la Constitución vigente, existen actualmente en Bolivia cuatro órganos del poder público con funciones específicas: El Congreso Nacional o Poder Legislativo, que legisla; el Presidente de la República y sus Ministros o Poder Ejecutivo, que ejecuta las leyes; los tribunales de justicia o Poder Judicial, que aplican las leyes; y la Asamblea Constituyente o Poder de Reforma Constitucional, que debe reformar totalmente la Constitución. De manera que será la Constitución quien diga cómo interactúan el Congreso y la Asamblea, en resguardo del principio de independencia de poderes, y qué cosas pueden hacer, en resguardo del principio de legalidad de los actos de la administración, en virtud del cual lo que no les esté expresamente permitido, les debe ser considerado prohibido. En ese sentido, el Congreso Nacional tiene la atribución de convocar por dos tercios de votos de sus miembros cuantas Asambleas Constituyentes viere por conveniente mientras continúe vigente el actual artículo 232, y ésta es la única manera en que estos poderes pueden relacionarse según la Constitución actual, pero no puede modificar los términos de la convocatoria, una vez la elección de los constituyentes haya consumado el propósito de la Ley para el efecto, como ha sucedido en el caso analizado.” EL-HAGE, Javier, *Versus Lex: Ampliación y Legalidad de la Asamblea Constituyente*, Revista Legal Lex, edición N° 9, septiembre 2007.

aprobación en detalle, los artículos serán remitidos a la Comisión de Concertación. En caso de mantenerse la falta de consenso, la AC deberá remitir al Congreso, los artículos y textos redactados de los Informes de Mayoría y Minoría, para que sean puestos en consideración del pueblo boliviano a través de un Referéndum Dirimidor.

3. Obligaciones del Congreso dentro del procedimiento de reforma total de la Constitución: El Congreso de la República formulará las preguntas del Referéndum Dirimidor, en base a los artículos y textos redactados de los Informes de Mayoría y Minoría aprobados y remitidos por la Asamblea Constituyente. (artículos 3 y 4) El Referéndum Dirimidor será convocado por el Congreso Nacional, luego de concluida la labor de elaborar las preguntas, en base a los Informes de Mayoría y Minoría. El Referéndum Dirimidor se realizará en el plazo máximo de 120 días de emitida la Convocatoria por el Congreso. (artículo 4)

C.1 Estatus jurídico del Reglamento General de la Asamblea Constituyente

El Tribunal Constitucional, a través de su Auto Constitucional 568/2006-CA, ha entendido lo siguiente en relación con el Reglamento General de la Asamblea Constituyente:

...el art. 21 de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, prevé que este órgano se dote de un Reglamento General Interno, otorgándole facultad normativa, como una potestad administrativa que le permita regular los aspectos inherentes a su funcionamiento, aspecto que de ningún modo implica un procedimiento

de reforma de la Ley Fundamental, porque dada la naturaleza del mencionado Reglamento General, éste debe ser elaborado en la fase previa al propio proceso de reforma, es decir, dentro de los actos preparatorios para proceder a la reforma de la Constitución para el que fue convocada la Asamblea Constituyente.

...se tiene que el procedimiento de aprobación de un reglamento interno no puede tratar de emular o asimilar al procedimiento legislativo ordinario y menos al de reforma constitucional, ya que uno tiene contenido eminentemente orgánico administrativo, procedimental y formal; en cambio, los otros implican el estricto seguimiento de las cláusulas de seguridad propias de una Ley Fundamental rígida, vale decir la observancia de formalidades procesales de rango constitucional contenidas en los arts. 230, 231, 232 y 233 de la CPE.

Hasta aquí, el Tribunal Constitucional deja claro que el procedimiento de aprobación del Reglamento no puede ser asimilado al procedimiento de reforma constitucional, por lo que las infracciones a la Constitución dentro de ese procedimiento no pueden ser controladas a través de la demanda por infracciones al procedimiento de reforma.

... el Reglamento General Interno de la Asamblea Constituyente, una vez que fuere aprobado, no puede considerarse como parte de las cláusulas de seguridad que encauzan la reforma de la Ley Fundamental del Estado; peor aún, a título de un pretendido bloque de constitucionalidad, doctrinalmente aplicable a normas constitucionales fundamentales y no así a normas orgánicas secundarias[;] así lo entendió la Corte Suprema de Justicia de Colombia en 1991, cuando se abstuvo de conocer una demanda contra el Reglamento de la Constituyente; precisamente porque este tipo de actos no eran susceptibles de control constitucional, razonamiento recogido por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto-003, de 3 de marzo de 1992. En este marco conceptual, se establece que el objeto del recurso respecto del procedimiento de reforma de la Constitución, es ejercer el control constitucional adjetivo cuando se hayan denunciado infracciones en la elaboración y aprobación del texto de la nueva Constitución y hasta antes de su promulgación. Se debe enfatizar el hecho de que a la fecha,

la Asamblea Constituyente aún no ha comenzado propiamente el tratamiento específico de reforma al texto de la Constitución.

...ese reglamento de organización y funcionamiento interno no forma parte del procedimiento de reforma propiamente de la Constitución, reiterando que sólo el procedimiento legislativo constituyente (reforma parcial) o procedimiento constituyente (reforma total) es objeto de control.

Por un lado, el Auto Constitucional citado expresa que el Reglamento General de la Asamblea Constituyente (RGAC) "no puede considerarse como parte de las cláusulas de seguridad que encauzan la reforma de la Ley Fundamental del Estado", de lo que se deduciría que no puede establecer obligaciones cuyo incumplimiento pueda ser considerado como infracciones al procedimiento de reforma. Por otro lado, sin embargo, si tomamos en cuenta que, en virtud del principio de jerarquía normativa, el RGAC deriva su validez del artículo 21 de la Ley Especial de Convocatoria, que es esta ley constitucional la que establece las obligaciones procedimentales que deben ser observadas por la AC en su tarea constituyente, y que el propio Tribunal Constitucional expresa más adelante que el "procedimiento constituyente" sí es objeto de control, podemos deducir que (1) el procedimiento de aprobación del RGAC es el que no puede ser controlado por el TC, pero que (2) una vez aprobado, el RGAC pasa a formar parte, vía desarrollo normativo del artículo 21 de la Ley de Convocatoria, de ese cuerpo normativo que establece obligaciones procedimentales para la AC, cuya infracción sí puede ser demandada ante el Tribunal Constitucional a través de la demanda por infracciones al procedimiento de reforma de la Constitución.

En conclusión, de la lectura del Auto Constitucional 568/2006-CA conforme a la Constitución, se tiene que la Asamblea Constituyente

debe cumplir las obligaciones procedimentales establecidas en la Ley N° 3364 de Convocatoria, la Ley N° 3728 de su Modificación y el Reglamento General de la Asamblea Constituyente, bajo pena de cometer infracciones al procedimiento de reforma de la Constitución y quedar sujeta a la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

D. La obligación sustancial

El mismo día en que se promulgó la *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* (Ley 3364) fue promulgada la *Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales* (Ley 3365). Además de la naturaleza de "ley constitucional" que se reconoce a ambos cuerpos normativos, el referéndum nacional vinculante departamentalmente que fue dispuesto por la *Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales* tiene también rango constitucional, por un lado, debido a que está establecido en una ley constitucional que regula la función de la Asamblea Constituyente, es decir, el alcance de la reforma total, y, por otro lado, debido a que su carácter constitucional emana del art. 4 parág. I, que crea al mismo tiempo y sin distinción jerárquica a ambos institutos: la Asamblea Constituyente y el Referéndum. Esta situación, ha llevado a la doctrina constitucional boliviana a calificar al Referéndum establecido por la Ley 3365 como "referéndum de jerarquía constitucional"¹¹ e, incluso, como referéndum de "una cualidad democrática superior a la que detenta la asamblea constituyente, por tratarse de una [expresión] de democracia directa

11 ASBÚN, Jorge, ob. cit., p. 3.

de un hombre un voto, versus la representación delegada de la asamblea constituyente"¹².

En esencia, la *Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales* fijó para la Asamblea Constituyente la obligación sustancial (límite jurídico material), a través de un mandato imperativo, de establecer el marco constitucional que dé lugar al establecimiento de regímenes de autonomía departamental en los departamentos donde el sí del referéndum habría de tener mayoría:

Artículo 1 (Objeto). En aplicación del Artículo 4 de la Constitución Política del Estado, la presente Ley tiene como objeto convocar al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, en cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos por Ley.

Artículo 2. (Carácter Vinculante). El presente Referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente Referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.

Artículo 4. (Pregunta). La pregunta a realizar en el Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, será la siguiente: "¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los

12 URENDA, Juan Carlos, *El referéndum autonómico y la Asamblea Constituyente*, disponible en: <http://www.fulide.org.bo/fulide/biblioteca/Jc%20Urenda%20EL%20REFERENDUM%20AUTONOMICOUrenda.pdf>

Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?"

Artículo 5. (Resultado del Referéndum). Los resultados del Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. Los Departamentos que así lo aprueben accederán a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado.

Conocidos ya los resultados del referéndum vinculante en cada uno de los nueve departamentos de Bolivia, la Asamblea Constituyente se encuentra obligada a (tiene el mandato vinculante de) "establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva CPE, en [Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (los departamentos donde el referéndum tuvo mayoría)], de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y [...] recursos económicos financieros...".

Consecuentemente, en interpretación gramatical y lógica¹³ del

13 "La interpretación gramatical es la que se hace atendiendo al significado de los vocablos y a su relación y situación en el texto legal, [...] pero más en la técnica jurídica que en el lenguaje ordinario o común, [y que] debe ser complementada con la interpretación lógica, [es decir,] la norma considerada: en primer lugar, desde el punto de vista de su formación; en segundo lugar, en sus relaciones con los fines específicos que tiende a satisfacer; y, por último, en su posición dentro de la totalidad del sistema del cual forma parte." (FRANCO PIERANDREI, *L'interpretazione della Costituzione*, Ed. Dott, A. Giuffrè, Milán, 1952, p. 476). "En LINARES QUINTANA, Segundo V." *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, tomo III, Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, pp. 667 y 668.

texto expreso de cuatro de los ocho artículos (arts. 1, 2, 4 y 5) de la citada ley constitucional, y bajo el principio primario de interpretación *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*¹⁴, la doctrina constitucional ha señalado los contenidos conceptuales básicos que deberán ser incorporados en el nuevo texto constitucional para que se considere cumplida la obligación por parte de la Asamblea Constituyente:

1. Deberá efectuarse una transferencia efectiva de competencias.

Esto es, deberá elaborarse un catálogo de competencias para cada nivel de gobierno: nacional, departamental y municipal. 2. Deberá transferirse a favor de los departamentos recursos económico-financieros. 3. Deberán transferirse, asimismo, a favor de los departamentos

14 "Donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir. Esta regla de interpretación, continuamente empleada por los Tribunales de Justicia es fundamental en la explicación y sentido de las leyes, y debe observarse rigurosamente, pues constituye, como dice Salvador Viada y Vilaseca (1843-1904), una verdadera arbitrariedad el establecer excepciones cuando la ley habla en términos generales. Las leyes deben ser entendidas o interpretadas derechamente, consignaba la Ley 13, de la manera más sana y provechosa, sin extraviar el sentido natural de sus palabras, porque 'el saber de las leyes non es tan solamente aprender e decorar las letras dellas, mas el verdadero entendimiento dellas.'" (*Vocabulario Jurídico Latino*, por ABARCA, Ramón, Arequipa, 1992. Disponible en: www.ucsm.edu.pe/rabarcaf/) Un primer principio que utiliza el jurista en su trabajo hermenéutico es el *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, de cuya aplicación "deviene la fórmula según la cual ante el texto claro y expreso de la ley no cabe interpretación" (ANDALUZ V., Horacio, *Bases jurídicas para la Reintegración Marítima de Bolivia*, 1ª edición, UPSA, 2002); o lo que es lo mismo, que "no cabe al intérprete hacer decir a la ley lo que la ley no dice ni obtener de ella conclusiones diversas a las que consagra, en virtud de valoraciones subjetivas, por respetables que ellas sean". (cf. los dictámenes 177:117; 204:12; 226:26; 229:1 y 235:377 de la Procuración del Tesoro de la Nación Argentina. Disponibles en www.ptn.gov.ar/)

autónomos, competencias ejecutivas, administrativas y normativas [...]. [En ese sentido], es necesario aclarar que el concepto "autonomías" viene de dos vocablos griegos: *auto* que significa "propio" y *nomos* que significa "ley", lo que quiere decir "ley propia"; de manera que el concepto de "régimen de autonomías departamentales" inserto en la pregunta, es más que suficiente para establecer que los departamentos tendrán la facultad de dictar sus propias normas.¹⁵

II. Hechos antijurídicos producidos por la Asamblea Constituyente

A. Violación de sus obligaciones procedimentales

Lastimosamente, la Asamblea Constituyente incumplió casi todas sus obligaciones procedimentales, desde no interferir y mantenerse independiente de los poderes constituidos¹⁶, pasando por la cuestionada ampliación del tiempo de sesiones de la Asamblea¹⁷, hasta desvirtuar la condición de los dos tercios de la Ley N° 3364¹⁸

15 URENDA, Juan Carlos, ob. cit., p. 3.

16 Esta infracción se produjo en todas las ocasiones en que fue manifiesta la intromisión consentida del Vicepresidente de la República (p. ej. la Comisión Suprapartidaria).

17 Cf. Nota al pie de página N° 10 *supra*.

18 Finalmente, lejos de propiciar el consenso, los dos tercios de los miembros "presentes" en las plenarias que aprobaron violentamente (tanto el sentido literal como en el figurado) el Proyecto de Nueva Constitución en sus tres estaciones, no incluían a los miembros de la oposición que, de acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 3728, habían elaborado sus informes de minoría para que fuesen discutidos, deliberados y, en caso de mantenerse el disenso, sometidos a través del Referéndum Dirimidor a la decisión "dirimidora" del pueblo.

y la racionalidad del Referéndum Dirimidor establecido en la ya cuestionada Ley de Modificación de la Ley 3363¹⁹. Asimismo, la Asamblea Constituyente cometió un sinnúmero de infracciones al procedimiento de reforma, a través del incumplimiento de las obligaciones establecidas en su Reglamento General, entre otras, las siguientes:

- Retiro arbitrario del tema de la capitalidad: La Directiva de la AC aprueba la Resolución de 15 de agosto de 2007 que excluye el debate sobre el tema de la capitalidad de Sucre, que había sido insertado en los Informes de Mayoría y Minoría de varias comisiones de la Asamblea Constituyente, violando los artículos 2 y 3 de la Ley 3728 de Modificación de la Ley Especial de Convocatoria, y los artículos 70 y 74 del Reglamento General de la AC.
- Incumplimiento del fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales de Chuquisaca: La Resolución de 15 de agosto fue declarada nula por el Tribunal de Garantías Constitucionales del Distrito Judicial de Chuquisaca, en amparo de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y de petición de los Constituyentes que presentaron los Informes, de acuerdo al AC 568/2006-CA. Sin embargo,

19 En una actitud abiertamente fraudulenta (en el sentido de la figura antijurídica del "fraude a la Ley") porque viola la racionalidad (espíritu o finalidad) de la norma tratando de aparentar sujeción formal a la Ley, la Asamblea Constituyente convocó a Referéndum Dirimidor sobre un único artículo, con la finalidad de omitir la obligatoriedad de aprobar el texto final por dos tercios de los miembros totales de la Asamblea (art. 1, Ley N° 3728) y de encuadrarse en la figura del Referéndum Dirimidor, previo al Referéndum Ratificatorio.

la Asamblea Constituyente incumplió el fallo e incurrió en la comisión de un delito, razón por la cual los miembros de su Directiva aún están siendo procesados.

- Convocatoria ilegal a la sesión plenaria en La Glorieta: El orden del día y los documentos a tratarse (aprobarse) en la sesión Plenaria del 23 de noviembre de 2007, llevada a cabo en el cuartel militar de La Glorieta, no fueron publicados ni distribuidos con la anticipación debida de 24 horas, en violación de los artículos 10 inciso c y 55 del Reglamento General de la Asamblea Constituyente.
- Cambio ilegal del lugar de sesiones: La sesión llevada a cabo en el cuartel militar de La Glorieta, que ya era ilegal por los vicios de su Convocatoria, violó igualmente la Disposición Final Segunda de la Ley 3728 de Modificación de la Ley Especial de Convocatoria, que obliga a la Directiva y a los asambleístas a sesionar exclusivamente en los hemiciclos del cónclave (Teatro Gran Mariscal, Colegio Junín y Casa Argandoña), incluso en el caso de que se encuentre en peligro la integridad física de los Constituyentes.
- Modificación ilegal del Reglamento General de la Asamblea Constituyente: En la sesión ilegal de La Glorieta, los asambleístas del MAS y sus aliados modificaron el Reglamento General de la Asamblea Constituyente, en violación de su Disposición Final Primera, que establece como requisitos para la reforma, primeramente, la propuesta de modificaciones al Reglamento a cargo de por lo menos 15 asambleístas, y, en segundo lugar, la convocatoria a sesión Plenaria para tratar el tema específico con al menos 72 horas de anticipación.

- Aprobación ilegal en grande del Proyecto de Nueva Constitución: Además de las ilegalidades señaladas precedentemente, el orden del día para la sesión Plenaria convocada en La Glorieta no incluía la aprobación en grande del Proyecto de Constitución, ni se cumplió con la distribución de documentos a ser tratados en la sesión, que debía efectuarse con por lo menos veinticuatro horas de anticipación.
- Ilegalidad de la plenaria de Oruro: La sesión Plenaria de 8 de diciembre en Oruro, además de no haber cumplido con el requisito procedimental de ser convocada con 24 horas de anticipación de acuerdo al Reglamento, tiene como sustento legal la reforma ilegal del Reglamento (publicado únicamente en el periódico "La Prensa" el mismo día de la sesión) y una nueva Ley de Modificación de la Ley de Convocatoria, aprobada en una sesión congresal que violó derechos fundamentales de parlamentarios de la oposición, al haberse impedido su ingreso al hemiciclo.
- Aprobación ilegal en detalle y revisión del Proyecto de Nueva Constitución: En la sesión ilegal de Oruro, se aprobó el texto constitucional en detalle y revisión, violando los artículos 2 y 3 de la Ley 3728 de Modificación de la Ley Especial de Convocatoria, que establecen la obligatoriedad de tomar en cuenta los Informes de Minoría, y violando el artículo 74 del Reglamento, que establece la obligatoriedad de distribuir el proyecto de texto constitucional con cinco días de anticipación a su última etapa de aprobación.

- Falta de debate e inexistencia de actas o registro: En la aprobación del Proyecto de Nueva Constitución, en grande y detalle, se omitió el "debate parlamentario", base fundamental de construcción de cualquier norma, dentro de un Estado de Derecho. Los constituyentes del MAS y sus aliados no debatieron ni uno solo de los artículos que aprobaron; se limitaron a levantar la mano, en promedio, cada 30 segundos, por más de 400 veces en una noche. No existen actas ni ningún tipo de registro creíble ni verificable del número total de constituyentes que asistieron a las dos plenarios en La Glorieta y en Oruro, de los actos realizados ni de los documentos aprobados.

B. Más infracciones al procedimiento de reforma

Para coronar las infracciones al procedimiento de reforma total de la Constitución a cargo de la Asamblea Constituyente, el 28 de febrero de 2008 la parcialidad oficialista del Congreso Nacional aprobó tres leyes, en una sesión lamentable que las vicia de nulidad. La nulidad de estas normas debería ser declarada por el Tribunal Constitucional en virtud de un Recurso contra Resoluciones Legislativas, Congresales o Camarales, bajo el argumento de que se violaron los derechos fundamentales a la seguridad jurídica (SC 0030/2006 y SC 0044/2006), al trabajo y el derecho al ejercicio de la función pública (SC 56/2003 y SC 539/2004), de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con estas acciones sustentadas ya únicamente en el campo de los hechos, se consumó la convocatoria a los Referéndums Dirimidor y Ratificatorio para el mismo día, en violación de los artículos 4 y 8 de la Ley N° 3728.

C. Violación de su obligación sustancial

Dado que el espacio para este breve análisis es insuficiente para el desarrollo del conjunto de violaciones del mandato imperativo otorgado a la Asamblea Constituyente en el Referéndum Nacional sobre Autonomías Departamentales, realizado el 2 de julio de 2006, baste mencionar la más flagrante de las violaciones a la potestad normativa ("legislativa" según el propio Proyecto de Constitución) que se estableció (artículo 4, Ley N° 3365) como condición para la vigencia inmediata de Regímenes de Autonomía Departamental en los cuatro departamentos en los que ganó el Sí: De acuerdo al artículo 410 del Proyecto de Nueva Constitución, las normas departamentales tienen una jerarquía inferior a las dispuestas por Decreto Supremo, con lo que la voluntad política del Presidente y los Ministros por él designados, se impondría sobre la decisión de una Asamblea Legislativa (nombre reservado en verdad para las Regiones), conformada por "legisladores" electos por voto popular.

III. A manera de conclusión: Vías de acción jurisdiccional contra las infracciones al procedimiento de reforma y la violación del mandato del referéndum sobre autonomía departamental

En razón de las múltiples infracciones al procedimiento de reforma constitucional, producidas por la Asamblea Constituyente y, finalmente, por el propio Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional es el órgano competente para anular dichas acciones inconstitucionales en virtud de una "demanda respecto al procedimiento de reformas de la Constitución", prevista por el art. 120 num. 10 de la Constitución vigente y los arts. 116 y ss. de la Ley N° 1836.

Dado que el incumplimiento del mandato imperativo del Referéndum por las autonomías departamentales de 2 de julio de 2006 significó la violación de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y a la igualdad de todos los ciudadanos bolivianos que habitan dentro de las circunscripciones electorales de los Departamentos donde ganó el Sí en dicho Referéndum²⁰, las Cortes Superiores de Distrito y, en definitiva, el Tribunal Constitucional, son los tribunales competentes para amparar estos derechos, anulando las resoluciones que los violan (en este caso, el Proyecto de Constitución) en virtud de "recursos de amparo constitucional", de acuerdo al art. 120 inc. 7 de la Constitución vigente y los arts. 94 al 104 de la Ley N° 1836.

20 Cf. URENDA, Juan Carlos & EL-HAGE, Javier, *¿Qué hacer si la Asamblea Constituyente incumple el mandato sobre autonomías departamentales?*, UPSA/ Gobierno Departamental de Santa Cruz, Santa Cruz de la Sierra, mayo de 2007.

LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL PROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

José M. Gordillo Claire*

Después de un conflictivo proceso de gestación, la Asamblea Constituyente presentó a la nación el proyecto de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en diciembre de 2007, el mismo que fue elaborado y aprobado sin la participación de las fuerzas opositoras al régimen actual de gobierno. Por esta razón, dicho texto puede ser leído y comprendido como el proyecto estatal del Movimiento al Socialismo (MAS), partido político oficial que detentaba la mayoría absoluta de los asambleístas.

* Licenciado en Ciencias Económicas. Doctor en Filosofía (PH.D.) y Master of Arts (M.A) de la University of New York at Stony Brook (USA). Diplomado en Enseñanza Superior en el Sistema Modular Integrado. Miembro del Directorio del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Catedrático titular de Historia de Bolivia e Historia Económica de Bolivia de la Universidad Mayor de San Simón. Fue Director de la Carrera de Sociología de la UMSS; Investigador del Centro de Estudios de Población - UMSS. Entre sus obras se encuentran: *¿Pitaaq Kaypi Kamachiq?* Las estructuras del poder en Cochabamba, 1940-2006, coautor con Alberto Rivera y Ana Sulcata, PIEB, CESU-UMSS; *La Trampa del rentismo*, coautor con Roberto Laserna y Jorge Komadina, Fundación Milenio; "Región de Cochabamba". *Estados de la investigación*, PIEB/CESY/DICyT-UMSA/Asdi/SAREC, La Paz; *Campesinos revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964*, La Paz, Plural.

De acuerdo con Komadina y Geffroy (2007), el MAS es un movimiento político que nació en la década de 1990 sobre una fuerte base sindical campesina, conformada por inmigrantes recientes a las zonas de cultivo de la hoja de coca en la región tropical del Chapare cochabambino. Su ascenso político vertiginoso hasta la toma del poder por la vía electoral en diciembre de 2005 se explica, según estos autores, por el hábil manejo que hicieron sus líderes en tres de sus dimensiones constitutivas: La estrategia política, la organización y la identidad.

En el primer caso, el instrumento político del MAS sacó provecho inicialmente de los espacios institucionales abiertos por la Ley de Participación Popular copando varios municipios en Cochabamba y logrando representación parlamentaria. A partir del 2002 abandonó la ruta insurreccional por los beneficios electorales y logró constituirse en la segunda fuerza política nacional antes de tomar el poder el 2005, sin que esta apuesta electoral hubiera significado "el abandono de las modalidades de acción directa como el bloqueo, la toma de ciudades y las marchas, eventos intencionalmente expresivos por su dramaturgia y su lenguaje simbólico" (*Ibidem*: 142)¹.

En el segundo caso, lo que diferencia al MAS de los partidos políticos tradicionales es su raigambre campesina, especialmente de los cocaleros del trópico cochabambino y "cuya acción colectiva funciona a través del mecanismo de la solidaridad, entendida ésta como [una] permanente construcción del Nosotros". En contraste con la

1 El éxito político del MAS, dicen Komadina y Geoffrey, se tradujo en un salto cualitativo. "El MAS dejó de ser una organización de los cocaleros y campesino de Cochabamba y se convirtió en un movimiento nacional capaz de interpelar exitosamente a diversos grupos sociales del campo y la ciudad. Evo Morales sedujo a las clases medias con un discurso centrado en la condena de las prácticas políticas de la élites neoliberales" (: 142).

izquierda, el MAS elige a sus dirigentes a través de consultas a sus bases en asambleas, aunque este mecanismo se ha distorsionado en los últimos años, "uno de cuyos efectos es la formación de una suerte de burocracia partidaria que suplanta la representación". El MAS se encuentra anclado al sindicato campesino cocalero y a menudo se confunde con él, y el vínculo sobre todo electoral con las organizaciones sociales urbanas no tiene un carácter orgánico. "El líder se encuentra al centro de ambas estructuras [...] Una de las consecuencias de este proceso ha sido el fortalecimiento del liderazgo de Evo Morales [...] Una de las debilidades de la acción colectiva que descansa en mecanismos grupales de agregación de intereses es, justamente, el fortalecimiento del liderazgo" (Ibídem: 143-44).

Por último, está la función de las estructuras simbólicas que acompañan las prácticas políticas del MAS. Los autores señalan que este movimiento político, "es ante todo 'un sistema de signos' que codifica la realidad política y desestabiliza las certezas y creencias colectivas instaladas por los adversarios para instalar a su vez un nuevo régimen de significación. Uno de los dispositivos simbólicos importantes es la demarcación de las fronteras políticas. En esa perspectiva, el MAS ha producido y gestionado diversas oposiciones y clasificaciones políticas: imperialismo/nación, colonialismo interno/pueblos indígenas originarios, etc.". El MAS, continúan, "con una transposición de diversos elementos que convergen hacia su propia y original ideología, ha elaborado un bricolaje de significaciones que se han traducido en símbolos más densos y trascendentes. Esta predisposición a apropiarse de componentes tan heterogéneos entre sí -Túpac Katari, El-Che Guevara, Marcelo Quiroga Santa Cruz, entre otros-, ha permitido la adhesión de simpatizantes con historias de vida muy diversas las unas de las otras. Estos símbolos han sido exteriorizados a través de una dramaturgia, una puesta en escena que los ha vuelto eficaces en la interpelación" (: 144-45). Toda esta

parafernalia esta anclada en los imaginarios indígenas y en sus dispositivos rituales, de tal manera que encajan en las mentalidades de la población boliviana, especialmente en los segmentos indígenas y campesinos y también, añadimos nosotros, en los contingentes de inmigrantes rurales que habitan en los centros urbanos².

Ahora bien, si estos fueron los elementos que manejados con habilidad le permitieron al MAS tomar el poder en el país, ¿cómo se los utilizó para gobernarlo? En otras palabras, ¿cómo influyeron dichos elementos en el diseño del proyecto estatal del MAS, cuya síntesis a nuestro juicio es su proyecto de Constitución? Responder a esta pregunta en su totalidad es sin duda una tarea compleja, por lo cual exploraremos el tema refiriéndonos tan solo a la cuestión indígena. Nuestra hipótesis es que el MAS manipuló el tema indígena en la redacción del proyecto constitucional, para intentar legitimar con argumentos etnohistóricos tanto el estatus social como las demandas de acceso a la tierra y a los recursos naturales formuladas por sus bases sindicales campesinas³.

- 2 Los intensos procesos migratorios hacia los centros urbanos están produciendo fenómenos de búsqueda y elaboración de nuevas identidades entre los inmigrantes, en un intento de estos grupos por ubicarse en las cambiantes estructuras sociales. Es en este sentido que Komadina y Geoffrey resaltan el carácter instrumental más que esencial que da sustento a estas nuevas identidades cuando afirman que, "a lo largo del trabajo se ha enfatizado en que las identidades no son realidades inmutables, porque resignifican su contenido en función del interlocutor y del contexto: son relacionales y estratégicas" (: 145).
- 3 Laserna (2007) considera que en el gobierno del MAS conviven tres tendencias: el indigenismo, el estatismo y el populismo, articulados por el nacionalismo como referencia común y por el liderazgo unificador del presidente Morales. Cree también que el MAS se encuentra aún en una fase de conquista del poder, en la que la Asamblea Constituyente cumple el papel de instrumento para definir su proyecto estatal y para desarticular a la oposición.

En este artículo analizaremos entonces el nivel de importancia y el carácter de la "cuestión indígena" en el proyecto constitucional del MAS, abordando la temática tanto desde una perspectiva histórica como sociológica. ¿Por qué "lo indígena" es tan importante en el proyecto del MAS? ¿Cómo están definidos los indígenas? ¿Por qué los campesinos del MAS infiltraron en su proyecto constitucional los principios históricos del movimiento indígena? ¿Cómo están definidos los campesinos? ¿Quiénes quedaron fuera del proyecto? ¿Se ha diseñado un proyecto de nación de largo aliento o más bien resaltan las tensiones coyunturales de poder al interior del MAS? ¿Los intereses indígenas y campesinos son complementarios o antagonicos? ¿Son los indígenas o los campesinos los beneficiarios finales de este proyecto? Esta presencia tan fuerte de indígenas y campesinos, ¿fortalece o debilita el proyecto estatal del MAS?

El proceso de resignificación de la historia nacional.

En la década de los años setenta, Nathan Wachtel (1977) publicó una obra clásica de la etnohistoria andina intitulándola sugestivamente como "la visión de los vencidos". Este trabajo pionero alentaba el estudio de la historia andina vista desde la perspectiva indígena, la que a su juicio fue abatida por la conquista española. Jóvenes intelectuales inmigrantes a la ciudad de La Paz desde las áreas rurales aymara hablantes del altiplano hicieron suya esta tesis y la ampliaron al campo político, afirmando que los indígenas estaban en nuestro país "oprimidos pero no vencidos" y se dieron a la tarea de escarbar sus raíces históricas con el fin de reconstruir su identidad y participar como indígenas en la lucha política⁴.

4 La obra emblemática de Silvia Rivera (1984) inspiró a una generación de historiadores en la tarea de consolidar el proceso de etnogénesis de la identidad

Con la caída del muro de Berlín culminó el desprestigio del marxismo y del concepto de la lucha de clases como herramienta para el análisis histórico, siendo reemplazado por otras herramientas de carácter más relativo como son la etnia y la cultura. El peligro de emplear estas herramientas teóricas es su "antiuniversalismo", nos dice Eric Hobsbawm (1996), porque sus argumentos desembocan simplemente en: "Mi verdad es tan válida como la tuya, independientemente de los hechos". La historia se vuelve relativa, no se acepta la existencia de una realidad objetiva, no hay conceptos universales y, por tanto, somos incapaces de superar los límites del lenguaje; a la historia se la instrumentaliza con fines políticos⁵.

El "Preámbulo" del proyecto constitucional del MAS es una muestra del uso de la historia con fines políticos, porque en media página define su posición partidaria sobre lo que en su criterio ideológico aconteció en cinco siglos de nuestra historia colonial, republicana y contemporánea. Su punto de vista anula el tiempo histórico entre una era precolonial socialmente justa y una etapa colonial que se arrastra

"Aymara" en Bolivia. En general, fue a partir de este periodo que surgieron varias identidades poscoloniales en el país, asociadas normalmente con el idioma nativo al que se adscriben sus adherentes, como por ejemplo, las identidades "Quechua", "Guarani", etc.

5 "Ese antiuniversalismo seduce naturalmente a la historia de los grupos identitarios en sus diferentes formas, para la cual el objeto esencial de la historia no es lo que ocurrió, sino en qué afecta eso que ocurrió a los miembros de un grupo particular. De manera general, lo que cuenta para este tipo de historia no es la explicación racional, sino la 'significación'; no lo que ocurrió, sino cómo experimentan lo ocurrido los miembros de una colectividad que se define por oposición a las demás en términos de religión, de etnia, de nación, de sexo, de modo de vida o de otras características" (Hobsbawm 1996, extracto citado en el semanario Nueva Crónica (La Paz), No. 7, del 10 al 23 de enero 2008, pag. 14).

hasta el presente impregnada de injusticias. En consecuencia, de esta anulación de la historia se deriva el rol del MAS y de sus ideólogos como el de los promotores del cambio; el proyecto constitucional se convierte en la tabla rasa sobre la cual se empieza a escribir la historia de Bolivia. Se mencionan los eventos pero se borran los actores. Se esfuman, por ejemplo, los caciques que pelearon por sus tierras comunales y por mantener sus estructuras de poder indígena frente al Estado colonial y al republicano. Se anula la presencia de los caudillos regionales que en las tierras de Tarija, Cochabamba, La Paz y Santa Cruz, minaron el poder español y soñaron con una patria libre y soberana. Se desvanecen también los obreros, los maestros, los campesinos, los universitarios, los industriales, que debatieron sobre el diseño de modelos sociales y estatales más inclusivos y que aplicaron sus energías a la transformación productiva material y espiritual en busca de construir una nación para sus hijos. Se borra, en fin, la memoria colectiva de una gran parte de la población del país, limitándose los autores al concluir este preámbulo a rendir homenaje "a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia".

Lo indígena y lo campesino en el proyecto constitucional

En el Capítulo Cuarto del proyecto de CPE del MAS se define que: "Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española" (Artículo 30, Parágrafo I).

De una manera artificiosa, en este artículo se pretende fabricar una genealogía histórica de origen precolonial para dos categorías

diferentes que se construyeron a lo largo de la colonia (indígenas originarios) y durante la república (campesinos).

El diseño del modelo estatal colonial lo realizó el virrey Francisco de Toledo en el siglo XVI y su lógica estaba basada en la segregación social y espacial de dos poblaciones, cuyas identidades fueron inventadas por el Estado colonial. Por un lado, a la población multiétnica (Collas, Lupacas, Pacajes, Carangas, Soras, etc.) y multilingüe (Puquina, Uru, Aymara, etc.) de nativos andinos se le asignó nuevos territorios o "reducciones", espacios donde ellos debían habitar y reproducirse bajo la nueva e impuesta identidad colectiva de "indios originarios". Por otro lado, a la población también multiétnica y multilingüe (Catalanes, Vascos, Castellanos, Gallegos, etc.) de colonizadores ibéricos, se le otorgó territorios fuera de las reducciones indígenas y se le asignó la identidad colectiva de "españoles". Para vincularse con ambos grupos sociales el Estado colonial les diseñó un conjunto separado de derechos y de obligaciones, que los constituyó de hecho en dos "repúblicas" diferenciadas.

Uno de los derechos diferenciados más importantes fue el del acceso al territorio, que en el caso de los indios originarios se amparó en títulos de posesión común, mientras que los españoles los adquirían mediante títulos de propiedad individual. Los indios de las reducciones, en consecuencia, no podían disponer ni individual ni colectivamente de sus territorios, quedando entonces fuera del mercado como una suerte de áreas reservadas donde se reprodujeron las culturas andinas hasta finales del siglo XIX republicano. En estos territorios comunales se configuraron y se desarrollaron en el tiempo estructuras de poder internas con un alto grado de autonomía frente al poder central del Estado. El rol ambivalente de los curacas como intermediarios de poder entre la sociedad indígena y española fue siempre crucial para el funcionamiento del Estado colonial y también del republicano y de

ahí es que surgió una cultura política de negociación entre los poderes estatales y comunales en Bolivia. Las autoridades étnicas indígenas gozaron siempre de una alta legitimidad entre sus miembros y comprendemos que es esta autoridad legítima (no exenta de autoritarismo en los vaivenes de la historia) la que ahora reivindican los movimientos indianistas del altiplano para construir una relación más simétrica entre la autoridad estatal y la comunal, apelando a esta larga historia de interrelación política.

La base territorial de estas comunidades indígenas, sin embargo, fue permanentemente erosionada a lo largo del período colonial y republicano, tanto por los hacendados españoles, criollos y mestizos como en muchos casos por los miembros de las dinastías cacicales. A fines del siglo XIX y principios del XX, con el auge de la minería de la plata y del estaño, las tierras del altiplano se revalorizaron porque creció su importancia agrícola ante el incremento de la demanda de alimentos y de materias primas en los mercados mineros y en los centros urbanos. Desde el Estado, entonces, se propició la expansión de las fronteras agrarias hacia territorios indígenas en una puesta en práctica de las ideas modernistas del capitalismo mundial, produciéndose en consecuencia un despojo masivo impuesto por métodos violentos que dio lugar a la expansión de las haciendas privadas a costa de las tierras comunales.

Las doctrinas nacionalistas, marxistas e indigenistas de principios del siglo XX contribuyeron a erosionar también la integridad cultural y política de las entidades comunales. En el primer caso, porque la idea de un Estado nacional moderno se basaba en el criterio de homogeneidad educativa que tendía a convertir al indio en ciudadano. La educación indígena pasó a manos del Estado y los profesores rurales fueron los agentes de este proceso de modernización que muchos

miembros de las comunidades lo interpretaron no solo como una intromisión a sus espacios culturales, sino también como un intento calculado para lograr su destrucción⁶. En el segundo caso, porque el Estado nacional a partir de la revolución de 1952 creó estructuras de representación que desplazaron a las autoridades étnicas comunales y devaluaron sus estructuras internas de poder comunal. Los dirigentes sindicales campesinos de la posrevolución sobrepusieron su autoridad a la de los curacas, quienes vieron relegada su importancia política ante el Estado o, en su defecto, se insertaron en la estructura sindical debilitando al movimiento indígena. Ambos fueron los argumentos básicos alrededor de los cuales se construyó la interpelación étnica a las políticas nacionalistas, dando lugar al nacimiento del indianismo en la década de 1980 como una doctrina poscolonial y a la organización de sus instrumentos políticos que propugnan la participación de los indígenas del altiplano en la política y en la sociedad bajo la identidad étnica "Aymara" contemporáneamente construida.

Pero, esta experiencia estatal de largo plazo que acabamos de describir corresponde a la historia de las sociedades del altiplano y no se la puede equiparar mecánicamente a la experiencia adquirida en otras zonas, como los valles interandinos, la amazonía y los llanos orientales, sin incurrir en una colonización de la historia nacional o en un maniqueísmo político preconcebido.

La expansión incaica al Collasuyu (la zona andina del Alto Perú colonial o la Bolivia republicana) propició el establecimiento de fuertes

6 Larson (2002). La experiencia del núcleo escolar de Warisata es interesante, porque sugería poner en manos de los mismos indígenas este proceso educativo que los transformaba en ciudadanos, Pérez (1992).

lazos de alianza entre las elites de la etnia Inca establecida en el Cuzco y las elites de las etnias altiplánicas. Estas alianzas, no exentas de tensiones, servían para negociar el uso de la fuerza de trabajo de la gente del altiplano la que durante el régimen de Wayna Capac, por ejemplo, fue destinada a engrosar las filas de su ejército conquistador de Quito (actual Ecuador), a servir en las guarniciones de las fronteras con el Oriente y a cultivar maíz en los valles interandinos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija. Estas poblaciones aymara parlantes del altiplano se desplazaban a esas áreas periféricas en calidad de *mitimaes* estatales a cumplir sus turnos rotatorios de trabajo (*mitas*), junto a pequeños grupos de *yanaconas* quechua parlantes que eran los sirvientes de las elites cuzqueñas⁷.

La política toledana de redistribuir territorios y establecer reducciones para concentrar a la población nativa, no solo modificó la geografía social en los Andes sino que también inmovilizó a las poblaciones multiétnicas de *mitimaes* en los valles interandinos, donde las nuevas comunidades de indios originarios se fundaron sobre la base de poblaciones étnicamente heterogéneas⁸. Esta diáspora cultural abrió espacios que permitieron la penetración temprana del Estado colonial en las estructuras de poder internas de estas comunidades indígenas periféricas. Los funcionarios coloniales, por ejemplo, eligieron desde sus inicios a las autoridades étnicas de estas reducciones provocando rupturas internas que debilitaron sus estructuras de poder y que a la

7 Ver Wachtel (1981) y Larson (1992).

8 La población de indios originarios de la reducción de Tiquipaya en el Valle Bajo de Cochabamba, por ejemplo, estaba compuesta el momento de su fundación en 1573 por miembros de 15 ayllus distintos procedentes de varios grupos étnicos del altiplano, ver Gordillo y del Río (1993).

larga individualizaron el comportamiento de sus miembros relajando la autoridad política de los curacas. Para fines del período colonial, en consecuencia, estas eran comunidades solo de nombre ya que en la práctica eran agrupaciones familiares fuertemente orientadas al mercado.

Este proceso de individualización fue reforzado por la presencia temprana en los valles de poderosos propietarios de haciendas y por los intensos flujos migratorios que hacían circular poblaciones e ideas innovadoras en estas regiones. En el primer caso, porque las comunidades indígenas y las haciendas competían por el mercado potosino de alimentos y materias primas, en medio de un intercambio negociado y permanente de capitales y fuerza de trabajo entre ellas, proceso que acentuó las mentalidades mercantiles de esta población. En el otro caso, porque la política colonial de considerar como "mestizo" al producto biológico de la mezcla entre indios y españoles y de eximirlos de las obligaciones del tributo y de la mita a las minas potosinas, ocasionó un éxodo de las poblaciones de indios originarios a los valles que estuvo acompañado por un traspaso a la identidad de mestizo. Estas poblaciones itinerantes de mestizos culturales trabajaban en los territorios comunitarios y en las haciendas como sirvientes o peones, pero se insertaban también al mercado individualmente negociando los excedentes de maíz, comerciando con las harinas, fabricando chicha y tejiendo tocuyo⁹.

9 La iglesia controlaba el tema étnico vía los registros parroquiales, en la colonia las fronteras étnicas se fueron debilitando y eran constantemente franqueadas mediante diferentes estrategias como el cambio de la vestimenta y la adopción del quechua en vez del aymara en los valles. Ver Gordillo y Jackson (1987) y Gordillo (1997).

Estos grupos sociales adquirieron el estatus de campesinos recién a fines del siglo XIX, y fue curiosamente a través de la aplicación de una ley liberal de exvinculación de los lazos comunitarios en las antiguas reducciones de raigambre colonial. Esta ley cuya aplicación causó resistencia entre los pobladores de las comunidades del altiplano fue aceptada sin problemas en los valles y al aplicarla no solo se distribuyeron parcelas con sus títulos de propiedad individual a los antiguos indios originarios, sino que gran parte de las tierras sobrantes que fueron puestas en remate cayeron en manos de los sectores populares también individualizadas en parcelas. Estos piqueros y los colonos de las haciendas vallunas lograron articularse políticamente a mediados del siglo XX a través de los sindicatos agrarios que fueron fortalecidos durante el régimen populista de 1952, logrando ocupar de facto las tierras de los hacendados para luego distribuirlas entre sus afiliados.

En este proceso revolucionario de acceso a la tierra participaron varios actores que se aglutinaron alrededor de ideas nacionalistas e indigenistas y que coincidían en algunos criterios políticos básicos como, por ejemplo, el establecimiento de un fuerte Estado central, una educación universal que incorpore al campesino a la sociedad nacional, un sindicalismo agrario que sea el mecanismo de la relación entre el campesino y el Estado, una economía rural campesina que desplace a la oligarquía terrateniente, y otros. Intelectuales, proletarios y políticos urbanos que asesoraron a los campesinos para plantear sus demandas, sindicalistas mineros que aportaron con ideas políticas y organizativas, maestros rurales que adoctrinaron a las flamantes generaciones campesinas, fueron los que rodearon a las primeras cohortes de dirigentes campesinos restándoles autonomía -si no subordinándolos- a las políticas del Estado central. Y es en este punto, precisamente, donde indígenas y campesinos no coinciden en sus visiones políticas, ya que los unos reivindican su autonomía frente al Estado y plantean

una relación simétrica de poder con él, mientras los otros intentan insertarse a las estructuras de poder central y formar parte de ellas¹⁰.

Las estribaciones de la cordillera Oriental de los Andes significaron una frontera natural a la expansión de las sociedades y economías asentadas en el Occidente de nuestro país casi hasta principios del siglo XX. En este sentido, en los extensos territorios de los actuales departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija el problema central para su integración a la nación no fue tanto la disponibilidad de tierras productivas, como la escasez de fuerza de trabajo y la falta de vías de comunicación a los centros urbanos y mineros de la zona andina. Los indígenas originarios de estas zonas transitaban antes del período colonial por extensos territorios en virtud a sus hábitos nómadas pero tenían una débil experiencia estatal, eran más cazadores y recolectores que agricultores. Algunas órdenes religiosas coloniales y luego republicanas establecieron misiones para concentrar a la población nativa con el fin de adoctrinarla y protegerla de un mercado laboral que casi llegó a exterminarla¹¹.

La apertura del Oriente y su paulatina incorporación a los mercados andinos se inició en el siglo XX y se aceleró mediante la aplicación de las políticas del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en 1952. La idea era crear una burguesía agro-industrial nacional

10 En Gordillo (2000) se explora la cultura política campesina en los valles de Cochabamba y se discute la interpretación indianista de los conflictos entre campesinos que se dieron en la posrevolución de 1952. En ese mismo período se confrontaron campesinos con indígenas en el altiplano, Albó (1979), mientras que en Chuquisaca y en Tarija se enfrentaban campesinos y hacendados, quienes a diferencia de Cochabamba no perdieron su poder con la revolución, Healy (1984).

11 Ver García (2006) y Còmbes (2005), entre otros.

que surtiera algunos productos básicos de la canasta familiar y que los exportara con valor agregado, para tratar así de equilibrar el carácter monoprodutor minero de nuestra economía. El Estado transfirió capitales y titularizó las tierras de estos nuevos empresarios agrarios, trasladó colonizadores y les otorgó tierras, y se reconoció para los departamentos productores de petróleo una regalía que financiara su desarrollo regional. El éxito de esas políticas se manifiesta en el despegue económico de Santa Cruz y en el gran desarrollo urbano de su capital, lo que fortaleció el poder de una elite regional conformada por una red de familias locales fuertemente penetradas por inmigrantes nacionales y extranjeros. Esta elite ha logrado controlar la producción agraria e industrial, las finanzas y el comercio, y ha creado una simbología de poder que se manifiesta políticamente a través de sus organizaciones cívicas, constituyéndose en una clase dominante hegemónica cuyo objetivo principal es la reivindicación de un régimen de autonomía departamental frente al Estado central (Prado et.al. 2007).

La Nueva Política Económica (NPE) implantada por el Estado en 1985 liberalizó la economía, privatizó a las empresas públicas y relocalizó a los trabajadores mineros de la zona andina, lo que causó intensos flujos migratorios y una gran presión sobre las tierras y los recursos naturales del Oriente. El trópico cochabambino, por ejemplo, fue prácticamente tomado por colonizadores desplazados de los Andes que se dedicaron al cultivo de la hoja de coca, asentándose de facto en núcleos de parcelas familiares bajo un régimen sindical vertical y autoritario que los representa ante el Estado nacional. Aparte de los colonizadores, sin embargo, surgieron también presiones de los indígenas orientales que reivindicaban sus identidades culturales y sus territorios amparados en pretendidos derechos ancestrales, corriente de opinión que fue amplificada por la conmemoración de los 500 años de la implantación del colonialismo europeo en América.

En resumen, lejos de ser solo los indígenas y los hacendados los únicos dos actores en la disputa por la tierra en Bolivia, como pretenden mostrar los ideólogos del MAS y como esta reflejado en su proyecto constitucional, son por lo menos cuatro los actores que han labrado históricamente su presencia en esta pugna de poder. Además, cada uno de ellos mantiene sus propios intereses en líneas que no son naturalmente complementarias y, más bien, en ciertos aspectos parecen altamente antagónicas. Los indígenas del altiplano y del Oriente, por ejemplo, pese a tener en común una historia larga que legitima sus aspiraciones al igual que su sentido comunitario, políticamente mantienen diferencias en relación al tema de cómo relacionarse con el Estado nacional. Los unos se sitúan a una prudente distancia del Estado, reivindican un mismo nivel en sus relaciones y acentúan la profundidad histórica de su experiencia estatal. Mientras los otros, se acercan más al Estado nacional, reconocen un grado de asimetría en el nivel de sus relaciones y aceptan que su experiencia estatal fue construida junto al Estado colonial y republicano.

Los campesinos y los hacendados, en cambio, tienen en común su fuerte orientación al mercado, una lógica de búsqueda del beneficio individual y un acentuado sentido corporativo frente al Estado. En realidad, ambos han nacido y se han fortalecido como clientes del Estado, calidad esta que imprime a su cultura política una capacidad aguda de maniobra que suelen aplicarla mediante mecanismos de presión real, ideológica, o simbólica. Lo que los separa, sin embargo, es su competencia por el acceso y control sobre la tierra y los recursos naturales, conflicto que fue históricamente planteado y parcialmente resuelto en la zona andina con la reforma agraria de 1953. Reforma esa que, paradójicamente, abrió un nuevo escenario en el Oriente donde sus descendientes ahora llamados colonizadores y empresarios agrarios (latifundistas) desempolvan viejos rencores para dirimir sus intereses.

¿Contrato social o dispositivo de poder?

En el mismo Artículo 30, Parágrafo II, del proyecto de Constitución del MAS se listan los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos que enfatizan una supuesta identidad común derivada de sus culturas milenarias. En realidad, el proyecto del MAS lo que intenta es camuflar a los campesinos entre los pueblos indígenas, aprovechando para ello de la legitimidad que las demandas indígenas gozan por sus antecedentes históricos.

Más aún, como veremos a continuación, el proyecto constitucional del MAS introduce mecanismos de poder orientados hacia los sectores campesinos que terminan por anular cualquier posibilidad de que este proyecto constitucional tenga el carácter de un contrato social que equilibre los intereses de los actores nacionales y, más bien, lo convierte en un dispositivo de poder que tiene el propósito de encumbrar social y económicamente a sus bases campesinas.

Los numerales 4 y 6, por ejemplo, determinan el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos: "A la libre determinación y territorialidad" y "A la titulación colectiva de tierras y territorios", respectivamente.

El ejercicio del derecho de la libre determinación esta garantizado en la jurisdicción indígena originaria campesina por la competencia que se otorga a sus autoridades para aplicar "sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios" (Art. 191). Sus fallos son inapelables, "La jurisdicción indígena originaria campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará sus

resoluciones en forma directa" (Art. 192) y de obligado cumplimiento, "Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina" (Art. 193).

En otras palabras, cualquier agrupación de personas que alegue compartir valores como la lengua, vestimenta, creencias, color de la piel, o normas y procedimientos, como tienen los sindicatos campesinos, por ejemplo, podrá no solo acceder al disfrute de los recursos naturales sin que autoridad ordinaria o agroambiental alguna lo controle, sino que tendrá la facultad de elevar sus valores y normas de supuesto origen ancestral a la calidad de un derecho positivo. Esto significa que cualquiera que fuese el número de etnias reconocidas por el Estado por su origen histórico, a ellas habrá que añadir las innumerables "comunidades campesinas" que sin duda surgirán por doquier para poder disfrutar los recursos naturales de su entorno bajo sus propias leyes.

El instrumento político será la autonomía indígena originaria campesina definida como, "la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias" (Art. 290). En tanto que el sustento geográfico de estas jurisdicciones autónomas, "se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y la ley" (Art. 291).

La determinación de los límites de los "territorios ancestrales" de los pueblos indígenas se torna de por sí muy difícil e intrincada,

dada la magnitud de los derechos acumulados en cinco siglos de historia colonial y republicana, lo cual sin duda causará conflictos sociales complejos para ser resueltos. A esto se añade que algunos pueblos indígenas reivindican tierras en diferentes pisos ecológicos o en archipiélagos territoriales que aparentemente fueron ocupados por sus ancestros. Pero, si a ello sumamos el alegato de los campesinos de tener el mismo tipo de derechos territoriales de orden histórico, a sabiendas o en conocimiento pleno de que estos grupos de agricultores están en realidad conformados por individuos cuyos ancestros migraron a las tierras que ahora ocupan, podemos prever que los conflictos serán aún más complicados. En síntesis, tratar de aplicar este proyecto de reingeniería territorial es como destapar la caja de Pandora, porque además los criterios de demarcación nacen de las normas y procedimientos que diseñan los mismos interesados en contraposición con los derechos que puedan alegar los perjudicados, a los que este proyecto deja absolutamente indefensos.

Delimitados los territorios y organizados los "pueblos indígenas" y las "comunidades campesinas" en jurisdicciones autónomas, el proyecto prevé que sus tierras se titularán colectivamente. Este artificio, como vimos, ya fue utilizado el siglo XVI por el virrey Toledo para diferenciar en la sociedad (indios originarios/españoles) y en el espacio (tierras comunitarias/tierras privadas) a grupos de personas con diferentes derechos y obligaciones. Este sistema de apartheid, por un lado, solo funciona cuando alguna autoridad o institución se encarga de clasificar y registrar a unos y otros para que ambos se relacionen diferenciadamente con el Estado, lo que nos permite vislumbrar la futura conformación de una poderosa red de autoridades o intermediarios étnicos vinculados políticamente a un líder nacional. Pero, por otro lado, nos permite vislumbrar también la dependencia financiera de dichas unidades de producción comunitaria

del presupuesto estatal, ya que por principio no funcionarán bajo un régimen de inversión privada.

Los numerales 15, 16 y 17 les otorgan a indígenas y campesinos los derechos "a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan". "A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios". Y, "a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio".

Aquellos habitantes de Bolivia que se adscriban a las identidades de indígena originario o de campesino, entonces, no solo podrán usar de acuerdo a sus propias normas el territorio en el que viven, sino que podrán gozar de sus frutos y disponer de sus recursos naturales, tanto de los renovables como de los no renovables. Ser o transformarse en indígena o campesino, bajo estas condiciones, será entonces conveniente y además rentable. ¿Para qué esforzarme en estudiar, invertir o trabajar individualmente, si me basta con ser reconocido como miembro de un pueblo indígena o de una comunidad campesina para usufructuar las rentas, por ejemplo, del agua de un lago que venderé a la ciudad más cercana o del gas por cuya explotación recibiré un ingreso monetario? Las mentalidades rentistas de los sectores corporativos que existen en Bolivia, cuya raigambre histórica y vigencia contemporánea ya fue advertida por algunos autores como una de las causas del retraso de nuestra economía, sin duda que serán potenciadas con este proyecto estatal del MAS¹².

12 Ver Laserna, Gordillo y Komadina (2006).

Pero, ¿qué ocurrirá con aquellos habitantes de Bolivia que no deseen o no se les permita adscribirse a las identidades de indígena originario o de campesino? En otras palabras, ¿cuál será el estatus social, económico y político de los Otros? El proyecto estatal del MAS ni siquiera define a los otros por exclusión, sino que simple y llanamente no los considera, no existen, es un conjunto vacío. La excesiva importancia que se le asigna a la cuestión indígena en el proyecto estatal del MAS denota su preocupación coyuntural por legitimar un proyecto de poder campesino por la vía de la manipulación de las demandas indígenas. El que indígenas y campesinos sean considerados como los hijos predilectos del régimen, lo aliena de los intereses de aquellos sectores sociales urbanos que están organizados en corporaciones y peor aún de los que no lo están. Obreros, maestros, empresarios, universitarios, comerciantes, transportistas, gremialistas y otros se convierten en el proyecto en ciudadanos de segunda categoría porque el grado de rendimiento de su trabajo individual y colectivo estará regulado por las rentas de los recursos naturales que controlan los indígenas y los campesinos. En resumen, si los proyectos modernizadores subordinaron el campo a la ciudad en un intento por utilizar la tecnología y el conocimiento urbanos como las herramientas del progreso, el proyecto posmoderno del MAS hace exactamente lo contrario al subordinar la ciudad al campo, puesto que ello implica basar el rendimiento de la economía en las rentas de los recursos naturales. El proyecto estatal del MAS nos devuelve, en síntesis, a las condiciones que imperaban durante la era precapitalista.

Conclusiones.

El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado presentado en diciembre de 2007 por la Asamblea Constituyente puede

ser considerado como el proyecto estatal del Movimiento al Socialismo, puesto que fue elaborado y aprobado sin la participación de los asambleístas opositores al actual régimen de gobierno.

En consecuencia, este proyecto constitucional lejos de constituirse en un contrato social que equilibre los intereses nacionales, se convierte más bien en un dispositivo de poder orientado a encumbrar a los sectores campesinos que son la base del sustento político del régimen del MAS. De ahí que la cuestión indígena en el proyecto constitucional este sobredimensionada y que los campesinos hayan insertado en su texto los fundamentos históricos del movimiento indígena para legitimar sus propias demandas. En realidad, cuando los ideólogos del MAS acuñan de manera artificiosa el concepto de "indígenas originarios campesinos" lo que hacen es manipular las reivindicaciones históricas de los indígenas en favor de los intereses campesinos.

Para ello se busca anular el tiempo histórico que media entre una etapa precolonial y la actualidad, vaciando de contenido las luchas de otros actores diferentes a los indígenas y campesinos. Bajo esas circunstancias, solo estos actores sociales aparecen como los que promueven un cambio social que debe ser escrito en una tabla rasa constitucional. Esta estrategia reduce finalmente nuestra historia de largo plazo a la confrontación aparentemente vigente de la lucha por el poder entre los indígenas y los no indígenas.

Por detrás de este escenario montado por los campesinos está diseñado en el proyecto del MAS una estrategia de concentración del poder económico, social y político, por la vía del control de la tierra y de los recursos naturales. Con el pretexto de la existencia de normas y valores culturales milenarios que legitimarían las identidades de los

indígenas originarios campesinos, estos estarían facultados legalmente a convertir dichas normas y valores en un sistema de derechos positivos a través de los cuales accederían y también controlarían los recursos naturales, beneficiándose de sus rentas. Este proyecto excluye a quienes no desean o no pueden identificarse como indígenas o campesinos, los que en la práctica conformarían un grupo social de ciudadanos de segundo orden.

Finalmente, el proyecto estatal del MAS subordina la ciudad al campo porque el rendimiento de la economía nacional en su conjunto dependería de las rentas de los recursos naturales que estarían controladas por los indígenas y los campesinos. Con la aplicación de este proyecto el país retornaría a la era precapitalista.

BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier
1979 *Achacachi: Medio siglo de luchas campesinas*. La Paz: CIPCA.
- Còmbes, Isabelle
2005 *Etnohistorias del Isoso. Chanés y Chiriguano en el Chaco boliviano, siglos XVI-XX*. La Paz: IFEA/PIEB.
- García, Pilar
2006 *Yo soy libre, no soy indio, soy guarayo. Para una historia de guarayos, 1770-1948*. Lima: IFEA/PIEB.
- Gordillo, José M.
1997 "La región de Cochabamba desde una perspectiva ilustrada". *Decursos II* (4): 59-72.
2000 *Campesinos revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964*. La Paz: Plural.
- Gordillo, José M. y Robert H. Jackson
1987 "Mestizaje y proceso de parcelización en la estructura agraria de Cochabamba. El caso de Sipe Sipe en los siglos XVIII y XIX". *HISLA* (10): 15-37.
- Gordillo, José M. y Mercedes del Río
1993 *La visita de Tiquipaya (1573). Análisis etno-demográfico de un padrón toledano*. Cochabamba: UMSS/ODEC/FRE.
- Healy, Kevin.
1984 *Caciques y patronos. Una experiencia de desarrollo rural en el sur de Bolivia*. La Paz: CERES.

- Hobsbawm, Eric
1996 *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Komadina, Jorge y Celine Geffroy
2007 *El poder del movimiento político. Estrategias, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: PIEB.
- Larson, Brooke
1992 *Colonialismo y transformación agraria en Bolivia. Cochabamba, 1550-1900*. La Paz: CERES/HISBOL.
2002 *Indígenas, elites y estado en la formación de las repúblicas andinas*. Lima: IEP
- Laserna, Roberto
2007 "El caudillismo fragmentado". *NUEVA SOCIEDAD* No. 209, mayo-junio de 2007, ISSN: 0251-3552, www.nuso.org.
- Laserna, Roberto, José M. Gordillo y Jorge Komadina
2006 *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- Pérez, Elizardo
1992 *Warisata. La Escuela-Ayllu*. La Paz: HISBOL/CERES.
- Prado, Fernando, Susana Seleme y Claudia Peña
2007 *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz: El País/Cordaid/Cedure
- 1984 *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado Aymara y Quechua, 1900-1980*. La Paz: HISBOL/CSUTCB.
- Wachtel, Nathan
1977 *The Vision of the Vanquished. The Spanish Conquest of Peru Through Indian Eyes, 1530-1570*. Sussex: Harvester Press.

- 1981 "Los mitimas del valle de Cochabamba: La política de colonización de Wayna Capac". *Historia Boliviana* 1 (1): 21-57.