

REFLEXIÓN CRÍTICA A LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO



Konrad
Adenauer
Stiftung





REFLEXIÓN CRÍTICA
A LA NUEVA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL ESTADO

© 2009 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Prefacio

Susanne Käss

Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Prólogo

Iván Velásquez Castellanos

Coordinador de Programa para Bolivia

Fundación Konrad Adenauer

Autores

Franco Gamboa Rocabado

Juan Cristóbal Urioste

Iván Velásquez Castellanos

Manfredo R. Bravo Chávez

Carlos H. Cordero Carraffa

Jorge Lazarte R.

Eduardo Rodríguez Veltzé

Jimena Costa Benavides

José Luis Exeni R.

Roger Cortéz Hurtado

Marcelo Varnoux Garay

Vladimir Ameller Terrazas

Franz Xavier Barrios Suvelza

Marcelo Varnoux Garay

Carlos Derpic Salazar

Rubén Ferrufino G.

Editores Responsables

Susanne Käss

Iván Velásquez Castellanos

Revisión y corrección

Germán Molina Díaz

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia

Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591-2) 2786910 2786478 2784085 2125577

Fax: (+591-2) 2786831

Casilla No 9284

La Paz - Bolivia

E mail: info.bolivia@kas.de

Página Web: www.kas.de/bolivien

D.L.

4-1-2150-09

Impresión

Editora Presencia

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Acrónimos y Abreviaciones

AAI	Alianza Andrés Ibáñez
AC	Asamblea Constituyente
ADN	Acción Democrática Nacionalista
ADs	Autonomías Departamentales
AIOCs	Autonomía Indígena Originario y Campesina
AMs	Autonomías Municipales
APB	Autonomía Para Bolivia
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ARs	Autonomías Regionales
Art., art., arts	Artículo, Artículos
AS	Alianza Social
ASP	Alianza Social Patriótica
AYRA	Movimiento AYRA (Significa “Alma” en Aymara)
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CD	Circunscripciones Departamentales
CDE	Corte Departamental Electoral
CI	Cooperación Internacional
CIDOB	Central Indígena del Oriente Boliviano
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
COB	Central Obrera Boliviana
CONDEPA	Conciencia de Patria

CONAMAQ	Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo
CN	Concertación Nacional
CNE	Corte Nacional Electoral
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPEMB	Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni
CS	Control Social
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CV	Comités de Vigilancia
DFID	Department For International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional - Reino Unido)
FFAA.	Fuerzas Armadas
FMCBBS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
HICP	Heavily Indebted Poor Countries Paises pobres altamente endeudados
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IDL	Instituto de Defensa Legal del Perú
IOCs	Indígena Originario Campesino
LPP	Ley de Participación Popular

MAS	Movimiento Al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MCSFA	Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MIR-NM	Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría
MOP	Movimiento Originario Popular
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MNR-A3	Movimiento Nacionalista Revolucionario A3
MST	Movimiento Sin Tierra de Bolivia
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
NFR	Nueva Fuerza Republicana
NyPIOC	Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesino
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMP	Organizaciones de Mediación Política
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
Pp., Pág., pp. Págs.	Página, Páginas
POA	Plan Operativo Anual
PODEMOS	Poder Democrático y Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REPAC	Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente

RET	Régimen Electoral Transitorio
SAFCO	Sistema de Administración y Control Gubernamental
TC	Tribunal Constitucional
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
UN	Unidad Nacional
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Prefacio

El objetivo principal de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia es el apoyo al proceso democrático y el fortalecimiento del Estado de Derecho. En este sentido, el análisis y la “Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado” es de suma importancia, teniendo en cuenta que una vez instalada la Asamblea Legislativa Plurinacional, una de sus primeras tareas será la implementación de la Nueva Constitución.

El 25 de enero de 2009 fue aprobada la Nueva Constitución Política del Estado en el primer Referéndum Constitucional en la historia de Bolivia. Su contenido es el resultado de un proceso histórico, muy particular y único. El 6 de agosto del 2006 se inauguró la primera Asamblea Constituyente de Bolivia con una amplia participación de diferentes grupos sociales muchos de los cuales fueron históricamente excluidos de las decisiones políticas del país. Los ciudadanos bolivianos esperaban con mucho entusiasmo, expectativa y confianza la creación de un pacto social que sirva de base para la construcción de una Bolivia democrática y unida.

Lamentablemente, la Asamblea Constituyente se transformó en un lugar de pugnas políticas y luchas de poder. El texto final no fue la propuesta de la Asamblea, sino el resultado de largas negociaciones en el Congreso Nacional. Esta situación se advierte a lo largo del texto constitucional, ya que muestra en su contenido una colección de diferentes demandas, posiciones políticas y la participación de muchos autores en su elaboración. En este sentido, el texto refleja varias contradicciones y en algunos casos falta de coherencia, lo cual repercutirá de manera significativa al momento de aprobar la legislación que apoye su implementación.

El referéndum constitucional aprobó la Constitución Política del Estado apenas con el 61,43% de los votos. Los ciudadanos en cuatro departamentos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) de los nueve que tiene Bolivia, se pronunciaron en contra de ella. La Constitución Política del Estado debería representar un consenso de todos los bolivianos sobre la base normativa de la sociedad. En síntesis, se puede mencionar que se trata de una Constitución contradictoria con problemas de legitimidad.

La Nueva Constitución Política del Estado implica muchos cambios y desafíos para el sistema político boliviano. Algunos ejemplos de ello son: la introducción del concepto de “Plurinacionalidad” como eje temático troncal en toda la Constitución, la creación de un cuarto poder del

Estado en la figura del Órgano Electoral, la introducción de cuatro tipos de autonomías (departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina) de igual jerarquía con amplias competencias, la libre determinación y el autogobierno de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos y el pluralismo jurídico con el reconocimiento de la igualdad de rango institucional de la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria.

La implementación de la Nueva Constitución Política del Estado significa un gran desafío para los tomadores de decisión y para toda la sociedad boliviana. El presente análisis crítico quiere aportar de manera propositiva para profundizar la discusión, en los temas centrales que se debatirán a lo largo del siguiente año sobre cómo implementar esta Nueva Constitución y destacando los problemas y posibles caminos de solución que puedan surgir al momento de la elaboración de la legislación para su implementación.

De esta manera, el enfoque de este libro es altamente constructivo y está orientado a los miembros del sistema político boliviano, principalmente a los futuros miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, analistas, académicos, profesores, estudiantes y a todo el público interesado que desea conocer en profundidad los futuros cambios políticos, económicos y sociales que esperan a Bolivia con la implementación de la Nueva Constitución.

La Fundación Konrad Adenauer desde hace más de diez años atrás ha venido publicando en los años 1998, 2003 y 2005 tres ediciones del libro “La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico”. El presente trabajo sigue esta línea de difusión del conocimiento sobre la realidad constitucional del país. Finalmente, deseo agradecer a los analistas e investigadores y al equipo editorial que participó en la elaboración del libro “Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado”.

La Paz, octubre de 2009

Susanne Käss

Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Prólogo

Históricamente en Bolivia, la Constitución ha sido el marco normativo por el que se han suscitado diferentes disputas de poder y problemas en el ámbito político. Su importancia obliga a tenerla como el máximo instrumento jurídico de nuestro país, del cual se deriva y depende el cuerpo normativo y todas las demás normas de un país, que deben estar en concordancia con sus preceptos. La Constitución Política del Estado es una declaración de la voluntad popular, la cual se entiende como soberana y que recoge dos pilares fundamentales de una sociedad políticamente organizada. Primero: una declaración de derechos entendidos como fundamentales que esa sociedad reconoce como legítimos a quienes en ella conviven y segundo: una declaración de la forma de organización política que el país ha escogido para regirse.

En este sentido, a nivel global, las constituciones políticas contienen siempre una columna vertebral de derechos constitucionales y libertades fundamentales, a cuyo respeto se obliga el Estado para con todos los habitantes de su territorio y otra igualmente relevante, con la estructura del poder legítimo, que se organiza y distribuye, en primer lugar, para delimitar sus actuaciones e impedir que éstas lesionen los derechos mencionados y en segundo lugar, para regular las funciones vitales de los órganos estatales.

Bolivia, promulgó su primera Constitución en el año de 1826, la cual fue conocida como la “Constitución Bolivariana”, desde entonces a la fecha se ha intentado reformarla en 22 oportunidades. Sin embargo, si se analizan las mismas, uno llega al convencimiento de que se han realizado en la mayoría de los casos únicamente reformas de forma y con pocas excepciones reformas de fondo como las de los años 1831, 1938, 1967 y las dos últimas en 1994 y en el 2008.

Un aspecto que es relevante destacar es el tiempo de aplicación e implementación constitucional, el cual con tantas reformas y contrarreformas desde 1826 a la fecha no dio la posibilidad de que la Constitución se la aplique en su verdadera dimensión, ya que ninguna ha tenido una vigencia real y efectiva en la vida republicana del país, que muestre sus virtudes y deficiencias. Los problemas señalados se han debido a la constante inestabilidad política e institucional, a los muchos golpes de Estado (aproximadamente 200), a un sin número de alzamientos armados y sediciones.

Y también, debido a que los espacios de tiempo entre las reformas constitucionales se acortaron cada vez más de manera preocupante, prueba de ello son las 22 ocasiones en que se reformó la Constitución en ciento ochenta y cuatro años de vida de nuestro país. Es decir, en Bolivia la estabilidad institucional y constitucional no ha sido la característica fundamental ni la base del funcionamiento del Estado.

Ahora bien, la elaboración del proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado sufrió también varios obstáculos, problemas y disputas políticas. La Asamblea Constituyente, iniciada el octavo mes del 2006 estuvo marcada de un ambiente de esperanza y optimismo, pese a ello no logró concluir sus labores en el tiempo previsto, por lo que en agosto del 2007 el parlamento debió ampliar sus sesiones.

El desarrollo de sus labores estuvo siempre marcado por el conflicto y la polémica: la disputa por la modalidad de aprobación de los artículos consumió parte significativa e importante de las sesiones, todos los actores presionaron para ver incorporadas todas sus demandas y prioridades en la Constitución. El tema 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 vió empañada por las denuncias de irregularidades en los procedimientos. Las disputas en la Asamblea Constituyente mostraron un débil equilibrio entre poder de los grupos más fuertes y el respeto al principio de igualdad política que exige la democracia.

Asimismo, la Asamblea Constituyente mostró al país que no fue del todo un órgano soberano, ya que estuvo limitada por la Ley de Convocatoria o por un sin número de convenios políticos, fruto de las influencias provenientes de diferentes actores entre ellos el poder ejecutivo y diversos intereses cívico-regionales.

Sin embargo, debemos todos llegar al convencimiento de que la Constitución Política del Estado esta aprobada por un Referéndum Constitucional y ahora la tarea y el desafío que comienza consiste en hacer cumplir e implementar sus preceptos constitucionales a favor del universo de los bolivianos. En esta perspectiva, es de suma importancia tomar conciencia que, como ciudadanos, somos capaces de disponer de los órganos e instituciones que la Nueva Constitución ha diseñado para el funcionamiento del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. El paso más importante para la sociedad boliviana en los siguientes años debe ser

tomar parte activa del proceso de configuración del nuevo Estado y de la nueva configuración de los órganos e instituciones estatales de los cuales muchos bolivianos hoy en día se sienten excluidos. Los bolivianos debemos convencernos de que no estamos condenados al enfrentamiento, a la lógica de guerra, ni a las disputas regionales que han sido una constante en estos últimos años, ya que esta Nueva Constitución nos da la oportunidad de que nosotros podamos participar en la configuración de los nuevos órganos gubernamentales para que éstos trabajen al servicio de todos en respeto de los derechos y garantías constitucionales.

La Fundación Konrad Adenauer en Bolivia inició este proyecto de investigación: “Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado” con el objetivo de identificar los temas centrales de debate y discusión que los nuevos miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional enfrentarán al momento de legislar para implementar la Nueva Constitución. Este libro constituye desde una perspectiva positivista una referencia de análisis (no la única) y aporte crítico, sobre el texto constitucional. La selección de los investigadores que contribuyeron al libro se la hizo de forma meritocrática en función a su experiencia y conocimiento en aspectos constitucionales. En todos los casos y de forma democrática, se respetó la posición, la forma en la que se expresaron sus ideas y la manera en que expusieron sus aportes de investigación. El libro está compuesto por dieciséis áreas y temas de investigación, los cuales se detallan a continuación:

Nº	Área Temática	Autor
1.	La Asamblea Constituyente en Bolivia. Evaluación de su funcionamiento, contradicciones y consecuencias	Franco Gamboa Rocabado
2.	La Constitución Política del Estado en la Historia	Juan Cristóbal Urioste
3.	Derechos y Garantías Constitucionales. ¿Puede un Estado débil garantizar los derechos constitucionales?	Iván Velásquez Castellanos
4.	Panorama general de las bases fundamentales del Estado – Visión País	Manfredo R. Bravo Chávez
5.	La Asamblea Legislativa Plurinacional. Estructura y Organización	Carlos H. Cordero Carraffa
6.	El debate sobre el plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia	Jorge Lazarte R.
7.	El Órgano Judicial en la Nueva Constitución	Eduardo Rodríguez Veltzé
8.	Los cambios en la estructura y organización del Poder Ejecutivo ante la nueva estructura y organización territorial del Estado de la Nueva Constitución	Jimena Costa Benavides
9.	El Órgano Electoral Plurinacional	José Luis Exeni R.
10.	Control social. La desconfianza armada	Roger Cortéz Hurtado
11.	El Estado plurinacional de Bolivia: Organización territorial y autonomías departamentales	Marcelo Varnoux Garay
12.	El rol de la autonomía regional y municipal en la configuración del nuevo Estado	Vladimir Ameller Terrazas
13.	La Autonomía Indígena Originaria Campesina en la Constitución Política del Estado	Franz Xavier Barrios Suvelza
14.	Excurso sobre las autonomías indígenas	Marcelo Varnoux Garay
15.	La justicia comunitaria en la NCPE	Carlos Derpic Salazar
16.	Análisis crítico de los preceptos económicos establecidos en la Nueva Constitución Política del Estado	Rubén Ferrufino G.

A todos los investigadores un agradecimiento especial por el importante aporte al debate y por la contribución a la investigación. Finalmente, el equipo editorial estuvo compuesto por Susanne Käss e Iván Velásquez Castellanos. Contribuyó de manera excepcional en la revisión y corrección del texto completo Germán Molina Díaz.

La Paz, octubre del 2009

Iván Velásquez Castellanos Ph. D.

Coordinador de Programa para Bolivia

Fundación Konrad Adenauer

ÍNDICE

1. La Asamblea Constituyente en Bolivia. Evaluación de su funcionamiento, contradicciones y consecuencias
Franco Gamboa Rocabado 17
2. La Constitución Política del Estado en la Historia
Juan Cristóbal Urioste 67
3. Derechos y Garantías Constitucionales. ¿Puede un Estado débil garantizar los derechos constitucionales?
Iván Velásquez Castellanos 107
4. Panorama general de las bases fundamentales del Estado – Visión País
Manfredo R. Bravo Chávez 125
5. La Asamblea Legislativa Plurinacional. Estructura y Organización
Carlos H. Cordero Carraffa 153
6. El debate sobre el plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia
Jorge Lazarte R. 191
7. El Órgano Judicial en la Nueva Constitución
Eduardo Rodríguez Veltzé 235
8. Los cambios en la estructura y organización del Poder Ejecutivo ante la nueva estructura y organización territorial del Estado de la Nueva Constitución
Jimena Costa Benavides 267
9. El Órgano Electoral Plurinacional
José Luis Exeni R. 297
10. Control social. La desconfianza armada
Roger Cortéz Hurtado 319

11. El Estado plurinacional de Bolivia: Organización territorial y autonomías departamentales <i>Marcelo Varnoux Garay</i>	361
12. El rol de la autonomía regional y municipal en la configuración del nuevo estado <i>Vladimir Ameller Terrazas</i>	393
13. La Autonomía Indígena Originaria Campesina en la Constitución Política del Estado <i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	431
14. Excurso sobre las autonomías indígenas <i>Marcelo Varnoux Garay</i>	469
15. La justicia comunitaria en la NCPE <i>Carlos Derpic Salazar</i>	477
16. Análisis crítico de los preceptos económicos establecidos en la Nueva Constitución Política del Estado <i>Rubén Ferrufino G.</i>	517

CAPÍTULO I

*La Asamblea Constituyente
en Bolivia. Evaluación de su
funcionamiento, contradicciones y
consecuencias*

Franco Gamboa Rocabado

La Asamblea Constituyente en Bolivia

Evaluación de su funcionamiento, contradicciones y consecuencias

*Franco Gamboa Rocabado*¹

Resumen²

El presente documento realiza un análisis político sobre el desarrollo de los debates para reformar el texto de la Constitución Política del Estado, 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 que determinaron al escenario constituyente. Las características indigenistas en el proceso constituyente surgieron 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 dividida e intolerante para aplicar los moldes de la ciudadanía forzada como imposición del modelo civilizatorio occidental. Este énfasis ideológico mostró a Evo Morales como el caudillo en quien convergía un desencanto con el orden social y político, además de convertirse en factor de enfrentamiento al postular la utopía política del Estado pluri-étnico post-colonial.

Palabras clave: Constitución Política del Estado, Asamblea Constituyente (Organización y Estructura), Historia, Bolivia.

I. Introducción

La Asamblea Constituyente fue, no solamente el evento histórico más importante de los últimos cincuenta años, sino sobre todo un acontecimiento de reformas políticas con amplia participación de diferentes grupos: clases medias, pueblos indígenas, intelectuales, élites empresariales y élites políticas; sin embargo, esta característica única en América Latina no pudo resolver algunos problemas estructurales como la permanente crisis de legitimidad que debilitó al Estado como autoridad reconocida en el ámbito nacional, ni tampoco se logró reconstruir

¹ Sociólogo, político especializado en gestión pública, formado en Duke University y London School of Economics and Political Science. Miembro de Yale World Fellows Program en Yale University y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Jefe del proyecto de Apoyo a la Asamblea Constituyente en Bolivia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Realizó pasantías de investigación en BBC World Service Trust y Hansard Society de Londres. Asesor de instituciones públicas, organismos de cooperación al desarrollo como la UNESCO, BID y USAID. Ha publicado: “Recorridos profanos del liderazgo. Miradas críticas en torno al líder, poder y carisma” (2007); “Buscando una oportunidad. Reflexiones abiertas sobre el futuro neoliberal” (Ediciones: 2005 y 2008). Comentarios a: franco.gamboa@aya.yale.edu

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

una lógica de pactos de gobernabilidad entre los partidos políticos, los movimientos sociales y las estrategias gubernamentales, que chocaron con una serie de contradicciones en el momento de redactar un texto constitucional concertado.

Si tuviese que resumirse en pocas ideas cuáles fueron los resultados más relevantes de la Asamblea Constituyente, debería hacerse énfasis en las visiones indigenistas que reivindicaron una serie de derechos, los cuales se incorporaron en el capítulo sobre derechos y garantías de la Constitución; al mismo tiempo, la participación indígena logró un reconocimiento inédito: la existencia precolonial de su estatus como naciones con pleno derecho a la autodeterminación y autogobierno. Este elemento desató intensas pugnas porque era la primera vez que Bolivia como nación dejaba de lado sus características de unidad política, para dar lugar al surgimiento de varias nacionalidades indígenas; de hecho, la denominación como “República de Bolivia” desapareció a lo largo del texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre del año 2007.

A pesar de todos los conflictos, el carácter y proyecto indígenas hizo un ingreso inédito en el debate democrático. Asimismo, todo parecía derrumbarse dentro de la Asamblea con las perspectivas de tener un Estado autonómico, sobre todo por la fuerza con que las demandas de los departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni, y Tarija presentaron sus proyectos de autonomía como alternativa de descentralización política. Este fue el eje de una serie de rupturas y falta de consenso: por un lado, la Asamblea no supo presentar; al derecho de autodeterminación indígena como un factor de auténtica democratización; y por otro lado, las autonomías fueron tempranamente descartadas por el Movimiento Al Socialismo (MAS), desprestigiando la posibilidad de una reforma descentralizadora y democrática, acusando a las reivindicaciones autonomistas como el avance del separatismo.

La Asamblea Constituyente despertó, por lo tanto, una serie de sentimientos contradictorios: esperanza para ver las condiciones de un cambio profundo en el conjunto de las instituciones estatales pero al mismo tiempo, generó desconfianza e inseguridad sobre el futuro inmediato de Bolivia: ¿Realmente apostamos razonablemente por un acontecimiento que prácticamente liberó todos los fantasmas del subconsciente?

Evaluar el funcionamiento interno de la Asamblea trae, inevitablemente, la posibilidad de ocultar los dramáticos errores e irresponsabilidades que se cometieron, así como mostrar claramente los arranques trágicos para poner a todos los asambleístas en el banquillo de los acusados, arrojándoles en el rostro la fría exposición de hechos que los convirtió en un torbellino de mentiras e ignorancia.

¿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 análisis de una realidad política efervescente y concentradora de tantas pasiones humanas como fue la Asamblea Constituyente? Este documento pretende dar luces y reflexiones políticas desde la teoría de la democracia, relativizando 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 día de su inauguración el 6 de agosto de 2006. Las ilusiones, 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 también 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 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 étnicas.

El colonialismo interno es una concepción ideológica planteada por las doctrinas kataristas e indianistas desde los años sesenta y 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. Los asambleístas indígenas llegaron a la Constituyente con su propia propuesta de texto constitucional donde se ponía en tela de juicio la legitimidad política del Estado y la democracia de los bolivianos (Touraine, 2006).

El inusitado optimismo se sustentaba sobre el deseo por consolidar un Estado plurinacional donde la reconciliación después de la traumatizante crisis de octubre 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.

Todavía, hace falta investigar mucho sobre la caída de Sánchez de Lozada en octubre de 2003; sin embargo, octubre fue precedido por la espantosa crisis del 12 y 13 de febrero de 2003 que se desencadenó por intemperancia, falta de concertación y un pésimo sentido de oportunidad porque el entonces presidente Sánchez de Lozada decidió aprobar un impuesto a los ingresos para cubrir el déficit fiscal. El impuestazo de febrero en condiciones de pobreza, marginalidad y desempleo crónico cayó como un balde de agua fría en la conciencia de toda Bolivia. La noche del 11 de febrero, un grupo de policías se amotinaron exigiendo mejoras salariales y una serie de beneficios. Al día siguiente, ni el Ministro de Defensa, ni el Ministro de Gobierno pudieron evitar una balacera entre militares y policías en la Plaza Murillo, escenario del poder presidencial; es muy probable que el mismo Sánchez de Lozada haya dado la orden final para desbaratar la protesta policial mediante la intervención violenta del ejército.

De cualquier manera, entre la una y las cuatro de la tarde del 12 de febrero de 2003, el Presidente y sus Ministros desaparecieron del palacio de gobierno; los saqueos y la enajenación colectiva coparon las calles y el vacío de poder duró dos días. Al final, Sánchez de Lozada realizó un cambio de gabinete pero las principales actitudes hacia la administración estatal se mantuvieron iguales que en los últimos 20 años de democracia inestable. Sánchez de Lozada subestimó la crisis de gobernabilidad en febrero hasta salir escapando del país con la explosión de violencia del 17 de octubre de 2003.

Los estremecedores acontecimientos que sacudieron al país en octubre de 2003, expresaron de manera descarnada los conflictos estructurales que se mantenían irresueltos y cuestionaban nuestra viabilidad como nación. El derrocamiento del ex presidente y jefe del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Gonzalo Sánchez de Lozada, así como la posterior dimisión presidencial de Carlos D. Mesa Gisbert en junio de 2005, pusieron fin a lo que se consideraba eran sólidas creencias sobre la democracia pluralista asentada en aquellos partidos políticos con representación parlamentaria que dominaron el poder entre 1985 y el 2003, sobre todo el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), Movimiento Bolivia Libre (MBL), Acción Democrática Nacionalista (ADN), Conciencia de Patria (CONDEPA), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Nueva Fuerza Republicana (NFR).

Mucha gente esperaba que la Asamblea Constituyente supere el trauma de octubre y, simultáneamente, funde un basamento más sólido 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 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 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 de aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro:

- A. 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 internacionales (De Souza Santos, 2005: 350; Häberle, 2007).

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 pluri-étnico post-colonial.

- B. 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 rija el trabajo de los asambleístas.
- C. 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 Estado. 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 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, en las que Evo Morales obtuvo la victoria con un sorpresivo 53,7 por ciento. Los postulados en defensa de una Asamblea fundacional afirmaban también que la sociedad esperaba ansiosa el diseño de un nuevo modelo estatal, aunque sus características institucionales y alcances constitucionales no tenían propuestas homogéneas.

El artículo primero del Reglamento de Debates establecía 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 (...) 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” (Asamblea Constituyente, 2007: 3).

Las ilusiones por fundar un poder originario y plenipotenciario, pronto fueron cercenadas, tanto por el Poder Ejecutivo cuya injerencia desactivó el trabajo autónomo de los asambleístas del MAS, como por parte de las influencias de la “media luna”³ que atrapó las demandas autonómicas, reduciendo también las posibilidades de un trabajo independiente.

- D. 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 transmitidos ciertos mensajes de esperanza, ilusiones y temores a través de los medios de comunicación (Los Tiempos y La Razón, 6 de agosto de 2006).

Los conflictos a lo largo de los 14 meses de la Asamblea Constituyente expresaron una preocupante contradicción como resultado no deseado de la democracia rebelde e inestable emergida desde octubre del 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 sociales y étnicos, lo cual demanda también mucha tolerancia para respetar a las minorías políticas y compensar, con criterios de justicia real, a la mayor parte de sectores marginados como los pobres. La Asamblea Constituyente boliviana reveló una cruda contradicción entre la tradicional gobernabilidad y la búsqueda de hegemonía por parte de Evo Morales, generando una reacción violenta y desestabilizadora por parte de la oposición, aún a pesar de que la representación social en la Asamblea presentaba una composición bastante democrática (Mainwaring y Hagopian, 2002).

³ La elección directa de los prefectos en el año 2005 dio paso a la conformación de la media luna: prefectos elegidos por voto directo que no responden al partido de Evo Morales y exigen la transferencia de nuevas atribuciones fiscales, institucionales y políticas en las regiones de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Chuquisaca, sobre la base de objetivos abiertamente autonomistas y federalistas.

El presente documento realiza un análisis político sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos para reformar el texto de la Constitución, concretamente, 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.

La Asamblea Constituyente demostró 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.

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 constitucional.

La Asamblea Constituyente boliviana tropezó desde un comienzo con el obstáculo de no tener reglas de juego claras para ordenar sus deliberaciones y posteriores resultados, ya que estuvo regulada superficialmente por el artículo N° 232 de la Constitución reformada en febrero de 2004; en aquel artículo 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 N° 232 tampoco fijaba límites temporales ni determinó prohibiciones temáticas para el trabajo constituyente, dando lugar a muchos vacíos procedimentales. 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 varios convenios internacionales (Mansilla, 2005: 102; Urioste, et. al., 1997).

El desarrollo de la investigación para el presente documento implicó el acompañamiento fiel de plenarios, reuniones y múltiples diálogos con todo tipo de actores políticos. Este trabajo resume el resultado de una investigación de 13 meses sobre el proceso constituyente para lo cual el autor se trasladó a la ciudad de Sucre. Hasta agosto de 2007 se realizó 235 entrevistas en profundidad con 95 asambleístas de 10 organizaciones políticas que tenían representación en la Asamblea, además de haber presenciado todas las reuniones políticas específicas sobre el curso de diferentes negociaciones entre agosto de 2006 y agosto de 2007; sin embargo, este análisis refleja una posición dentro de muchas otras perspectivas.

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 cuál 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 y constante investigación crítica.

La Asamblea Constituyente 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 equivocados (Construyendo, septiembre de 2006: 12).

II. Las esferas de influencia política y la composición de la Asamblea

Si bien la Asamblea mostraba una representatividad democrática con una composición enriquecida por constituyentes de toda clase social y culturas, 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 asam-

bleístas, estaba conciente de sus difíciles condiciones numéricas y limitaciones para influir en el proceso de toma de decisiones. El resto de las organizaciones políticas constituían 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 ni 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 manera:

Cuadro N° 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
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 (MCSEFA)	1

Fuente: Corte Nacional Electoral (CNE)⁵.

Elaboración: CNE.

⁴ Cuatro asambleístas eran militantes del MAS pero obtuvieron un escaño por medio de una alianza con el MBL como estrategia de campaña.

⁵ Resultados 2006. Asamblea Constituyente, Referéndum sobre Autonomías. La Paz: Documento de Información Pública N° 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.

El “Katarismo” fue una ideología de corte académico y político para posibilitar la instauración de un sindicalismo campesino independiente de cualquier influencia proveniente de la teoría liberal, marxista obrerista y de las posiciones de clase media sobre la modernización y el desarrollo económico. Inicialmente, el “Katarismo” defendió la teoría de los “dos ojos”: el ojo colonial que veía a Bolivia como la continuación republicana de la colonización española para sojuzgar a los pueblos indígenas y el “ojo social modernizador” donde se abría la posibilidad de un diálogo con Occidente para acceder a los beneficios de la modernidad capitalista; por lo tanto, la ideología katarista tenía perfiles democráticos y de conciliación con las corrientes occidentales, sin embargo, el MAS utilizó las críticas más duras del “Katarismo” a la estructura de discriminación racial imperante en Bolivia, con el único objetivo instrumental de interpelar a grandes masas indígenas, víctimas de la exclusión de las políticas ejecutadas por diferentes gobiernos de coalición integrados por partidos como el MNR, el MIR y la ADN.

Para los medios de comunicación, una razón para el escepticismo que ponía múltiples dificultades sobre las transformaciones esperadas, era la presencia de políticos reciclados (o tráfugas) que formaron agrupaciones ciudadanas nuevas o simplemente cambiaron de partido para llegar a la Constituyente. “De 118 constituyentes que no pertenecían al MAS (...), 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 curúl en la Asamblea” (Chuquimia, 2006: 2).

Un perfil ideológico relativamente claro fue el impulso de una nueva conciencia nacional ligada a enfoques instrumentales para ganar legitimidad ante la opinión pública, sobre todo por el planteamiento de combinar integración social con integración política, como los postulados de Unidad Nacional (UN) y el MNR. Estos planteamientos de integración sin embargo, res-

pondían 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 Gonzalo 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 facciones 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”. Un rasgo que resaltó en las elecciones prefecturales de diciembre de 2005 junto con la elección de Evo Morales, fue la aparición de una iniciativa de descentralización de abajo hacia arriba; es decir, proveniente de los sectores organizados de la sociedad civil como los Comités Cívicos, organizaciones empresariales, profesionales e incluso sindicales, un fenómeno diferente al trayecto recorrido por la Ley de Participación Popular que, en alguna medida, fue diseñada por líderes políticos y asesores municipalistas desde una posición que empujaron las reformas de arriba hacia abajo, lo cual no quiere decir que necesariamente fueron impuestas, sino simplemente que se las llevó a la práctica como acciones de un gobierno centralista en el período 1993-1997.

La Ley de Participación Popular aprobada el 20 de abril de 1994, seguida por la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 fueron concebidas con el fin de descentralizar la inversión pública en 327 gobiernos municipales autónomos, dinero que hasta hoy es utilizado para ejecutar obras públicas, es decir, infraestructura productiva y social a través de proyectos en educación, salud, urbanismo, vivienda, saneamiento básico, caminos vecinales y proyectos de riego. Sin embargo, lo que se descentralizó fueron recursos financieros y no así los servicios públicos ni la gestión de políticas públicas. Por lo tanto, a pesar de la Ley de Participación Popular, en Bolivia todavía se requieren muchos mecanismos para realizar otras inversiones que vayan más allá de la infraestructura productiva o social, pues todo lo demás está centralizado en el gobierno nacional. La elección directa de los prefectos en el año 2005 dio paso a la conformación de la media luna: prefectos elegidos por voto directo que no responden al partido de Evo Morales y exigen la transferencia de nuevas atribuciones fiscales, institucionales y políticas en las regio-

nes de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Chuquisaca, sobre la base de objetivos abiertamente autonomistas y federalistas.

Si bien las demandas por despartidizar 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 los departamentos de 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 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 Asamblea (La Prensa, 25 de julio, 2 y 7 de agosto de 2006).

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 2006 cuando se eligieron a los constituyentes por voto directo. 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.

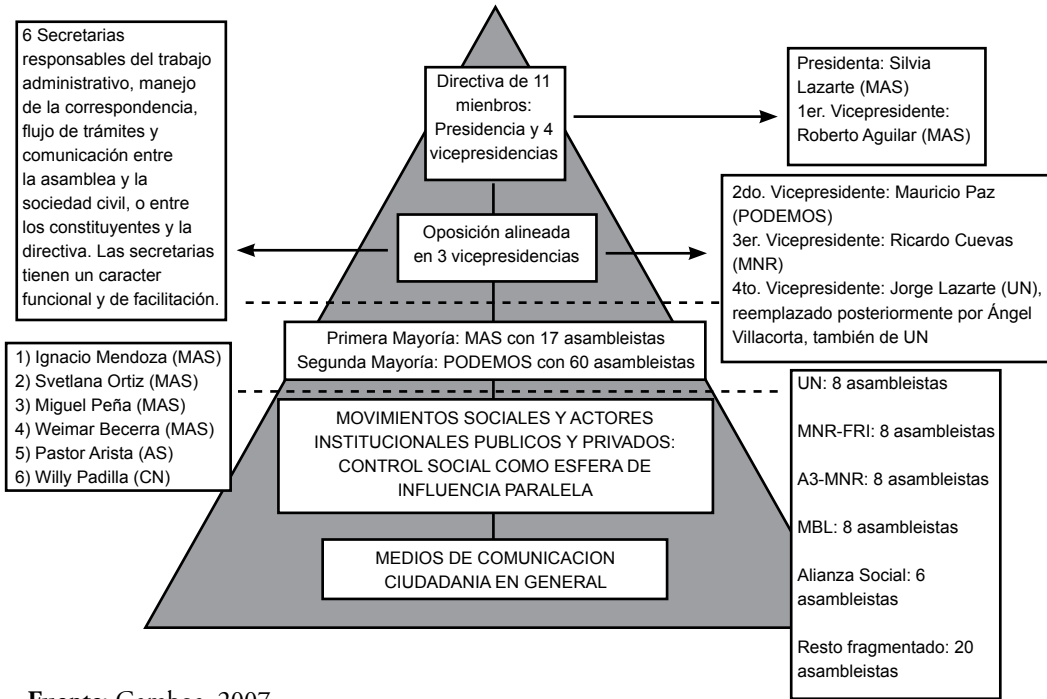
Al caracterizar las estrategias políticas del MAS en la Asamblea Constituyente, se encuentra que el Presidente actuó como el nuevo líder liberador, indígena y dinamizador de confrontaciones que interpelaba al pueblo como un actor colectivo invocando a los de abajo y a los pueblos originarios para desatar una oposición frontal contra el viejo régimen de la democracia representativa y las políticas neoliberales. 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 definitiva (Laclau, 2006).

Estas influencias expresaron asimismo una tendencia fuertemente neo-populista en la Asamblea Constituyente, afincada en una interpelación 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, aun cuando causó el rechazo de la oposición o la crítica de los medios de comunicación.

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 control (La Razón y Los Tiempos, 11 de agosto de 2006). La distribución de influencias marcó la siguiente estructura:

Gráfico N° 1
Estructura de la Asamblea Constituyente



Fuente: Gamboa, 2007.

En los primeros diez meses de gobierno (enero a octubre de 2006), 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 decisorio 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. Por ese motivo, 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, existió siempre demasiado cálculo sobre hasta dónde permitir la mayoría absoluta y dónde prever la aplicación de los dos tercios (Velasco Romero, 1998).

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 que el MAS prevalezca hegemónicamente (Los Tiempos, 25 de septiembre de 2006; Opinión, 29 de septiembre de 2006).

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 oposición.

Al mismo tiempo, absolutamente todas las bancadas trabajaron con mucha dispersión durante 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 productivo (La Prensa, 18 de septiembre de 2006).

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, Silvia Lazarte, y otros dirigentes del MAS que inviabilizaron los acuerdos. Esto imposibilitó ejecutar varias plenarios, ahondándose la incertidumbre y el cansancio en la opinión pública. El estilo de Lazarte reproducía los enfrentamientos verbales de su tradición como dirigente cocalera mediante amenazas de movilización con peleas en las calles, todo lo contrario de objetivos de democracia, reconciliación y negociación alternativa de los conflictos políticos. 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 para la Asamblea Constituyente. De manera general, esta Ley de Convocatoria, aprobada en marzo de 2006, establecía que el texto final de la nueva Constitución debía ser aprobado por dos tercios de los asambleístas. Esto fue reinterpretado según la correlación de fuerzas en la coyuntura política, alentando una serie de excesos que instrumentalizaban todo y distorsionaban las mínimas reglas de conducta política; sin embargo, la visión concentrada en los dos tercios dio a PODEMOS una identidad preocupada por 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 MAS. 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 defendida por PODEMOS resultaría útil para revertir el avasallamiento del MAS.

Los acuerdos políticos alcanzaron finalmente una solución legítima, pero a medias, la noche del 14 de febrero de 2007, lográndose aprobar la modificación del artículo N° 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. Esto nunca se cumplió por las constantes reinterpretaciones que el MAS y PODEMOS hacían sobre sus posibilidades futuras, para mantener intactos sus proyectos políticos.

III. El trabajo por comisiones y la realización de encuentros territoriales

El reglamento de debates de la Asamblea Constituyente en Bolivia, aprobado en primera instancia en noviembre del 2006, consideraba que el trabajo para redactar el nuevo texto constitucional se llevaría 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 las 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:

Cuadro N° 2
Número de miembros de las comisiones de la Asamblea Constituyente

No	Comisión	No de miembros
1	Visión País.	15
2	Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades.	9
3	Deberes, derechos y garantías.	9
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
5	Poder Legislativo.	7
6	Poder Judicial.	11
7	Poder Ejecutivo.	7
8	Otros órganos del Estado.	8
9	Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, descentralización y organización territorial.	25
10	Educación e interculturalidad.	17
11	Desarrollo social integral.	11
12	Hidrocarburos.	17
13	Minería y metalurgia.	7
14	Recursos hídricos y energía	7
15	Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial.	13
16	Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente.	17
17	Desarrollo integral amazónico.	11
18	Coca.	7
19	Desarrollo económico y finanzas.	15
20	Fronteras nacionales, relaciones internacionales e integración.	9
21	Seguridad y defensa nacional.	7

Fuente y Elaboración: Propia.

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. El debate constitucional anulaba la doctrina y orientaciones teóricas, razón por la que los encuentros territoriales transformaron la consulta ciudadana en un escenario político que cuestionaba la validez misma de “cualquier texto constitucional”, entendido como un instrumento ideológico de dominación o de regulación extremadamente detallada para el funcionamiento de la sociedad y la economía (Burt, 2000: 345).

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 de 2007, 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 Unidad que afirmaba rotundamente que ni las audiencias, ni los encuentros podían agotar la discusión política de refundación estatal.

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 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).
- 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. Además, el Pacto de Unidad siempre argumentó que solamente los pueblos indígenas realmente lucharon por una Asamblea Constituyente. Esto es evidente por la dinámica histórica de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad en 1990” cuando el entonces presidente Jaime Paz Zamora se comprometió a una revisión de la reforma agraria. Posteriormente en 1996, la CIDOB, organización de indígenas amazónicos, planteó por primera vez varias reformas constitucionales como la eliminación de la Cámara de Senadores, una nueva división político-administrativa de Bolivia y la segunda vuelta electoral para elegir al Presidente de la República.

En el año 2002, en pleno proceso electoral, los indígenas marcharon hasta la sede de gobierno en La Paz exigiendo una Asamblea Constituyente pero absolutamente nadie vió la necesidad

de una reforma constitucional. El candidato de aquel entonces, Gonzalo Sánchez de Lozada, afirmó claramente que la Asamblea Constituyente o un Referéndum representaban una mala idea porque “no se puede consultar a la gente problemas tan complejos y no era momento para experimentos irresponsables”.

Por lo tanto, según las posturas indigenistas, 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 (Gamboa, 2007).

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, 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 (Guastini, 2001: 195). 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 logrará a combinar un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente y el respeto de derechos, ciudadanías y libertades (Rascón, 2001). 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 incentivos (Ghai, 2006; Sartori, 1994: 211-218).

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 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.

- A. 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.
- B. 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.
- C. Tercero: confusión sobre el estatus constitucional de las demandas y una ausencia completa de agendas temáticas que permita delimitar las discusiones en cada comisión.
- D. Cuarto: los viajes a las capitales de departamento se desprestigiaron ante los medios de comunicación.
- E. Quinto: la participación activa de algunos grupos y organizaciones de la sociedad civil fue de todas maneras un aspecto positivo.
- F. 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.
- G. 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 mayorías y otro por minorías. 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.

Cuadro N° 3

Visiones del Estado en los tres informes de la Comisión Visión País

Documento del MAS	<p>- “Bolivia es un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, social, descentralizado y con autonomías territoriales, se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.</p> <p>- Está sustentada en los valores de unidad, solidaridad, reciprocidad, complementariedad, armonía, equilibrio, equidad social y de género en la participación, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para “vivir bien”.</p> <p>- Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios y su dominio ancestral sobre sus territorios, esta Constitución garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho al auto gobierno, su cultura y reconstitución de sus entidades territoriales en el marco de la constitución”.</p> <p>En total, el informe tiene 11 artículos que pueden ser catalogados como programáticos, es decir, deseos políticos cuya conversión real en políticas públicas es demasiado compleja. Por ejemplo, se exige que “el Estado tiene como fines y funciones esenciales constituir una sociedad justa y armoniosa cimentada en la descolonización, con plena justicia social, sin explotados ni explotadores consolidando las identidades plurinacionales”.</p> <p>Asimismo, se establece que la forma de gobierno descansa en la democracia participativa, representativa y comunitaria y la soberanía se ejercerá mediante mecanismos como la participación en asambleas y cabildos, consulta previa, referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa ciudadana y revocatoria de mandato. La representación será mediante la elección de representantes por voto universal y secreto, garantizando la paridad y alternancia entre hombres y mujeres. Se incorpora la representación comunitaria mediante la elección, designación o nominación de representantes por normas propias: usos y costumbres.</p> <p>El Estado es asumido como laico que respeta y garantiza el pluralismo religioso. Los idiomas oficiales son el español, así como todas las lenguas de los pueblos indígenas.</p>
-------------------	--

<p>Documento de Patria Insurgente, agrupación aliada del MAS y con una ideología indigenista radical (tuvo la presidencia de la Comisión Visión País con el asambleísta Félix Cárdenas representando a Oruro)</p>	<p>- “El pueblo es soberano, con voluntad mayoritaria, es indivisible e imprescriptible. Ni los poderes constituidos ni nadie pueden desconocer este principio. La verdadera primacía en la constitución no está en que este texto ‘es la ley de leyes’, sino que en ella se patentiza con absoluta claridad el carácter soberano del pueblo, verdadero actor de la patria, tanto de su defensa como de su desarrollo.</p> <p>- Bolivia se constituye en una Comunidad de Naciones, organizada por todos y para bien de todos. La Comunidad Multinacional expresa una confederación propia que no es copia ni calco de los modelos federales ni de otro que se pueda desarrollar en otros países. Resume nuestra voluntad por insertarnos en el contexto internacional como un país diferente, diverso y con una personalidad propia. Expresa nuestros vínculos históricos y la férrea voluntad de unirnos para fundar un Estado de todos.</p> <p>- El Estado democrático se sustenta en la descolonización y la libre determinación como modelos políticos y económicos de emancipación nacional, de hermandad y construcción de una sociedad de iguales. La descolonización significa la superación de toda forma de discriminación”.</p> <p>Este informe también tiene 11 artículos y puede ser considerado como el hermano gemelo del informe masista; es fuertemente programático con prescripciones difíciles de poner en práctica. Se afirma por ejemplo que “el fundamento y fin supremo del Estado Democrático es servir al pueblo soberano. Promueve y estimula el desarrollo integral de la Comunidad de Naciones. La relación sociedad-Estado es jerarquizada y asimétrica: el Estado se constituye en institución democrática porque es el reflejo de una sociedad diversa y autogestionaria. El servicio al pueblo es su más alta función, es integral, efectiva y permanente”.</p> <p>El informe buscaba modificar la actual división político administrativa del Estado, porque la Comunidad de Naciones se expresaría mediante una combinación entre las naciones originarias y la nación boliviana, lo que exigiría crear una división política y administrativa del país realista, justa y creativa.</p>
<p>Documento de PODEMOS</p>	<p>- “Bolivia es una Nación diversa étnica, lingüística, regional y culturalmente. Es única e indivisible, conformada por las bolivianas y bolivianos que comparten una historia, símbolos, valores, fines y destino comunes.</p> <p>- Bolivia es un Estado Constitucional de derecho, democrático y social que sostiene como valores supremos de su ordenamiento jurídico y de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia, la interculturalidad, la equidad, la solidaridad, la inclusión, la transparencia, el pluralismo y como fin supremo el bienestar general de su población y de los miembros que la componen.</p> <p>- Bolivia es una república libre, independiente y soberana, organizada bajo la forma de Estado unitario nacional intercultural descentralizado administrativa y políticamente en departamentos y municipios autónomos orientados a fortalecer la integridad territorial, la unión nacional, la inclusión social y la solidaridad de todas las bolivianas y bolivianos”.</p> <p>El informe posee 13 artículos y su estructura es similar a las Constituciones bolivianas de 1967, 1994 y 2004. La soberanía es entendida como un valor político que reside en el pueblo pero cuyo ejercicio está delegado en los órganos legislativo, ejecutivo, judicial e instituciones reconocidas en la Constitución. Mantiene la división político-administrativa en 9 departamentos y la forma de gobierno sigue siendo la democracia representativa. Las formas participativas admiten lo existente en el texto constitucional de 2004 como la Asamblea Constituyente, el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana, introduciendo como novedad solamente la revocatoria de mandato.</p>

Fuente: Gamboa, 2007.

El choque entre las tres visiones de país fue inevitable si se analizan los proyectos políticos de larga proyección que se encontraban por detrás de cada concepción. En el caso del MAS, los grupos indigenistas radicales y aquellas organizaciones del Pacto de Unidad leales a Evo Morales veían que la idea de un Estado plurinacional abría el paso para destruir la hegemonía de la clase y etnia “mestizas” que habían dominado el Estado de derecho y democrático representativo de raíz liberal occidental. Además, del concepto de Estado plurinacional se desprendían inmediatamente las autonomías indígenas y campesinas, cuyo objetivo final era doblegar las pretensiones descentralizadoras o federalistas de la “media luna”, especialmente en la región de Santa Cruz.

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 concertado algunos marcos globales que les permita participar en las sesiones plenarias:

- 1) Visión País (con muchos conflictos).
- 2) Coca.
- 3) Desarrollo productivo, rural, agropecuario y agroindustrial.
- 4) Poder Legislativo y
- 5) Desarrollo económico y finanzas.
- 6) 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 de 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.

El texto constitucional desde 1967 al 2004 reconocía que la capital de Bolivia es la ciudad de Sucre; sin embargo, esto fue rechazado por los mismos sucrenses ya que consideraban que sólo una Guerra Civil, como la de 1898, usurpó sus derechos históricos trasladando los poderes Legislativo y Ejecutivo a los vencedores de dicha guerra: la ciudad de La Paz. Desde entonces, las reivindicaciones de Sucre tratan de lograr una compensación y restauración de “derechos legítimos” pues consideran que el estatus de capital plena con el regreso del Legislativo y Ejecutivo traería también un desarrollo económico postergado por años.

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 N° 70 difícilmente logrados en febrero de 2007, motivaron que la Asamblea convoque a una plenaria el 2 de julio de 2007. La reunión se desgastó inmediatamente por una retahílacadena 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 cometiendo varias ilegalidades.

El 6 de julio de 2007, 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 de 2007 – 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 grandes expectativas de la sociedad boliviana.

Cuadro N° 4
Gastos de Agosto a Diciembre de 2006
 (En millones de bolivianos y dólares americanos)

Objeto del gasto	Monto en Bs.	Monto en Bs.	Porcentaje
Servicios personales	29.824.961	4.218.523	79%
Servicios no personales	7.098.876	1.004.084	19%
Materiales y suministros	774.097	109.490	2%
Activos reales	65.000	9.194	0,17%
Otros gastos	40.000	5.658	0,10%
Total general	37.802.935	5.346.950	100%

Fuente: Oficialía Mayor Administrativa de la Asamblea Constituyente, Sucre, diciembre de 2006.

Cuadro N° 5
Gastos de Enero a Agosto de 2007
 (En millones de bolivianos y dólares americanos)

Objeto del gasto	Monto en Bs.	Monto en Bs.	Porcentaje
Servicios personales	45.360.601	6.415.926	87,3%
Servicios no personales	5.101.404	721.556	9,8%
Materiales y suministros	1.445.935	204.517	2,7%
Total general	51.907.940	7.342.000	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Oficialía Mayor Administrativa de la Asamblea Constituyente, 2007.

Durante la ampliación del trabajo de la Asamblea hasta diciembre de 2007, se gastaron otros 35 millones de bolivianos, provenientes también de los fondos públicos, llegando a sumar en los 14 meses un total de Bs 124.710.875. A estas cantidades deben sumarse los recursos “externos” que fueron gentilmente entregados por organizaciones de cooperación para el desarrollo. De estos montos se tiene muy poca información por los intereses internacionales y las políticas de asistencia que siempre se caracterizan por la discreción; sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) gastó cerca de \$US 450 mil dólares solventando sobre

todo los viajes durante los encuentros territoriales, así como el equipamiento de las comisiones de trabajo de la Asamblea.

La Cooperación Española contribuyó bastante financiando la infraestructura como los arreglos del Colegio Junín donde funcionaron las comisiones de trabajo, la Casa Argandoña donde trabajaban las bancadas políticas de los diferentes partidos con representación en la Asamblea y el mismo Teatro Gran Mariscal, escenario de los debates, cuya remodelación costó \$US 450 mil dólares y el sistema digital de sonido y video para registrar los debates valió otros \$US 250 mil dólares.

Es posible que el costo total de la Asamblea Constituyente haya sido de Bs 150 millones de bolivianos⁶; sin embargo, nunca sabremos exactamente el volumen de recursos del cual dispuso la Asamblea porque un sin fin de organizaciones no gubernamentales se pusieron a la tarea de influir y perjudicar el proceso ofreciendo la impresión de afiches para algunos foros, la dotación de refrigerios para eventos públicos, publicidad insignificante y publicaciones sin valor académico ni político que, de cualquier manera, benefició directamente a la Asamblea en términos de apoyo financiero. El histórico acontecimiento no pudo quejarse nunca de la ausencia de recursos económicos, todo lo contrario, contó con una excelente asistencia aunque al evaluar el evento en su conjunto, las consecuencias fueron un verdadero desastre. Gastaron mucho y sumieron al país en una crisis todavía más profunda.

El panorama se debilitó todavía más 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 plenarias 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

⁶ Aproximadamente \$US 21 millones de dólares, a un tipo de cambio de 7 bolivianos por dólar.

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 premura (Opinión, La Razón, El Diario, 10 de diciembre de 2007).

En esta investigación se afirmó 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 pardos.

Hubo terribles contradicciones en las declaraciones de la asambleísta del MAS Marcela Revollo y las afirmaciones del senador Santos Ramírez. Ambos decían conocer un texto que era diferente al aprobado el 24 de noviembre en el liceo militar Edmundo Andrade (La Prensa, 28 de noviembre de 2007: 3a).

IV. Una evaluación política: imposibilidad de construir valor público

Un eje conceptual que resulta útil aplicar a la reflexión sobre los conflictos de legitimidad y la ausencia de pactos democráticos es el concepto de “valor público”, puesto que su consideración sirve, para explorar cómo dicho valor público se vincula con la relación Estado-ciudadano, y al mismo tiempo de qué manera las “preferencias públicas” podían respaldar el proceso político constituyente o, por el contrario, condenarlo hasta su total deslegitimación. El concepto de valor público plantea aspectos teóricos, para el análisis de los conflictos permanentes y las proyecciones debilitadas que tuvo toda la Asamblea boliviana.

El valor público se refiere a un conjunto de beneficios creados por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. De aquí que en una democracia, este valor es sea definido en última instancia por el público mismo; es decir, por el conjunto de la opinión pública al juzgar los resultados de las acciones de gobierno y los impactos que provocan las decisiones políticas en la vida diaria de los ciudadanos.

El “valor” está determinado por las múltiples preferencias ciudadanas que se expresan a través de una variedad de medios y se reflejan por medio de las decisiones de los políticos electos. Por regla general, los hechos clave que los ciudadanos juzgan como valiosos se ubican en tres categorías: resultados, servicios y confianza. La legitimidad del Estado y de ciertos escenarios de deliberación democráticos, generalmente depende de cuán bien los líderes y gobernantes son capaces de crear valor (Nelly y Muers, 2003).

En un Estado de derecho y democrático, la aptitud para crear valor público ofrece beneficios adicionales a cualquier mejora que pueda producirse en la calidad de las políticas públicas juzgadas por sus resultados, y en las orientaciones democráticas donde no existen visiones enfrentadas de amigo-enemigo.

El valor público alienta un sentimiento de pertenencia al Estado, la política y la democracia, reduciendo el resentimiento hacia las acciones del gobierno porque se habrá construido una sólida legitimidad y aumentado la confianza de los ciudadanos hacia el Estado, de quien se espera la probabilidad de tomar las mejores decisiones.

Con este telón de fondo se puede afirmar que la Asamblea Constituyente estuvo marcada por un profundo déficit en la generación de valor público. No solamente las expectativas y confianza de la población en general decayeron respecto a la Asamblea, sino que el proceso constituyente se convirtió en el principal referente político de suma cero, donde la lógica de amigo-enemigo fue dominando el posicionamiento de los partidos políticos para imponer decisiones al margen de lo que grandes sectores de la ciudadanía podían esperar, por ejemplo, respecto a cambios moderados, incrementales, estables y la consecución de soluciones nacionales para su implementación duradera.

La Asamblea no pudo generar valor público debido al profundo enfrentamiento con el reglamento de debates y el sistema de votación. Todas las fuerzas políticas estaban plenamente conscientes de la magnitud de los problemas pero prefirieron reforzar las estrategias de suma cero e insistieron en aplastar a quienes eran considerados como enemigos.

Las consecuencias de los conflictos fueron explícitas al mostrar un grave deterioro en la imagen que la población tenía de la Asamblea. El descreimiento de la ciudadanía entre agosto y diciembre de 2006 pudo caracterizarse como decepción e indiferencia al ver que la Constituyente reproducía las mismas pautas cuestionadas del Congreso y las viejas élites políticas.

En el fondo, gran parte de la sociedad boliviana se inclinaba más por reformas constitucionales moderadas, antes que por reestructuraciones profundas cuya efectividad era desconocida. Esto mostraba una encuesta realizada por equipos MORI el 10 de septiembre de 2006 en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, donde sólo tres de cada diez personas aprobaban el trabajo del primer mes de la Asamblea, nueve de cada diez no conocían el trabajo de las bancadas y solamente una persona de cada diez sabía cuántos integrantes tenía su brigada departamental en el cónclave constituyente.

Las confrontaciones durante la aprobación del artículo N° 70 sobre el sistema de votación con el apoyo casi exclusivo del MAS (140 votos), expresaban difíciles obstáculos al interior de la Asamblea que se resumen en lo siguiente: ruptura de los canales de comunicación entre las principales fuerzas políticas como el MAS y PODEMOS. Este distanciamiento evitó la generación de relaciones de confianza que se necesitaban, para la identificación de una “visión de país” renovada, inclusiva y reconciliadora.

Al persistir las estrategias de suma cero, era muy agotador articular consensos sobre los temas de mayor preocupación como la estructura institucional del Estado, el futuro de los hidrocarburos y los sectores estratégicos de la economía, la problemática de la tierra como recurso de desarrollo, pero al mismo tiempo, como escenario de participación indígena con algún poder, las autonomías, los derechos y garantías fundamentales de las personas en un régimen de libertades democráticas.

Los conflictos se acrecentaron en la conformación de comisiones y directivas de las representaciones departamentales. Una vez que el MAS controlaba 11 de las 21 comisiones y ejercía su dominio en las presidencias de las brigadas departamentales, especialmente de Tarija y Santa Cruz, la posibilidad de considerar los planteamientos y reivindicaciones de la oposición se veían reducidas a eventos testimoniales con reducidas capacidades decisorias. Estos conflictos alimentaron un sentimiento beligerante en PODEMOS y algunos partidos pequeños que pensaban instalar brigadas paralelas con el claro objetivo de desafiar la preponderancia del MAS, lo cual dio lugar a la formación de una cadena de descalificaciones, antes que la construcción de valores públicos compartidos entre los asambleístas, y entre éstos y grandes sectores de la sociedad civil.

Fue, muy impactante la inviabilidad de una reconsideración para cambiar las orientaciones del MAS sobre el artículo N° 70, de tal manera que se esperó ratificar el fuerte influjo de la mayoría

absoluta durante la aprobación del texto constitucional si no se conseguían los dos tercios hasta el 2 de julio de 2007 como declaró el Vicepresidente García Linera.

Esta decisión estuvo cargada de grandes cuestionamientos políticos por parte de la oposición, que se vincularon inclusive con problemas de gobernabilidad para el MAS porque PODEMOS replegó a sus constituyentes y parlamentarios fruto de las presiones desde los Comités Cívicos y las prefecturas de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija.

Los medios de comunicación difundieron un temor que, en principio, parecía lejano: la instalación de una Asamblea Constituyente paralela en la “media luna”, reviviendo las afirmaciones de Evo Morales a comienzos del mes de septiembre de 2006, sobre la posibilidad de votar dos constituciones en un referéndum.

Proliferaron las amenazas de bloqueo dentro de la Asamblea por parte de la oposición mediante pugnas que afectaron el desempeño y los informes de las comisiones, específicamente a través de la presentación de una batalla legal ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, Ricardo Cuevas, tercer vicepresidente de la Asamblea y representante del MNR, afirmó que: “el MAS declaró la guerra y no era posible bajar la cabeza; por lo tanto, no quedaba otra alternativa que bloquear todo durante el trabajo de las comisiones”.

Luego de aprobarse el artículo N° 770 en circunstancias tortuosas, volvió a convocarse a una semana regional sin la más mínima planificación, lo cual evitó que los asambleístas pudieran reunir suficiente información y planteamientos para ser compartidos con sus circunscripciones. La semana regional se convirtió en un recurso político para desmovilizar a la oposición y viabilizar un momento de desahogo frente al cansancio de los constituyentes. Asimismo, el 90 por ciento de los asambleístas sencillamente no participaba en las negociaciones entre la directiva y los jefes de bancada, además que tampoco inició un trabajo concentrado en contenidos, sobre todo porque fueron afectadas las relaciones entre los constituyentes y sus asistentes técnicos que legalmente desaparecieron cuando su salario fue transferido al honorario de los asambleístas por razones estrictamente personalistas.

La Asamblea Constituyente como espacio de deliberación democrática y construcción institucional de acuerdos nacionales negociados no pudo generar valor público porque las aspiraciones sociales no fueron expresadas adecuadamente por medio de una relación fluida entre los asam-

bleístas y la sociedad civil. Las preferencias ciudadanas y la resolución de conflictos deben ser resueltos a través de procedimientos colectivos donde el ejercicio de formulación constitucional pueda ser un acelerador de procesos transformadores, en especial si se considera que uno de los objetivos al generar valor público es el empoderamiento de la ciudadanía y su preparación para participar racionalmente en la vida pública, así como para ejercer y proteger sus derechos.

Estas brechas de confianza, aislamiento y el desprestigio de las palabras pacto o consenso entre muchos constituyentes del MAS, estimularon un clima de opinión carente de valores sustentables en el largo tiempo. El problema visto a través de los ojos del valor público señalaba que la ética y los valores de cualquier organización pública, en este caso la Asamblea Constituyente, podían ser juzgados negativamente por la ciudadanía que terminó asumiendo que el proceso constituyente era inapropiado, para la creación de valor en términos de mejores resultados para una reforma política eficaz, mejores condiciones para lograr una buena vida y menor confianza en las instituciones democráticas que son expresión directa de un sistema político que no superó la crisis del Estado desde octubre trágico del año 2003. Esta imagen negativa de la Asamblea giraba en torno a tres objetos de preocupación:

- A. Primero, la eliminación de aquellos considerados como enemigos políticos. Este fue el resultado directo de las estrategias de suma cero.
- B. Segundo, la mayoría absoluta fue impulsada para viabilizar un proyecto único de poder y construcción de valores públicos con un sesgo étnico y de clase. En este caso, no se puede negar que los grupos indígenas y los movimientos sociales que defendían al MAS y su plan de gobierno, eran expectativas políticas legítimas que también podían entenderse como generadoras de valor público. Sin embargo, estos actores no parecían darse cuenta de que las definiciones de “valor” siempre cambian constantemente como resultado de la experiencia democrática y el debate públicos. Es por esto que la existencia de la oposición adquiere relevancia para poner límites al ejercicio arbitrario del poder.
- C. Tercero, la desestabilización fue sustentada por la oposición de PODEMOS que finalmente también conducía a la destrucción de la esencia del valor público.

La probabilidad de recuperar credibilidad y eficacia en la Asamblea Constituyente, pasaba por comprender que la combinación entre instituciones públicas y un gobierno fuerte como quería el MAS, debía fructificar junto a la competencia de una oposición política reconocida como interlocutor válido porque era de esta manera que un régimen democrá-

tico lograba el mejor balance entre rendición de cuentas, innovación y eficiencia. Asimismo, para desarrollar un conjunto de valores públicos, no es suficiente que los ciudadanos digan que es deseable una refundación estatal. Un valor público nace solamente si los ciudadanos, sea individual o colectivamente, están dispuestos a renunciar a algo a cambio de alcanzar dicho valor.

Los sacrificios que demandó la Asamblea Constituyente no expresaban capacidad de renuncia de ningún actor político o institucional; todo lo contrario, muchos buscaron beneficios de corto plazo, inclusive dañando y afectando los intereses del país como unidad nacional.

La idea de costo de oportunidad es, por lo tanto, central en el planteamiento de valor público: si se afirma que a los movimientos sociales les gustaría una histórica reestructuración del Estado pero éstos no están dispuestos a renunciar a nada a cambio, entonces no resulta creíble que dicha demanda política realmente pueda crear valor al interior del sistema democrático.

Diversos obstáculos en la construcción de valor público se encontraban del mismo modo en las acciones de la oposición, cuyo grupo más notorio fue PODEMOS. En esta perspectiva, para varios asambleístas de PODEMOS que representaban al departamento de La Paz en el occidente del país, “la verdadera amenaza para la oposición no era el MAS sino que PODEMOS se cruceñice”; es decir, que todo se incline hacia la dominación de las visiones concentradas en Santa Cruz, región que buscaba encerrar los debates dentro de las fronteras de la descentralización política y la insubordinación hacia el occidente.

La bancada nacional de PODEMOS tampoco tuvo una lógica democrática, pues la victoria del “Sí” a las autonomías y la supremacía de Santa Cruz, Beni y Tarija hizo que los asambleístas de estas regiones monopolicen las principales direcciones como la jefatura de bancada y una de las vicepresidencias de la Asamblea.

El reto radicaba en que PODEMOS logrará convertirse en una verdadera estructura partidaria plenamente organizada con la habilidad para abrirse hacia una visión más democrática, pues existían nociones muy conservadoras provenientes de grandes empresarios de la tierra como el asambleísta Clover Paz, para quienes las discusiones sobre equidad y mayores oportunidades destinadas a los pueblos indígenas en el occidente de Bolivia, caían en un agujero de indiferencia o total desinterés.

PODEMOS era una fuerza opositora que también dudaba sobre sus posibilidades de generar valores públicos en la Asamblea, sobre todo porque no fue una bancada homogénea como se creía y existían algunos constituyentes radicales que buscaban una ruptura política como estrategia, para retomar posiciones políticas de fuerza.

Diferentes asambleístas de PODEMOS se resistían a defender las actitudes antidemocráticas y conservadoras de su partido, sobre todo para no favorecer a los intereses latifundistas de Santa Cruz e intentar la flexibilización de las posiciones duras que beneficiaban a los grandes terratenientes.

Luego de aprobarse el artículo más conflictivo sobre el sistema de votación del reglamento de debates donde salió victoriosa la mayoría absoluta, PODEMOS mantuvo vigente su estrategia de abstención. Ésta era entendida como la mejor manera de protestar para desgastar la imagen del MAS ante la opinión pública y los medios de comunicación, cultivando un perfil a favor de la ley.

Al mismo tiempo, PODEMOS reconocía la existencia de demasiada incertidumbre, decepción y cansancio en toda la oposición pues muchos asambleístas estaban estresados, tenían problemas para dormir y la fatiga era una señal innegable de desgaste. La incertidumbre también inundó la perspectiva de PODEMOS sobre el trabajo de las comisiones y prácticamente nadie afirmaba que se podía responder al país en el tiempo previsto, ni tampoco que estaba garantizada un mínimo de efectividad.

PODEMOS tuvo una imagen negativa de la Presidenta de la Asamblea Silvia Lazarte y reconoció que el gran error de su bancada fue “no haber sido flexibles pues hubo momentos en los que se vió al MAS abrirse un poco y no se supo aprovechar dicha ocasión”. Es por esto que la estrategia de abstención hizo dudar a muchos constituyentes al interior de PODEMOS durante la aprobación de varios artículos; además, el mismo sentimiento de haber perdido oportunidades de acercamiento también surgió en el MAS, y cuando se estuvo a punto de tomar decisiones, se observó que era más fácil seguir persiguiendo las visiones de suma cero pues los principales dirigentes y estrategas ya estaban embarcados en las perspectivas más férreas.

Es importante reafirmar que una fuente de valor público es la confiabilidad y legitimidad. La confianza se ubica en el corazón de la relación entre los ciudadanos y el Estado; sin embargo, una falla en la confianza destruyó lentamente el desarrollo de valores públicos dentro de la Asamblea Constituyente.

Las percepciones de falta de integridad y compromiso ético afectaron de manera muy crítica las labores de la Asamblea y, por lo tanto, ninguna institución pública o liderazgo debería dar por sentado su legitimidad, sobre todo a pesar de circunstanciales y volátiles resultados electorales como los obtenidos por el MAS en las elecciones de diciembre de 2005 (53,7 por ciento, en el ámbito nacional). Así, el camino siempre se orientó cuesta arriba desalentando a todo el mundo.

V. Conclusiones

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

- A. 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 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.
- B. Segundo, 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.
- C. Tercero, 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 apoyaban una descentralización de varios órganos policiales cuando la visión centralista de la Policía rechazaba cualquier reingeniería organizacional.
- D. Cuarto, los órganos de control social. Aquí el Pacto de Unidad introdujo 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 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), vigente desde el año 1991.

- E. Quinto, 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.
- F. Sexto, la capitalía plena 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 Evo Morales y Álvaro García Linera, quienes afirmaron que los poderes: Ejecutivo y Legislativo jamás se moverían de La Paz.
- G. Séptimo, 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 constituyentes lograron que como bolivianos nos encerráramos en nosotros mismos, exacerbando nuestras diferencias y haciendo más profunda la conciencia de todo aquello que nos separa, aísla o bloquea, rompiéndose la posibilidad de un reencuentro nacional. 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 nuestro aislamiento mutuo que congeló toda capacidad de la Asamblea para llevar a cabo algunos cambios. El sentimiento de soledad y aislamiento 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.

Finalmente, el análisis de la nueva Constitución Política, aprobada en el referéndum constitucional del 25 de enero de 2009 y promulgada posteriormente el 7 de febrero, mostraba tres tipos de tendencias:

- A. Primero, se observaba una fuerte inclinación para organizar las elecciones presidenciales en diciembre de 2009, con el objetivo de copar todos los espacios de poder y romper una vez más con los liderazgos opositores de la “media luna”. Esto no era ninguna novedad pero resaltaba claramente de qué manera el proyecto hegemónico del MAS trató de diseñar una estrategia donde los planteamientos sobre el Estado Plurinacional puedan interpelar ideológicamente a los movimientos indígenas, aunque con una lógica exclusivamente instrumental;
- B. La segunda tendencia mostraba que en la reorganización del Poder Ejecutivo a finales de febrero de 2009 – con la gran mayoría de ministros de clase media – dominaba un escenario “reformista y no revolucionario”. Los nuevos ministros y los recambios de carteras que impulsó Evo Morales, no constituían un conjunto de liderazgos eficaces para la implementación del Estado Plurinacional. De hecho, un 95 por ciento del gabinete no hablaba las lenguas indígenas, violando de inicio la nueva Constitución. Esta contradicción generó un rechazo y crítica inmediata de parte de las organizaciones indígenas como CONAMAQ y CIDOB que buscaban tener un control de por lo menos la mitad del gabinete de Morales, lo cual no sucedió.
- C. La tercera tendencia continuaba fortaleciendo las movilizaciones premeditadas del movimiento campesino organizadas por el MAS, para la “toma de tierras y el impulso de las autonomías indígenas”.

Desde la promulgación de la Constitución el 7 de febrero de 2009, diferentes grupos campesinos y pueblos indígenas empezaron a enfrentarse para la captura de tierras, lo cual despertó el temor de varios terratenientes en Santa Cruz y Beni, aunque el verdadero problema estaba al interior del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que no pudo equilibrar la necesidad de sanear las tierras y detener a los actores movilizados que pensaban en “satisfacer sus intereses corporativos” a partir de la Constitución, entendida como un cheque en blanco para acceder a ciertas retribuciones políticas por haber apoyado al gobierno. Esto representaba todo lo contrario del proceso revolucionario que en algún momento el MAS imaginó. Caos, desorden, incertidumbre, miedo e irresponsabilidad coparon las calles e hicieron una interpretación arbitraria de la nueva Constitución, aprovechando la destrucción del Tribunal Constitucional fomentada por Evo Morales entre los años 2007 y 2009.

El tipo de Estado que surgía después del 7 de febrero de 2009 era el regreso de un proceso similar a las movilizaciones multitudinarias durante la Revolución Nacional de 1952: masas clientelares en busca de caudillo y nuevas élites con acceso a millonarios recursos, lo cual abrió muchas dudas sobre las posibilidades que tenía el MAS para seguir liderando el proceso hegemónico porque las contradicciones internas ya empezaban a surgir, una de las cuales fue el terrible escándalo de corrupción en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) donde el ex senador Santos Ramírez (uno de los principales operadores políticos en la Asamblea) estuvo ligado el desvío de fondos a cuentas personales y coimas a grupos de sicarios y otros negocios ilegales que hicieron esfumar más de 70 millones de dólares, justo después del referéndum constitucional. El escándalo salió a la luz pública reventó a finales de enero de 2009.

El conjunto de la nueva Constitución puede ser considerada como una criatura saturada de exigencias proteccionistas, tanto para la sociedad civil – donde se observa una sobrecarga de derechos sin el correlato de responsabilidades o posibilidades reales del Estado para hacer cumplir la Constitución –, así como la intervención directa del Estado en la economía pero sin superar la crisis de capacidad estatal.

El Estado boliviano no tiene las capacidades para enfrentar los propósitos que se ha planteado para intervenir en el desarrollo. Lo que se ofrecía era, como siempre, más de lo que la realidad era capaz de soportar. Después del 7 de febrero, fueron las élites palaciegas del MAS quienes habían ganado circunstancialmente el juego político. En el año 2009 se observaba que la realización del Referéndum Revocatorio de Mandato del 10 de agosto de 2008, fue un profundo error por parte de la oposición en el Congreso. PODEMOS pensó que al aprobar la ley de dicho Referéndum debilitaría al gobierno para someterlo a una dura crítica de la sociedad civil ante las urnas, asumiendo un desgaste del MAS debido al proceso errático de la Asamblea Constituyente. Esto fue una total equivocación ya que el 67 por ciento logrado por el MAS en la ratificación de Morales durante el referéndum del 10 de agosto, puede ser interpretado como la necesidad que tenía la sociedad boliviana de tener “estabilidad política”, lejos de los conflictos y reconociendo la continuidad de un régimen que debía concluir su mandato constitucional.

Inmediatamente, los prefectos de la “media luna” se vieron afectados con la revocatoria de Manfred Reyes Villa en Cochabamba y la progresiva decadencia de Leopoldo Fernández en Pando. Este fue el quiebre definitivo de PODEMOS, de su líder Jorge Quiroga y del conjunto

de aquellos opositores que calculaba el desgaste del MAS para su propio beneficio, pero sin convencerse de que la batalla política estaba en las calles, en el enfrentamiento directo a los movimientos sociales y en la resistencia a las estrategias violentas del gobierno.

Esto estuvo muy claro desde la intervención militar que organizó el MAS para controlar los conflictos de Camiri en abril de 2008. La oposición fue timorata, reacia a enfrentar al MAS con sus mismas estrategias y finalmente sucumbió frente a banales ambiciones para ligarse con “algo al poder”, como las actitudes de varios senadores de PODEMOS que negociaron algunos privilegios con el MAS.

Los acontecimientos violentos de Cobija el 11 de septiembre de 2008, su desenlace militar con el estado de sitio y el absurdo informe de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que estuvo sesgado para favorecer al MAS, fortalecieron la hegemonía masista luego de promulgarse la Constitución. Al mismo tiempo, Evo Morales apuntaba a seguir vendiendo la imagen internacional de un reformista indígena “acosado por el racismo del Oriente”, pero terminando con claras incompetencias para transformar al país.

El MAS introdujo a Bolivia en un remolino de propaganda política millonaria en los medios de comunicación, señalando que estaba más dispuesto a estar en campaña permanente, antes que a gobernar con resultados eficientes de largo plazo.

Promulgada la Constitución, era indudable que Bolivia se encontraba frente a una importante transición estatal. Se comprobaba el paso del Estado republicano fundado en 1825 hacia lo que ahora se denomina el Estado Plurinacional; si bien esta novedad parecía presentar escenarios auspiciosos de reforma institucional y política, no dejaban de preocupar algunos problemas, como por ejemplo la ruta indianista de la Constitución que tiene por lo menos tres contradicciones:

Primero, los indígenas no reconocían un régimen electoral con la participación de árbitros institucionales neutrales porque demandaban la identificación de circunscripciones especiales donde los futuros diputados sean elegidos directamente según sus usos y costumbres. Esto atentaba contra los principios de igualdad y competencia en las mismas condiciones de todos los contendores políticos en cualquier tipo de elecciones democráticas. Los futuros candidatos indígenas no querían aceptar la participación de observadores internacionales ni de algún tribunal electoral.

La segunda contradicción, son los alcances de la justicia comunitaria, que tiene el mismo rango institucional del derecho positivo. Todavía no existe ningún código procesal indígena porque la justicia comunitaria es más simbólica y mítica.

Tercero, nunca fue definido el contenido pacífico del Estado Plurinacional que aparece en la nueva Constitución, por lo cual fue víctima fácil de todo tipo de interpretaciones, entre las que surgía un pragmatismo manipulador de las élites políticas de turno, algo que se relaciona con múltiples temores desde la Revolución Nacional de 1952; es decir, un temor que se traduce en las actitudes de los políticos avezados para utilizar a los indígenas por razones electorales y luego reproducir su pobreza junto con la marginación material de las culturas indias.

La nueva Constitución tenía varios desafíos fundamentales como por ejemplo, que el Poder Ejecutivo, la oposición y el conjunto de la sociedad civil organizada estén inmersos en el proceso de “transición y reformas estatales” de corto, mediano y largo plazo; sin embargo, las pretensiones del MAS nunca se concentraron en la modernización estatal después del 7 de febrero porque todo se desvió hacia la reelección de Evo Morales.

La adaptación del Estado boliviano a una nueva estructura de gobiernos sub-nacionales, con la transferencia de funciones autonómicas en los ámbitos departamentales, regionales, municipales e indígenas, era un proceso que tampoco estuvo claro ni concertado.

El rediseño estatal con un fuerte componente de control social y participación de los pueblos indígenas en el sistema electoral, la administración de justicia y la toma de decisiones para la explotación de los recursos naturales estratégicos, presentaba no sólo problemas prácticos, sino también vacíos de liderazgo. ¿Quién iba a liderar qué, cómo y con qué legitimidad para materializar realmente las propuestas de la Constitución?

No se definió una estrategia coherente que conecte el nuevo diseño institucional, previsto en la Constitución, con las políticas de desarrollo gubernamentales de largo plazo. El país nunca debía renunciar a la necesidad de tener un nuevo “equilibrio de poderes” donde el sistema presidencial no concentre demasiada preponderancia, pero ocurrió todo lo contrario porque el gobierno de Morales acosó constantemente a la Corte Suprema y no pretendía restablecer al Tribunal Constitucional. De todas maneras, es importante destacar tres elementos positivos en todo el proceso constituyente.

- A. Primero, la difusión de miles de propuestas y sueños de la sociedad civil boliviana que venía expresando desde la elección de asambleístas en el año 2006. La sociedad boliviana quería cambiar aunque seguía siendo decepcionada por los políticos de turno.
- B. El segundo elemento positivo fue la visión de protección social que tiene la nueva Constitución, lo cual tuvo efectos casi inmediatos como la incorporación de tarifas solidarias más bajas para costear los servicios de luz, agua, teléfono, seguridad social para los ancianos con la “Renta Dignidad” y varias previsiones importantes del texto constitucional; sin embargo, siempre aparecía una pregunta: ¿hasta cuándo era sostenible financieramente ese molde de protección social?
- C. Finalmente, el tercer elemento clave era una mayor representación política de los pueblos indígenas que gozaban de circunscripciones especiales para elegir directamente a sus congresistas según sus usos y costumbres. El asunto pendiente giraba en torno a la reforma estatal con resultados claros en la eficiencia institucional del Estado porque no era suficiente decir que Bolivia tenía un Estado Plurinacional, gestión intercultural, enfoque etno-eco-social, cuando no existía una idea clara sobre los alcances y exigencias reales en la práctica de un nuevo tipo de Estado.

El principal efecto negativo fue que el proceso constituyente careció de concertación y una estrategia legítima de reconciliación nacional. Evo Morales ha ganado muy poco con la promulgación de la Constitución indigenista, y ésta tendrá una duración mientras el MAS siga siendo un partido fuerte en el área rural y en el occidente de Bolivia. Si Morales logra ser reelegido en la futura elección presidencial de diciembre de 2009, la Constitución será el pretexto para proseguir con sus planteamientos hegemónicos pero tropezará con un nuevo obstáculo: la necesidad de mostrar un genuino compromiso con la transformación social y política.

Aquí hay otra contradicción, pues el MAS cree ingenuamente que la aplicación e implementación de la Constitución depende exclusivamente de este partido, cuando el reto pertenece a toda la sociedad boliviana, a la oposición y a las condiciones objetivas del país para mirarse a sí mismo en los próximos cincuenta años. En esta mirada de largo horizonte temporal, el MAS es un dato transitorio. Si redujera su influencia en las elecciones presidenciales, es probable que un cambio de gobierno reintroduzca algunas modificaciones a la Constitución, aunque será imposible regresar a la antigua versión del año 2004.

Por último, se puede afirmar que la Constitución boliviana se parece a todas y, al mismo tiempo, no se compara con ninguna en el mundo. En primer lugar, se puede comparar con todas porque ha incorporado casi todo: visiones de desarrollo social y económico, transformación estatal con participación indígena, renovación institucional con reivindicaciones de autodeterminación indígena, redes de protección social, régimen electoral exótico para movilizar a grupos y culturas excluidas de los patrones convencionales de representación política, y un criterio plebiscitario para la toma de decisiones por medio del referéndum.

No se puede comparar con ninguna otra por la “obesidad institucional y de provisiones excesivas”, muchas de las cuales jamás se cumplirán como el control social constante de la sociedad civil que seguirá recurriendo a la mediación de organizaciones sociales, grupos corporativos y partidos políticos. La democracia directa es el principal despropósito de la nueva Constitución, donde se sugiere un nuevo sistema político de participación intensa, pero que termina con la conducta calculada de varios líderes influyentes quienes prefieren ejercitar el refrán: “en río revuelto, ganancia de pescadores”, por supuesto, ganancia de aquellos audaces que tienen conexión con el poder.

La nueva Constitución será sostenible hasta el punto en que se tenga un volumen de recursos disponibles, para financiar las prestaciones sociales y el objetivo de un Estado interventor en los sectores estratégicos de la economía. Todas las provisiones serán aplicables mientras los movimientos campesinos e indígenas estén identificados con el caudillismo de Evo Morales que los “utilizará” como muros de contención, frente a las arremetidas de la oposición para desestabilizar al gobierno y sus pretensiones de liderar la implementación constitucional.

La reconciliación y los pactos de gobernabilidad son un gran enigma, porque tanto la Constitución como los intereses de los gobiernos municipales, las prefecturas y los movimientos indígenas no pueden establecer una mesa de diálogo con el mismo idioma. Hacia el futuro, lo que se prevé es la imposición del MAS por la fuerza en varias decisiones. El triunfo relativo de Morales frente a los hechos de Pando en septiembre de 2008, fomentará la utilización de los últimos recursos de poder como las Fuerzas Armadas y la violencia. La reacción de la oposición será, simultáneamente, imprevisible.

Hay una complejidad adicional que afectará todo el proceso de reformas y reingeniería estatal, inclusive aquellas pretensiones hegemónicas; esta complejidad es la “lógica de la pobreza”. Por

más maravillosa que sea la actual Constitución, el MAS no tiene una estrategia de reducción de la pobreza. Este fenómeno se está reproduciendo lentamente, complicándose y generando los detonantes progresivos para otra crisis que se sumará a la estructural, como es no poder ir más allá de una economía extractiva con déficit de industrialización y corrupción galopante como lo acontecido en YPFB.

Las conexiones de la corrupción llegan hasta los ministros de finanzas, hidrocarburos y altos dirigentes del MAS. Frente a esta cadena de clientelismo corrupto, no es difícil imaginar cuál sería el futuro del país si este tipo de revolucionarios con doble estándar moral sigue moviendo los hilos del poder.

La Asamblea fracasó al no tender un puente para construir un proyecto común, pues equivocadamente muchos constituyentes creyeron que todo contacto contaminaba. El fracaso de la Asamblea, sin embargo, no fue el fracaso de Bolivia porque quienes aún buscamos la esperanza seguimos insistiendo en su conquista bajo todos los cielos.

VI. Bibliografía

Asamblea Constituyente de Bolivia, (2007): Reglamento de Debates, Enero de 2007, mimeo, Sucre, Bolivia.

Burt, Robert A., (2000): Constitución y Conflicto, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

Chuquimia, Marco Antonio, (2006): Políticos reciclados en la Constituyente, Domingo, suplemento de La Prensa, La Paz, 17 de septiembre.

De Souza Santos, Boaventura, (2005): El milenio huérfano, Ensayos para una nueva cultura política, Bogotá, Editorial Trotta/ILSA.

Gamboa, Franco, (2007): ¿Hacia la construcción de un nuevo orden democrático?, Los resultados de las elecciones para la Asamblea Constituyente 2006, Hacia una nueva configuración estatal, Elecciones para la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías, La Paz: Corte Nacional Electoral (CNE), Cuadernos de Análisis e Investigación N° 11, pp. 5-99.

Guastini, Riccardo, (2001): Estudios de teoría constitucional, México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Häberle, Peter, (2007): Pluralismo y constitución, Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta, Madrid: Tecnos.

Laclau, Ernesto, (2006): La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana, Nueva Sociedad, N° 205, Caracas, pp. 56-57.

Mainwaring, Scott and Hagopian, Frances (ed.), (2002): The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks, Cambridge University Press.

Mansilla, H. C. F., (2005): Para entender la Constitución Política del Estado, Comentario introductorio, La Paz: Corte Nacional Electoral (CNE), Cuaderno de Diálogo y Deliberación N° 6.

Nelly, G. y S. Muers, (2003): *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*; London: Strategic Unit, Cabinet Office.

Rascón, Juan Luis, (2001): *Esta es la Constitución de todos*, Madrid: Ediciones del Laberinto.

Sartori, Giovanni, (1994): *Ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Touraine, Alain, (2006): *Entre Bachelet y Morales, ¿Existe una izquierda en América Latina?* Nueva Sociedad, N° 205, Caracas, pp. 46-55.

Urioste, Juan Cristóbal, et. al., (1997): *Proyecto de reforma a la Constitución Política del Estado 1991-1992*, La Paz: Fundación Milenio, Serie: Instituciones de la democracia.

Velasco Romero, Ramiro, (1998): *Contribuciones para la reforma constitucional*, La Paz: Fundación Milenio, Serie: Instituciones de la Democracia.

Yash Ghai, (2006): *La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Periódicos de circulación nacional

La Prensa, “Sucre teme estallido de conflictos sociales a raíz de la Constituyente”, La Paz, 25 de julio de 2006, p. 9a.

La Prensa, “La media luna le hace frente al MAS en la Constituyente”, La Paz, 2 de agosto de 2006, p. 4a., “La Constituyente empieza con fiesta, desafíos y advertencias”, informe especial, La Paz, 7 de agosto de 2006, pp. 2b-3b.

Los Tiempos, “Evo pide más poder para la Asamblea”, Cochabamba, 6 de agosto de 2006.

La Razón, “La Constituyente empieza con preeminencia indígena”; “Evo declara su subordinación a una Constituyente originaria”, La Paz, 6 de agosto de 2006.

La Razón, “El Poder Ejecutivo organiza la presión sindical a la Asamblea”, La Paz, 11 de agosto de 2006.

Los Tiempos, “Cuidado con la Asamblea”, Cochabamba, 11 de agosto de 2006.

Construyendo, “La Constituyente despierta esperanzas en la población. La gente confía en que sus problemas sean resueltos”, N° 29, La Paz, septiembre de 2006.

La Prensa, “Menos de 30 personas tejen los hilos de la Constituyente”, La Paz, 18 de septiembre de 2006.

Los Tiempos, “Oposición, regiones y cívicos cierran filas por dos tercios”, Cochabamba, 25 de septiembre de 2006.

Opinión, “Partidos de oposición amenazan con recurrir a medidas legales”, Cochabamba, 29 de septiembre de 2006.

La Prensa, “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 Paz, 28 de noviembre de 2007, p. 3a.

Opinión, “El MAS aprueba su Constitución y los opositores la rechazan por ilegal”, Cochabamba, lunes 10 de diciembre de 2007.

La Razón, “El oficialismo aprueba su CPE y la enviará a 2 referéndums”, lunes 10 de diciembre de 2007.

El Diario, “Constitución del MAS ahonda crisis social y división del país”, La Paz, lunes 10 de diciembre de 2007.

CAPÍTULO II

*La Constitución Política
del Estado en la Historia*

Juan Cristóbal Urioste Nardin

La Constitución Política del Estado en la Historia

*Juan Cristóbal Urioste Nardin*¹

Nuestros edificios políticos están contruidos sobre arena:
por más solidez que pongamos en las paredes y por más adornos
que se las hagan no salvamos el mal de sus bases.
Es la mayor desgracia conocerlo y no poderlo remediar.
Antonio José de Sucre²

Hubo diferentes constituciones más o menos liberales.
La observancia de cualquiera de ellas con el prudente
ejercicio del Poder Ejecutivo, habría colocado a la Nación
en la senda que debió seguir para un mejoramiento gradual;
en la senda del progreso que conduce a corregir conservando.
Pantaleón Dalence³

Bolivia, ama, consiente y se desposa de buen grado
con la fuerza bruta, por que la ley no echa raíces
en los corazones ni en la conciencia pública.
Gabriel René Moreno⁴

Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos,
con la fortaleza de nuestra Pachamama
y gracias a Dios, refundamos Bolivia⁵.

Resumen⁶

Este documento es un bosquejo de ciertos aspectos de la historia constitucional de Bolivia desde 1825 hasta el 2008. Su hilo conductor es la secuencia cronológica de la historia política en relación con las veintinueve Constituciones hoy abrogadas que regularon en el pasado los fundamentos de Bolivia respecto a temas tales como: la forma de gobierno, el Poder Ejecutivo, la división de poderes, la legislación y reglamentación, la primacía de la Constitución, los derechos y garantías de la persona, los recursos constitucionales, el unitarismo o federalismo, la democracia representativa o plebiscitaria. El ensayo se circunscribe exclusivamente a esbozar la evolución en el tiempo pretérito de ciertas normas fundamentales no vigentes en su conexión con algunos hechos políticos del pasado. Comienza con el decreto de 9 de febrero de 1825 dictado por Antonio José de Sucre y termina con el estudio del Proyecto de Constitución del Congreso Nacional de 22 de octubre de 2008, antes de ser sometido a Referéndum.

Palabras clave: Bolivia, Historia, Constitución Política del Estado, Democracia. Constitución Boliviana, Asamblea Nacional.

¹ Jurista y escritor boliviano, experto en temas constitucionales. Autor de la Constitución Política del Estado. Historia y Reformas. Fundación Milenio. Serie: Instituciones de la Democracia. Febrero, 2003.

² Lecuna, Vicente, (1975): Documentos referentes a la creación de Bolivia, Caracas, Venezuela, Página: 144.

³ Dalence Pantaleón, (1916): Homenaje al Centenario de su nacimiento, Página: 66, La Paz, Talleres gráficos Marinoni.

⁴ Castro Rodríguez Carlos, (1987): Historia Judicial de Bolivia, Página: 87, La Paz, Los Amigos del Libro.

⁵ Congreso Nacional, (2008): Preámbulo del Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado.

⁶ El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

I. Independencia de la República de Bolivia

“Al pasar el río Desaguadero, el Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre dictó el Decreto del 9 de febrero de 1825 para redimir las provincias del Alto Perú de la opresión española, libertar al país, y dejar al pueblo su soberanía.

Las provincias del Alto Perú, quedaron sujetos a la primera autoridad del Ejército Unido Libertador, mientras una asamblea de diputados delibere sobre su suerte”⁷.

En 1825 la Asamblea Deliberante erigió un Estado soberano e independiente de todas las naciones del viejo y del nuevo mundo. Los Departamentos del Alto Perú: “Protestaron a la faz de la tierra entera su voluntad irrevocable de gobernarse por sí mismos y ser regidos por la Constitución, leyes y autoridades que ellos propios se diesen y creyeren más conducente a su futura felicidad en clase de Nación y el sostén inalterable de su santa religión Católica y de los sacrosantos derechos de honor, vida, igualdad, propiedad y seguridad”⁸.

Los fundadores de Bolivia expresaron que: *“El mundo sabe que el Alto Perú ha sido en el continente de América, el ara donde se vertió la primera sangre de los libres y la tierra donde existe la tumba del último de los tiranos. Les mostraremos un territorio con más de trescientas leguas de extensión de Norte a Sur y casi otras tantas de Este a Oeste, con ríos navegables, con terrenos feraces con todos los tesoros del reino vegetal en las inmensas montañas de Yungas, Apolobamba, Yucararé, Mojos y Chiquitos; poblado de animales los más preciosos y útiles para el sustento recreo e industria del hombre, situado donde existe el gran manantial de los metales que hace la dicha del orbe y le llenan de opulencia; ved que donde ha podido existir un floreciente Imperio, solo aparece bajo la torpe y desecante mano de Iberia, el símbolo de la ignorancia, del fanatismo, de la esclavitud e ignominia; una educación bárbara calculada para romper todos los resortes del alma, una agricultura agonizante, guiada por la sola rutina, el monopolio escandaloso del comercio el desplome e inutilización de nuestras poderosas minas, por la barbarie del poder español; venid en fin y si cuando contempléis a nuestros hermanos los indígenas, hijos del grande Manco Capac, no se cubren vuestros ojos de torrentes de lágrimas viendo en ellos los hombres más desgraciados, esclavos tan humillados, seres sacrificados a tantos ultrajes y penu-*

⁷ IBID: 2. Página: 94.

⁸ IBID: 2. Página: 292.

rias, concluyendo con nosotros que nada es tan justo como romper los inicuos vínculos con que fuimos unidos a la cruel España”.

Luego de elegir al Mariscal Sucre como Presidente Provisorio, la Asamblea pidió a Simón Bolívar escribir un proyecto de Constitución para Bolivia, aplazando para el 25 de mayo del año siguiente la reunión del Congreso que debía sancionar la Constitución Boliviana.

El 13 de agosto de 1825, proyectada por José María Mendizábal, Eusebio Gutiérrez y Manuel María Urcullo se dictó una ley constitucional que adoptó la forma de gobierno representativa republicana; gobierno concentrado, general y uno para la república y sus departamentos; existencia de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, separados y divididos entre sí. Al abandonar Bolivia en enero de 1826 Bolívar al respecto expresó: “Seréis reconocidos como una Nación independiente, recibiréis la Constitución más liberal del mundo, vuestras leyes orgánicas serán dignas de la más completa civilización”.

En su Mensaje al Congreso de Bolivia fechado en Lima el 25 de mayo de 1826, el Libertador presentó su Proyecto de Constitución: *“La sabiduría de todos los siglos no es suficiente para componer una ley fundamental, escribió, profetizando el destino de su hija predilecta, las lecciones de la experiencia sólo muestran largos periodos de desastres interrumpidos por relámpagos de ventura. Vuestro deber os llama a resistir el choque de dos monstruosos enemigos que recíprocamente se combaten y ambos os atacarán a la vez: la tiranía y la anarquía forman un inmenso océano de opresión que rodea a una pequeña isla de libertad, embatida perpetuamente por la violencia de las olas y de los huracanes, que la arrastran sin cesar a sumergirla”*⁹.

El 11 de julio de 1826 la comisión encargada por la Asamblea para revisar el proyecto del Libertador informó haberse visto en la necesidad de hacer unas pequeñas alteraciones en varios artículos del proyecto, confesando francamente que era mejor el texto original. En una descripción idealista del imperio de la ley dictaminaron favorablemente el proyecto con la esperanza puesta en sus efectos para la unidad en la paz, la comisión expuso que:

“Los contratos celebrados sin violencia bajo el amparo de la ley, serán religiosamente cumplidos, y el abuso de la autoridad no tendrá fuerza para invalidarlos. Las propiedades serán respetadas y las

⁹ Cáceres Bilbao Pío, (1926);'. El Senado Nacional 1825-1925, La Paz, Imprentas Unidas, Página: 83.

¹⁰ Simón Bolívar, (1979): Doctrina del Libertador, Caracas, Biblioteca Ayacucho, Página: 230.

personas estarán a cubierto de prisiones y arbitrarios procedimientos. Los delitos que se cometan serán castigados sin excepción, ni miramiento alguno, y el precioso derecho de reclamar la observancia de las leyes o pedir el castigo de sus infractores se practicará con toda confianza". Firmaron: Casimiro Olañeta, Manuel María Urcullu, Mariano del Callejo, Manuel Molina, José Ignacio de San Ginés, Mariano Calvimontes, Mariano Guzmán, Pascual Romero, Antonio Vicente Seoane.

II. La Constitución Boliviana

El 6 de noviembre de 1826, Antonio José de Sucre promulgó la primera Constitución Boliviana sancionada por el Congreso General Constituyente de la República. Esta Carta definió a la Nación como la reunión de todos los bolivianos, con un gobierno popular representativo. La constitución escrita por Simón Bolívar, fue de efímera vigencia, pues fue abatida con el motín del 18 de abril de 1828 que derrocó a Sucre.

Al respecto Sucre escribió: "Sedujeron con dinero y ofertas, algunos cabos y sargentos peruanos que había en la pequeña guarnición, y comprando la osadía de algunos aventureros errantes, forasteros de Bolivia, sorprendieron el cuartel y estalló el motín del 18 de abril. Mis deberes exigían sofocar ese tumulto de la tropa y echándome sobre ella, recibí estas heridas que estuvieron fuera de todo cálculo para el caso de una invasión extranjera, que han hecho de Bolivia un cadáver y que abiertas aún han autorizado a los enemigos de la república a imponerle condiciones degradantes y vergonzosas"¹¹.

En el Tratado de Piquiza del 6 de junio de 1828, se sujetó el día en que el ejército peruano debía empezar a evacuar el territorio invadido al previo cumplimiento de estas condiciones: convocar al congreso constituyente que se halla en receso, para ocuparse primero en recibir el mensaje y admitir la renuncia del Presidente de la República Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre; nombrar el gobierno provisorio y convocar a la celeridad posible una asamblea nacional que revea, modifique o declare subsistente la actual situación.

En su Mensaje al Congreso Extraordinario de 1828 que aceptó su renuncia, el Mariscal Sucre escribió: *"Al pasar el Desaguadero encontré una porción dispersa de hombres divididos entre asesinos y víctimas; entre esclavos y tiranos devorados por los enconos y sedientos de venganza. Concilié los*

¹¹ IBID: 2. Página: 609.

ánimos: he formado un pueblo que tiene leyes propias, que va cambiando su educación y sus hábitos coloniales, que está reconocido por sus vecinos, que está exento de deudas extranjeras, que sólo tiene una deuda interior pequeña y en su propio provecho y que dirigido por un gobierno prudente será feliz. Desde que estoy encargado del Gobierno de Bolivia mis sentimientos todos los he sometido a mi compromiso con ella. Siguiendo los principios de un hombre recto he observado el que en política no hay ni amistad ni odio, ni otros deberes que llenar sino la dicha del pueblo que se gobierna, la conservación de sus leyes, su independencia y su libertad. Aún pediré otro premio a la Nación entera y a sus administradores: el de no destruir la obra de mi creación; de conservar entre todos los peligros la independencia de Bolivia y de preferir todas las desgracias y la muerte misma de sus hijos, antes que perder la soberanía de la República, que proclamaron los pueblos, y que obtuvieron en recompensa de sus generosos sacrificios en la revolución”¹².

En diciembre de 1828, la Asamblea Convencional denominada “Asamblea Convulsional” eligió Presidente a Pedro Blanco cómplice del motín contra Sucre y de la invasión de Gamarra. Apenas un mes después en enero de 1829 una acción militar de la que participó José Ballivián, le apresó y encerró en el claustro de “La Recoleta” donde fue fusilado en medio de un tumulto.

La Asamblea General Constituyente de 1831, nombró al Mariscal Andrés de Santa Cruz Presidente de la República y reformó la Constitución de 1826. Esta Carta enfatizó que el nombre de Bolivia era inalterable y el gobierno republicano, popular representativo bajo la forma de unidad. En 1834, el Mariscal Santa Cruz, promulgó otra Constitución idéntica pero que facultó al Presidente a celebrar tratados de federación. En junio de 1835 el Congreso autorizó a la República de Bolivia a confederarse con los Estados que se formasen en el Perú. En octubre de 1836 quedó establecida la Confederación Perú Boliviana, compuesta del Estado-Nor-Peruano, del Estado Sud-Peruano y de la República de Bolivia. Tras el descalabro de la confederación en febrero de 1839, el Supremo Protector dimitió del mando. A su caída fue declarado por Ley traidor a la patria y prohibido de por vida de regresar del exilio donde murió. El mismo año en 1839, el General José Miguel de Velasco, fue elegido por el Congreso como Presidente Constitucional. Promulgó una Constitución donde se estableció que: “*La Nación Boliviana se compone de todos los bolivianos reunidos bajo una misma asociación política; es libre e independiente y adopta para su gobierno la forma popular representativa.*”

¹² IBID: 9. Página:110.

En 1841, José Ballivián venció al ejército invasor, otra vez al mando del General Gamarra Presidente del Perú quien murió en combate en la batalla de Ingavi. En 1843, convocó a una Convención Nacional que revalidó todos sus actos de gobierno, le concedió poderes extraordinarios para mantener la tranquilidad interna y externa y aprobó la cuarta Constitución que declaró su definitiva independencia del Perú y estableció que: “Bolivia es y será para siempre libre de toda dominación extranjera”.

En 1851, la Constitución promulgada por el general Manuel Isidoro Belzu decretó que: “Bolivia se constituye en República una e indivisible; adopta la forma de gobierno popular representativo”.

En 1861, la Asamblea Nacional Constituyente estableció el concepto de Bolivia como República unitaria estableciendo que: “Bolivia es una e indivisible y adopta para su gobierno la forma representativa”.

En 1868, la Constitución promulgada por el general Mariano Melgarejo establecía que: “La República de Bolivia es la asociación política de todos los bolivianos, los cuales forman una nación soberana, libre e independiente”.

En 1871, en una nueva reforma a la Constitución que fue promulgada por el general Agustín Morales, cambió las palabras sin alterar el sentido identificando a: “Bolivia libre e independiente se constituye en República democrática, representativa”.

En 1878, la Constitución promulgada por el general Hilarión Daza introduce nuevamente la figura de República Unitaria y estableciendo: “*Bolivia, libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa*”.

La Convención Nacional de Bolivia de 1880, decretó la vigencia de la Constitución Política anterior de 1878. Pantaleón Dalence, Presidente de la Corte Suprema expresó: “La guerra señores vino a revelar dolorosamente que Bolivia era y sería débil, mientras su organización irregular y fluctuante, no le permita utilizar en la oportunidad, los copiosos elementos aislados y dispersos que pudiera constituir su grandeza y poderío; la guerra, señores, llamó a los hombres a lo serio y los indujo a obrar con la cordura de que carecieron en el pasado. Los legisladores y próceres del escenario oficial, sin obedecer a la tradicional perniciosa costumbre de aderezar una Cons-

titución para cada mandatario, escogieron la que a su juicio ofrecía menos reparos, la pusieron en vigencia”¹³.

La Convención de 1880 estableció una figura sobre la conformación de Bolivia que pareció definitiva: “Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria adopta para su gobierno la forma democrática representativa”. Esta definición fue mantenida pese a las reformas de la Convención de Oruro en 1899 y la Convención Nacional de 1921. La Convención de 1938 convocada por el Teniente Coronel Germán Busch después de la Guerra del Chaco, tampoco efectuó cambios y el texto se mantuvo sin modificaciones pese a las reformas constitucionales de 1945, 1947, 1961 y 1967. Estableciendo hasta ese año a Bolivia como: Libre e independiente constituida en república unitaria adopta para su gobierno la forma democrática representativa.

La reforma a la Constitución de 1995, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada creyó, en vano, haber alcanzado una formulación más equitativa y moderna estableciendo a: *“Bolivia, libre independiente y soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos”*. Esta reforma concordó con otra enmienda que reconoció los derechos específicos de los indígenas; instituyó las tierras comunitarias de origen; reconoció la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y dispuso que las autoridades naturales de las comunidades indígenas puedan ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos en conformidad a sus costumbres y procedimientos.

En el año 2004, la reforma constitucional de carácter parcial promulgada por Carlos Mesa añadió al texto anterior: *“Bolivia es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la justicia”*.

En el mes de octubre del 2008 el Congreso Nacional sancionó un Proyecto de Constitución Política del Estado y propuso en su artículo primero: *“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”*.

¹³ IBID: 3. Página: 67.

III. La conformación del Poder Ejecutivo en la historia de la constitución

El Congreso General Constituyente de 1826 ordenó que el Presidente vitalicio fuera nombrado por primera vez por el Congreso Constituyente. En 1831, se traspasó a las juntas electorales de parroquia la responsabilidad de elegir al Presidente de la República.

En 1861, la Asamblea dispuso que el Presidente fuera elegido por el voto directo y secreto de los ciudadanos en ejercicio, fórmula que se repitió hasta el Congreso Nacional Extraordinario de 1961 que instituyó el sufragio universal y estableció que: El Presidente y Vicepresidente se eligen mediante sufragio universal directo. Las reformas posteriores conservaron el texto. El Proyecto de Constitución del 2008 aprobado posteriormente por un referéndum constitucional en el 2009 dispuso que la Presidenta o el Presidente la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado serán elegidas o elegidos por sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto (Artículo N° 166. Nueva Constitución Política del Estado - NCPE).

La Asamblea General Constituyente de 1831, sobre la elección congresal del Presidente determinó que: “Si ninguno de los candidatos obtuviere las dos terceras partes de los votos de los electores que sufragaren en las juntas, el Congreso escogerá los tres candidatos que hubieren reunido el mayor número de votos y de ellos elegirá al Presidente de la República”. La Asamblea Nacional Constituyente de 1861 limitó la elección congresal a quienes no hubieran obtenido la pluralidad absoluta de votos. En caso de empate, el congreso decidirá la suerte, concluyó.

La Asamblea Constituyente de 1871, volvió a repetir que si ninguno de los candidatos obtiene la pluralidad absoluta el Congreso tomará tres de los que hayan reunido el mayor número y de entre ellos hará la elección. En esa ocasión Evaristo Valle al respecto expresó: *“Salgamos señores del camino trillado de cuarenta y cinco años de calamidades y desgracias; salgamos de nuestro derecho consuetudinario con los tres períodos de una fiebre intermitente rigor, calor y sudor, es decir la dictadura otorgada por comicios y actas populares cuyo origen y tendencias muy bien conocéis, luego la provisionalidad otorgada por la debilidad de los congresos como bautismo de la legitimidad, y por fin la constitucionalidad elaborada en los alambiques ministeriales”*.

La elección congresal del Presidente se practicó por primera vez en la elección de 1872 convocada por Tomás Frías Presidente del Consejo de Estado, quien había sustituido constitucionalmente a Agustín Morales asesinado en el palacio por su sobrino. Adolfo Ballivián, quien no había logrado

la pluralidad de votos en la elección, fue elegido por el Congreso, y ejerció la presidencia hasta enero de 1874 para retirarse poco después enfermo al campo donde en poco tiempo murió.

El Congreso designó nuevamente a Tomás Frías quien convocó a elecciones en lugar de concluir el período del Presidente muerto, como prescribía la Constitución. Siguiendo una práctica consuetudinaria unos días antes de los comicios Tomás Frías fue derrocado por su Ministro de la Guerra, el General Hilarión Daza, que en 1878 promulgó la Constitución de rigor, para darle la apariencia constitucional y de derecho a su golpe de estado. El mismo Daza fue privado del poder en plena guerra del pacífico por el general Eliodoro Camacho y pasó catorce años exilado en Europa. Cuando volvía a defenderse de los cargos de traición a la patria murió asesinado en Uyuni por los propios guardias encargados de su custodia.

La Convención Nacional de 1880, promulgada por el sucesor de Daza, el general Narciso Campero, evitó confiar el desenlace al azar pero mantuvo el precepto sobre la elección presidencial determinado que: El Congreso tomará tres de los que hubiesen reunido el mayor número para uno u otro cargo y de entre ellos hará la elección. En caso de empate se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta.

La segunda vez en la historia boliviana que se aplicó este procedimiento fue en 1884, cuando concluyó el período de Narciso Campero, que convocó a elecciones sin que ninguno de los candidatos hubiera obtenido la mayoría absoluta. El Congreso eligió a Gregorio Pacheco con el voto de los parlamentarios del partido de Aniceto Arce su rival en la elección. Cuatro años después en circunstancias similares los parlamentarios del partido de Pacheco con su voto ayudaron a elegir a Aniceto Arce. Este procedimiento de elección congresal obligó a la concertación de los contrarios y ayudó a sujetar al poder al imperio de la ley. Por primera vez en el siglo XIX alternaron en el poder cuatro gobiernos civiles elegidos en las urnas: Gregorio Pacheco en 1884, Aniceto Arce 1888, Mariano Baptista 1892, Severo Fernández 1896.

Este corto verano civilista se interrumpió abruptamente con la victoria de los liberales nortños en la Revolución Federal de 1898-1899 que derrocó por la vía de hecho al sureño Severo Fernández.

La Convención de Oruro en 1899, eligió Presidente al vencedor de la contienda por la sede del Poder Ejecutivo, Juan Manuel Pando. La Nación volvió al buen camino de la elección de

un presidente civil desde que Ismael Montes fue elegido Presidente en 1904. Transcurrido el período de cuatro años, en 1909 fue elegido Eliodoro Villazón. En 1914, trascurrido otro período, fue reelegido Ismael Montes quien en 1918 entregó el poder al último Presidente liberal José Gutiérrez Guerra.

En julio de 1920, volviendo a la historia de los golpes de estado, Bautista Saavedra derrocó de facto al Presidente electo en las urnas antes de terminar su período. Recuperó el hilo de la tradición republicana y convocó a una Convención Nacional con el propósito de reformar la Constitución en 1921, dicha Convención le eligió Presidente Constitucional. Al fracasar el intento de prorrogar su mandato hasta 1927, entregó el gobierno a Hernando Siles en noviembre de 1925 y partió como Ministro Plenipotenciario a Europa. Hernando Siles gobernó hasta que fue derrocado en 1930. En las elecciones convocadas por la Junta Militar de Gobierno en 1931 fue elegido Presidente Daniel Salamanca quien llevó al país a la Guerra del Chaco. En noviembre de 1934 un grupo de oficiales del Ejército lo derrocó en el Corralito de Villamontes. José Luís Tejada Sorzano, su Vicepresidente, le sucedió hasta que en 1936 fuera derrocado por Germán Busch quien puso al frente del gobierno al coronel David Toro, iniciador de la corriente del socialismo militar.

En 1937, Busch derrocó a Toro y convocó a la Convención de 1938 que la disolvió posteriormente en 1939 asumiendo como dictador todos los poderes hasta que se suicidó en agosto de 1939. En ese año, tomó el poder el general Carlos Quintanilla quien convocó a elecciones para 1940 en las que ganó el general Enrique Peñaranda.

En diciembre de 1943, poco antes de las elecciones convocadas para 1944, el teniente coronel Gualberto Villarroel asaltó el poder. Para cumplir el protocolo convocó a la Soberana Asamblea Nacional que sancionó la Constitución de 1945 y le eligió Presidente Constitucional. El 21 de julio de 1946, un regimiento militar tomó el Palacio de Gobierno y una turba popular colgó a Villarroel ya muerto de un farol en la Plaza Murillo.

La elección congresal del Presidente que había jugado un papel decisivo después de la Guerra del Pacífico en la época de los gobiernos conservadores no volvió a recuperar su eficacia sino hasta las elecciones de 1947. Enrique Herzog y Luís Fernando Guachalla se enfrentaron en una justa electoral. El primero obtuvo en el cómputo final una ventaja de doscientos setenta y nueve votos sobre su contendiente. Conforme a la Constitución correspondía que el Congreso hiciera la elección indirecta. Pero, Luís Fernando Guachalla, renunció a apelar a la elección parlamen-

taria. En una declaración política posterior a las elecciones escribió: “Es posible que este criterio se aparte un tanto de la severa hermenéutica jurídica y de la práctica política, pero estoy cierto que salvará muchos escollos en el camino de nuestra rehabilitación nacional. Si unos pocos votos llevan a unos al poder y a otros a la sana oposición, está bien; pudo ser a la inversa. No saber ganar ni saber perder. Digamos más bien, saber servir”¹⁴.

El Presidente Herzog no cumplió su período constitucional pero tuvo tiempo de promulgar la reforma constitucional sancionada por el Congreso Nacional en 1947. Fue posteriormente sustituido por el Vicepresidente Mamerto Urriolagoitia tras renunciar a su cargo en octubre de 1949. Las elecciones convocadas para 1951 volvieron a poner en evidencia las virtudes de la elección indirecta para el caso en que ninguno de los candidatos obtuviera la pluralidad absoluta en la elección popular. Pero esta vez quien obtuvo el mayor número de votos sin alcanzar la mitad más uno fue Víctor Paz Estenssoro, candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y acérrimo opositor exilado en Buenos Aires. El Presidente Mamerto Urriolagoitia omitió el procedimiento constitucional y entregó el poder a una Junta Militar de Gobierno. El Mamertazo como se llamó en la época a ese golpe arbitrario fue una de las causas inmediatas de la insurrección popular del 9 de abril de 1952 conducida por Hernán Siles quien poco tiempo después entregó el mando a Víctor Paz.

En 1956, se llevó a cabo la primera elección de la historia con sufragio universal de la cual salió electo Hernán Siles. Posteriormente, en 1960 ganó la elección Víctor Paz. En 1961, Víctor Paz promulgó la Constitución de 1961 que incorporó las conquistas de la Revolución de abril: Reforma Agraria, Nacionalización de las minas, Reforma Educativa, Seguridad Social y Voto Universal.

En 1964, el Presidente Paz Estenssoro fue reelecto, tres meses después fue derrocado por un golpe militar dirigido por su Vicepresidente, el general René Barrientos. En las elecciones de 1966, Barrientos fue elegido Presidente Constitucional. El Congreso Nacional asumió el poder constituyente y sancionó la Constitución de 1967. Poco tiempo después el general Barrientos murió en un accidente de helicóptero. Le sucedió el Vicepresidente Luís Adolfo Siles quien fue derrocado a fines de 1969 por el general Alfredo Ovando quien reconoció la vigencia de la Constitución de 1967. Posteriormente, Ovando fue derrocado por el general Juan José Torrez

¹⁴ Guachalla, Luís Fernando, (1999): La democracia puesta a prueba, Página: 230, La Paz, Editorial Huellas.

quien a su vez cayó por el golpe militar del coronel Hugo Banzer que gobernó hasta 1979, de facto sin caer en la tentación de promulgar una nueva Constitución.

La Constitución de 1967 había perfeccionado artículo N° 90 que establecía que: *“Si ninguno de los candidatos para la Presidencia o la Vicepresidencia de la República obtuviese mayoría absoluta de votos, el Congreso tomará a tres de los que hubieren obtenido el mayor número para uno y otro cargo, y de entre ellos hará la elección. Si, hecho el primer escrutinio, ninguno reuniese la mayoría de votos de los representantes concurrentes, la votación posterior se concretará a los dos que hubieren alcanzado mayor número de sufragios. En caso de empate se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta”*.

En 1978, el gobierno militar de Hugo Banzer convocó a elecciones que venció el candidato oficial, el general Juan Pereda y ante la evidencia de haberse emitido más votos que el número de ciudadanos inscritos en el registro electoral, el gobierno anuló las elecciones. En 1979, Hernán Siles obtuvo la mayoría simple en la elección, pero reunido el Congreso no consiguió la mayoría absoluta aunque las votaciones se repitieron hasta el cansancio.

El fracaso del Congreso para lograr el consenso desembocó en una solución particular. El Presidente del Senado, Walter Guevara, tercero en la prelación para la sucesión presidencial, fue elegido Presidente con la misión de llamar a elecciones al año siguiente, apenas tres meses después un golpe militar derrocó a Guevara. Posteriormente, el Congreso eligió esta vez a la Presidenta de la Cámara de Diputados, Lidia Geiler y convocó a una nueva elección para 1980, que también venció Hernán Siles, sin alcanzar la mayoría absoluta. Otro golpe militar interrumpió la transición democrática e impuso una dictadura drástica que desembocó al final en la entrega del poder castrense a los civiles.

El 10 de octubre de 1982, el Congreso electo el año 1980, eligió a Hernán Siles Zuazo ajustándose a la disposición constitucional eludida tantas veces con tan poca fortuna. En 1984, dos años antes de concluir su mandato Hernán Siles, renunció al cargo y convocó a elecciones anticipadas para 1985. El vencedor de las elecciones fue Hugo Banzer, pero como ninguno de los candidatos había obtenido la mayoría absoluta, el Congreso recurrió a la antigua fórmula de la elección indirecta y eligió Presidente a quien había obtenido el segundo lugar: Víctor Paz. Para 1989, Gonzalo Sánchez de Lozada ganó las elecciones sin alcanzar la mayoría absoluta, y el Congreso eligió en esa ocasión al tercero de la discordia Jaime Paz.

En abril de 1993, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución. Para evitar que se repitiera el conflicto de llevar a la presidencia al candidato que ocupara el tercer lugar, el Congreso Nacional de 1995, excluyó al tercero y redujo el número de opciones a las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de votos determinando que: *“Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos. En caso de persistir el empate se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios en la elección general”*.

Al respecto, Gonzalo Sánchez de Lozada escribió: “Estos pequeños aditamentos preservan la dinámica de un sistema presidencial que es a la vez parlamentario, donde se tiene que hacer acuerdos para ser elegido y gobernar; y donde se logra mediante el consenso en materias de gobierno, una coalición gobernante en temas de gran cambio y de importancia nacional; incluso se posibilita acuerdos con la oposición”¹⁵.

En 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada volvió a ganar las elecciones pero tampoco alcanzó la mitad más uno de los votos. Esta vez se volvió a aplicar la elección indirecta, y el Congreso le eligió Presidente. En febrero de 1995, Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó La Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado. Por primera vez, en 169 años de historia republicana estas reformas se ajustaron a los procedimientos que determinaba la propia Constitución.

En 1997, Hugo Banzer venció las elecciones de ese año sin conseguir la elección directa y fue elegido por el Congreso por un período de cinco años. En el año 2001 Hugo Banzer renunció a la Presidencia y fue sustituido por el Vicepresidente Jorge Quiroga, quien concluyó el período el 6 de agosto de 2002. El 2 de agosto de 2002, el Presidente saliente promulgó una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución. Ese mismo año Gonzalo Sánchez de Lozada venció por tercera vez la elección popular pero tampoco alcanzó la mayoría suficiente.

El Congreso reeligió a Sánchez de Lozada aplicando el artículo N° 90 de la anterior constitución. Más tarde, el 17 de octubre de 2003, el Presidente Sánchez de Lozada renunció. El Congreso admitió la renuncia y posesionó en su lugar al Vicepresidente Carlos Mesa quien tomó la iniciativa para que el Congreso sancionara la Reforma de la Constitución que promulgó en febrero de 2004.

¹⁵ Honorable Senado Nacional, (1994): Reflexiones en torno a la Ley de Necesidad, Página: 13, La Paz, PAP.

En mayo del 2005, dimitió definitivamente Carlos Mesa. La Ley Suprema disponía que a falta de Vicepresidente, reemplazará al Presidente en forma sucesiva y en estricta prelación el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia.

Por efecto, de la renuncia simultánea del Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, asumió la Primera Magistratura el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez. En ese caso, disponía la Ley Suprema, si aún no hubiesen transcurrido tres años del período presidencial debía procederse a una nueva elección del Presidente y Vicepresidente, sólo para completar dicho período. Para salvar el obstáculo, el Congreso dictó una Ley de Reforma, rescatando un artículo de la Ley de Necesidad que había descartado en febrero del 2004. Esta norma establecía que si el Presidente de la Corte Suprema llegaba a hacer las veces del Presidente se convocará de inmediato a nuevas elecciones generales que deberían realizarse dentro de los siguientes 180 días de emitirse la convocatoria.

En este sentido, se convocó a elecciones dentro del plazo constitucional en diciembre de 2005, Evo Morales fue elegido directamente Presidente de la República al haber obtenido la mayoría absoluta en la elección popular. El 6 de marzo de 2006 el Congreso Nacional sancionó la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. El 14 de diciembre de 2007 la Asamblea clausuró sus sesiones sin haber aprobado la propuesta de texto de la nueva Constitución conforme al procedimiento establecido. Diez meses después el 22 de octubre de 2008 el Congreso Nacional asumió la potestad privativa de la Asamblea Constituyente para la reforma total de la Constitución e hizo los ajustes necesarios a la propuesta recibida de la Asamblea, mediante una ley especial aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes. El resultado fue el Proyecto de Constitución Política del Estado del Congreso Nacional de octubre de 2008 que meses después fue sometido a Referéndum Constituyente.

El Proyecto de Constitución de 2008 eximió a los candidatos de la obligación de reunir el cincuenta por ciento más uno de los votos para ser elegido Presidente en forma directa. Ofreció al candidato que no alcance la mayoría absoluta una opción hecha a medida: haber obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura. El Proyecto suprimió la elección congresal e instauró la segunda vuelta electoral con mayoría simple estableciendo que: *“En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior:*

Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos” (Artículo N° 166, NCPE).

A. El Principio de la “No Reelección”

La Constitución Bolivariana instituyó al Presidente Vitalicio con la facultad de proponer al Poder Legislativo a su sucesor, que debía ser preferentemente el Vicepresidente ya experimentado en el Gobierno. La Asamblea General Constituyente de 1831 eliminó al Presidente Vitalicio; fijó la duración del período presidencial en cuatro años y admitió que el Presidente fuera reelecto. El Mariscal Andrés de Santa Cruz que promulgó esa reforma fue reelegido por el Congreso Extraordinario en 1835; pero también derrocado y declarado traidor a la patria en 1839 tras su derrota en la batalla de Yungay.

El Congreso Constituyente de 1839, subsanando el error anterior dispuso que para lo venidero: *“El Presidente durará en sus funciones cuatro años y no podrá ser reelecto para el mismo destino sino después que haya pasado un período constitucional. Para prevenir la tentación de una reelección confeccionada a medida del Presidente en ejercicio con todas las ventajas del poder en su favor, concluyó: Este artículo no podrá reformarse hasta que haya cesado en sus funciones el Presidente en cuyo período se hubiere iniciado la reforma”.*

La Convención de 1843, convocada por José Ballivián, amplió el período presidencial a ocho años, su máxima duración histórica, pero mantuvo la prohibición de reelección hasta después de pasado un período constitucional. En 1844, José Ballivián fue electo Presidente en las elecciones de ese año, las primeras en la historia republicana por voto directo aunque no universal, solamente cumplió tres años de su período.

En 1847, Ballivián fue obligado a renunciar por la sedición triunfante de José Miguel de Velasco, cuatro veces presidente, quien a su turno fue derrocado en diciembre de 1848 por Manuel Isidoro Belzu. La Convención Nacional de 1851 convocada por el General Manuel Isidoro Belzu para legitimar como sus antecesores su poder de facto, fijó el período constitucional en cinco años sin permitir la reelección continua.

En 1855, Manuel Isidoro Belzu convocó a elecciones que ganó su yerno Jorge Córdova frente a José María Linares. Fue la primera vez desde la independencia que se transmitió el poder por

la vía de derecho y no de hecho. Tres años antes de cumplir su período legal, Jorge Córdova fue derrocado por José María Linares en septiembre de 1857. El primer presidente civil desde la fundación de la República se declaró Dictador en 1858 pero fue defenestrado por la traición de sus propios ministros en 1861. Como era de rigor marchó al exilio en Chile donde murió en la miseria tras ser declarado indigno de la confianza nacional.

En 1861, la Asamblea Nacional eligió a José María Achá como Presidente Provisorio, para no traicionar el hábito consuetudinario de volver siempre al punto de partida, la Asamblea Ordinaria se declaró constituyente y sancionó la Constitución de 1861. La Asamblea prescribió que el período presidencial duraría tan sólo tres años, el más breve de la historia. En 1862, el General Achá fue elegido por el voto ciudadano como Presidente Constitucional. Pero en diciembre de 1864 fue derrocado por el golpe militar de Mariano Melgarejo y retirado murió al poco tiempo en Cochabamba.

En 1868, Mariano Melgarejo fue elegido Presidente Constitucional en las elecciones convocadas ese año junto con una Asamblea Nacional Constituyente que volvió a fijar el período en cuatro años con derecho a reelección por otro período. El Capitán del Siglo no pudo disfrutar de su derecho a la reelección pues en enero de 1871 huyó al Perú y acabó asesinado por su cuñado en Lima. Las constituciones posteriores de 1871 y 1878 repitieron que el Presidente duraría cuatro años sin poder ser reelecto sino pasado un período.

La Convención Nacional de 1880, promulgada por Narciso Campero tras la derrota en la Guerra del Pacífico, reiteró el principio de alternabilidad: El Presidente de la República durará cuatro años y no volverá a ser reelecto sino pasado un período.

Las reformas constitucionales de 1899, 1921, 1938, 1945 y 1947, determinaron que el Presidente no podía ser reelecto sino pasados cuatro años desde la terminación de su mandato. La Constitución de 1961 interrumpió la tradición para dar paso a la reelección continua de Víctor Paz sin exigirle la previa renuncia de sus funciones.

Tres meses después de haber asumido el cargo en 1964, Víctor Paz fue derrocado por su Vicepresidente René Barrientos. La Constitución de 1967 recuperó el hilo de la tradición histórica sin limitar el número de reelecciones permitidas estableciendo que: *“El período del Presidente y Vicepresidente de la República será de cuatro años improrrogables. Ninguno de ellos podrá ser reelegido sino pasados cuatro años de la terminación de su mandato constitucional”*.

La Ley de Reforma de 1995, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada amplió el período a cinco años y limitó la reelección a una sola vez. Acató también la limitación constitucional de no dar vigencia inmediata a cualquier enmienda relativa al período presidencial y determinó que los nuevos períodos se aplicarían a partir de la fecha de renovación del correspondiente poder, órgano o autoridad.

El Proyecto de Constitución de 2008 decretó: El período de mandato de la Presidenta o del Presidente, de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continúa. El Congreso Nacional soslayó la norma suprema según la cual cuando la enmienda sea relativa al período del Presidente de la República, entrará en vigencia sólo en el siguiente período constitucional y la suprimió para lo venidero.

IV. Independencia y coordinación de poderes

Conforme a la Constitución de 1826 el Poder Supremo se dividió, para su ejercicio en cuatro secciones: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial quienes ejercerían sus atribuciones sin excederse de los límites respectivos. La reforma de 1831, trasladó la soberanía del pueblo a la Nación con el derecho exclusivo de dictar, derogar e interpretar sus leyes. La Asamblea de 1868, convocada por Mariano Melgarejo sostuvo, nada menos, que la división, independencia y armonía de los poderes públicos era el principio conservador de los derechos de los bolivianos y de las garantías que esta Constitución reconoce. La Convención de 1938, convocada y disuelta por Germán Busch dispuso: la soberanía reside en el pueblo. Su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la independencia y coordinación de esos poderes es la base del gobierno.

La Asamblea Constituyente de 1967, perfeccionó esta norma fundamental determinando que: *“Las funciones del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial no pueden ser reunidas en el mismo órgano”*. El Congreso Nacional de 1995 repitió textualmente el precepto de la Constitución de 1967: *“La soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La independencia y coordinación de esos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público, ejecutivo, legislativo y judicial no pueden ser reunidas en el mismo órgano”*.

El Proyecto de Constitución de Octubre de 2008 adoptó las vías paralelas de la democracia directa y delegada. Siguió la huella de la reforma de 2004 que le preparó el camino estableciendo en la nueva constitución en su artículo N° 7 que: “La soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce en forma directa y delegada. De ella emanan por delegación las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”. De esta manera, el Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado fue fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

V. La Potestad Legislativa

El Congreso General Constituyente de 1826 estableció que: “El Poder Legislativo está compuesto por tres cámaras: los Tribunales, los Senadores y los Censores”. La Asamblea General Constituyente de 1931 suprimió la Cámara de Censores, cambió el nombre a la Cámara de Tribunales por el de Cámara de Representantes y mantuvo la Cámara de Senadores. Según esta norma fundamental la potestad de dar leyes, interpretarlas, derogarlas o abrogarlas era una facultad privativa del Congreso prohibiendo la delegación del ejercicio de ese poder. Esta Constitución, empeñada en fortalecer la autoridad del Mariscal Andrés de Santa Cruz, facultó al Presidente para disolver las Cámaras Constitucionales con dictámen afirmativo del Consejo de Estado y de la Corte Suprema reunido cuando manifiestamente e indudablemente salgan de los límites que les prescribe la Constitución.

La reforma de 1839, propugnada por José Miguel de Velasco, decidido más bien a recuperar los poderes del Congreso, soslayó esta tentación al despotismo presidencial y reiterando la prohibición de delegar las atribuciones legislativas al Ejecutivo, dispuso que el Cuerpo Legislativo no delegue a uno o a muchos de sus miembros, ni a otro poder sus atribuciones para impedir la legislación por decreto del Ejecutivo instrumento favorito de los gobiernos arbitrarios electos o no.

En 1843, la Constitución promulgada por José Ballivián conocida entonces como Ordenanza Militar, restableció la facultad del Presidente de la República para disolver las cámaras cuando manifiesta e indudablemente se excedan de los límites que les prescribe la Constitución pero instituyó también el principio según el cual ninguna ley puede tener efecto retroactivo. En 1851, para salvar las vicisitudes de la subversión permanente que obligó a todos los gobiernos a peregrinar por todos los confines sofocando revoluciones, la Convención Nacional dispuso

que el Poder Ejecutivo pudiera convocar un Congreso ordinario o extraordinario, a otro punto, siempre que circunstancias de conmoción interior o guerra exterior hagan difícil o peligrosa su reunión en la Capital de la República.

La Asamblea de 1861 optó por suprimir el Senado y encomendar al Poder Legislativo a una sola Asamblea compuesta por los diputados elegidos en votación directa y accesoriamente por un Consejo de Estado, elegido por la Asamblea que funcionará sin interrupción. Al Consejo de Estado compuesto por quince ciudadanos nombrados por dos tercios de votos de la Asamblea se le asignaron facultades para presentar proyectos de leyes, dictaminar sobre los proyectos que se sometieren a su consulta y conocer las denuncias y querellas contra él Presidente y los Ministros por actos inconstitucionales.

La Convención Nacional de 1880 volvió al modelo original de 1831 y restableció el Senado. El Poder Legislativo compuesto por dos cámaras sobrevivió todas las reformas posteriores y se mantuvo hasta el año 2008. El Proyecto de Constitución del Congreso Nacional de 2008, cambió los nombres de Poder a Órgano Legislativo y de Congreso Nacional a Asamblea Legislativa Plurinacional, sin alterar sus atribuciones legislativas y fiscalizadoras, aunque suprimió la inmunidad parlamentaria. Esta Asamblea estará compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y será la única con la facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano.

El poder de dictar leyes, derogarlas e interpretarlas fue siempre desde la fundación de la República atribución exclusiva del Poder Legislativo.

La Constitución de 1839, dio al Congreso la facultad de formar los Códigos de la Nación y dar toda clase de leyes y decretos, para el arreglo de los diferentes ramos de la administración pública e interpretar, reformar o derogar las leyes establecidas. En 1851, la Constitución subrayó que correspondía exclusivamente a las cámaras la potestad de dar leyes, interpretarlas, derogarlas o abrogarlas y prohibió delegar el ejercicio de ese poder. En 1861, se enfatizó severamente la prohibición para el Congreso de delegar su potestad legislativa ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que le estén acordadas por ella: Ni el Congreso ni asociación alguna o reunión popular pueden conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor y los bienes de los habitantes queden a merced del Gobierno ni de persona alguna. Este precepto que quiso proteger a las personas de

la arbitrariedad del despotismo con apariencia de legalidad, el cual sobrevivió todas las reformas hasta que desapareció en el Proyecto de Constitución de 2008.

Desde 1880 hasta el 2004 dictar leyes, abrogarlas, modificarlas e interpretarlas fue una atribución exclusiva del Congreso Nacional y todas las leyes aprobadas conforme al procedimiento legislativo y promulgadas por el Presidente tuvieron validez en todo el territorio nacional. En octubre de 2008 el Congreso Nacional declinó la potestad exclusiva de legislar y otorgó esta facultad legislativa a las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales en el ámbito de sus competencias. Reconoció también la libre determinación de las naciones y pueblos cuya existencia es anterior a la invasión española. Les concedió el derecho a sancionar la legislación indígena y elaborar su Estatuto de acuerdo a sus normas autoridades y procedimientos propios. Al determinar la jerarquía de las normas jurídicas el Proyecto de Constitución otorgó idéntica jerarquía a las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena, sólo por debajo de la Constitución y de los tratados internacionales bajo amenaza de perpetrar delito de traición a la patria en caso de atentar contra la unidad del país.

VI. La Potestad Reglamentaria

El Congreso General Constituyente de 1826 dispuso que: *“El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente Vitalicio, un Vicepresidente y tres Ministros de Estado”*. La Asamblea General Constituyente de 1831 suprimió al Presidente Vitalicio y lo reemplazó con el Presidente de la República y tres Ministros de Estado. Este concepto se conservó hasta 1843 cuando se omitió limitar el número de los Ministros de Estado y desde 1945 prevaleció la fórmula: *“El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado”*.

La Constitución de 1861, otorgó al Poder Ejecutivo la atribución de sancionar las leyes determinado que se deba: Ejecutar y expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. La Constitución de 1880, sancionó como atribución del Poder Ejecutivo: Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en la Constitución. Este texto se mantuvo hasta la Constitución de 2004.

El Proyecto de Constitución de Octubre del 2008, otorga al Presidente del Estado la potestad de cumplir y hacer cumplir las leyes, dictar decretos y resoluciones y hacer cumplir las sentencias de los tribunales (Artículo N° 172, NCPE). El Proyecto de 2008 descartó el texto clásico y dejó abierta al Poder Ejecutivo la vía reglamentaria para crear derechos y obligaciones a falta de una ley expresa; alterar por decreto los derechos y obligaciones definidos por ley; definir o alterar por decreto los derechos reconocidos en la Constitución.

VII. Primacía de la Constitución

El Congreso General Constituyente de 1826, encomendó a la Cámara de Censores acusar ante el Senado las infracciones que el Ejecutivo haga a la Constitución, las leyes y los tratados públicos y pedir al Senado la suspensión del Vicepresidente y Ministros de Estado si la salud de la República lo demandare con urgencia. La Asamblea General Constituyente de 1831, determinó la responsabilidad de los Ministros por sus órdenes, decretos o resoluciones contrarias a la Constitución.

Encomendó al Consejo de Estado: *“Velar sobre la observancia de la Constitución e informar documentadamente sobre las infracciones a ella”*.

La Convención Nacional de 1851, sancionó el principio de jerarquía normativa y la obligación de las autoridades y tribunales de aplicarla en sus resoluciones, tal como lo proyectara el diputado Pantaleón Dalence:

“Las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia sobre las leyes y las leyes con preferencia a cualesquiera otras resoluciones”.

La Asamblea Constituyente de 1861, determinó que: *“Las garantías y derechos reconocidos en esta Constitución, no podrán alterarse por las leyes que reglamenten su ejercicio”*. Sancionó también la infracción del principio de legalidad con la nulidad expresando que son nulos los actos de los que usurpan funciones que no les competen, así como los actos de los que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley.

La Asamblea Constituyente de 1868 estableció que: *“Las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia sobre las leyes, estas con preferencia a los decretos y éstos a las resolu-*

ciones”. En el año 1967, la Asamblea Constituyente sancionó el proyecto del doctor Ciro Félix Trigo que ordenó estos principios en un título dedicado a la Primacía de la Constitución: *“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 estas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones. 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”*.

El Proyecto de Constitución del Congreso del 2008 modificó los preceptos dedicados a la Primacía de la Constitución estableciendo que: *“Todas las personas, naturales, y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones se encuentran sometidos a la presente Constitución. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario ratificados por el país”*. Propuso también que la aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado.
2. Tratados Internacionales.
3. Las leyes nacionales.
4. Los estatutos autonómicos.
5. Las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.
6. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones de los órganos ejecutivos correspondientes.

Conforme a la Constitución de 1967 correspondió a la Corte Suprema de Justicia resolver los recursos directos de nulidad contra todo acto o resolución que no fuese judicial; conocer de las causas contenciosas que resultaren de los contratos negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y de las demandas contencioso administrativas a que den lugar las resoluciones del mismo y conocer en única instancia de los asuntos de puro derecho cuya decisión dependa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos y cualquier género de resoluciones.

La reforma de 1995 creó el “Tribunal Constitucional”. Las atribuciones de conocer y resolver los recursos de inconstitucionalidad y directo de nulidad fueron trasladados al Tribunal Cons-

titucional. Las de conocer y resolver las causas contencioso administrativas permanecieron en la Corte Suprema de Justicia. El Proyecto de Constitución del Congreso Nacional de octubre de 2008 trasladó las atribuciones de conocer y resolver los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de las leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y de resoluciones no judiciales y los recursos directos de nulidad, al Tribunal Constitucional Plurinacional. El Proyecto de Constitución eliminó la jurisdicción contencioso- administrativa de la Corte Suprema de Justicia que conocía y resolvía las controversias sobre los contratos negociaciones, concesiones y resoluciones del Poder Ejecutivo.

VIII. Derechos y garantía al debido proceso

El Congreso General Constituyente de 1826 garantizó: *“A todos los bolivianos la libertad civil, la seguridad individual, la propiedad y la igualdad; poder comunicar sus pensamientos de palabra y por escrito y publicarlos por medio de la imprenta, sin previa censura; permanecer o salir del territorio de la República llevando consigo sus bienes. Toda casa es un asilo inviolable. Las contribuciones se distribuirán equitativamente sin ninguna excepción o privilegio. Ningún género de trabajo comercio o industria puede ser prohibido, a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad. Las contribuciones se repartirán proporcionalmente sin ninguna excepción o privilegio. Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios”*.

Todo inventor tendrá la propiedad de sus descubrimientos y producciones. Asimismo, establecía que ningún boliviano podía ser juzgado sino por el tribunal competente designado con anterioridad por la ley.

La Constitución de 1831 consignó todo el catálogo de derechos que consagraba su predecesora pero suprimió la repartición proporcional de las contribuciones. Ningún boliviano está obligado a hacer lo que la ley no manda o impedido de hacer lo que ella no prohíbe, determinó esta Carta, para hacer luego un homenaje a la tolerancia, estableciendo que: *“Las acciones privadas que de ningún modo ofenden al orden público establecido por las leyes y no perjudican a un tercero, están reservadas sólo a Dios y exentas de toda autoridad. Ningún boliviano puede ser preso sin precedente información del hecho y un mandamiento escrito del juez competente”*.

La Constitución de 1839 reproduce todos los derechos reconocidos desde la Constitución bolivariana; suprime la rigurosa tipificación de traidor, infame y muerto civilmente a quien

incurra en el delito de lesa majestad; sujeta a los bolivianos a consejos de guerra, en el caso de rebelión, sedición, motín, o cualquiera perturbación del orden público, bajo pena de muerte. Las Constituciones de 1843 y 1851 son más escuetas en cuanto a derechos y restablecen la pena de muerte en caso de rebelión y traición, así como las facultades extraordinarias para que en caso de conmoción interior el Presidente pueda tomar todas las medidas de seguridad que juzgue convenientes, dando cuenta de lo ejecutado al cuerpo legislativo.

La Convención Nacional de 1851 determinó que: *“Ante la ley en Bolivia todo hombre es igual a otro hombre. El goce de las garantías y derechos que esta Constitución conceda a todo hombre, cualquiera que sea su origen y su creencia está subordinado al cumplimiento de este deber: respeto y obediencia a la ley y a las autoridades constituidas”*. También instauró la libertad de enseñanza sujeta tan sólo a las condiciones de capacidad y moralidad y declaró que todo hombre goza de la libertad de trabajo y de la industria a no ser que su ejercicio se oponga a la ley y a los buenos servicios. Establecía también que, ningún hombre puede ser detenido, preso ni condenado a pena sino en los casos según las formas y por los tribunales establecidos según las leyes publicadas con anterioridad al hecho. Finalmente, confió los derechos establecidos en la Constitución al patriotismo y valor de los bolivianos.

La Constitución de 1861 añadió el derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio del país, de asociarse, hacer peticiones y reunirse pacíficamente. Esta norma suprema instauró también la garantía del debido proceso: Nadie puede ser detenido, arrestado, preso ni condenado, sino en los casos y según las formas establecidas por la ley, ni puede ser juzgado por comisiones especiales o sometido a otros jueces que los designados con anterioridad al hecho de la causa.

La Asamblea Nacional de 1861 precisó que: *“Nadie está obligado a declarar contra sí mismo en materia criminal ni puede ser juzgado por comisiones especiales”*. La Asamblea Constituyente de 1871 salvó a los civiles opositores y rebeldes de la justicia militar mencionado que, sólo los que gozan del fuero militar podrán ser juzgados por consejos de guerra. Juzgar a los opositores al gobierno en Consejos de Guerra y condenarlos a la pena de muerte por traición a la patria fue una práctica habitual en esas épocas heroicas.

Un decreto de Melgarejo resume la constitución real del despotismo: *“Declárase traidor a la patria a todo individuo que conspirase contra el orden político proclamado en diciembre, sea*

seduciendo o intentando sublevar a cualquier cuerpo de ejército o población de la República, y como tal será juzgado en consejo verbal y condenado a la pena de muerte. Los que esparcieren rumores alarmantes y los que ocupados de política hicieran guerra al gobierno con palabras, serán también considerados como traidores a la patria y sufrirán la pena de tales. Todo individuo que resultare comprometido en algún movimiento revolucionario, será además responsable con sus bienes, de los desfalcos que resultaren contra el erario y de los males y perjuicios que ocasionaren. Todos los pueblos que fueren asiento de algún motín y rebelión, quedan declarados en sitio y nadie podrá comunicarse con ellos. El gobierno provisorio en uso del poder público que ejerce, prefiriendo el bien general al particular y resuelto a no ceder de sus propósitos, declara comprendidos en las penas anteriores a las autoridades y demás funcionarios públicos que no diesen estricto y puntual cumplimiento a las disposiciones del presente decreto”¹⁶.

A la caída de Melgarejo, la Constitución de 1871, dejó sin efecto la obediencia debida estableciendo que: *“Los atentados contra la seguridad personal hacen responsables a sus autores inmediatos sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido de orden superior”*.

Finalmente en 1967, la Honorable Asamblea Constituyente incorporó la versión moderna del debido proceso legal: *“Se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad. El derecho de defensa de la persona en juicio es inviolable. Nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal, ni la sufrirá si no ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado”*.

La Soberana Asamblea de 1938, nombró por primera vez a los derechos individuales como derechos fundamentales; remitió a las leyes la regulación de su ejercicio; subordinó el ejercicio de los derechos de trabajo, comercio e industria a no perjudicar el bien colectivo; condicionó las libertades de reunión y asociación a no ser contrarios a la seguridad del Estado. El Congreso Nacional Extraordinario de 1961 añadió como derechos fundamentales de toda persona el conservar su salud, su vida y adquirir cultura. Condicionó también el ejercicio del derecho a la propiedad privada al cumplimiento de una función social. La Constitución de 1967 amplió el ámbito de los derechos, adicionó el derecho a una remuneración justa y a la seguridad social.

¹⁶ Gutiérrez, Alberto, (1918): El Melgarejismo antes y después de Melgarejo, Página: 131, La Paz, Editorial Gonzáles y Medina.

Las reformas posteriores de 1995 y 2004 conservaron el texto de elaborado en 1967 que establece: *“Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio a: La vida, la salud y la seguridad; emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión; reunirse y asociarse para fines lícitos; trabajar, y dedicarse al comercio y la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen el interés colectivo; recibir instrucción y adquirir cultura; enseñar bajo la vigilancia del Estado; ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional; formular peticiones individual y colectivamente; a la propiedad privada individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social; a una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano; a la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes”*.

En cuanto a la garantía del debido proceso la Constitución de 1967 había determinado que se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad; el derecho de defensa es inviolable; nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal, ni la sufrirá sino ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente; la condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado.

El Proyecto de Constitución de octubre del 2008 proclamó que los derechos son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos, directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su aplicación. Además, incrementó cuantitativamente el catálogo de derechos de las personas o de los bolivianos y bolivianas, según sea el caso, clasificándolos en derechos fundamentales, civiles y políticos, sociales y económicos, al medio ambiente, la salud y la seguridad social, al trabajo y al empleo, a la propiedad; derechos de la niñez, adolescencia y juventud; de las familias, de las personas adultas mayores, con discapacidad, privadas de libertad, usuarios y consumidores. (Artículo N° 15, al artículo N° 76, NCPE).

En cuanto al debido proceso repitió las normas anteriores sin alterar su contenido esencial. Sin embargo, creó una jurisdicción especial indígena originario campesina ajena a los principios universales del debido proceso aunque prometió que esa jurisdicción especial, respetaría el derecho a la vida y el derecho a la defensa.

Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino que ejercerá sus

funciones jurisdiccionales a través de sus autoridades y aplicará sus principios, normas y procedimientos propios, es decir, distintos a los principios, normas y procedimientos de la Constitución.

Los principios, normas y procedimientos no estarán escritos ni publicados, ni los tribunales y jueces competentes estarán constituidos con anterioridad al hecho de la causa. Será imposible determinar de antemano cuales actos u omisiones son considerados delictivos o antijurídicos por una ley anterior al proceso. Será difícil aplicar por la jurisdicción indígena la presunción de inocencia, el derecho a la vida, el derecho de defensa, el derecho de apelación ante un tribunal superior o el ejercicio de las acciones jurisdiccionales de protección de los derechos y garantías de la persona tales como el amparo y el habeas corpus.

IX. Recursos Constitucionales

A. Recurso Directo de Nulidad

La Asamblea Constituyente de 1871 sancionó la infracción del principio de legalidad con la nulidad: *“Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen: así como los actos de los que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley”*.

El Referéndum Popular de 1931, instauró el recurso extraordinario y directo de nulidad contra todo acto o resolución de autoridad pública que no fuere judicial. Estos recursos serían sustanciados y resueltos por los tribunales y jueces que tengan por ley, la facultad de juzgar en primera instancia, al funcionario que hubiese excedido en sus facultades. El Proyecto de Constitución de 2008 conservó la redacción de este artículo incorporado al texto de la Carta Magna desde 1861: *“Son nulos los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen así como los actos de los que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley”* (Artículo N° 122, NCPE). También facultó al Tribunal Constitucional Plurinacional para conocer y resolver los recursos directos de nulidad. (Artículo N° 202, NCPE).

B. Habeas Corpus

El Referéndum Popular de enero 1931, al aprobar otra de las reformas proyectadas por Daniel Sánchez Bustamante, instituyó el Hábeas Corpus: *“Todo individuo que se creyere indebidamente detenido, procesado o preso, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre con poder notariado*

o sin él, ante la Corte Superior del Distrito, o ante el Juez de Partido a elección suya, en demanda de que se guarden las formalidades legales. La autoridad judicial decretará inmediatamente que el individuo sea conducido a su presencia y su decreto será obedecido sin observación y excusa por los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes la autoridad judicial decretará la libertad, hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente y corrigiendo esos defectos. La decisión que se pronuncie dará lugar al recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, recurso que no suspenderá la ejecución del fallo. Los funcionarios públicos e individuos que resistan a las decisiones judiciales en los casos previstos por este artículo serán reos de atentado contra las garantías constitucionales en cualquier tiempo y no les servirá de excusa haber cumplido con órdenes superiores”.

El texto se conservó intacto hasta 1967 cuando el proyectista Ciro Félix Trigo, propuso ampliar a los Jueces de Instrucción donde no hubiere Juez de Partido la competencia para conocer el recurso, especificó la necesidad de notificar personalmente o por cédula a la autoridad demandada, dispuso que en ningún caso debía suspenderse la audiencia y que la Corte Suprema debía revisar la decisión de oficio sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo. La reforma de 1994, respetó el texto de la Constitución de 1967 y mantuvo la competencia de la Corte Superior del Distrito o de cualquiera de los Jueces de Partido para conocer y resolver el Hábeas Corpus, pero trasladó la competencia para revisar la decisión al Tribunal Constitucional que había creado.

El Proyecto de Constitución de 2008 decidió bautizar de nuevo al universalmente conocido Hábeas Corpus con el nombre de Acción de Libertad. Modificó el texto incluyendo como causales el peligro mortal y como responsables a las personas jurídicas, y limitó la competencia a los jueces en materia penal: *“Toda persona que considere que su vida está en peligro, que es ilegalmente perseguida, o que es indebidamente procesada o privada de libertad personal, podrá interponer Acción de Libertad y acudir, de manera oral o escrita, por sí o por cualquiera a su nombre y sin ninguna formalidad procesal, ante cualquier juez o tribunal competente en materia penal, y solicitará que se guarde tutela de su vida, cese la persecución indebida, se restablezcan las formalidades legales o se restituya su derecho a la libertad”.*

C. Recurso de Amparo

El recurso de amparo no tiene ningún antecedente en la Constitución de 1826, ni en las reformas posteriores. Fue proyectado por el doctor Ciro Félix Trigo e instituido por la Honorable Asam-

blea Constituyente de 1967: *“Se establece el recurso de amparo contra los actos ilegales u omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman, o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de la persona reconocidos en esta Constitución y las leyes. La autoridad judicial examinará la competencia del funcionario o los actos del particular, y encontrando cierta y efectiva la denuncia concederá el amparo solicitado siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos y amenazados elevando de oficio su resolución ante la Corte Suprema de Justicia para su revisión en el plazo de 24 horas”.*

Las reformas a la Constitución de 1967 en 1994 y 2004 conservaron al pie de la letra el insuperable texto jurídico, pero trasladaron la revisión de oficio de la decisión final al Tribunal Constitucional. El Proyecto de Constitución de 2008 cambió el nombre al recurso por el de Acción de Amparo Constitucional y ensayó otras mutaciones verbales que no alteran la antigua esencia: *“La acción de Amparo Constitucional tendrá lugar contra actos y omisiones ilegales o indebidos de los servidores públicos, o de persona individual o colectiva, que restrinjan supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley”.*

D. Acción de Cumplimiento

El Proyecto de Constitución del 2008, propuso la novedosa Acción de Cumplimiento: *“La acción de cumplimiento procederá en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales por parte de servidores públicos, con el objeto de garantizar la ejecución de la norma omitida. La autoridad judicial examinará los antecedentes y, si encuentra cierta y efectiva la demanda, declarará procedente la acción y ordenará el cumplimiento inmediato del deber omitido. Los servidores públicos que resistan las decisiones judiciales en los casos previstos por esta acción, serán remitidos ante el Ministerio Público para su procesamiento penal por atentado contra las garantías constitucionales”.* (Artículos N° 127 y 134, NCPE) Esta acción de cumplimiento fue concebida como un instrumento eficaz de otra invención ingeniosa que abrió las puertas a la aplicación directa de los derechos fundamentales estableciéndose además que: *“Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección”.* (Artículos N° 109 y 110, NCPE)

La clasificación de los derechos establecidos en el Proyecto no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros. (Artículo N° 13, NCPE). Según los proyectados preceptos toda persona podrá demandar a los servidores públicos del Estado por medio de la Acción de Cumplimiento, por ejemplo: su obligación de garantizar la seguridad alimenta-

ría, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población (Artículo N° 16, NCPE); o su obligación indeclinable de garantizar el derecho de toda persona a acceder gratuitamente al sistema de salud universal (Artículo N° 18, NCPE), o el derecho a recibir educación gratuita en todos los niveles; o el derecho a la jubilación con carácter universal, solidario y equitativo.

X. República unitaria o federal

El 13 de agosto 1825 la Asamblea Deliberante decidió que Bolivia tendría un gobierno concentrado general y uno para toda la República. En 1826, el Congreso General Constituyente no optó expresamente ni por el sistema unitario ni por el sistema federal. Determinó, sin embargo, que el Gobierno superior político en cada Departamento residiría en un Prefecto, de cada provincia en un Gobernador y de los cantones en un Corregidor. Sus atribuciones serían determinadas por la ley para mantener el orden y la seguridad pública, con subordinación gradual al Gobierno Supremo. Simón Bolívar en su proyecto había propuesto que los Prefectos fueran elegidos por los Colegios Electorales y no por el Gobierno. Enterado de la propuesta el Mariscal Sucre planteó que: “Si los prefectos no son buenos el Gobierno no anda. Si esto se sancionara estoy seguro que no habría Prefecto ni Gobernador que no fuera un bochinchero y un faccioso, la razón es que nuestras gentes ignorantes no disciernen el bien de tal pensamiento, y prestarían su voto al primer intrigante que lo solicitara”¹⁷.

En 1839, la Convención que convocó José Miguel de Velasco trató de subsanar los errores de la fallida Confederación y afirmar la autoridad del gobierno concentrado para toda la República. Declaró expresamente que Bolivia era una e indivisible y reiteró que el Gobierno político superior de cada Departamento, residiera en un Magistrado, con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo, de quien era agente inmediato constitucional. A la caída de Melgarejo en 1871 el diputado Lucas Mendoza de la Tapia propugnó como panacea del despotismo al federalismo: “Ninguna República explicó habrá hecho más Constituciones que la nuestra. Todas ellas han caído, luego todas ellas han encerrado en su seno un vicio radical, algún germen común de destrucción. No se puede suponer que todos nuestros estadistas hayan sido perversos. Los hemos tenido patriotas, ilustrados y liberales. Sin embargo, todos ellos han caído y es de notar que los mejores han durado menos y los peores han durado más. Luego el

¹⁷ Castro Rodríguez Carlos, (1987): Historia Judicial de Bolivia, Página: 19, La Paz, Los Amigos del Libro.

principio corrosivo no puede ser otro que el principio unitario que ha sido el alma de todas ellas. Abandonando ese sistema y entrando de lleno en el sistema federativo la República dejaría de ser una mentira”¹⁸.

En célebre polémica parlamentaria el diputado Evaristo Valle replicó: *“La libertad entre nosotros no depende de las instituciones sino de los hombres, cámbiense las costumbres y todo habrá mudado de faz. Una raza degradada forzada al trabajo por sus señores, sin artes ni industrias de ningún género no podía dejar de ser lo que es. Lejos de mejorar ha empeorado por que ha adquirido los vicios de la licencia más bien que la libertad, y como libertos del despotismo, tocamos en uno de los extremos, la degradación o la licencia, y de ahí ese flujo y reflujo de despotismo y anarquía que devora al país. ¿Qué más querrían nuestros enemigos, encontrarnos divididos y pobres para despedazarnos como lobos hambrientos?”*¹⁹. La balanza de la Convención se inclinó del lado del unitarismo.

La Convención de 1880, al ratificar la Constitución anterior de 1878 con unas pocas enmiendas, repitió que Bolivia estaba constituida como República unitaria y subordinados al Prefecto todos los funcionarios públicos de cualquier clase o denominación que fueren o que residan dentro del territorio departamental. En 1897, el Congreso reunido en Sucre sancionó una ley disponiendo que el Poder Ejecutivo residiera permanentemente en la Capital de la República. Fundamentaron los proyectistas chuquisaqueños: *“Así se pondrá Bolivia en el mismo nivel que todas las naciones del mundo civilizado abandonando de una vez el desastroso sistema de los gobiernos ambulantes”*.

La Representación por La Paz replicó con el Proyecto Federal: *“Bolivia libre e independiente constituida en República federal, adopta para su gobierno la forma democrática y representativa con el nombre de Unión Federal Boliviana”*. La Representación de La Paz fundamentó su proyecto de ley expresando que: *“La experiencia demuestra que con el actual sistema de gobierno tendremos que caer eternamente de un abismo a otro; de la demagogia al absolutismo, siendo sus resultados la burocracia a que se acostumbra el pueblo y la corrupción política en todas sus clases”*. Frustrado su propósito de aprobar el Proyecto los parlamentarios paceños abandonaron el recinto en medio de la rechiffa y los denuestos de la inmensa multitud que cerraba todos los aposentos del palacio legislativo²⁰.

¹⁸ Oblitas, Fernández, Edgar, (1997): La Polémica en Bolivia, Página: 225, La Paz, Editorial Temis.

¹⁹ IBID: 18. Página: 235.

²⁰ Barrios Claudio Quintín, (1898): Antecedentes parlamentarios de la Revolución Federal, Página: 89, La Paz.

Se encendió así la chispa de la Revolución Federal una guerra civil entre Sucre y La Paz por la sede del Poder Ejecutivo. En 1899, victoriosas las armas paceñas sobre el Ejército Constitucional, con la colaboración de las masas populares aimaras, se reunió en Oruro la Convención Nacional. Fernando E. Guachalla Presidente del Comité Federal de La Paz definió las dos cuestiones que debía decidir la Convención: la forma de gobierno y la fijación de la Capital de la República, lo que importa -dijo- es buscar elementos de cohesión para salvar la unidad boliviana. Los poderes Ejecutivo y Legislativo se trasladaron a La Paz y el Poder Judicial se quedó en Sucre. Dueños de la sede del Ejecutivo los paceños abjuraron de su proyecto federalista y guardaron silencio sobre la cuestión de la Capital de la República. Por el voto dirimidor de Lucio Pérez Velasco, la Convención de Oruro ratificó la República unitaria y la Constitución de 1880.

En 1931, una Junta Militar de Gobierno presidida por el General Carlos Blanco Galindo derrocó al Presidente Hernando Siles quien había cedido a la tentación del prorrogismo pero abandonó el gobierno obligado por una asonada popular. La Junta Militar de Gobierno convocó a elecciones para el año siguiente y convocó a un Referéndum Popular para reformar la Constitución. En el Referéndum, el electorado aprobó las reformas proyectadas por Daniel Sánchez Bustamante: autonomía universitaria, recurso directo de nulidad, hábeas corpus, recurso contra las resoluciones del Poder Legislativo, competencia judicial para resolver la validez o nulidad de las elecciones, Consejo de Economía Nacional y descentralización administrativa. El proyectista había formulado el texto en los siguientes términos: *“El Gobierno Superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento reside en un Magistrado con la denominación de Prefecto, nombrado por el Presidente de la República, según listas propuestas por una Asamblea departamental, cuya composición y atribuciones serán establecidas por la ley. La administración del departamento, en cuanto a sus intereses y negocios propios, pertenecerá a esa Asamblea, al Prefecto y a los funcionarios que se designen en las leyes. El Departamento y su administración quedarán subordinados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación, en todo cuanto se refiere a los intereses nacionales, la organización militar y en lo que pertenece al orden y seguridad del departamento, quedando para ello subordinados el Prefecto y los funcionarios públicos de cualquier clase y denominación que fueren y que residan dentro del territorio departamental”*.

En 1933, el Presidente Constitucional, Daniel Salamanca, elegido Presidente de la República en los comicios populares de 1931 en plena Guerra del Chaco, vetó la Ley Orgánica de Administración Departamental de 1932 con un fundamento irrefutable: *“El país se encuentra en medio de un conflicto internacional que impone al pueblo y a las autoridades, una consagración*

completa fundada sobre el pleno ejercicio del poder central". Ni la reforma de 1938, ni las de 1945, 1947 y 1961 insistieron en la descentralización.

En 1967, en base al proyecto de Ciro Félix Trigo, el Congreso Constituyente se abstuvo de instituir una Asamblea Departamental fiscalizadora y menos legislativa: *"En lo político administrativo, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los subprefectos en las Provincias y a los Corregidores en los Cantones. Las atribuciones y formas de elegibilidad para esos cargos, así como la duración de sus períodos serán determinadas por ley. El Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley"*.

La Ley de Necesidad de 1993 propuso sin éxito una solución salomónica: *"La fiscalización de la Prefectura está a cargo de la Asamblea Consultiva y de Fiscalización Departamental, compuesta por los Diputados y Senadores elegidos en circunscripciones uninominales que representen al respectivo Departamento en el Congreso Nacional"*.

El Congreso Nacional de 1995 descartó la original proposición, al suprimir los conceptos de Gobierno Departamental y condiciones de elegibilidad como el reconocimiento constitucional implícito a la elección popular de los Prefectos. El Congreso optó por evitar la elección de los Prefectos por sufragio universal y no se atrevió a descentralizar la potestad fiscalizadora del Congreso Nacional en base a los Senadores y Diputados de cada Departamento, aunque elevó a rango constitucional la obligación de ejercer el Poder Ejecutivo de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa. Creó un Consejo Departamental cuya composición y atribuciones remite a la ley: *"En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. En cada Departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la ley"*.

En el año 2005, el Congreso Nacional sancionó una ley interpretativa de la Constitución aprobada por dos tercios de votos del Congreso Nacional que obligó al Presidente a designar como Prefectos a quienes hubieren sido elegidos por sufragio directo en cada Departamento en las elecciones nacionales de diciembre de 2006.

En el año 2006, se aplicó el artículo plebiscitario de la reformada Constitución de 2004 por la que el pueblo delibera y gobierna mediante el Referéndum y el Congreso convocó a un Refe-

réndum Nacional sobre la siguiente pregunta: *¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional para establecer un régimen de autonomía departamental vinculante para la Asamblea Constituyente de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico- financieros que les asigne la Constitución Política del Estado?*

El Proyecto de Constitución del 2008 cumplió el mandato vinculante que obligaba a los constituyentes a obedecer a los ciudadanos de los departamentos donde había sido aprobada la autonomía y admitió que las autoridades de las autonomías departamentales sean elegidas directamente por los ciudadanos; les otorgó competencias exclusivas y compartidas muy restringidas; recursos económico- financieros conforme a ley y les cedió la facultad legislativa más allá de las restringidas atribuciones normativas administrativas a las que habían aspirado.

El gobierno autónomo departamental será constituido por una Asamblea Departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo, dirigido por un Gobernador o Gobernadora en condición de máxima autoridad ejecutiva, elegidos mediante sufragio universal por los ciudadanos del Departamento. Las entidades territoriales autónomas: departamentos, municipios, regiones y gobiernos indígenas originario campesinos no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.

XI. Democracia representativa y plebiscitaria

En 1831 estableció la Constitución que: *“Ningún hombre, ni reunión de individuos, puede hacer peticiones a nombre del pueblo, sin su autorización; ni menos arrogarse el título de pueblo soberano. La infracción de este artículo es un crimen de sedición”*. La Constitución de 1839 reiteró: *“Todos los bolivianos tienen la facultad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública con la moderación y el respeto debidos; pero ningún individuo o asociación particular podrá hacer peticiones a las autoridades en nombre del pueblo, ni menos arrogarse la calificación de pueblo”*.

En 1851, Manuel Isidoro Belzu asaltó el gobierno y junto con él nació el poder de las masas populares. En un Mensaje al Congreso cuando dejó el mando en 1855 dijo: *“Las masas populares han hecho oír su voz y desempeñado su rol, espontáneamente han sofocado revoluciones y han combatido por el gobierno constitucional. La aparición de este poder formidable es un*

hecho social de eminente trascendencia. Ha ingresado un factor nuevo en las luchas políticas de Bolivia. No sólo los elementos militares disponen los destinos de la nación”²¹.

El año 1861, se perfeccionó esta salvaguarda de la democracia representativa: *“El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por la Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas, que se atribuyan los derechos del pueblo, comete delito de sedición”*.

La Convención Nacional de Bolivia de 1880 que sintetizó las reformas del siglo XIX, ratificó esta norma en idénticos términos. En 1883, Pantaleón Dalence, refiriéndose a este antídoto jurídico contra la olocracia, comentó: *“Olvidando que la Nación no gobierna sino por medio de sus representantes y las autoridades constitucionales, olvidando que comete grave crimen toda reunión de personas, sea o no partido político o la fuerza armada que pretenda ejercer los derechos del pueblo; olvidando esto repito cualquier agrupación turbulenta alentada por la indiferencia, asumiría la potestad del pueblo y se lanzaría a decidir sobre los intereses más vitales de la República. Este soberano apócrifo dominaría mientras le toque el turno de caer al empuje de otra facción, que con el propio título e idénticos resultados quiera derrocarlo con sus mandatarios y sus aparentes instituciones. El país en su interminable vaivén retrocedería a cada paso al punto de partida”*²². Este antiguo precepto de salvaguarda de la democracia representativa, se conservó en el texto de la Constitución Boliviana hasta 1995 en la cual la soberanía directa de una fracción del pueblo halló su cauce constitucional.

La Ley de Necesidad, promulgada el 2 de agosto de 2002 por Jorge Quiroga, convirtió esa prohibición en una facultad cuando propuso: *“El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum Constitucional, establecidos por esta Constitución y normados por ley”*.

Esa misma Ley de Necesidad definió con precisión el Referéndum Constitucional: *“El Congreso Nacional convocará a Referéndum Constitucional a objeto de que la ciudadanía pueda aprobar o rechazar la Reforma Constitucional”*.

²¹ Gutiérrez Alberto, (1918): El Melgarejismo antes y después de Melgarejo, Página: 129, La Paz, Editorial Gonzáles Medina.

²² Dalence Pantaleón, (1916): Homenaje al Centenario de su nacimiento, Página: 67, La Paz, Talleres gráficos Marinoni.

En el año 2004, la reforma sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por Carlos Mesa, abrió la puerta a la democracia directa y a la inmediata potestad del pueblo para deliberar y gobernar mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, y el Referéndum normados por ley. El Proyecto de Constitución Política del año 2008, dio nuevas armas a la soberanía popular para el ejercicio de la democracia plebiscitaria e inventó la democracia comunitaria. La soberanía popular se ejercerá simultánea y paralelamente en las siguientes formas: *“Directa y participativa por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa; Representativa por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto; Comunitaria por medio de la elección o designación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”*.

XII. Índice de reformas a la Constitución Política del Estado

La Constitución Boliviana ha sido reformada veintidós veces desde 1826 hasta el 2008. El siguiente es un índice de esas reformas:

1. El Congreso General Constituyente de la República, nombrado por el pueblo para formar la Constitución del Estado. Antonio José de Sucre. Sucre, 19 de noviembre de 1826.
2. La Nación Boliviana, por medio de sus representantes legítimos reunidos en Asamblea General Constituyente, reformando la Constitución Política sancionada el 6 de noviembre de 1826. Andrés de Santa Cruz. La Paz, 14 de agosto de 1831.
3. La Nación Boliviana por medio de sus diputados legítimamente reunidos en Congreso, reformando en alguno de sus artículos. Andrés de Santa Cruz. La Paz, 20 de octubre de 1834.
4. El Congreso Constituyente de Bolivia, ratificando el pronunciamiento general y simultáneo de la República, contra el proyecto de la supuesta confederación Perú-Boliviana; declarando a mérito del mismo pronunciamiento insubsistente la Constitución promulgada en 1834; y usando de la facultad explícita que le han conferido los pueblos, para constitucionalizar el país. José Miguel de Velasco. Sucre, 26 de octubre de 1839.
5. Los Representantes de la República Boliviana reunidos en Convención Nacional, decretan y sancionan la siguiente Constitución. José Ballivián. Sucre, 17 de junio de 1843.
6. La Convención Nacional, ratificando el solemne pronunciamiento de la Asamblea Deliberante y de los demás Congresos, que han sancionado la Independencia, la Soberanía y

- la Libertad de Bolivia. Manuel Isidoro Belzu. La Paz, 21 de septiembre de 1851.
7. La Asamblea Nacional Constituyente. José María de Achá. La Paz, 5 de agosto de 1861.
 8. La Asamblea Nacional Constituyente de Bolivia. Mariano Melgarejo. La Paz, 1 de octubre de 1868.
 9. La Honorable Asamblea Constituyente. Agustín Morales. Sucre, 18 de octubre de 1871.
 10. El pueblo boliviano representado por la Asamblea Constituyente. Hilarión Daza. La Paz, 15 de febrero de 1878.
 11. La Convención Nacional. Narciso Campero. La Paz, 28 de octubre de 1880.
 12. La Convención Nacional. José Manuel Pando. Oruro 23 de octubre de 1899.
 13. La Convención Nacional. Bautista Saavedra. La Paz, 24 de enero de 1921.
 14. El Referéndum Popular. Carlos Blanco Galindo. La Paz, 11 de enero de 1931.
 15. La Soberana Asamblea. Germán Busch. La Paz, 30 de octubre de 1938.
 16. La Soberana Asamblea Nacional. Gualberto Villarroel. La Paz, 24 de noviembre de 1945.
 17. El Honorable Congreso Nacional. Enrique Herzog. La Paz, 20 de septiembre de 1947.
 18. El Honorable Congreso Nacional Extraordinario. Víctor Paz Estenssoro. La Paz, 31 de julio de 1961.
 19. La Honorable Asamblea Constituyente. Luís Adolfo Siles Salinas. La Paz, 3 de febrero de 1967.
 20. El Honorable Congreso Nacional. Gonzalo Sánchez de Lozada. La Paz, 12 de agosto de 1994.
 21. El Honorable Congreso Nacional. Carlos D. Mesa Gisbert. La Paz, 24 de febrero de 2004.
 22. El Honorable Congreso Nacional. Juan Evo Morales Ayma. La Paz, 7 de febrero de 2009.

XIII. Bibliografía

Barnadas, Josep, (2002): Diccionario histórico de Bolivia, Sucre, Grupo de Estudios Históricos.

Barrios, Claudio Quintín, (1898): Antecedentes parlamentarios de la Revolución Federal, La Paz.

Bolívar, Simón, (1979): Doctrina del Libertador, Caracas, Biblioteca Ayacucho.

Cáceres, Bilbao Pío, (1926): El Senado Nacional 1825-1925, La Paz, Imprentas Unidas.

Castro, Rodríguez Carlos, (1987): Historia Judicial de Bolivia, La Paz, Los Amigos del Libro.

Dalence, Pantaleón, (1916): Homenaje al centenario de su nacimiento, La Paz, Talleres Gráficos.

Galindo, de Ugarte Marcelo, (1991): Constituciones Bolivianas Comparadas, La Paz, Amigos del Libro.

Guachalla, Luís Fernando, (1999): La democracia puesta a prueba, La Paz, Imprenta Huellas.

Gutiérrez, Alberto, (1918): El Melgarejismo antes y después de Melgarejo, La Paz, Gonzáles Medina.

Gutiérrez, José María, (1938): Lecciones de Derecho Constitucional, La Paz, Imprenta Artística.

Lecuna, Vicente, (1975): Documentos referentes a la Creación de Bolivia, Caracas, Imprenta Nacional.

Oblitas, Fernández Edgar, (1997): La polémica en Bolivia, La Paz, Editorial Temis.

Sanjinés, Genaro, (1906): Las Constituciones Políticas de Bolivia, La Paz, Imprenta El Comercio.

Trigo, Ciro Félix, (1952): Derecho Constitucional Boliviano, Buenos Aires, Imprenta López.

Urioste, Juan Cristóbal, (2003): Constitución Política del Estado: Historia y Reformas, La Paz, Creativa.

CAPÍTULO III

*Derechos y garantías
constitucionales.*

*¿Puede un Estado débil garantizar
los derechos constitucionales?*

Iván Velásquez Castellanos

Derechos y garantías constitucionales. ¿Puede un Estado débil garantizar los derechos constitucionales?

Iván Velásquez Castellanos¹

Resumen²

En la NCPE se establecen importantes derechos fundamentales y garantías, deberes y garantías jurisdiccionales y acciones de defensa, estos preceptos constitucionales fueron el resultado de las demandas de sectores sociales y políticos históricamente excluidos o marginados de las decisiones políticas o de la organización del Estado, lo cual es altamente positivo para poder resolver los problemas de desigualdades e injusticias entre ciertos sectores. Sin embargo, es mucho más importante aún que el Estado pueda garantizar su cumplimiento efectivo. Una vía institucional natural para la garantía de esos derechos es el establecimiento del Tribunal Constitucional Plurinacional. En esta perspectiva, es importante mencionar que deben adicionalmente establecerse nuevas formas y mecanismos constitucionales de protección de los derechos y garantías constitucionales, como respuesta a los nuevos ámbitos de organización del poder que da una nueva constitución. Un aspecto esencial a considerar es que los derechos fundamentales y/o humanos y el Estado son conceptos íntimamente ligados, ya que de la fortaleza y empoderamiento del segundo se garantiza el cumplimiento del primero.

Palabras clave: Constitución Política del Estado, Derechos Fundamentales y Garantías, Bolivia.

I. Introducción

Los derechos constitucionales son aquellos que se consideran como esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad humana. Son aquellos derechos, que dentro del ordenamiento jurídico disfrutan de un estatus especial en cuanto a garantías³. Después de la segunda guerra mundial, varios países adoptaron por ampliar el ámbito de reconocimiento de los derechos fundamentales en sus respectivas constituciones, tomando como principal fuente los instrumentos internacionales de derechos humanos y también paralelamente diseñaron sistemas jurisdiccionales para su adecuada protección. Ge-

¹ Economista. Administrador de Empresas. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en la Georg-August Universität Göttingen en Alemania. Investigador Senior del Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) dependiente de la Friedrich-Wilhelms Universität Bonn en Alemania. Ex becario de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). En la actualidad es Coordinador de Programa para Bolivia de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

³ Los derechos constitucionales se clasifican en derechos fundamentales, derechos colectivos, derechos sociales y del medio ambiente.

neralmente, la labor anteriormente mencionada recayó sobre una magistratura especializada en asuntos constitucionales, como es el caso de los Tribunales Constitucionales, que han ido elaborando una serie de criterios de interpretación sobre los alcances y límites de tales derechos.

Según, Roland Bank (2004⁴) toda la Constitución Alemana esta basada en la experiencia del fracaso de la Constitución de Weimar, causa directa de la dictadura de Hitler, dicha experiencia inspiró, sobre todo, la elaboración y la posición de los derechos fundamentales en la Constitución de Alemania Occidental luego de la segunda guerra mundial. El sistema de la constitución Alemana de 1949 (conocida como la Ley Básica) contiene un catálogo importantísimo de derechos fundamentales. Un aspecto a destacar es que los que elaboraron la Ley Básica situaron a los derechos fundamentales como la columna vertebral del sistema constitucional alemán, un ejemplo de ello es la declaración del respeto por la dignidad humana, principio fundamental de la constitución en su artículo primero.

En este sentido, la interpretación y la introducción de los derechos y garantías constitucionales, entre ellos los fundamentales, se convierte en un tema de suma importancia para el derecho constitucional ya que el reconocimiento de esos derechos debe ser la base de un sistema democrático y constitucional.

A nivel internacional siempre es reconocido, las innovaciones realizadas por la labor doctrinaria elaborada en Alemania cuyos aportes fueron en su mayoría llevados a cabo por el Tribunal Constitucional Alemán y cuya experiencia fue replicada a muchos otros países. En el ámbito latinoamericano es reconocida la labor de la Corte Constitucional de Colombia que inició actividades en 1992.

Por ese motivo, en términos de la interpretación constitucional y en especial la interpretación de los derechos fundamentales existen puntos comunes en la jurisprudencia y doctrina constitucional de diversos países. Según Huerta (1997⁵) para llevar a cabo su labor de protección de los derechos fundamentales, los Tribunales Constitucionales suelen recurrir en gran medida a los preceptos

⁴ Bank, Roland, (2004): *Tratados Internacionales de Derechos Humanos bajo el ordenamiento jurídico Alemán*, En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Edición 2004, Tomo II, Página: 721.

⁵ Huerta, Guerrero, Luis Alberto, (1997): *Jurisprudencia Constitucional e interpretación de los derechos fundamentales*, En *Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional (Ensayos – Jurisprudencia)*, Comisión Andina de Juristas, Serie: *Lecturas sobre temas Constitucionales* N° 13, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung.

contenidos en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sean de alcance universal, como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o regional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esto obedece a que diversos textos constitucionales han reconocido la importancia de estos instrumentos internacionales al momento de interpretar los alcances de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. En el caso de Alemania la Ley Básica esta construida como una constitución en sintonía con el derecho internacional público: su artículo N° 25 prevé que las reglas generales del derecho internacional público automáticamente sean parte integrante del derecho federal, con primacía sobre las leyes ordinarias (Bank, 2004).

De esta manera, se establece que los derechos (entre ellos los fundamentales y otros) constitucionales son importantes, pero lo que es más importante aún es la garantía de esos derechos y un instrumento institucional que garantiza ese cumplimiento recae en la figura del Tribunal Constitucional⁶ que tiene dos misiones principales: la primera es la defensa de la Constitución y la segunda es la defensa de los derechos fundamentales de las personas, y los otros derechos entre ellos los civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etc.

II. Los derechos fundamentales y garantías en la NCPE

Se ha mencionado, a lo largo de la aprobación en el nuevo texto constitucional que se han incluido los “Derechos de Tercera Generación”⁷ lo cual es un aspecto importante y positivo y responden a la evolución en si de la teoría del “Derecho”. Los derechos de tercera generación son también conocidos como Derechos de Solidaridad o de los Pueblos y contemplan cuestiones de carácter supranacional como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano. El contenido de estos derechos no está totalmente determinado, toda vez que de alguna manera los derechos de los pueblos se encuentran en proceso de definición y están consagrados en diversas disposiciones de algunas convenciones internacionales. Los derechos de tercera generación o derechos de los

⁶ En el caso de Bolivia el Tribunal Constitucional Plurinacional. Art. 196 al 204, NCPE.

⁷ Se reconocen tres generaciones de derechos humanos: Los derechos fundamentales reconocidos como básicos o de primera generación, los derechos sociales que se desarrollaron a finales del siglo XIX y lo constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, incorporados en la Declaración de 1948, debido al cual, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho. Los derechos de tercera generación establecen principalmente el derecho a un medio ambiente sano. Además, la tercera generación de derechos, que surge en la doctrina en los años 80's, se vincula también con la solidaridad o derechos de los pueblos.

pueblos, son entre otros: el derecho a la autodeterminación, derecho a la independencia económica y política, derecho a la identidad nacional y cultural, derecho a la paz, derecho a la coexistencia pacífica, derecho al entendimiento y confianza, la cooperación internacional y regional, la justicia internacional, el uso de los avances de las ciencias y la tecnología, la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, el medio ambiente, el patrimonio común de la humanidad, el desarrollo que permita una vida digna. El cuadro N° 1 muestra la comparación de los preceptos en términos constitucionales de los Derechos Fundamentales de la antigua y actual constitución y resalta claramente la incorporación de los preceptos establecidos por los derechos denominados de tercera generación en el nuevo texto constitucional.

Cuadro N° 1 Comparación sobre los artículos de Derechos Fundamentales

Constitución 2004	NCPE 2008
<p>Artículo N° 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la vida, la salud y la Seguridad. • A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión. • A trabajar y dedicarse al Comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo. • A recibir instrucción y adquirir cultura. • A enseñar bajo la vigilancia del Estado. • A ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional. • A formular peticiones individual y colectivamente. • A la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social. • A una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano. • A la seguridad social. 	<p>Artículo N° 15.</p> <p>I. Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual. Nadie será torturado, ni sufrirá tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes. No existe la pena de muerte.</p> <p>II. Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.</p> <p>III. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado.</p> <p>IV. Ninguna persona podrá ser sometida a desaparición forzada por causa o circunstancia alguna.</p> <p>V. Ninguna persona podrá ser sometida a servidumbre ni esclavitud. Se prohíbe la trata y tráfico de personas.</p> <p>Artículo N° 16. I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.</p> <p>II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.</p> <p>Artículo N° 17. Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.</p> <p>Artículo N° 18. I. Todas las personas tienen derecho a la salud.</p> <p>II. El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna.</p> <p>III. El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno.</p> <p>Artículo N° 19. I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.</p> <p>II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.</p> <p>Artículo N° 20. I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.</p> <p>II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social.</p> <p>III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.</p>

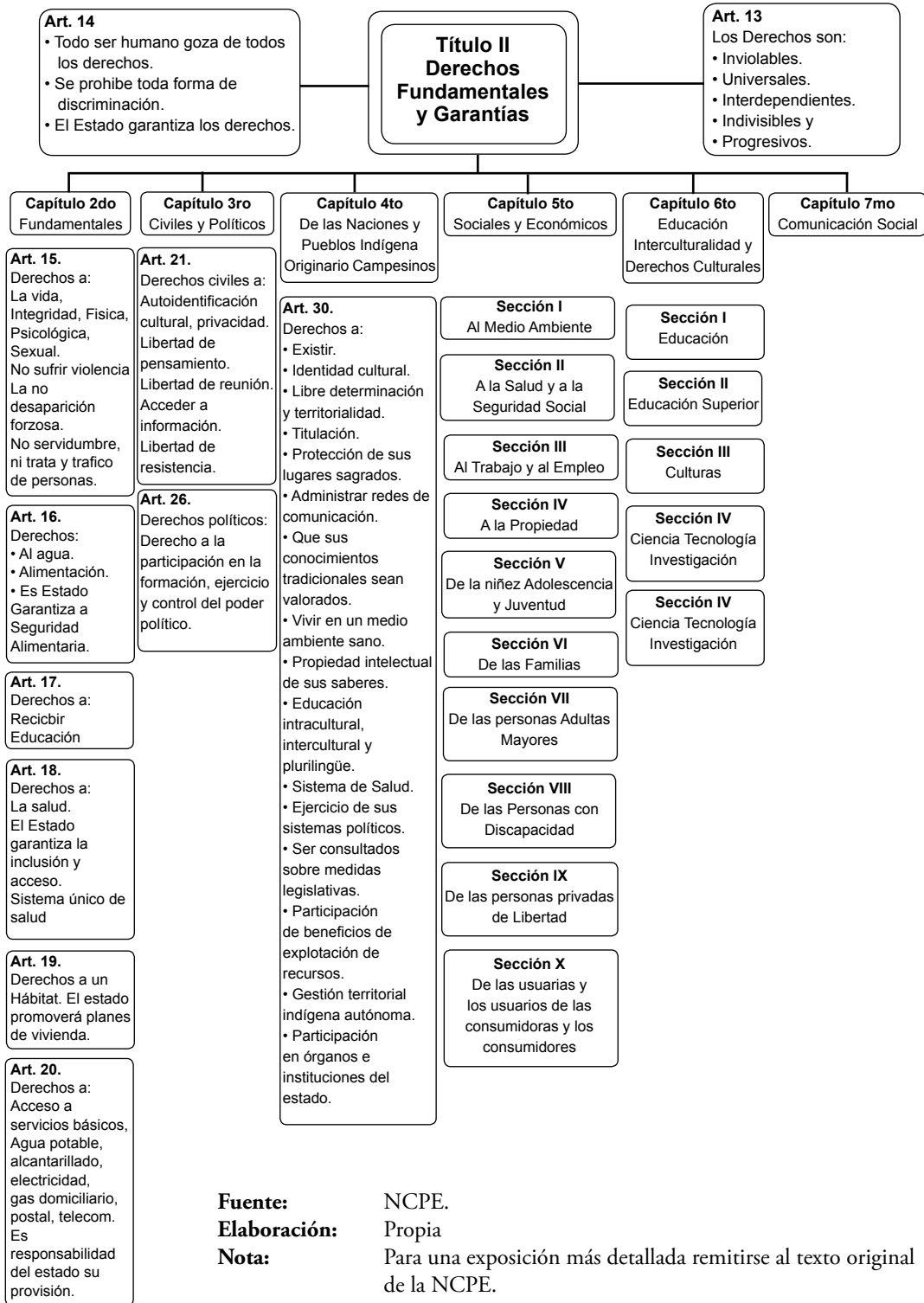
Fuente: NCPE y CPE 2004.

Del Art. 13 al Art. 144 en la NCPE se establecen en su Título II Derechos Fundamentales y garantías, en el Título III Deberes en el Título IV Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa, finalmente el Título V toca aspectos de nacionalidad y ciudadanía. La NCPE (ver cuadro N° 2), establece derechos fundamentales, derechos civiles y políticos, de manera extensa de incorporan los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los derechos sociales y económicos, donde se establecen el derecho al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, el derecho a la salud y a la seguridad social, derecho al trabajo y al empleo, derecho a la propiedad. Derechos de la niñez, adolescencia y juventud, también los derechos de las familias, de los grupos vulnerables como los derechos de las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, los derechos de las personas privadas de libertad, los derechos del consumidor establecido como derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y consumidores.

La educación está concebida como intercultural y están desarrollados los derechos culturales. Establece a la educación como una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, también establece los preceptos para una educación superior y se reconoce a la diversidad cultural como la base del Estado Plurinacional Comunitario. Se establece la sección IV dedicada a ciencia, tecnología e investigación, preceptos sobre deporte y recreación, en la siguiente sección y finalizando el Título en el capítulo séptimo el derecho a la comunicación social. Se establece que los derechos no quedan solamente establecidos como una declaración, sino que para que se cumplan indefectiblemente, cuentan con recursos constitucionales.

En el Título III se establecen los deberes y el Título IV esta consagrado a las garantías jurisdiccionales, las acciones de defensa, entre las que se encuentran la acción de libertad, la acción de amparo constitucional, la de protección de privacidad, acción de inconstitucionalidad, la de cumplimiento y la acción popular. Se establecen los estados de excepción y se define la ciudadanía. Finalmente, se puede mencionar que este cuerpo constitucional agrupa las grandes tradiciones liberales, aspectos del avance del liberalismo comunitario, de las grandes tradiciones sociales especialmente de lo indígena originario campesino, incluyendo una multiplicidad de las conquistas de las clases, sectores y estratos sociales. Asimismo, muestra que los derechos sociales, colectivos y relativos a la vida y al medio ambiente son de alguna manera equivalentes a los derechos individuales, los que elaboraron este cuerpo constitucional trataron de destacar y de manera excesiva el valor de los derechos de segunda y tercera generación. En el Cuadro N° 2 se muestra de manera didáctica lo anteriormente mencionado.

Cuadro N° 2 Panorama General de los Derechos establecidos en la NCPE



Fuente: NCPE.
Elaboración: Propia
Nota: Para una exposición más detallada remitirse al texto original de la NCPE.

Finalmente, el Dr. José Antonio Rivera S⁸. menciona que el nuevo texto constitucional en lo que a derechos se refiere incurre en errores conceptuales e innecesarios excesos. Resalta que los derechos fundamentales establecidos en su Capítulo II, Título II Arts. del 15 al 20 son catalogados como fundamentales y los demás entrarían en la categoría de derechos constitucionales lo cual para él es un error conceptual ya que podrían en el aspecto jurídico traducirse en actos o determinaciones discriminatorias o entre decisiones administrativas y judiciales.

III. Sobre los mecanismos de protección de los derechos

En Bolivia tras la pérdida de la institucionalidad y las nuevas tendencias de organización del poder se muestra cada vez que las formas tradicionales de protección de los derechos fundamentales están en crisis⁹, debido a la acelerada transformación de la estructura del Estado. En consecuencia, en la nueva Constitución Política del Estado (NCPE) si bien refleja y establece un catálogo amplio y completo de derechos fundamentales, civiles, políticos, de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sociales y económicos, etc., es importante mencionar que deben establecerse nuevas formas y mecanismos constitucionales de protección de los derechos y garantías constitucionales, como respuesta a los nuevos ámbitos de organización del poder que da una nueva constitución.

Un aspecto esencial a considerar es que los derechos fundamentales y/o humanos y el Estado son conceptos íntimamente ligados, ya que de la fortaleza del segundo se garantiza el cumplimiento del primero. Históricamente, el Estado se constituyó en el principal agente violador de los derechos fundamentales o en sentido opuesto en el ente garantizador típico de los diversos tipos de derechos fundamentales. De esta manera, la esencia misma de los derechos (cualesquiera que sean estos) hacen clara la estrecha relación entre el papel del Estado y la protección de los mismos.

Dentro del nuevo sistema de organización de la estructura del Estado la importancia de las garantías jurisdiccionales y acciones de defensa de los derechos identificados en la NCPE son

⁸ Rivera, José Antonio, (2008): Hacia una nueva Constitución, Luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento, Industrias Gráficas Serrano, Diciembre 2008, FUNDAPPAC, KAS y Oficina jurídica de la Mujer.

⁹ Es importante destacar que en la actualidad el país carece del Tribunal Constitucional ya que se encuentra sin quórum desde el 2007 y en mayo del 2009 renunció la última magistrada del Tribunal por lo que ya no se encuentra en funcionamiento y por tanto no existe hoy por hoy una institución que garantice el cumplimiento de los derechos fundamentales en la actualidad.

vitales para el funcionamiento de la sociedad ya que una nueva constelación de actores entre ellos indígenas originario campesinos de diferentes nacionalidades implican una mayor potestad de lo normativo estatal.

Por otro lado, la nueva organización territorial del Estado (autonomías: departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina) también plantea desafíos en la garantía y el cumplimiento de los derechos fundamentales y otro tipo de derechos. Sus efectos, son previsibles en términos de programas públicos y sociales (agua, infraestructura, recursos naturales, propiedad, etc.) ya que estarán influenciadas por las decisiones departamentales, regionales, municipales e indígenas en la garantía o nó de los derechos en sentido amplio. Las políticas públicas por ejemplo como las educativas y en salud (derechos fundamentales) se verán influenciadas positiva o negativamente también por una gran cantidad de actores, lo mismo ocurre en el ámbito del derecho a la garantía de la propiedad con respecto a la explotación de recursos y a la protección al medio ambiente.

Para Jaime Ordóñez¹⁰ el sistema mas completo y perfecto para asegurar los derechos fundamentales es el judicial, mediante el cual se garantiza la objetividad, imparcialidad, y preparación del organismo judicial encargado de control. En este sistema se constituye un tribunal especial, expresamente constitucional que se encarga de ejercer esa función y que tienen a su cargo la defensa de la libertad y de los derechos.

Si bien, en la NCPE, se establece al Tribunal Constitucional Plurinacional encargado del respeto y vigencia de derechos y garantías constitucionales, pueda que sus funciones sean neutralizadas y no cumplan con el mandato asignado. Uno de los ejemplos de ello es que la elección de Magistrados será por sufragio universal (Art. 198, NCPE) lo cual eliminaría su independencia ya que estarán sometidos a los vaivenes políticos y a la voluntad política y presión de grupos o sectores sociales que los elijan.

Un aspecto adicional, a mencionar es que existen muchos otros derechos además de los fundamentales que también deben garantizarse y es deber del Estado-Nación y Estado-Gobierno establecer un marco jurídico normativo pero además institucional que garantice su efectivo

¹⁰ Ordóñez, Jaime. (1993). Derechos Fundamentales y Constitución. En Contribuciones No 3/93. Debate y Reforma Constitucional. KAS. CIEDLA.

cumplimiento, entre ellos a manera de ejemplo se puede mencionar el derecho a la alimentación y al agua (Art. 16, NCPE), al hábitat y vivienda adecuada (Art. 19, NCPE), al derecho al acceso a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones, entre otros.

IV. Bolivia y la lógica constitucional

Sin duda nuestro país se ha ganado el mérito en el continente de haber promulgado más constituciones, que según el Historiador Constitucionalista Juan Cristóbal Urioste¹¹ se ha reformado en 22 oportunidades. Este hecho lleva a pensar primero que no ha habido tiempo de aplicar e implementar ni tampoco cobrar una verdadera vigencia en el ámbito constitucional del país, es decir no se ha podido evaluar los aspectos positivos y negativos en real dimensión de ninguna constitución boliviana. Karl Loewenstein¹² expresó al respecto que: “Reformas constitucionales emprendidas por razones oportunistas para facilitar la gestión política, desvalorizan el sentimiento constitucional”. Más aún, en nuestro país cuando apenas se siente los efectos constitucionales de sus normas ya se están reformando o deformando sus preceptos o se busca su reforma.

Asimismo, cuando se genera un aparato institucional que apoye a la implementación de la constitución se cambian por otras nuevas. Alberto Borea (1993¹³) expresa que en América Latina hay un sin número de constituciones pero no existe una verdadera o real vida constitucional.

El segundo criterio, es la persistencia de los gobernantes en escudarse detrás de textos normativos que pregonan valores y sistemas de la democracia e indica que solo ellos perciben esa legitimación debido a su necesidad de perpetuarse en el poder.

Si bien, desde el punto de vista positivista es importante y destacado el reconocimiento de derechos fundamentales, civiles, políticos, derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, sociales, económicos, etc, la historia constitucional boliviana ha mostrado que ha proclamado los más altos valores y respeto a los derechos y al valor de cada una de las personas

¹¹ Urioste, Juan Cristóbal, (2009): Reflexión Crítica a la Constitución Política del Estado, La Constitución Política del Estado en la Historia, Fundación Konrad Adenauer, Editora Presencia.

¹² Loewenstein, Karl, (1976): Teoría de la Constitución, Barcelona, Página 220.

¹³ Borea, Alberto, (1993): Tradiciones y Reformas constitucionales en América Latina, En Contribuciones No 3/93, Debate y Reforma Constitucional, KAS, CIEDLA.

que conforman la sociedad, junto con sistemas democráticos avanzados.

Sin embargo, la garantía y el respeto y cumplimiento de esos derechos se ha vuelto en la mayoría de los casos ineficaz debido a la debilidad de sus instituciones y a la ineficacia de sus políticas y de sus propios actores.

También, Bolivia es el país en el cual se ha legislado bastante (un sin fin de Leyes y Decretos) con la ilusión de corregir asimetrías, desviaciones e identificar el papel y el rol de los actores en el proceso de construcción de la sociedad en busca del bienestar, sin embargo, el marco normativo y jurídico en la mayoría de los casos esta basado en buenas ideas y buenas intenciones más que en la realidad económica, social y política del país consecuentemente ha estado destinado al fracaso.

V. El dilema de la gobernabilidad y de “accountability” del Estado

Del Art. 13 al Art. 144 en la NCPE se establecen derechos fundamentales y garantías, deberes y garantías jurisdiccionales y acciones de defensa, estos preceptos constitucionales sin duda fueron el resultado de las demandas de sectores sociales y políticos históricamente excluidos o marginados de las decisiones políticas o de la organización del Estado (lo cual es altamente positivo), sin embargo no se encuentran representados importantes sectores en áreas geográficas como de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni, Pando, o de áreas urbanas como La Paz. Lo que refleja una asimetría en términos de derechos altamente consagrados para unos y débilmente representados para otros.

Estas asimetrías también se dan en términos del cumplimiento de las obligaciones y de las formas en que el estado pueda en un futuro garantizar de manera efectiva y real su cumplimiento. Si bien se atendieron un sin fin de demandas y se establecieron derechos específicos para la satisfacción de importantes grupos políticos y sociales excluidos, pobres, vulnerables, indígenas y muchos otros, es cierto que el Estado boliviano debido a su debilidad (institucional y económica entre otros aspectos) podría presentar problemas de gobernabilidad en el futuro debido a la desproporción entre las demandas y el cumplimiento de los derechos. Los cuales vendrán en progresión geométrica (cuando se den cuenta los grupos sociales y políticos excluidos) realmente de los derechos que les asigna esta nueva constitución, y obviamente se pondrá a prueba la capacidad del sistema político para responder a las mismas.

Es efectivamente un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías (Art. N° 1, NCPE) donde con mayor fuerza surgirá este problema, porque será precisamente en ese tipo de organización de poder en la cual los individuos tendrán mayor libertad para expresar sus necesidades y clamar ante los representantes que ellos eligieron por sus derechos (fundamentales y otros). Lo cual reflejaría un debilitamiento de las posibilidades (ante la multiplicidad de demandas) de acción del gobierno, toda vez que ha llegado a sobrecargarse de tal forma que sus posibilidades de satisfacción vía políticas (públicas u otras) se volverán claramente insuficientes.

Jaime Ordoñez¹⁴, al respecto menciona que las salidas o soluciones serían básicamente dos: la primera en términos de una disminución forzada de las demandas (solución autoritaria) o, en sentido contrario, el reforzamiento y la mejora del Estado de los servicios, que sería la salida democrática. La segunda, es a través de una organización mas eficiente del Estado (la cual es de largo plazo y es de alto costo económico) que resuelva y garantice los derechos y demandas de la sociedad civil. En esta perspectiva es vital que el gobierno plantee nuevas y más eficaces formas de protección y garantía de los derechos, establecidos en la NCPE.

VI. De la autoaplicabilidad de los derechos

Los establecimientos en la NCPE de los derechos fundamentales, civiles, políticos, de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sociales y económicos, etc, tendrán que ir necesariamente acompañados de nuevos e innovadores mecanismos de protección, redes de seguridad social y aplicación de garantías.

A nivel internacional la autoaplicabilidad de los derechos entre ellos fundamentales fue reconocido hace ya muchos años atrás por una gran cantidad de países como uno de los mas efectivos y expeditos mecanismos de adecuación y aplicabilidad de los contenidos y valores de los derechos fundamentales. Sin embargo, en la NCPE existen otros derechos que requieren de una alta inversión pública en términos económicos o de incentivos para su efectivo cumplimiento entre ellos el derecho a la alimentación y a la garantía por parte del Estado de la seguridad alimentaria, al agua (Art. 16, NCPE), al hábitat y vivienda adecuada (Art. 19, NCPE), al derecho al acceso a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones, entre otros.

¹⁴ IBID: 6.

Por otro lado, en la NCPE también existen muchos otros derechos no autoejecutables ni autoaplicables que requieren necesariamente de legislación adicional que debe a la brevedad posible implementarse, pero este proceso no es sencillo y demandará primero la instalación de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, de la nueva estructura y organización funcional del nuevo estado incluidos sus nuevos órganos lo cual no será posible en el corto plazo, dejando sin posibilidad real de ejercicio de derechos en algunos casos fundamentales en otros civiles, políticos, de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sociales y económicos, etc.

Algo que no se tomó en cuenta al momento de elaborar el extenso listado de todos derechos fundamentales y garantías, es la conveniencia para una sociedad civil y moderna que las normas que consagran derechos de cualquier tipo sean ejecutables por si mismas ya que no se puede esperar legislación posterior con lo cual se suscitarían violaciones de las cuales el Estado no tendría forma efectiva de solución.

VII. Conclusión

En la NCPE se establecen importantes derechos fundamentales y garantías, deberes y garantías jurisdiccionales y acciones de defensa, estos preceptos constitucionales fueron el resultado de las demandas de sectores sociales y políticos históricamente excluidos o marginados de las decisiones políticas o de la organización del Estado, lo cual es altamente positivo para poder resolver los problemas de desigualdades e injusticias entre ciertos sectores fundamentalmente vulnerables. Sin embargo, es mucho más importante aún que el Estado pueda garantizar su cumplimiento efectivo. Una vía institucional natural para la garantía de esos derechos es el establecimiento del Tribunal Constitucional Plurinacional pese a ello es importante destacar que en la actualidad el país carece del Tribunal Constitucional ya que se encuentra sin quórum desde el 2007 y en mayo del 2009 renunció la última magistrada del Tribunal por lo que ya no se encuentra en funcionamiento y por tanto no existe hoy por hoy una institución que garantice el cumplimiento de los derechos fundamentales en la actualidad. Además, como van las cosas tardará mucho en instaurarse el Tribunal Constitucional Plurinacional. En este marco, es importante mencionar que deben establecerse nuevas formas y mecanismos constitucionales de protección de los derechos y garantías constitucionales, como respuesta a los nuevos ámbitos de organización del poder que da una nueva constitución, lo cual no será fácil ante un Estado-Gobierno históricamente débil, escasamente institucionalizado y pobre.

VIII. Referencias Bibliográficas

Bank, Roland, (2004): Tratados Internacionales de Derechos Humanos bajo el ordenamiento jurídico Alemán, En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 2004, Tomo II, Página: 721.

Borea, Alberto, (1993): Tradiciones y Reformas Constitucionales en América Latina, En Contribuciones No 3/93, Debate y Reforma Constitucional, KAS, CIEDLA.

Castan, Tobeñas, José, (1985): Los derechos del Hombre, Editorial Reus, Tercera edición, Madrid.

Huerta, Guerrero, Luis Alberto, (1997): Jurisprudencia Constitucional e interpretación de los derechos fundamentales, En Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional (Ensayos – Jurisprudencia), Comisión Andina de Juristas, Serie: Lecturas sobre temas Constitucionales N° 13, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung.

Loewenstein, Karl, (1976): Teoría de la Constitución, Barcelona, Tercera Reimpresión Página: 220.

Meentzen, Angela, (2007): Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina, Los casos de México, Guatemala, Ecuador Perú y Bolivia, Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI), Editorial: Asociación Gráfica Educativa.

Nueva Constitución Política del Estado, (2009): Texto Final Compatibilizado, Versión Oficial Octubre 2008, República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, Editorial: Vicepresidencia de la República.

Ordóñez, Jaime, (1993): Derechos Fundamentales y Constitución, En Contribuciones No 3/93, Debate y Reforma Constitucional, KAS, CIEDLA.

Rivera, José Antonio, (2008): Hacia una Nueva Constitución, Luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento, Industrias Gráficas Serrano, Diciembre 2008, FUNDAPPAC, KAS, Oficina jurídica de la Mujer.

Urioste, Juan Cristóbal, (2009): Reflexión Crítica a la Constitución Política del Estado, La Constitución Política del Estado en la Historia, Fundación Konrad Adenauer, Editora: Presencia Srl.

CAPÍTULO IV

*Panorama General de las bases
Fundamentales del Estado
– Visión País*

Manfredo R. Bravo Chávez

Panorama General de las bases Fundamentales del Estado – Visión País

Manfredo R. Bravo Chávez^{1,2}

Resumen³

El presente análisis de los fundamentos de la nueva visión de país en la nueva Constitución Política del Estado (NCPE) aprobada el 25 de enero de 2009, está orientado a partir de los principios básicos que hacen al Estado Democrático de Derecho, haciendo énfasis en los temas que son sensibles a la población y al resguardo de sus derechos. El desarrollo del análisis se remite al texto constitucional correspondiente al preámbulo y a la redacción del Título Primero Bases fundamentales del Estado, Capítulo Primero Modelo de Estado, Capítulo Segundo Principios, valores y fines del Estado y el Capítulo Tercero Sistema de gobierno. Se ha tratado de identificar aquellos conceptos que se utilizan, contextualizarlos teórica e ideológicamente en el marco de los paradigmas y referencias que han desarrollado los principales pensadores del modelo plurinacional comunitario.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Bases Fundamentales del Estado, Visión País, Democracia, Estado de Derecho.

I. INTRODUCCION

El Estado Democrático de Derecho, es un modelo en el que los titulares del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad ciudadana expresada mediante procesos electorales, y cuyas actividades se rigen por el respeto al ordenamiento jurídico y a la institucionalidad republicana que obliga por igual a gobernantes y gobernados.

¹ Politólogo de profesión y docente de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz de la Sierra (UAGRM). Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Comercio Exterior del Centro Español de Comercio de la Cámara de Comercio de España. Diplomado en Altos Estudios Nacionales. Ex Constituyente de la República. Fue Director Nacional de Coordinación de Política Social y Director Nacional de Planificación en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. En la actualidad es Jefe de la Unidad de Investigación del Observatorio Político Nacional (OPN-UAGRM).

² Nuestro agradecimiento a la Unidad de Investigación del Observatorio Político Nacional (OPN-UAGRM) de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz de la Sierra (UAGRM), por haber tenido la tolerancia de habernos otorgado el tiempo requerido para la elaboración del trabajo y en especial al alumno Carlos Guzmán, becario del OPN y al entrañable amigo Dr. Jorge Ernesto Ávila, por el tiempo que han dedicado a las observaciones, sugerencias y correcciones de estilo del mismo.

³ El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Lamentablemente el tema que se analiza en éste documento, la visión de país, no tuvo la oportunidad de ser suficientemente debatido en el proceso constituyente. La impronta que se terminó imponiendo, tanto por las fuerzas oficialistas como opositoras, fue la consigna.

Sin embargo, en el marco del proceso de cambio que se presenta al país desde el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), es importante develar el significado del nuevo modelo de Estado que nos plantea el Estado Plurinacional Comunitario.

La concepción del Estado Plurinacional Comunitario, es la respuesta al cuestionado Estado Republicano liberal y entiende al Estado “como el resultado de voluntades colectivas, manifestadas en la realidad abigarrada de la sociedad boliviana en la cual el Estado republicano liberal, al ser el resultado de una concepción individualista, atenta contra la realidad colectivista que caracteriza al pueblo boliviano” (Informe de Mayoría, 2007, pág. 7). En otras palabras, para este nuevo modelo de Estado, lo colectivo es la base del ordenamiento institucional del Estado, a diferencia del modelo republicano liberal, donde el Estado es el resultado de voluntades individuales, que se ordenan a través del Estado de Derecho.

Es por ello que en este trabajo, se pretende mostrar, el significado de esa concepción colectivista del poder; cómo se articula el andamiaje de un modelo donde la persona y el principio de lo individual, es sometido a lo colectivo (naciones indígenas, campesinos, originarios, sindicatos, gremios, etc.), y el Estado, se convierte en un instrumento al servicio de ese colectivo organizado.

II. EL MISTICISMO INDIGENA COMO FUNDAMENTO DEL NUEVO ESTADO

Haciendo una revisión histórica de las constituciones que ha tenido nuestro país a lo largo de su vida republicana, se puede evidenciar que la nueva Constitución ha incorporado en su texto ordenado un preámbulo. Ninguna Constitución en Bolivia, ha tenido en su contenido esta parte declaratoria, aunque muchas constituciones en el mundo la introducen como fundamento político, ideológico, filosófico y de voluntad soberana en la decisión de ordenar la visión institucional del Estado.

En tal sentido, el preámbulo constitucional, tiene una función básicamente política que expresa el fin al que aspira y del origen de donde procede la obra constitucional, en otras palabras, ex-

pone la tendencia y el espíritu de la constitución a que precede y el fundamento de los motivos capitales de la ley fundamental (Tajadura, 2001, pág. 236).

Expresa la voluntad del poder constituyente de aprobar el texto constitucional, poniendo de manifiesto el sentido último de todo el texto en cuanto a presupuestos ideológicos y filosóficos.

Es en el preámbulo de la nueva constitución, desde donde se plantea un cambio de orientación en la concepción del Estado boliviano. A partir de su lectura, se puede arriesgar la siguiente hipótesis: *“En Bolivia estamos frente a una ruptura con la tradición histórica de Bolivia, a partir de una visión que nos niega la posibilidad de ser nación, y concibe a la sociedad boliviana a partir de la reivindicación de lo étnico cultural como cimiento de la sociedad boliviana”*.

A. Lo indígena como base social del estado

Básicamente se intenta cuestionar el Estado emergente de la independencia de la República y todos los valores del constitucionalismo liberal occidental emergente de la Revolución norteamericana de 1776 y de la Revolución Francesa de 1789. La nueva CPE se entiende como el resultado de las luchas emancipadoras por más de 500 años de los pueblos indígenas, contra el sometimiento colonial y republicano. En el texto constitucional (CPE 2009, preámbulo) esta realidad se refleja en la siguiente redacción:

“El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado”.

En este texto se hace una interpretación diferente de la historia, que reivindica básicamente a los movimientos indígenas como los constructores del proceso independentista. En justicia, es importante resaltar el rol del movimiento indígena en la construcción del Estado boliviano, dado que evidentemente fueron invisibilizados de la realidad social, política, económica y cultural de la república. Pero el fundamento ideológico que sostiene esta afirmación en el contenido de todo el preámbulo, tiende a transmitir que en esencia, la existencia del Estado es consecuencia de la voluntad de lo indígena, asociando la categoría de pueblo a esta condición.

La nueva visión del Estado boliviano, se construye desde una sola perspectiva, la del gobierno, y no como el resultado de una visión compartida. La Asamblea Constituyente que debió ser el escenario de debate y concertación de la nueva visión de Estado, terminó siendo instrumentada políticamente desde el gobierno, específicamente a través de operadores políticos que actuaban desde la Vicepresidencia y desde la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC)⁴. La visión de la Vicepresidencia con relación a la Asamblea Constituyente se puede encontrar en declaraciones sobre la Asamblea que se realizaron al poco tiempo de haber asumido funciones el Vicepresidente García Linera, quien afirmaba en una entrevista al periódico la Prensa (García 2006, La Prensa):

“Me siento comprometido para responder de manera eficiente a ese apoyo de los bolivianos. Estoy intelectualmente contento de la manera como la sociedad está buscando resolver este “empate catastrófico” que habíamos bautizado hace dos años en un reportaje, justamente en La Prensa. Usando a Antonio Gramsci, calificamos la etapa que comienza en el año 2000 como un empate catastrófico, como una confrontación de proyectos de país de contenido étnico, clasista y regional que estaba generando este momento de inestabilidad e incertidumbre social. Este empate catastrófico comienza a ser resuelto mediante un hecho democrático y electoral del 18 de diciembre. Por ello, hemos establecido que se trata de una “revolución democrática”, por cuanto mediante una votación tan grande (53,7 por ciento) comenzaba a dar una salida a este conflicto. Estamos frente a una resolución pactada de la lucha por el poder. Bolivia vive una lucha por el poder, no solamente una lucha por el Gobierno, una lucha por el poder de nuevos sectores, nuevas clases sociales y nuevos grupos culturales que emergen en esta disputa. Hoy se dio una gran señal histórica de la población para resolver este dilema, no mediante la imposición de un bloque sobre otro, sino mediante una resolución pactada en la lucha por el poder donde hay un núcleo articulador, un núcleo de liderazgo moral e intelectual, una hegemonía gramsciana, que lo constituyen los indígenas, que han logrado articular un proyecto político en torno al liderazgo de Evo Morales Aima y han expandido su mirada del mundo al resto de las clases sociales, incluso a sectores empresariales y regionales que comienzan a subir en este liderazgo sus propios intereses. Es, sin embargo, un proceso que no se va a resolver sólo con las elecciones, ahora viene la Constituyente. Pero se trata de una resolución pactada de la lucha por el poder en torno a un núcleo nacional-popular e indígena”.

⁴ La activa participación de Raúl García Linera (hermano del Vicepresidente) como coordinador general de la Asamblea Constituyente y de Santos Ramírez en aquel momento Presidente del Senado, son un claro reflejo de esta realidad.

La nueva CPE, busca precisamente consolidar esa hegemonía indígena. Se impone una visión telúrica del origen de la vida y la cultura nacional, que se funde en creencias milenarias de las culturas indígenas altiplánicas de Bolivia, especialmente Aymara. En tal sentido, el nuevo texto constitucional traduce un fuerte contenido étnico-cultural al definir sociológicamente la bolivianidad.

Cuando en la introducción del preámbulo se afirma que “en tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonía, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia”, es una clara manifestación de la concepción animista de la vida y reivindicación étnico-cultural de lo boliviano.

B. El rechazo de la tradición republicana

La nueva CPE se caracteriza por la negación de la república como modelo de Estado. Cuando establece que los bolivianos “dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos” (CPE 2009, Op. cit.), se expresa la intencionalidad ideológica de mezclar categorías económicas y políticas. *El Colonialismo y el Neoliberalismo* son dos categorías referidas a modelos económicos, que en esta concepción se funden con la categoría política de República, que constituye un modelo de organización del Estado.

El Estado Colonial se entiende desde la perspectiva del grupo *Comuna* como el resultado de las contradicciones del Estado capitalista moderno en su expansión. Afirman que el Estado Capitalista se consolida en su expansión colonialista (Prada, 2009, <http://www.laconstituyente.org>), y que se consolida en las tierras conquistadas y colonizadas, que a pesar de haberse independizado, nunca dejó su carácter de colonia, “... Ocurre como cuando acontece la caída del imperio romano; en territorio bárbaro quedan sus fragmentos, sus retazos, sus artefactos, su lengua, sus rudimentos del derecho, las partes de su administración, su arte militar, sus plazas

de armas, sus urbes, y sobre todo, el cristianismo, que demuele sus valores, y lo sustituye como centralidad espiritual”, en tal sentido, el nuevo Estado debe despojarse de esta herencia si quiere descolonizarse.

Asimismo, el Estado Neoliberal, es entendido como otras formas ampliadas del Estado Colonial en la construcción de estructuras del poder político en la República. Al respecto Prada afirma (Ibíd.):

“La guerra de la independencia, la constitución de la república criolla, la guerra federal, que conformó el período liberal, la guerra del Chaco y la consecuencia política de la revolución nacional de 1952, no culminaron con la descolonización, sino que reiteraron una y otra vez versiones cambiadas del colonialismo interno. El período de las dictaduras militares, la apertura democrática y el período neoliberal no fueron sino otras formas ampliadas del colonialismo interno, que puede leerse como un diagrama de poder inscrito en la sociedad boliviana”.

Desde la perspectiva del gobierno nacional, el desafío que plantea el proceso constituyente y por ende la nueva CPE es precisamente la ruptura del modelo republicano colonial occidental emergente de la expansión capitalista. La negación de la República, no solamente se manifiesta en el contenido ideológico de la nueva CPE, sino que también se traduce en acciones políticas como lo es el cambio de nombre del Estado, de *República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia*.⁵

C. El Estado Plurinacional de Bolivia

Para entender el Estado Plurinacional, primeramente es oportuno poner en claro dos definiciones, a saber la de Estado y la de Nación.

Es necesario afirmar que invariablemente el primer artículo y algunos de los subsiguientes en nuestras Constituciones Políticas se han referido a la forma de Estado y de Gobierno, aunque inicialmente en su creación (1826) se utilizó el término “nación”, hasta la Constitución de 1851, pese a que en el Acta de la Independencia se definió a nuestro país como un Estado soberano e independiente.

⁵ La Gaceta Oficial del Estado, publica el Decreto Supremo 0048 aprobado el 18 de marzo de 2009 modificando la denominación oficial y por ende la concepción del Estado Boliviano como República, por el nombre de Estado Plurinacional de Bolivia.

El Estado se entiende como “la sociedad y comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo considerado en sus relaciones con sus miembros, la potestad superior de acción, de mando y de coerción” (Daza, 1974, pág. 27). Para la existencia del Estado, se requieren al menos tres elementos: población, territorio y poder. En tal sentido, el Estado debemos entenderlo como la construcción de un orden político en el que gobernantes y gobernados se someten a reglas de convivencia, creando instituciones para el ejercicio democrático del poder, mediante la manifestación voluntaria de individuos libres e iguales, para el logro del bien común.

El concepto de nación, se refiere a uno de los elementos del Estado, la población y sus principales características. En la construcción teórica de la nación, se encuentran dos corrientes que han originado distintas orientaciones para su definición, la corriente alemana con un fuerte contenido racial-cultural, denominada Nación Cultura y la francesa más vinculada a principios y voluntades, es la denominada Nación-Estado. Esta última la define como “el elemento del Estado, constituido por conjunto de individuos asentados en un territorio determinado y sometidos a la autoridad del mismo gobierno. Es la sustancia humana del Estado, es la persona jurídica constituida por el conjunto de individuos que componen el Estado, titular del derecho subjetivo de la soberanía” (Bravo et. al. 2006, pág. 7). Se deja de lado el elemento cultural y se pone de relieve la voluntad de sometimiento a la autoridad de gobierno.

En tal sentido y en sentido estricto, en sociedades plurales como es la sociedad contemporánea, no se puede entender la nación como una pluralidad de hombres no solamente unidos entre sí vínculos de sangre, cultura o religión, sino por intereses materiales comunes, por la conveniencia y voluntad de pertenecer a la misma comunidad.

La construcción de la nacionalidad, a decir de Isaac Sandoval, implica reconocer y resolver nuestras contradicciones y la voluntad del conjunto de habitantes, cualquiera sea su origen étnico de ser parte de un Estado, hoy llamado Bolivia (Sandoval, 2000, pág. 134). No se puede construir nacionalidad, si no encontramos elementos comunes que a pesar de nuestras diferencias nos permitan encontrarnos a través de valores e intereses comunes.

En tal sentido, cuando se nos plantean constituir un Estado Plurinacional, sobre la base de la existencia de distintas nacionalidades originarias en el país, se parte de una definición cultural de la nación, situación que además de encerrar graves peligros para la unidad del Estado, pre-

cisamente por su composición abigarrada, nos plantea un debate étnico, que puede acarrear graves conflictos y confrontaciones en la sociedad boliviana.

En nuestro país por sus características multiétnicas, tratar de aplicar un sistema basado en las tradiciones histórico – culturales, en las diferencias raciales y otras, es llevarnos hacia la atomización, ya que si bien existen pueblos originarios con tradiciones de más de cuatro mil años, hoy por hoy, han sido absorbidas por el mestizaje, y geográficamente, a excepción de algunas comunidades, es difícil establecer diferencias.

La existencia de una vasta diversidad de identidades étnicas, no implica per sé que las mismas son naciones; pues las culturas que caracterizan a cada una de ellas, han sufrido transformaciones y fusiones a lo largo del tiempo.

En la actualidad no se puede hablar de una raza o cultura pura, sea quechua, aymara, guaraní, ayorea u otra, pues estas dos culturas se hallan entremezcladas; lo mismo ocurre con sus usos y costumbres. La pollera, el sombrero, los cabildos, entre otros, son costumbres heredadas de los llamados colonizadores españoles. Es así que aquella identidad cultural histórica originaria se halla fuertemente cuestionada por su eminente integración mestiza en lo racial y globalizada en lo cultural.

Además, el reconocer la plurinacionalidad del Estado, conlleva objetiva y fácticamente, el reconocimiento del derecho a un “territorio, a la libre determinación y por ende al autogobierno” (CPE 2009, Art. 2), en consecuencia el derecho a la posibilidad de que por voluntad soberana de alguna de las naciones, puedan en algún momento constituirse como Estado e independizarse. Ello implica el peligro del desmembramiento o destrucción del Estado Boliviano.

III. LAS BASES PARADIGMATICAS DEL NUEVO ESTADO PLURINACIONAL COMUNITARIO

A. El socialismo del Siglo XXI. Su influencia en la construcción del paradigma

Para entender al MAS y su proyecto del Estado Plurinacional Comunitario, es importante hacer referencia a ciertos antecedentes teóricos e ideológicos que desde la perspectiva de los movimientos sociales y de algunos actores políticos del masismo, justifican el accionar desde

el Poder, para consolidar un proyecto que permita romper con los esquemas tradicionales del Poder en Bolivia.

Para ello es importante referirse a las fuentes teóricas, básicamente desarrolladas desde el planteamiento del proyecto del “Socialismo del S. XXI”, elaborado por el Sociólogo Heinz Dieterich.

Lo que plantea Dieterich (Borón, 2008, www.rebellion.org) es la posibilidad de construir, a partir de parámetros marxistas, un socialismo posible en América Latina. Ello en el entendido de que en éstos países existe una configuración social excluyente en las estructuras de Poder que las corrientes liberales capitalistas no han sabido reconocer en el proceso de la democracia representativa.

El paradigma teórico que Dieterich propone, es que “la construcción de un nuevo proyecto histórico... surge a partir de dar a conocer a las diferentes clases y actores sociales una nueva concepción del mundo; en éste caso, el de la sociedad global post burguesa”. (Ibíd.)

La base fundamental del trabajo de Dieterich es desplazar la economía de mercado, por la economía de las equivalencias, entendidas éstas en el reemplazo del valor monetario, por el valor trabajo donde desaparece la ganancia, base fundamental de la propiedad privada.

Este nuevo paradigma socialista, es asumido y puesto en práctica por el Presidente Hugo Chávez bajo cuatro principios básicos: la revolución antiimperialista; la revolución democrático burguesa; la contrarrevolución neoliberal; la pretensión de llegar a una sociedad socialista del siglo XXI.

La pretensión de Chávez, ha encontrado aliados en América Latina con un escenario político funcional a sus intereses, sobre todo a finales de los años noventas, por eso la proyección de su accionar trasciende las fronteras del propio Estado venezolano.

Asimismo, en cuanto a discurso “la propuesta de Dieterich es funcional a los intereses del Presidente Chávez, en tanto y en cuanto representa una visión internacional, que sumada a los recursos económicos generados por el petróleo han gestado una alianza ideológico política, que permite fortalecer económicamente a cualquier movimiento que asuma las líneas definidas por el proyecto”. (Ibíd.)

B. ¿Cómo se articula el proyecto venezolano con el proyecto de la revolución planteada en Bolivia?

Existen elementos que permiten identificar líneas discursivas y de acción política del modelo boliviano que lo vinculan al modelo internacionalista venezolano. Haciendo referencia a algunos postulados ideológicos vertidos desde la propuesta programática del MAS para las elecciones del 2005, tenemos un modelo que pretende:

a. La consolidación de un proyecto hegemónico

El proyecto constitucional del MAS parte de la hipótesis siguiente: “que el modelo neoliberal aplicado los últimos 20 años, ha subordinado incondicionalmente a la clase política dominante, produciendo una crisis ideológica y de principios que dejó sin contenido a los partidos políticos, producto de la globalización capitalista” (MAS-IPSP 2005, pág. 4).

Para el MAS, “la crisis ideológica y el sometimiento a la globalización capitalista han generado una crisis de dominación, expresada en el sometimiento de las decisiones fundamentales en los temas económicos, políticos y sociales a fuerzas externas, organismos multilaterales, países desarrollados y empresas transnacionales”.

Sobre esta hipótesis el MAS logra posicionarse como única alternativa frente a la antigua clase política, representada por los partidos políticos tradicionales. En consecuencia, el objetivo fundamental del proyecto, es la destrucción del sistema político encarnado en el estado Republicano, siendo el efecto inmediato la exclusión de los partidos tradicionales como instrumentos de intermediación.

b. Consolidar un proceso Revolucionario por la vía “Democrática”

Resulta paradójico entender el proceso de “cambio” desarrollado por el MAS, desde lo que ellos denominan “revolución democrática”. Básicamente porque la democracia, necesariamente implica el respeto al “orden establecido”, mientras que un proceso revolucionario, es entendido desde la Ciencia Política (Melo 1976, pág. 156) como un proceso que vulnera el “orden” reconocido de un Estado. En éste sentido, la “revolución democrática” que nos plantean, está referida a la construcción de un “nuevo orden”, un orden que sea totalmente distinto al que propone la República.

Los cambios por la vía democrática, son reconocidos como “reformas”. Estas son articuladoras del “cambio” en el marco del respeto al “Estado de Derecho” (Ibíd., pág. 157), es decir a los procedimientos establecidos en el “orden constitucional vigente”. Por más profundas que sean las reformas, y se pretenda cambiar el “orden vigente”, el proceso de cambio debe enmarcarse en los parámetros establecidos en los propios procedimientos de reforma.

A la fecha, las instituciones que garantizan el “orden” constitucional en Bolivia, no funcionan. Estamos hablando fundamentalmente del Tribunal Constitucional y del Ministerio Público. La primera se encuentra actualmente sin tribunales y la segunda totalmente sometida a los Ministerios de Gobierno y de la Presidencia.

Es importante destacar la capacidad que ha tenido el MAS, para romper el “orden institucional” con acciones aparentemente democráticas. La Asamblea Constituyente fue la más clara expresión.

El MAS a partir del 53,7% logrado en las elecciones de diciembre de 2005, lanza como primera medida de su gobierno, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

En un acuerdo con la oposición, se aprueba una la Ley, respetando el principio democrático del consenso para llevar adelante el proceso constituyente. Lamentablemente para el país, en los hechos éste proceso fue articulado funcionalmente a los intereses del oficialismo, atropellando desde sus inicios, las bases jurídico constitucionales, sobre las cuales se concertó el mismo.

El fracaso de la Asamblea Constituyente, con la aprobación de un proyecto de texto constitucional sin ninguna posibilidad de acuerdos, devela la intención de romper el orden vigente, aún a costa de vulnerar los principios democráticos acordados para el proceso. La crisis de Estado de Derecho y de la Democracia terminan siendo secuestradas entre dos visiones que hoy confrontan a la sociedad Boliviana: La del Estado Plurinacional Comunitario y la del Estado Republicano Autonomico.

c. Un Estado Plurinacional Comunitario y el paradigma del Socialismo del siglo XXI

Muchos se preguntarán en qué coincide el modelo del Estado Plurinacional Comunitario con el llamado paradigma del Socialismo del siglo XXI, planteado por Dieterich. Para ello, nos vamos a referir a sus postulados básicos.

La nueva constitución boliviana, rescata los principios del llamado Socialismo del siglo XXI, en la crítica “axiológica” al capitalismo neoliberal y a su producto: la sociedad burguesa. Se plantea que la única fórmula para construir una sociedad “justa”, sin exclusiones, es el socialismo. Este nuevo socialismo se traduce en dos pilares rescatados por la nueva constitución:

- i. La planificación central de la economía a través del manejo de los excedentes de las empresas estratégicas en la orientación de la inversión del sector público y privado.
- ii. Cambio del paradigma de la lucha de clases entendida como confrontación dialéctica entre burguesía y proletariado. La realidad de América Latina es que en los hechos no se ha consolidado el protagonismo de la clase obrera, sino el de los sectores campesinos, indígena y sectores marginales urbanos. Ellos son los nuevos actores de la lucha. El modelo del Estado Plurinacional Comunitario en un análisis dialéctico de la realidad nacional, plantea el retorno al centralismo de Estado a partir de la recuperación de las empresas capitalizadas, mediante la expropiación de las acciones de los bolivianos para el Estado y la reivindicación del modelo plurinacional, como la más pura expresión de los pueblos indígenas campesinos y originarios. En éste cometido, la consolidación del proyecto histórico se realizará con la aprobación del proyecto constitucional aprobado en Oruro⁶, que define al nuevo Estado Plurinacional Comunitario, para lograr controlar todos los espacios de Poder del Estado, a partir de una nueva concepción de democracia, la democracia de los pueblos, también llamada la democracia comunitaria.

Si bien la existencia de una teoría referida al socialismo del Siglo XXI, está bastante cuestionada en los ámbitos académicos, no se puede negar que ha sido la base para la construcción del proyecto continental liderado por Hugo Chávez. Al respecto Fernando Mires afirma que el “socialismo del siglo XXI es la denominación que unifica a los regímenes estatistas con tendencias nítidamente autoritarias, incluso militaristas, que agregados en el ALBA, reivindican el proyecto de socialismo nacional de neto origen estalinista” (Mires 2009, pág. 15).

⁶ En diciembre del 2007, después de una bochornosa sesión del Congreso de la República cercado por las masas indígenas campesinas del gobierno, se logra modificar la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, donde se establecía como única sede para sus sesiones a la ciudad de Sucre. Con esta modificación, la Presidenta de la Asamblea, el día sábado 8 de diciembre de 2007 a las 3 de la mañana, convoca a Sesión Plenaria para aprobar el texto constitucional. En esta aprobación, la participación de la oposición no pudo ser efectiva, porque a sus constituyentes no se les dio el tiempo suficiente para trasladarse desde sus ciudades a la ciudad de Oruro y los que pudieron llegar desde La Paz, fueron vilmente agredidos por la muchedumbre.

IV. LAS BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO EN LA NCPE

A. Modelo de Estado

Haciendo referencia al Art. 1 de la nueva CPE, se observa como característica principal lo siguiente:

- a. Un modelo de Estado Unitario administrativamente descentralizado y con Autonomías.
- b. El marco jurídico, Social de Derecho Plurinacional Comunitario.
- c. Su status frente al mundo es Libre, independiente, soberano.
- d. Forma de gobierno democrático.
- e. De composición social Intercultural.
- f. Fundado en la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

El texto expresa la siguiente redacción:

“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” (CPE 2009, Art. 1).

a. Bolivia un estado unitario

El término unitario, expresa un modelo de Estado. De acuerdo a la teoría del Estado, el modelo de Estado está estrictamente vinculado a la forma de organización del poder político. Para los constitucionalistas, el Estado Unitario, según la doctrina del derecho administrativo, significa una organización estatal sobre la base de la unidad nacional, adoptando por lo tanto una administración centralizada (Rivera y otros 2005, pág. 4). Está regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa, subordinación departamental, provincial y municipal.

El debate del modelo de Estado en nuestro país, ha sido falso. Nadie, a excepción de los federalistas han cuestionado el modelo unitario. Inclusive los autonomistas en el afán

de cuidar los prejuicios de la integridad territorial⁷, en sus propuestas no cuestionan el modelo, siendo que las autonomías, no pueden darse en un estado centralista. Lo unitario y lo descentralizado autonómico son contradictorios. O somos unitarios, o somos descentralizados en autonomías, o somos federales. No podemos ser centralistas y a la vez autónomos.

La autonomía implica descentralización política y administrativa (Galindo 2006, pág. 120), es decir, un espacio territorial donde exista un gobierno; donde este gobierno norma y decide políticas públicas; donde este gobierno fiscaliza, controla el cumplimiento de esas normas y políticas públicas; donde el gobierno legisla en el ámbito de sus competencias y de su jurisdicción territorial; donde establece sus instituciones y órganos administrativos; y crea los mecanismos democráticos de participación ciudadana en la vida pública. En esta caracterización queda clara la diferencia de tener administraciones descentralizadas Autónomas en un “único” Estado, que ser un Estado Unitario.

b. Un Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario

En esa misma lógica, es necesario aclarar los fundamentos del Estado Liberal de Derecho frente al nuevo Estado de Derecho Plurinacional Comunitario son altamente contradictorios. El Estado Liberal de Derecho surge como consecuencia de las Revoluciones Francesa, americana e inglesa y con él nace el constitucionalismo donde se establecen una serie de derechos inalienables del hombre que el Estado debe respetar. Este modelo, parte del principio de soberanía, que es ejercida por el pueblo para organizar su propia institucionalidad en el marco de su libertad, libertad entendida en el respeto a la “individualidad” de cada persona ligada a un orden, es decir al derecho.

Sin embargo, el modelo Plurinacional, reconoce la soberanía en el ideario de lo “colectivo”, la “nación o pueblo indígena campesino originario”. Esta visión, no condice con la realidad social del país, dado que si bien podemos hablar de una diversidad étnica, ninguna étnia guarda las condiciones para definirse como nación. Mas allá del peso poblacional de quienes se “autoidentifican indígenas” donde solo dos de ellas, los quechuas y aymaras (60.6%) podrían considerarse importantes con relación a la totalidad de los pueblos in-

⁷ La unidad del Estado no depende del término “unitario”, depende de la capacidad real que tenga el Estado para ejercer el poder real en toda la extensión territorial del país. Siendo unitarios, Bolivia ha perdido desde su independencia 1.265.188 km², tanto por causas de las armas (guerras) como por causas diplomáticas.

dígenas, el resto de la población originaria, ubicada en su mayoría en tierras bajas, apenas alcanza a un 2% en todo el país. De acuerdo al Atlas Municipal 2005 de Bolivia, publicado por el DFID, solamente un 20.2% de la población se autoidentifica como indígena, el 67,7% como mestizo o cholo, el 11.5% como blanco y el 0,6% como negro. En este sentido, si se entiende la definición de nación –desde un concepción cultural del término– como un grupo humano que comparte cualquiera de las siguientes características: etnia, lengua, historia, tradición o religión; definir a la sociedad boliviana como plurinacional, es una falacia instrumental a los fines ideológicos políticos, más que una realidad absoluta del pueblo boliviano.

Asimismo, el principio comunitarista, parte del fundamento que el orden, es decir “el derecho”, no necesariamente tiene un nexo individualista y positivista, sino que el mismo se constituye a partir de la pluralidad de naciones que conforman el Estado, naciones “indígenas campesino originario”, donde se pierde el principio de la individualidad, lo que para el estado Liberal es la “persona”. La persona es y existe por voluntad de la comunidad. Mientras que la visión liberal, considera la comunidad (o sociedad) como el resultado de la voluntad individual; desde el comunitarismo, la persona es, en tanto y en cuanto la voluntad de lo comunitario. Lo que determina el “orden” es lo colectivo que actúa transversalmente en todo el sistema social: lo político, lo económico y lo cultural. En tal sentido, la institucionalidad de Estado debe reflejar esa realidad.

Esta visión corporativista, entiende lo colectivo a partir del pensamiento desarrollado por Comuna, que son los que a nombre de los indígenas plantean el modelo ideológico. Afirman, que los pueblos y naciones originarias y las organizaciones y movimientos sociales bolivianos, en general, discuten y cuestionan esos objetivos que plantea la lógica occidental cuando habla de “desarrollo” y proponen al país, y en particular a los assembleístas constituyentes, que se adopte para el país otra noción distinta de “desarrollo”; una noción de desarrollo que no sólo busque el logro de mejores niveles de consumo material de las personas individuales que conseguido a través del crecimiento económico, proponen que se adopte una noción de desarrollo orientada al “vivir bien” (suma tamaño – sumaj kawsay - teko kavi) que busca una situación de satisfacción de vida plena y digna, en equilibrio entre lo material y espiritual, que no puede existir sólo de manera individual sino que la satisfacción individual sólo puede darse en el marco de una satisfacción común de la sociedad o colectividad que alberga al individuo, generándose un equilibrio armónico del

bien individual con el “buen vivir” comunitario sin desaparecer ninguno de los dos. Si bien, son precisos al establecer que lo comunitario y lo individual deben convivir en el modelo, lo cierto es que finalmente lo individual se somete a lo comunitario, al entenderse que la base del modelo es precisamente ésta.

Para Prada, “la nueva unidad de composición del Estado se construye con el propósito fundamental de descolonizar radicalmente el Estado. Esto significa instaurar un régimen indígena transversal, acompañado por un régimen plurinacional y por un régimen de control social, también transversales. Estos regímenes se sustentan en los derechos colectivos, sociales y de los pueblos. Los otros regímenes, como el régimen económico, el régimen de recursos naturales, el régimen de tierras, el régimen cultural, el régimen educativo, el régimen político, son condicionados por los anteriores regímenes transversales” (Prada 2009, pág. 2). Como se evidencia, son los derechos colectivos los que determinan el nuevo orden jurídico del Estado.

¿Hasta dónde será posible en una sociedad como la nuestra, desarrollar un modelo colectivista, cuando la base fundamental de nuestra cultura política, sumada a la tradición histórica de la república, ha sido “la persona” como unidad sociopolítica más importante? Más allá de que el modelo republicano no haya logrado dar respuestas a los problemas estructurales de exclusión y de pobreza en el país, es importante recalcar que la República, es el único modelo que nos permite garantizar un régimen político que respete y garantice los derechos fundamentales de las personas, individual y colectivamente, limitando los abusos de poder que puedan atentar contra la dignidad de la persona, por encima de sus diferencias.

En la historia constitucional de Bolivia, desde 1826 hasta ahora, siempre se ha hecho referencia a la nación boliviana y desde 1851 se habla de república “única e indivisible”. El principio de unidad en la Constitución de 1851, está básicamente referida a la unidad territorial y no necesariamente al centralismo administrativo. Es a partir de la CPE de 1878, que se legisla el carácter unitario de la República, entendido como forma central de administración del estado. Asimismo, la nación siempre se refirió al pueblo boliviano en su totalidad sin discriminación de origen étnico. A partir de las movilizaciones de los pueblos indígenas, se pretendió visibilizar esta población.

En la reforma de 1994 se incorpora la categoría de multiétnico y pluricultural, siempre bajo el manto de una sola nacionalidad, la boliviana. Hoy al suprimirse al reemplazarse la cualidad republicana por lo “plurinacional comunitario”, Bolivia también deja de ser un Estado nacional y en su lugar se instituye un Estado compuesto por varias nacionalidades representadas en pueblos indígenas libremente determinados, y ya no por “ciudadanos” como postula la tradición republicana (Quiroga 2009, pág. 9).

El nuevo Estado Plurinacional Comunitario, además adopta su propia simbología al incorporar la Wiphala como símbolo del Estado. Al respecto cabe resaltar que el tema de los símbolos patrios, deben necesariamente reflejar un sentimiento compartido por la bolivianidad en su conjunto. La Wiphala, no es un referente del conjunto de los bolivianos, sino de una parte, los pueblos indígenas. Pero, tampoco lo es de todos los pueblos indígenas, ya que existen comunidades en el oriente que no reconocen este símbolo como propio; es un símbolo con el que más se identifican los pueblos indígenas del occidente.

B. Forma de gobierno

La Nueva Constitución define como forma de gobierno la democracia representativa, participativa y comunitaria (CPE 2009, Art. 11). La democracia representativa y participativa, son formas que ya se contemplaron en la reforma del 2004. Lo novedoso del nuevo texto, es la incorporación de la forma democrática comunitaria, es decir de las formas de representación de los pueblos indígena originario campesinos.

Desde la conformación del MAS-IPSP, la denominada “democracia de los pueblos” ha sido parte del discurso aglutinador de las bases sociales, sosteniendo este postulado a partir del Convenio 169 de la OIT. Este elemento, sumado a la idea descolonizadora han sido los argumentos para introducir la “democracia comunitaria” en el nuevo texto constitucional.

Sin embargo, cuando se revisa el Convenio 169, en ninguna parte del texto se habla de democracia comunitaria, menos aún, que sus normas y procedimientos deben convertirse en parte de la legislación nacional, como se ha pretendido convencer a gran parte de la población boliviana.

El Convenio establece su aplicabilidad en aquellos pueblos considerados “...indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país (...) antes a la época de la conquista o

la colonización (...) y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT 1989, Art. 1), es decir, se aplica “solamente” a aquellos pueblos que aún conservan sus instituciones originarias. Asimismo, la obligación que tiene el Estado con estos pueblos es respetar y reconocer su institucionalidad en sus espacios territoriales, y no convertir éstas, en instituciones especiales del Estado.

Es que efectivamente, la idea comunitarista, rompe con el fundamento democrático republicano, porque a título de reivindicación indígena, se fractura la sociedad boliviana en tres categorías: lo urbano (intercultural), lo rural (pueblo indígena campesino originario) y lo afroboliviano; concediendo a lo indígena campesino originario, el derecho especial de definir sus autoridades mediante “elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios” (CPE 2009, Art. 11 parág. 3) y el diseño de una estructura institucional estatal que crea espacios “exclusivos” que deben ser ocupados por éstos⁸. Esta discriminación distorsiona el principio de igualdad y de “ciudadanía” del ejercicio democrático y además sirve de justificación para el “control sindical, comunitario e indígena” del voto.

Hoy la democracia comunitaria se ha convertido en el argumento del fraude electoral y la violación del “voto secreto”. Resulta que a título de democracia comunitaria, “los sindicatos”, que son la base de organización comunal en la mayor parte de las comunidades indígenas y campesinas en el área rural, el voto se decide en Asambleas sindicales. Los dirigentes sindicales, presionan a sus afiliados mediante amenazas de severas sanciones por incumplimiento de la decisión sindical, y de esta manera, el sindicato termina controlando a notarios electorales, el proceso electoral, y el voto ciudadano en una parte importante del área rural.⁹

Es prudente tomar conciencia que cuando se habla de gobierno, se hace referencia a la organización del poder en un Estado, a los modos en que se ejerce el poder del Estado exteriorizando su actividad propia y estructurando su organización y funciones. Para definir las formas de

⁸ La creación de Circunscripciones Especiales Indígenas; el definir como condición especial para acceder a la postulación para Magistrada(o) del Tribunal Supremo de Justicia el haber desempeñado, la creación de una jurisdicción especial indígena originaria entre otras, son instituciones que vulneran el principio de igualdad ciudadana en la nueva constitución.

⁹ De acuerdo a los resultados presentados por la Corte Nacional Electoral (CNE), en el pasado referendo constitucional, en más de 400 comunidades la participación en número de votantes supera el 95%, de los cuales en 232 mesas de occidente se dio un promedio 98,2% a favor del Nuevo Texto Constitucional. Estos datos superan los promedios tradicionales de participación ciudadana en el proceso electoral, hasta el año 2005 para la elecciones presidenciales apenas en 30 mesas del país se observó una participación del 100% de la población inscrita.

gobierno, aún hay que hacer referencia a las tipologías diseñadas por Aristóteles, que hasta hoy nos sirven para entender la organización y el ejercicio del poder político. De acuerdo al pensador griego, las formas de gobierno pueden ser: la monarquía, la aristocracia y la democracia, según quien ejerce el poder y cómo lo ejerce. En ese marco, la democracia se entiende como el gobierno del pueblo o de las mayorías.

Al referir a las mayorías, básicamente de lo que se trata es que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los ciudadanos. Si el pueblo entonces no puede ponerse de acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir.

Sin embargo, en una democracia, la mayoría es simplemente contingente y temporal, resultante de un procedimiento de votación específico. En este sentido, la regla de la mayoría requiere el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de minorías y, por consiguiente, de sus derechos, que a través de su ejercicio garantizado por el Estado, puede convertirse en una nueva mayoría. En otras palabras, el gobierno o poder de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática estricta, cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías. Si estas últimas se vieran excluidas totalmente, optarían por retirarse haciendo perder sentido, como es evidente, a la propia regla de la mayoría.

En Bolivia, a partir del control sistemático del padrón electoral y del manejo sindical del proceso electoral en una parte importante del área rural en el occidente y parte de los valles, el gobierno ha decidido plebiscitar el proceso político, evitando de esta forma cualquier forma de acuerdos e imponiendo el “apoyo de las mayorías” a las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, la democracia no se reduce a votaciones, la electoralización de la democracia, o la denominada democracia plebiscitaria, no necesariamente garantiza el respeto de la voluntad popular. En una democracia real y participativa, las negociaciones, compromisos y políticas concertadas son mecanismos necesarios para su estabilidad.

Al respecto, la Carta Democrática Interamericana, establece que “son elementos esenciales de la democracia, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (OEA 2001, Art. 3).

Hoy estamos siendo testigos del desmoronamiento de la institucionalidad democrática, de la República y el Estado de Derecho (Quiroga 2009, pág. 9). La constitucionalización de lo comunitario, no implica necesariamente un proceso de inclusión, sino básicamente la instrumentalización de mecanismos en la búsqueda del control del poder político “absoluto” para la “descolonización” del Estado.

C. Hacia la construcción de un modelo “autoritario”

Es importante destacar que si bien la nueva CPE, establece como forma de gobierno del Estado Plurinacional Comunitario la democracia, desde el accionar gubernamental el ejercicio del poder político, se expresa con actitudes altamente “autoritarias” con un copamiento mediático.

El ejercicio de un gobierno democrático de acuerdo al profesor uruguayo Justiniano Jiménez de Aréchaga (Bravo et. al. 2006, pág. 8), se caracteriza por cuatro principios fundamentales:

- a. Órganos del Poder limitados,
- b. Poderes separados,
- c. Sumisión al derecho y
- d. Opinión pública.

Según, el profesor Aníbal Luís Barbagelata (Ibíd., pág. 8), las características de los gobiernos autoritarios son:

- a. Se asientan sobre la fuerza a diferencia de los gobiernos de opinión que se fundan en el consentimiento,
- b. Responden a una orientación filosófica transpersonalista,
- c. Necesitan de un mito, clase, nación, raza,
- d. Satisfacen las exigencias de una forma particular de Estado: el Estado totalitario,
- e. Se destacan por la impresión de los límites de su competencia,
- f. Concluyen por establecer la concentración del poder en manos de un solo hombre y tienden a realizar una “Weltanschauung” (concepción del mundo y de la vida).

Las actitudes altamente autoritarias de los gobernantes, se reflejan en las características que le dan a su estilo de gobierno. El carácter autoritario del gobierno del MAS se percibe en acciones como:

- a. La búsqueda permanente del conflicto y la presión social de sus organizaciones sindicales y corporativas para el logro de sus objetivos, con un fuerte acuerdo político-militar que se sostiene con el intervencionismo ideológico y logístico del gobierno de Hugo Chávez. Ej. Conflictos de Huanuni, Cercamiento de la Asamblea Constituyente, la toma de la ciudad de Cochabamba por coccaleros, Intervención militar y ataque a población civil en los aeropuertos de Viru Viru y el Trompillo en Santa Cruz, la masacre de Pando. Todos ellos con consecuencias de más de 50 muertos y centenares de heridos (El Deber 2008, 10/12).
- b. El permanente acoso al Poder Judicial y el descabezamiento del Tribunal Constitucional, que ha ocasionado la ruptura del control de constitucionalidad de las decisiones del gobierno, quienes han optado por gobernar a través de Decretos, vulnerando la institucionalidad democrática del país.
- c. La creación del mito de “clase, étnia y/o cultura” para generar una permanente confrontación étnica y regional como fórmula dialéctica de conseguir apoyo de sectores indígenas y campesinos que se han convertido en la base de sustento de su gobierno. Asimismo, reivindica el concepto de “oligarquías vs. clases populares” con el fin de generar la “lucha de clases”. Ej. K’haras vs. T’haras, Oriente vs. Occidente, La Paz vs. Chuquisaca.

V. PRINCIPIOS, VALORES Y FINES DEL ESTADO PLURINACIONAL COMUNITARIO

La tradición constitucional en Bolivia, se ha fundado en el principio de “soberanía popular”. Se entiende la soberanía según Rousseau como “el poder que tiene el pueblo de darse sus propias leyes, de organizarse políticamente y gobernarse por sí mismo”. En tal sentido, el pueblo es el conjunto de ciudadanos es decir, de los hombres y mujeres que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo o de otro en la constitución de la voluntad política colectiva.

Es importante recalcar la categoría de “ciudadano”, porque en el constitucionalismo democrático está referido a los individuos en su relación con el Estado, considerados libres e iguales, sin que importe su condición socioeconómica, sus capacidades o su identidad cultural. Cada ciudadano cuenta por uno, y nunca por más de uno, independientemente de su sexo, posición económica, situación cultural o identidad religiosa. Sin embargo, en la nueva constitución, revisando los artículos 7 y 8, además del principio de soberanía popular, se incorporan principios

que tienen que ver exclusivamente con las identidades étnicas/culturales, por lo que se asume que estos, deben a ser adoptados por todos los ciudadanos del Estado plurinacional. No son principios universales, sino exclusivos de las distintas etnias del país. Ello refleja la orientación etnicista que se le ha querido dar a ésta constitución.

El tema, está relacionado con la discriminación que se hace de la categoría “pueblo” en el artículo 3 de la CPE, mencionado anteriormente, cuando hay un reconocimiento diferenciado entre “las naciones y pueblos indígena originario campesino, las comunidades interculturales y las afro bolivianas”, rompiendo con ese gran concepto genérico de ciudadano. Esta discriminación se profundiza cuando se establece que en Bolivia todos los idiomas originarios son oficiales (CPE 2009, Art. 5) y la obligatoriedad de hablar por lo menos uno (además del castellano) tanto en el gobierno nacional como en el departamental. Hoy un requisito constitucional altamente discriminatorio, es que para ejercer una función pública (CPE 2009, Art. 234 inc. 7) además de la lengua castellana, se tenga que hablar un idioma originario.

Otro elemento que rompe con la doctrina constitucional, hasta ahora vigente, es la utilización discriminada de valores distintos para los pueblos indígena campesino originarios y para los ciudadanos interculturales. Esto claramente se expresa en la redacción del Art 8, que en su primer párrafo expresa los valores de los pueblos originarios “ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)”; en el párrafo segundo menciona valores que tienen que ver con la interculturalidad, tales como “unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”, varios de ellos que corresponden al régimen liberal republicano y otros, tienen que ver con los principios del “comunitarismo” como lo son “la distribución y redistribución de productos y bienes sociales”. Las preguntas que quedan sin respuestas son: ¿Cuales son los bienes sociales que se van a distribuir o redistribuir?, ¿Será el patrimonio nacional como la tierra, el territorio y los Recursos Naturales?, ¿Quiénes serán los afectados con la redistribución de éstos? La respuesta parece estar dada en los avasallamientos que son promovidos por los movimientos sociales afines al gobierno y la nueva distribución del territorio a través de las denominadas autonomías indígenas y regionales.

VI. CONCLUSIONES

De lo anterior queda claro que los fundamentos sobre los cuales se ha construido el nuevo texto constitucional promueve un nuevo modelo de “Estado de Derecho”, el “Estado social de derecho plurinacional comunitario”, que rompe con la tradición constitucional del modelo de Estado de Derecho Republicano liberal que caracterizó a Bolivia desde su nacimiento como Estado independiente en 1826.

Se debe considerar importante el aporte de lo indígena en el nuevo ordenamiento jurídico, pero nos parece muy peligroso el nuevo andamiaje jurídico normativo del Estado Boliviano en un imaginario plurinacional comunitario de la sociedad boliviana. Ello más que a una realidad objetiva de nuestra condición social, responde a una intencionalidad ideológica de un proyecto de poder, que viene demostrando su vocación hegemónica en el marco de una corriente internacional que pretende instalarse en gran parte de la América Latina: El Socialismo del Siglo XXI.

La negación de la República entendida como un modelo de Estado Colonial occidental y que la única forma de lograr la emancipación verdadera es a partir de la construcción de un modelo de estado que se organiza a partir de principios y valores colectivos de los pueblos indígenas, vulnera el principio fundamental del Estado moderno, que reconoce a la persona como base fundamental de la sociedad y su rol de garantizar las condiciones plenas para su desarrollo digno.

La democracia no es una forma de gobierno que deba adecuarse o amoldarse a intereses ideológicos, si bien es importante la consolidación de la democracia representativa y participativa, preocupa la incorporación de la denominada democracia comunitaria en la nueva constitución, porque institucionaliza privilegios corporativos especiales para las comunidades indígenas originarias campesinas, permitiendo y justificando la incorporación en la conformación de los poderes públicos, de modalidades ajenas a los principios universalmente aceptados como democráticos, como lo es el voto comunitario (sindical y comunal), que vulnera el carácter libre, individualidad y secreto del voto.

Ante la voluntad y decisión política de consolidar un nuevo modelo ideológico de Estado, la permanente violación al Estado de Derecho se ha convertido en el accionar de los promotores del nuevo proyecto de Estado. Se violó el marco jurídico normativo del proceso constituyente, se desinstitucionalizó el Tribunal Constitucional, se descabezó la Corte Suprema de Justicia y se

intervino, desde el poder ejecutivo, la Contraloría General de la República y la Corte Nacional Electoral. Hoy, la restitución de la institucionalidad de estos órganos ha quedado en manos de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional; y en virtud a los nuevos procedimientos establecidos en la nueva Constitución, podríamos demorar al menos dos años para que estos órganos vuelvan a funcionar. Mientras tanto, los derechos y garantías fundamentales de las personas, la transparencia del ejercicio del poder público, quedan a capricho de quienes nos gobiernan.

El Estado Plurinacional Comunitario y su instrumento de vigencia política y de ejercicio del poder público, es decir, la CPE, lo que en concreto establece y persigue, es un conjunto de normas de valor constitucional concebidas para garantizar el acceso, uso y disfrute del poder exclusivo y excluyente, en función a privilegios que emergen del origen étnico de las personas. La desigualdad entre los bolivianos, se ha constitucionalizado.

Para agravar aún más la situación, una élite de ciudadanos, en su gran mayoría mestizos, instrumentalizan estas ventajas de valor constitucional, para administrar el poder político en función a sus propios proyectos, y que en los hechos, no favorecen a los pueblos indígenas originarios campesinos del país. La nueva Constitución, en vez de haberse convertido en el pilar que sostenga las garantías para el ejercicio de una ciudadanía democrática plena frente al Estado, se convierte en el instrumento de sometimiento de la persona al colectivo organizado, donde la persona se diluye y queda a merced de la voluntad de quien conduce el proceso de cambio. Es decir, del gobierno.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Ardaya S. Gloria, (2009): La Constitución como fondo de la crisis política, Nueva Crónica 37, La Paz, Instituto Prisma y Plural Editores.

Bravo Ch. Manfredo, (2008): Estado, ciudadanía e identidad, Comentario al proyecto de Constitución Política del Estado, Itinerario de la Coyuntura política boliviana, ICOBA, La Paz, Asociación Boliviana de Ciencia Política, con apoyo del PNUD, IDEA, ASDI.

Bravo Ch. Manfredo, (2007): Los desafíos de la democracia en Bolivia, Ponencia presentada para Conferencia sobre Democracia y Derechos Humanos en Bolivia, Sucre, Oficina de Derechos Humanos, Universidad Mayor de San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Borón Atilio, (2008): El Socialismo del Siglo XXI: notas para su discusión, www.Rebellion.org, 30-08-2008.

Constitución Política del Estado, (2009): Promulgada por el Presidente de la República.

Dabdoub A. Carlos, (2006): La revolución del patujú, Santa Cruz de la Sierra.

Daza O. Ernesto, (1974): Derecho Constitucional I, Cochabamba, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Derecho, U.M.S.S.

Echalar F. Humberto, (2003): El ascenso del pueblo al poder, La Paz, FUNDAPPAC.

El Deber, (2008): Después de Goni van mas de 50 muertos, <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-10-12/vernotaahora.php?id=081011204022>. Santa Cruz.

Galindo Sosa, Mario, (2006): Autonomías Departamentales en la Bolivia de la Asamblea Constituyente, Cochabamba, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).

García Linera, Álvaro, (2006): “Álvaro García cree que el evismo marcará una línea continental”, Entrevista, Diario La Prensa, La Paz, 3 de enero de 2006.

ICOBA. (2008): Proyecto de Constitución Política del Estado, ¿Qué ciudadanía y cual identidad?, Itinerario de la Coyuntura política boliviana, ICOBA, La Paz, Asociación Boliviana de Ciencia Política, con apoyo del PNUD, IDEA, ASDI.

Informe de Mayoría, (2007): Comisión Visión País, Sucre, Asamblea Constituyente.

OEA, (2001): Carta Democrática Interamericana, Lima, Perú.

Quiroga, José Antonio, (2009): “El Estado Plurinacional y el fin de la República”, Nueva Crónica 44, La Paz, Instituto Prisma y Plural editores.

MAS-IPSP, (2005): Bolivia Digna y Soberana, Programa de gobierno 2006-2010 BOLIVIA DIGNA, SOBERANA Y PRODUCTIVA PARA VIVIR BIEN, La Paz.

Melo, Artemio, (1976): Compendio de Ciencia Política, Tomo I: Teoría Política, Buenos Aires, Ed. Depalma.

Mires, Fernando, (2009): Socialismo nacional versus democracia social, Nueva Crónica 31, La Paz, Instituto Prisma y Plural editores.

Prada A. Raúl, (2009): Encrucijadas de la Asamblea Constituyente (Un balance necesario), <http://www.laconstituyente.org/>.

OIT. (1989). Convenio 169. Septuagésima sexta reunión de la Conferencia General.

Preuss, Ulrich k, (2000): La construcción del poder constitucional para la nueva polis, Metapolítica: Del Estado a la ciudadanía, México DF. Centro de Estudios de Política Comparada.

Rivera S. José Antonio, (2008): Hacia una nueva Constitución: luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento, La Paz, FUNDAPPAC.

Rivera S. José Antonio, Jost Stefan y otros, (2005): La Constitución Política del Estado: Comentario crítico, Fundación Konrad Adenauer.

Sandoval R. Isaac, (2000): Nación y Estado en Bolivia: etnias, regiones y clases, Santa Cruz de la Sierra.

Silva T. Jorge, (2008): Ciudadanía e identidad en la nueva constitución Política del Estado, Itinerario de la Coyuntura política boliviana, ICOBA, La Paz, Asociación Boliviana de Ciencia Política, con apoyo del PNUD, IDEA, ASDI, Diciembre de 2008.

Suazo Moira, (2008): ¿Cómo nació el MAS?: la ruralización de la política boliviana, La Paz, Friederich Ebert Stiftung.

Tajadura T. Javier, (2001): La función Política de los preámbulos constitucionales, Cuestiones Constitucionales, Núm. 5. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/5/ard/ard8.pdf.

CAPÍTULO V

*La Asamblea Legislativa
Plurinacional
Estructura y Organización*

Carlos H. Cordero Carraffa

La Asamblea Legislativa Plurinacional

Estructura y Organización

Carlos H. Cordero Carraffa¹

Resumen²

La reforma de la Constitución Política del Estado aprobada y promulgada en enero de 2009, es el punto culminante de un proceso político y social que tiene sus antecedentes tanto en las movilizaciones indígenas y sindicales de la década de los años 90 del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, como en las reformas político-constitucionales producidas en 1994 y 2004. La presión ejercida por los movimientos sociales y la política en las calles, agregada a los acuerdos políticos institucionales, reformas legales y procesos electorales, son los hechos que dieron paso a importantes transformaciones en el Estado. En la primera parte, se analiza el contexto social y político, en el marco del cual se producen procesos de reforma y movilización social, las cuales generaron recurrentes crisis políticas, las mismas que tensionaron a las instituciones de la democracia, pero que finalmente desembocaron en cambios sustantivos en el sistema político y en el Estado. En la segunda parte se analizan los artículos constitucionales relacionados con el denominado Poder u Órgano Legislativo, comparando la anterior y la actual normativa constitucional, las cuales expresan el sentido y características de los cambios introducidos en el orden institucional tales como: la estructura, organización y funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional; número de integrantes de las Cámaras Legislativas, procedimiento legislativo, atribuciones y competencias de cada una de las Cámaras.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Asamblea Legislativa Plurinacional (Estructura, Organización), Órgano Legislativo, Democracia, Parlamento.

¹ Politólogo, docente universitario e investigador. Recibió la condecoración al mérito docente “Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Graduado en Ciencias Políticas en la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster en Ciencia Política por la Universidad Internacional de Andalucía, España. Actualmente es catedrático titular de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Docente invitado en cursos de Maestría de la Universidad Andina Simón Bolívar y Maestría en Filosofía y Ciencias Políticas, CIDES-UMSA. Catedrático invitado en la Universidad Católica Boliviana (UCB). Autor de “Historia Electoral de Bolivia, 1952-2007”, “La Constitución Política del Estado, comentarios Artículo por Artículo”; “La representación en la Asamblea Constituyente. Estudio del sistema electoral”, “Constitución Política del Estado. Versión pedagógica 2009”, y otras publicaciones con la fundación HANNES SEIDEL - FUNDEMOS. Comentarios a: ccordero@estudiosdemocraticos.org.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

I. EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO QUE RODEA A LA REFORMA DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

A. Introducción

A partir de la realización del Referéndum Constitucional en enero del año 2009 y la correspondiente promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (NCPE), “como Ley fundamental del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías”³, nuestro país ingresa a un nuevo tiempo político e institucional. La expresión más nítida de este nuevo ciclo es la configuración y conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, nueva denominación que sustituye al antiguo nombre de Congreso Nacional o Congreso de la República.

Luego del Referéndum, si un desafío monumental enfrenta de manera conjunta la sociedad boliviana, el gobierno y el Estado, es pasar de la letra muerta del texto jurídico a la acción. En otros términos, transformar las realidades sociales, políticas e institucionales del país, aplicando los mandatos establecidos en la nueva Constitución Política del Estado, recientemente aprobada.

La aplicación del nuevo texto constitucional exige, entre otros asuntos de igual relevancia, la recomposición de la estructura de representación y la recomposición del Parlamento. Existen otros novedosos espacios de representación con funciones legislativas, como los Concejos Municipales o las Asambleas Legislativas Departamentales, entidades que se hallan reconocidas en el nuevo texto constitucional. La organización, características y funcionamiento de estas entidades legislativas y representativas, de menor rango, no serán abordados en el presente trabajo.

Para hacer realidad el desafío de la construcción de la nueva institucionalidad, especialmente aquella relacionada con la Asamblea Legislativa Plurinacional, se requiere de manera previa, de la renovación del gobierno nacional, el cual surgirá por efecto de las elecciones generales y aplicación del sufragio universal. Mientras no se lleven a cabo elecciones generales para la renovación del poder público, a pesar de tener un nuevo texto constitucional, Bolivia vivirá todavía el incierto tiempo de la transición política e institucional. Transición de un modelo estatal previo,

³ Párrafo final con el que se promulga y publica en la Gaceta Oficial, el texto constitucional 2009.

de largo proceso de construcción, el cual es sustituido por otro modelo organizacional, cuyos grandes rasgos se hallan perfilados en la nueva Constitución Política del Estado.

El próximo Órgano Legislativo o Asamblea Legislativa Plurinacional, dependiendo de la composición político-partidaria que adquiera, esto es, dependiendo del número de partidos y características de las bancadas partidarias, apoyará, frenará o intentará reorientar el curso de las reformas estructurales en el Estado.

Esto es posible y de éste modo está dispuesto en las atribuciones y competencias asignadas al Órgano Legislativo, en la nueva CPE.

La Asamblea, puede elaborar y aprobar leyes para sustentar o reconducir las reformas en curso⁴ y, por otra parte, intentar en el futuro, procesos de reforma parcial de la Constitución.⁵

A partir de la recuperación de la institucionalidad democrática, en octubre de 1982, las libertades individuales y colectivas defendidas por el nuevo gobierno y reconocidas en la antigua Constitución, estimularon la participación y movilización social para incidir políticamente. Dichas movilizaciones de regiones, sectores productivos, gremios, sindicatos campesinos, pueblos indígenas y en general de movimientos sociales, se articularon alrededor de demandas específicas al Estado, por salarios, por beneficios económicos, por recursos de toda índole, infraestructura vial, salud ó educación. Estas demandas al Estado se multiplicaron en el tiempo a causa de una situación de pobreza material alarmante de la sociedad boliviana, sobre todo de los habitantes del sector rural del país.

En este sentido, el Estado, administrado por partidos políticos durante más de dos décadas, desde principios de los 80, intentó redistribuir de la mejor manera posible los limitados recursos que percibía, entre la multiplicidad de grupos y demandas formuladas desde la sociedad. La administración del Estado y la redistribución de la riqueza que intentaban llevar adelante los partidos de la época, no estuvieron exentos de prácticas o denuncias de corrupción.

La multiplicación de demandas a un Estado con capacidades limitadas de respuesta, provocó la

⁴ Artículo N° 158, inciso 3. NCPE. “Dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas”.

⁵ Artículo N° 411. NCPE. Reforma total o parcial de la Constitución.

paulatina acumulación de frustraciones e insatisfacción, las cuales erosionaron progresivamente la credibilidad tanto de las instituciones políticas partidarias, como del Estado. En éste sentido, se incubaba una compleja crisis en el ámbito socio-cultural, económico y político. En el ámbito socio-cultural se produce además un proceso de revalorización de los pueblos autodenominados como originarios, quienes quieren incidir en la política y en el Estado, a su favor y en pos de sus intereses.

Uno de los efectos más notables de esta revalorización étnico-sindical es la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) y de Evo Morales en las elecciones del 2005, arropado en el discurso de la inclusión étnica, lucha contra la corrupción y redistribución justa de la riqueza generada por el Estado.

La acumulación de demandas sociales mal atendidas por el Estado tradicional, la crisis en los diversos órdenes y las expectativas frustradas de la ciudadanía, explotaron en diversos momentos de nuestra historia contemporánea con intensidades variables. Es así que en 1990, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora, se realiza la marcha de los pueblos de las tierras bajas por el territorio y dignidad; del mismo modo bajo el gobierno del Presidente Hugo Banzer Suárez se lleva adelante, la denominada Guerra del Agua en Cochabamba y los bloqueos campesinos de marzo y septiembre del 2000, movilizaciones que asfixiaron a la ciudad de La Paz y al gobierno de entonces; algo similar ocurrió en febrero, septiembre-octubre del 2003, movilizaciones que culminaron con el pedido de renuncia del Presidente de entonces Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

Otros eventos ocurridos en la esfera política que refuerzan la idea de “acumulación de demandas insatisfechas”, constituye la crisis política del año 2005 que culmina con el acortamiento del mandato del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en beneficio de la pacificación del país y de la solución de la crisis política, dos años antes de cumplir el período constitucional de éstas instituciones. La consecuencia de la presión constante de los movimientos sociales sobre la institucionalidad política, fue la realización de dos sucesiones presidenciales forzadas (Mesa Gisbert por Sánchez de Lozada y Rodríguez Veltzé por Mesa Gisbert) y la convocatoria anticipada de elecciones para diciembre de 2005. La renovación del poder público debía realizarse mediante elecciones recién el año 2007, sin embargo, bajo presión social se produjo la renuncia del Presidente en funciones en el 2003 y por tanto la obligada sucesión constitucional. Luego, en el 2005 se produce la renuncia del Presidente en ejercicio y la segunda sucesión presidencial del período.

Durante todo este tiempo de crisis político institucional, la idea y la demanda de convocar a una Asamblea Constituyente, para que ésta institución proceda tanto a la reforma del texto constitucional como a la reforma del Estado, fue una constante.

El gobierno del Presidente Carlos D. Mesa Gisbert (2003-2005), contribuyó a la introducción de importantes reformas en la Constitución Política, como la incorporación del mecanismo de la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el mecanismo de la consulta popular, conocida como Referéndum. Pero el Presidente Mesa, vió frustradas sus aspiraciones de que durante su gobierno se convoque a la Asamblea Constituyente para efectuar una reforma profunda de la CPE y por tanto, en el Estado. Un clima político social de alta conflictividad, terminó por inducirlo a la renuncia a la presidencia de la República.

La segunda sucesión presidencial, en menos de 2 años, de Eduardo Rodríguez Veltzé por Carlos Mesa Gisbert y la convocatoria anticipada a elecciones para la renovación de los poderes públicos, fue una desesperada acción por evitar el colapso del sistema político democrático ante la presión de las demandas sociales y la política en las calles. La avalancha de demandas al Estado, la acumulación de insatisfacción y las precarias respuestas del sistema político a la sociedad, confirmaban la existencia de un severo conflicto en desarrollo, que podía estallar en cualquier momento, fracturando la trayectoria e institucionalidad democrática de más de 2 décadas.

B. Los logros de la democracia

Durante el período 1982-2005, se habían producido en el país, a pesar de los críticos eventos descritos anteriormente, una serie de transformaciones positivas en el Estado y en los ámbitos político, económico y social. Pero estos cambios introducidos resultaron insuficientes frente a la enorme cantidad de demandas y expectativas, relativamente insatisfechas, de ciudadanos, regiones y de grupos políticos, acumuladas durante décadas. Hay quienes sostienen que estas demandas y expectativas, en realidad, se acumularon durante siglos y tienen su origen en la época colonial (siglo XVI).

La democracia re-institucionalizada a partir de 1982, por supuesto que era en todo sentido mejor que los gobiernos de carácter autoritario precedentes, de las décadas de los 60 y 70. Sin embargo, el regular funcionamiento de las instituciones de la democracia, especialmente el Congreso o los partidos políticos, no fueron suficientes para la revolución de las expectativas

ciudadanas y desnudaron otras carencias en el orden económico y social; carencias para las cuales no existió una adecuada tolerancia ni respuestas oportunas desde la esfera política.

A pesar de la afirmación anterior, entre los logros de la democracia política cabe mencionar la capacidad de construcción de acuerdos políticos entre partidos políticos con representación parlamentaria, pactos de gobernabilidad y gobierno, que permitieron entre otras cosas la realización de varios procesos electorales, la rotación y alternancia en el poder, además de la continuidad de la institucionalidad democrática.

Otro hecho notable, pero olvidado y desvalorizado, es la transferencia del poder hacia la esfera civil desde la institución castrense y la reconstrucción del sistema de partidos. Luego de más de una década de gobiernos autoritarios y no electivos, los cuales habían borrado la memoria institucional democrática, recomponer el sistema de partidos y la competencia político electoral tanto en el ámbito nacional (elecciones generales) como en el ámbito local, municipios (elecciones municipales), fueron las acciones más importantes emprendidas, en la primera década de la democracia restaurada. Papel que le supo desempeñar al Congreso Nacional y a los partidos políticos.

Entre 1980 y 2005, se produjeron 8 elecciones generales, incluyendo aquella que permitió el arribo al poder del actual Presidente, Evo Morales Ayma (2005-2010). También se efectuaron, desde 1985 a la fecha (2009), 8 elecciones municipales, una elección de Prefectos y varias consultas populares bajo la modalidad del Referéndum.

Los efectos políticos de los procesos electorales y la utilización del sufragio universal, directo, igual y secreto, fueron: alternancia en las estructuras de poder; estabilidad democrática; consolidación de un sistema competitivo entre partidos y otras organizaciones políticas; ampliación de las libertades ciudadanas y perfeccionamiento del sistema de pluralidad ideológica; también se produjo, como algo positivo, la intensificación de la participación social y avances –lentos, también cabe reconocerlo– en la inclusión de amplios sectores de la sociedad y grupos étnicos en los beneficios del progreso.

En el ámbito estatal se dio inicio a procesos de desconcentración administrativa y de perfeccionamiento del Estado de Derecho. La prueba de los intentos de consolidar una conciencia colectiva de respeto a las leyes, constituyen las Reformas constitucionales de 1994 y 2004; la

promulgación de la Ley de Participación Popular (1994), Ley de Descentralización (1995), Ley del Tribunal Constitucional (1998), del Código Electoral (1999), Reforma de la Ley Orgánica Municipal (1999), Ley de Juicio de Responsabilidades (2002), la promulgación de la Ley de Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004). De igual manera, los avances y consolidación de las instituciones democráticas se hace patente con las reformas en el sistema electoral y sistema de representación, así como en la elección de vocales de las Cortes Electorales por el Congreso de la República. Hasta antes de 1992, el nombramiento de vocales electorales eran designaciones directas que realizaban los partidos políticos.

El Congreso, donde se hace patente la representación plural de partidos y ámbitos territoriales, fue elegido y renovado durante más de 20 años por voto popular. Las diferentes legislaturas elaboraron y aprobaron, entre otras importantes normas, la Ley SAFCO (Ley de Administración y Control Gubernamentales); la Ley del Funcionario Público; dieron lugar a la creación y funcionamiento de instituciones como el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional.

Con todos estos antecedentes, el sistema político boliviano, transitó desde una democracia estrictamente representativa a una democracia con mayor participación ciudadana. También se produjeron avances notables y destacables, desde una democracia con bajos niveles de inclusión social a otra con mayor inclusión. Tránsito donde, ni duda cabe, los movimientos sociales y otras organizaciones políticas vinculadas a la base social y sindical del país, tuvieron un rol influyente y protagónico. Posicionaron diversos temas y demandas, obligando al sistema político tradicional a producir o acelerar cambios.

El sistema de partidos, ante la presión de las calles ejercida por los movimientos sociales y la sentida necesidad de llevar adelante reformas en las instituciones, realizó en consecuencia, a pesar de la propaganda en sentido contrario, importantes reformas en el Estado.

C. La Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente boliviana fue convocada mediante Ley N° 3664 de 6 de marzo de 2006. Por efectos de dicha ley, la Asamblea se conformó como un órgano deliberante y de decisión, estructurado sobre la base de 210 representantes territoriales elegidos en 70 circunscripciones trinominales, en las cuales se eligieron a 3 representantes por circunscripción y de 45

representantes territoriales elegidos en 9 circunscripciones departamentales (CD), a razón de 5 escaños por Departamento. La Asamblea, del modo señalado, estuvo conformada por 255 integrantes. La postulación a éstos cargos de representación, la realizaron partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Todos los cargos de representación en la Asamblea, fueron elegidos por la ciudadanía utilizando el sufragio universal, directo, igual y secreto.

A dicha Asamblea se le asignó la misión única y exclusiva de la reforma total de la Constitución Política del Estado. Por tanto, la Asamblea Constituyente tuvo la posibilidad de proveer al país los instrumentos jurídico-políticos para iniciar un proceso de renovación sustancial y profunda del Estado boliviano. Transformaciones que se exigían desde hace mucho tiempo atrás, las cuales se intentaron materializar, propósitos que quedaron cortos frente a la magnitud de las expectativas ciudadanas. Sobre todo de las expectativas acumuladas e insatisfechas de los sectores más deprimidos de la sociedad boliviana.

El producto, que simbólicamente, material y objetivamente debía entregar la Asamblea Constituyente a la Nación, era un texto totalmente renovado de la CPE. Esto es, un conjunto de reglas jurídico-constitucionales que una vez aprobada por la ciudadanía en una consulta popular (Referéndum) permitan luego la recomposición del poder público, de la estructura estatal, del orden económico, social y territorial, así como de diversas instituciones de la sociedad que mantienen una intensa y compleja relación con el Estado.

Uno de los temas más problemáticos de todas las elecciones generales realizadas durante décadas, es el ejercicio y aplicación de la igualdad del voto. A través de este principio universal de la democracia, la igualdad del sufragio, se establece que el voto de los ciudadanos de una determinada región o Departamento debería tener el mismo valor que el voto de otros ciudadanos, de una región o Departamento diferente, pero que forma parte del territorio nacional. La búsqueda de igualdad se expresa en el universal aforismo “un ciudadano, un voto, el mismo valor”.

La igualdad en la representación para conformar la Asamblea Constituyente se convirtió en un problema político sin una adecuada solución técnica, sino de índole política. El número asignado por ley, de constituyentes por Departamento, rompió de facto el principio de igualdad.

A manera de ejemplo de las asimetrías denunciadas, los constituyentes y representantes de los Departamentos de Oruro y Potosí, sumados llegaron a un total de 49 miembros; 20 por el

Departamento de Oruro y 29 por Potosí. El Departamento de Santa Cruz eligió a 44 constituyentes. La paradoja es que agregando la población de los Departamentos occidentales, de fuerte composición indígena-campesina, Oruro y Potosí, apenas superan el millón de habitantes.⁶

De acuerdo con los datos del mismo Censo 2001, el Departamento de Santa Cruz supera los dos millones de habitantes. Por lo tanto, con un millón de habitantes Oruro y Potosí reunían más constituyentes que Santa Cruz, Departamento que tiene el doble de población que los Departamentos de Oruro y Potosí, juntos.

El efecto político de esta distribución inequitativa de representantes y que violó de facto el principio de igualdad, es que los Departamentos de Oruro y Potosí, teniendo una mayoría artificial de constituyentes, consideraban equivocadamente que representaban a la mayoría numérica y mayoría étnico campesina del país. En cambio, Santa Cruz que según el Censo 2001 tiene el doble de población que los dos Departamentos mencionados y que logró una menor cantidad de constituyentes en la Asamblea, nunca reivindicó que representaba a una mayoría numérica del oriente del país. De hecho, la bancada regional cruceña, estuvo fragmentada política y socialmente, durante todo el tiempo que duró la Asamblea Constituyente. Santa Cruz, como región no tomó conciencia de la responsabilidad que le cabía por constituir el primer Departamento del país, económica y socialmente hablando; y el segundo en población. La bancada cruceña se extravió en la defensa de intereses sectoriales y regionales, conducida por una elite político-regional y dirigencia cívica sin visión de país pero con una extraordinaria visión de interés de grupo y de región.

Otro efecto político de la distribución inequitativa de representantes por Departamento, es el diseño de la estructura y organización de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional. Las nuevas características introducidas a ésta institución política, se hallan fuertemente influidas por la visión política e intereses que tiene el MAS. Visiones e intereses que en su momento se impusieron en la Asamblea Constituyente, que se trasladaron al diseño del texto constitucional y por ende al diseño de la Asamblea Legislativa.

La muestra de ello es el incremento del número de integrantes de la Cámara de Senadores de 27 a 36 integrantes y, simultáneamente, el conservar sin modificaciones los integrantes de la Cámara de Diputados en 130 cargos.

⁶ Todo el cálculo poblacional efectuado es sobre la base del Censo 2001.

D. Referéndum Constitucional

A pesar de la existencia de plazos preestablecidos en la norma de convocatoria y de las condiciones materiales ofrecidas para ello, la Asamblea Constituyente no pudo concluir la misión de elaborar y entregar un nuevo texto constitucional en el tiempo de doce meses, desde su instalación en agosto del 2006, hasta agosto del 2007.

A pesar suyo, la Asamblea tuvo que pedir al Congreso Ordinario, el descalificado poder constituido, integrado por partidos políticos acusados de tradicionales y corruptos, una ampliación del tiempo de trabajo y recursos adicionales, para intentar concluir con la redacción de la nueva norma constitucional. A punto de cumplirse los plazos fatales, entre noviembre y diciembre de 2007, la bancada política favorable al gobierno, en la Asamblea Constituyente, forzó la aprobación de un frondoso proyecto constitucional de 411 artículos. La constitución que se iba a sustituir, tenía 232 artículos.

La aprobación forzada del proyecto constitucional se produjo en dos ciudades, Sucre y Oruro. En primera instancia, bajo el asedio de cientos de estudiantes universitarios y ciudadanos de Sucre, la Asamblea Constituyente aprobó en la estación denominada en grande, un texto que no había sido adecuadamente debatido en el interior del cuerpo deliberante ni mucho menos consensuado. Los miembros de la Asamblea Constituyente, para continuar y concluir su trabajo, la aprobación en detalle y en revisión del proyecto jurídico, se trasladó a otra ciudad bajo protección policial, dejando a su paso 3 muertos y más de dos centenares de heridos. En la nueva sede de la Asamblea, la ciudad de Oruro, sin pausa y con bastante prisa, aprobó finalmente el texto final de 411 artículos, esta vez bajo la protección de sindicatos campesinos, sin muertos ni heridos.

La última etapa de aquel accidentado periplo debía ser la aprobación o rechazo del proyecto constitucional por parte del ciudadano. Para ello se requería una ley especial de convocatoria sancionada por el Congreso de la República y un plazo entre 90 y 120 días, para preparar administrativamente la consulta electoral.

En otras palabras, el proyecto de Constitución, finalmente aprobado el 17 de diciembre de 2008, debía ser sometida a consulta electoral (Referéndum Constitucional) entre marzo-abril del 2008. En lugar de la convocatoria a consulta ciudadana para aprobar o rechazar el proyecto

constitucional, en la segunda semana mayo de 2008, sorpresivamente se conoció la convocatoria del Congreso, admitida por el Ejecutivo, a Referéndum Revocatorio del Mandato Popular.⁷ La realización de la consulta para revocar el mandato de autoridades nacionales y prefecturales, postergó el debate y la realización del Referéndum por la Constitución.

E. 2009, año de Referéndum y elecciones

De principio a fin, el 2009 se presenta como un año de intensa actividad política, campañas electorales y elecciones. Aprobada la nueva Constitución Política el 25 de enero de 2009, meses después, el 6 de diciembre se espera la realización de elecciones generales para renovar el Parlamento y elegir un nuevo binomio presidencial para el período constitucional 2010-2015.

Un tiempo político difícil y lleno de tensiones fue el año precedente al 2009, tiempo en el cual se produjeron inéditos eventos electorales como los 4 referéndums departamentales en Pando, Tarija, Beni y Santa Cruz, referéndums organizados para la aprobación de Estatutos Autonómicos.

Como nunca antes en la historia política del país, las dificultades políticas que derivan en crisis políticas que colocan en estado de tensión extrema al sistema democrático, se han canalizado y resuelto a través de elecciones, orientadas a la renovación de autoridades, para de éste modo –mediante el sufragio- intentar desbloquear la política y construir soluciones pacíficas a los problemas que enfrentan a partidos, regiones, grupos o movimientos sociales.

La confirmación de la tesis anterior fue la realización en el 2004 de elecciones para renovar 327 gobiernos municipales; en el 2005 elecciones generales para renovar el gobierno nacional y elegir a 9 prefectos por Departamento; en el 2006 elecciones para conformar la Asamblea Constituyente; en el 2008 elecciones para el Referéndum Revocatorio de mandato, en el mismo año 4 referéndums regionales (no reconocidos por el Estado ni por el gobierno); en el 2009, Referéndum Constitucional y para finales del mismo año, elecciones generales para renovar el poder público; en el 2010, se prevé elecciones para renovar 9 autoridades prefecturales y 334 autoridades municipales, además de conformar las respectivas asambleas legislativas departamentales y locales.

⁷ Ley N° 3850, Ley de Convocatoria al Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, de 12 de mayo de 2008.

II. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL

A. Caracterización del Estado

El primero de los Artículos de la Constitución,⁸ plantea cambios sustanciales en cuanto a la caracterización del Estado boliviano, sus funciones y los valores que éste órgano político propugna. Si bien conserva principios de corte liberal y conocidos como: democracia, libertad, independencia, soberanía; también incorpora nuevos principios como: autonomías, descentralización, interculturalidad, pluralidad, pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Por tanto, el viejo Estado se renueva por la incorporación de estos valores y, por efecto de ello, el texto constitucional permite la reorientación objetivos y establece nuevos fines estatales.

Sustituye la calificación de Estado Social y Democrático de Derecho, por el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. No es una simple sustitución o agregación de nuevas palabras. Al suprimir el histórico concepto de Estado Nacional, que se construyó larga y difícilmente desde mediados del siglo pasado, por el concepto de plurinacionalidad, se da lugar al efectivo surgimiento de un nuevo tipo de Estado.

El peligro político, a futuro, de esta nueva definición es la autorización tácita y explícita de la libre determinación, autonomía y autogobierno para los pueblos indígena originario campesinos, reconocidos como naciones, lo cual abre la posibilidad para la progresiva construcción de entidades políticas para-estatales e independientes dentro del Estado boliviano. El resultado a mediano plazo podría ser la pugna por la intención de crear Estados étnicos en abierta contradicción con el Estado unitario y entre las propias comunidades étnicas, reconocidas como naciones.

Un viejo aforismo puede aplicarse a ésta nueva situación, “quien pertenece a una nación, quiere pertenecer a un Estado propio.”

⁸ “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.” Art. 1. CPE.

Por otra parte, prácticamente se elimina del texto constitucional el viejo concepto de República⁹, asociado con la cosa pública o patrimonio de todos y también con la elección de autoridades por los ciudadanos en condiciones de igualdad y equidad. La desvalorización señalada, olvida el concepto y significado básico de República como capacidad de elegir gobierno, podría dar pie a la progresiva sustitución del sufragio universal, igual, directo y secreto, por mecanismos y procedimientos propios de las identidades étnicas reconocidas por la NCPE. Los discutibles usos y costumbres. De hecho, en otros artículos constitucionales se reconoce que la democracia comunitaria se ejerce por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Antes de la existencia de la República, los gobiernos no eran electivos sino que surgían como consecuencia de designaciones generalmente hereditarias o producto de la guerra; formas de gobierno que se conocían como monarquías. Con el surgimiento de la República aparece también el ciudadano libre que el Estado republicano se obliga a respetar; así mismo, con la República se instaura el gobierno elegido a través del sufragio individualizado, igual, libre y secreto. Con la República y el constitucionalismo social, también surge la idea de limitar el poder de los gobernantes. Así como el de ampliar las formas de participación del pueblo en el gobierno y las decisiones, a través de representantes elegidos por el voto para que conformen las Asambleas parlamentarias. Pero con la desvalorización del concepto republicano y sustitución del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho por el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, se da lugar al reconocimiento de nuevas realidades culturales y étnicas, lo cual desata un proceso de transición y construcción de nuevas realidades políticas.

El nuevo Estado que se pretende lograr, de carácter Plurinacional y Comunitario, que se plantea y fórmula con nuevos conceptos y definiciones en la CPE, no es malo en sí mismo ni tampoco es del todo bueno porque ahora esté escrito en la Constitución; el riesgo se halla en el proceso de construcción de ésta nueva realidad institucional, así como en las acciones y lucidez de los actores y en el rol político a cumplir por ellos, rol o roles que se encuentran todavía difusos y vacíos de contenido.

⁹ El concepto tiene una sola mención en el Art. 11, donde se caracteriza a la forma de gobierno.

B. Organización del Estado

Uno de los Decretos más importantes y poco conocidos por la ciudadanía es aquel emitido por la Asamblea Constituyente de 1825, mediante el cual se instituye, nada más ni nada menos, que tres rasgos institucionales, los cuales permanecen vigentes a través de los dos siglos siguientes: i) la forma de gobierno republicana y representativa del Estado; ii) la característica centralizada y unitaria del gobierno y Estado; iii) la adopción del clásico principio de división de poderes.

Después del solemne pronunciamiento del 6 de agosto de 1825 la Asamblea Constituyente decretó que “el Estado del Alto Perú se declara, en su forma de gobierno, representativo republicano.” Seguidamente, el Decreto aludido, estableció que el gobierno “es concentrado, general y uno, para toda la república y sus Departamentos. Finalmente, el Decreto de la Asamblea Constituyente de 1825, señaló que el gobierno del Estado recién fundado “se expedirá por los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, separados y divididos entre sí”¹⁰.

Lo interesante y la relación con NCPE, es que casi dos siglos más tarde se ratifica la clásica división de poderes como forma de gobierno y organización del Estado. Pero, se restituye el Poder Electoral como parte constitutiva del poder público. La inclusión del Poder electoral se hizo también en la Constitución de 1826, para desaparecer en el texto de 1831 y en todos los textos posteriores. Estos paralelismos apuntados entre el momento fundacional de la República y el presente, respecto de la forma de gobierno, la división de poderes y la inclusión u omisión del órgano electoral, nos dicen que los cambios que suelen plantearse como revolucionarios no son sino la repetición de viejos ensayos efectuados en nuestra historia y que se rescatan hoy día, al calor del momento político que vive el país. Quien sabe si el Poder Electoral, tendrá una vida corta en la actualidad, tal como ocurrió antes.

Estos altibajos y cambios en las características respecto del poder electoral, también se aplican respecto del Poder Legislativo. Desde la fundación republicana hasta el presente, 2009, el parlamento ha vivido importantes cambios en su estructura y organización. En un primer momento, según la primera Constitución Política, el órgano legislativo fue tricameral; a los pocos años funcionó con dos Cámaras legislativas; en la década del 60 del siglo XIX, funcionó como

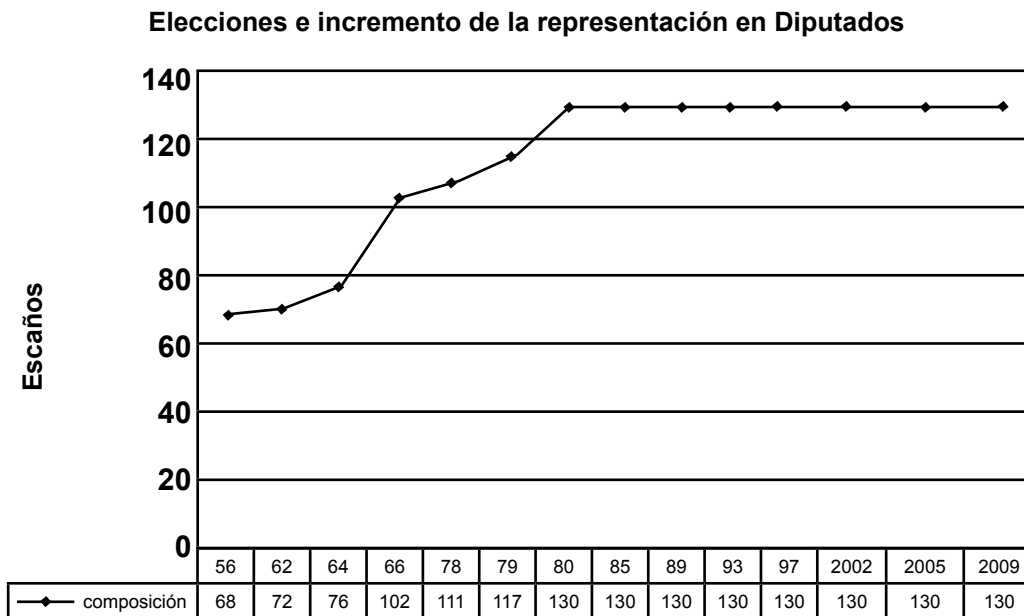
¹⁰ Decreto de 13 de agosto de 1825.

Asamblea unicameral. Este experimento unicameral apenas duró unos cuantos años, para más tarde retornar a la forma bicameral. Todo el siglo XX y lo que va del presente siglo, la forma bicameral se ha conservado sin alteraciones.

El número de integrantes que conforman ambas Cámaras, Senadores y Diputados, algunos procedimientos legislativos, los procedimientos electorales y fórmulas matemáticas para asignar escaños a los partidos políticos, así como el número de representantes por Departamento, quienes en última instancia conforman la Cámara de Diputados, han sufrido reiteradas transformaciones en el tiempo. La Constitución Política del Estado, recientemente aprobada, ha realizado respecto de la anterior Constitución, cambios en varios de los rubros anteriormente mencionados.

En los gráficos N° 1 y N° 2, puede observarse en un caso la estabilidad en el número de miembros de la Cámara de Diputados y el sorpresivo incremento en el número de miembros de la Cámara de Senadores.

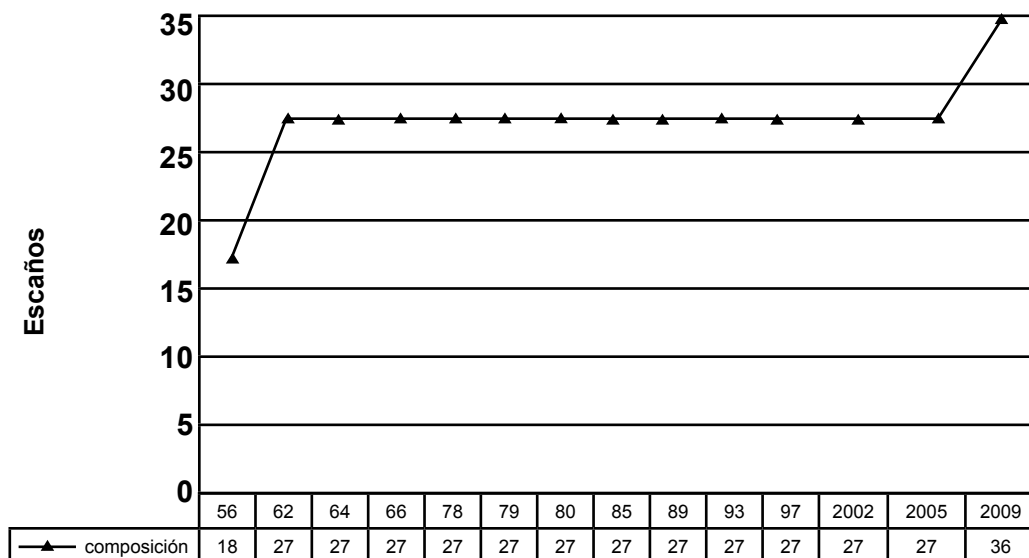
Gráfico N° 1



Elaboración: Propia.

Gráfico N° 2

Elecciones e incremento de la representación en en Senado



Elaboración: Propia.

C. Asamblea Legislativa Plurinacional

La Segunda Parte de la NCPE, corresponde a la Estructura y Organización Funcional del Estado, cuyo primer Título se refiere a la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y el Segundo Título al Procedimiento Legislativo.

Uno de los hechos más interesantes que cabe destacar de los 20 artículos referidos al diseño y funcionamiento de la entidad legislativa, artículos 145 al 164, es que la totalidad de los representantes que conforman la Cámara de Diputados y Senadores son elegidos mediante votación universal, directa y secreta. Por otra parte, se conserva en la forma de representación y elección a los diputados uninominales y plurinominales en una proporción cercana al 50%, para cada segmento de representación; luego se conserva en 130 el número total de miembros de la Cámara de Diputados.

Las novedades de mayor relevancia, introducidas en la Constitución se refieren al cambio de nombre de la entidad legislativa, de Congreso de la República o Congreso Nacional por Asamblea Legislativa Plurinacional; la ampliación en el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36, con lo que el número total de miembros de la Asamblea se eleva de 157 a 166; la eliminación rentada de los asambleístas suplentes; la sustitución del viejo como sencillo procedimiento de mayorías y minorías en la asignación de Senadores, que consistía en otorgar 2 escaños a la primera mayoría y 1 escaño a la segunda mayoría, sustituida en la actualidad por la fórmula matemática (proporcional) conocida como serie de números divisores naturales o método D'hondt (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc.). Y finalmente, la creación de circunscripciones denominadas especiales indígenas.

Las modificaciones señaladas generan nuevos problemas en el funcionamiento de la entidad legislativa, por ejemplo, la ratificación del número de integrantes de la Cámara de Diputados en 130 miembros, lo cual coloca una dura e incómoda restricción a la demanda legítima de algunos Departamentos quienes solicitan un mayor número de representantes de Departamento en función a su intenso como sostenido crecimiento poblacional. Otro asunto conflictivo es la creación de circunscripciones especiales indígenas, sobre la base de mantener el número de miembros de la Cámara de Diputados en 130, lo cual lleva a la difícil situación de que estos espacios de representación de carácter étnico, necesariamente obligan a eliminar algunos escaños plurinominales en beneficio de creación de cargos y circunscripciones denominadas especiales indígenas.

El problema más que de diseño territorial de las nuevas circunscripciones es la peligrosa emergencia de circunscripciones diferenciadas por cuestiones culturales y étnicas, dando lugar a prácticas de exclusión y al surgimiento de reivindicaciones y discriminaciones de corte racista. Estas innecesarias diferencias étnico-culturales, luego se trasladarán y se harán odiosamente evidentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde existirán diputados elegidos en circunscripciones uninominales urbanas y rurales no indígenas; diputados elegidos en los Departamentos denominados diputados plurinominales y ahora, diputados elegidos en circunscripciones indígena originario campesinos.

El número y composición de cada uno de esos segmentos, si bien es importante, pasará a un segundo plano, respecto del origen territorial y de los comportamientos que se darán lugar en la Asamblea Legislativa Plurinacional, pues crearán inmediatamente una bancada indígena originario campesina, sentimientos étnicos, reivindicaciones culturales y étnico-políticas, que

terminarán por tensionar y perturbar, la unidad nacional, la unidad estatal y el sentimiento de identidad y pertenencia a una entidad superior como es la nación boliviana.

D. Atribuciones del Órgano Legislativo

El nuevo órgano legislativo, a pesar de las reformas realizadas, conserva viejas competencias y atribuciones, como:

- Dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas.
- Aprobar la creación de nuevas unidades territoriales y establecimiento de sus límites.
- Aprobar el plan de desarrollo económico y social presentado por el Ejecutivo.
- Aprobar leyes presupuestarias, de endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales de crédito público y subvenciones.
- Aprobar la contratación de empréstitos.
- Aprobar el Presupuesto General del Estado.
- Ratificar los tratados internacionales.
- Establecer el sistema monetario y sistema de medidas.
- Controlar y fiscalizar los Órganos del Estado e instituciones públicas.
- Controlar y fiscalizar empresas públicas, de capital mixto y toda aquella con participación económica del Estado.
- Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico.
- Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito de tropas militares extranjeras.
- A iniciativa del Ejecutivo, crear o modificar impuestos de competencia del nivel central del Estado.

Entre las nuevas atribuciones otorgadas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, por la nueva Constitución, tenemos:

- Elegir a 6 de los 7 miembros del Órgano Electoral, por 2/3 de votos de sus miembros presentes.
- Preseleccionar a las y los candidatas para los cargos electivos del Órgano Judicial.
- Decidir medidas económicas estatales imprescindibles.
- Aprobar contratos referidos a recursos naturales y áreas estratégicas.
- Interpelar a las y los Ministros del Estado, acordando la censura por 2/3 de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

Entre las atribuciones reconocidas a la Cámara de Diputados, por la NCPE, pero que tienen vieja data y origen en el ordenamiento jurídico constitucional anterior a la vigente Constitución, tenemos:

- Elaborar y aprobar su Reglamento.
- Calificar las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional.
- Elegir a su directiva, determinar su organización interna y su funcionamiento.
- Aplicar sanciones a las diputadas o a los diputados, de acuerdo con el Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes.
- Aprobar su presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo y atender todo lo relativo con su economía y régimen interno.
- Iniciar la aprobación del Presupuesto General del Estado.
- Iniciar la aprobación del plan de desarrollo económico y social presentado por el Órgano Ejecutivo.
- Iniciar la aprobación o modificación de leyes en materia tributaria, de crédito público o de subvenciones.
- Iniciar la aprobación de la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y la autorización a las universidades para la contratación de empréstitos.
- Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
- Acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- Proponer ternas a la Presidenta o al Presidente del Estado para la designación de presidentas o presidentes de entidades económicas y sociales, y otros cargos en que participe el Estado, por mayoría absoluta de acuerdo con la Constitución.
- Preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remitir al Órgano Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.

Entre las nuevas atribuciones reconocidas a la Cámara de Diputados, se tienen a las siguientes:

- Iniciar la aprobación o modificación de leyes en materia tributaria, de crédito público o de subvenciones.

- Preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia, remitiendo la nómina de precalificados al Órgano Electoral.

Entre las atribuciones reconocidas a la Cámara de Senadores, por la NCPE, pero que tienen antecedentes en el ordenamiento jurídico constitucional anterior a la vigente Constitución, tenemos:

- Elaborar y aprobar su Reglamento.
- Calificar las credenciales otorgadas por el Órgano Electoral Plurinacional.
- Elegir a su directiva, determinar su organización interna y su funcionamiento.
- Aplicar sanciones a las Senadoras y los Senadores, de acuerdo al Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes.
- Aprobar su presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo, y atender todo lo relativo con su economía y régimen interno.
- Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley.
- Reconocer honores públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes al Estado.
- Ratificar los ascensos, a propuesta del Órgano Ejecutivo, a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana.
- Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y Ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado.

En la nueva Constitución se eliminaron, respecto del anterior texto constitucional, algunas atribuciones que correspondían a la Cámara de Senadores:

- Rehabilitar como bolivianos o ciudadanos a los que perdieron esta condición.
- Autorizar a los bolivianos el ejercicio de empleos y admisión de títulos o emolumentos de gobiernos extranjeros.
- Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes.
- Proponer ternas al Presidente para Contralor General y Superintendente de Bancos.
- Conceder premios pecuniarios.

Entre las atribuciones reconocidas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, se cuentan a las siguientes:

- Inaugurar y clausurar sus sesiones.
- Recibir el juramento de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
- Admitir o negar la renuncia de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
- Considerar las leyes vetadas por el Órgano Ejecutivo.
- Considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no fueran aprobados en la Cámara revisora.
- Aprobar los estados de excepción.
- Autorizar el enjuiciamiento de la Presidenta o del Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
- Designar al Fiscal General del Estado y al Defensor del Pueblo.

Entre las funciones y competencias, eliminadas a las Cámaras legislativas, reunidas en Asamblea Legislativa Plurinacional, se consignan a las siguientes disposiciones:

- Verificación del escrutinio de las actas de elecciones de Presidente o Vicepresidente o, designarlos cuando no obtuvieron la mayoría absoluta de votos.
- Aprobar la cuenta de gastos e inversiones presentada por el Ejecutivo y ejercitar influencia diplomática en casos no consumados o compromisos internacionales del Ejecutivo.
- Resolver la declaratoria de guerra a petición del Ejecutivo.

A continuación se realiza un ejercicio comparativo, entre los textos constitucionales 1997 y 2009, donde se toman en cuenta y analizan, las características de los artículos referidos a la organización, funciones atribuciones y competencias del Órgano Legislativo.

• **Ubicación de la Normativa:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
Parte Segunda El Estado Boliviano	Segunda Parte Estructura y Organización del Estado
Título Primero Poder Legislativo	Título I Órgano Legislativo
Seis Capítulos	Dos Capítulos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Disposiciones Generales 2. Cámara de Diputados 3. Cámara de Senadores 4. El Congreso 5. Procedimiento Legislativo 6. Comisión de Congreso 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Composición y Atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional 2. Procedimiento Legislativo
Treinta y nueve artículos (39) Artículos: 46° - 84°	Veinte artículos (20) Artículos: 145° - 164°

• **Composición del Órgano Legislativo:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
Congreso Nacional Bicameral	Asamblea Legislativa Plurinacional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cámara de Diputados: 130 miembros <ul style="list-style-type: none"> • 70 diputados uninominales, elegidos por mayoría simple. • 60 diputados plurinominales, elegidos mediante método D'hondt. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cámara de Diputados: 130 miembros: <ul style="list-style-type: none"> • 70 diputados uninominales, elegidos por mayoría simple. • 53 diputados plurinominales elegidos mediante método D'hondt. • 7 circunscripciones especiales indígenas, representantes elegidos por mayoría simple.
<ol style="list-style-type: none"> 2. Cámara de Senadores: 27 miembros, asignados 2 a la primera mayoría y 1 a la segunda mayoría, por mayoría simple de votos. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Cámara de Senadores: 36 miembros, elegidos mediante un sistema de representación proporcional (sistema D'hondt o también conocido como serie de números divisores naturales).

• **Criterios para la creación de circunscripciones especiales:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<ul style="list-style-type: none"> No existen disposiciones al respecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Densidad poblacional Límites departamentales Solamente en el área rural Departamentos donde los pueblos y naciones indígena originario campesinas sean una minoría

• **Requisitos para ser miembro del Órgano Legislativo:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<p style="text-align: center;">Congreso Nacional Bicameral</p> <ul style="list-style-type: none"> Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares para los hombres. Tener 25 años de edad para ser Diputado. Tener 35 años de edad para ser Senador. Estar inscrito en el Registro Electoral. Ser postulado por un partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena. No haber sido condenado a pena corporal; ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados. 	<p style="text-align: center;">Asamblea Legislativa Plurinacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público. Nacionalidad boliviana Ser mayor de edad Haber cumplido los deberes militares. No tener pliego de cargo ejecutoriado o condena ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento. Estar inscrita o inscrito en el Padrón Electoral. Hablar al menos 2 idiomas oficiales Tener 18 años de edad. Haber residido de forma permanente al menos 2 años anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente.

• **Asambleístas Suplentes:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<p>Congreso Nacional Bicameral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los diputados y senadores suplentes reemplazan a los titulares sólo en caso de ausencia o impedimento. • En caso de suspensión o pérdida de mandato de los diputados y senadores titulares, sus respectivos suplentes asumen la titularidad temporal o definitiva. • La remuneración mensual equivale al 50% de la remuneración del titular. 	<p>Asamblea Legislativa Plurinacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las y los asambleístas suplentes no percibirán remuneración salvo en casos en que efectivamente realicen su labor de suplencia. • Las y los asambleístas no pueden desempeñar otra función pública, excepto la docencia. • La renuncia al cargo de asambleísta será definitiva.

• **Inviolabilidad y negación de inmunidad para asambleístas:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<p>Congreso Nacional Bicameral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Senadores y Diputados son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones. • Ningún Senador o Diputado durante su mandato podrá ser acusado y procesado en materia penal ni privado de su libertad sin previa autorización, salvo delito flagrante. 	<p>Asamblea Legislativa Plurinacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las y los asambleístas gozan de inviolabilidad personal durante el tiempo de su mandato y con posterioridad a éste, al igual que sus domicilios, residencias o habitaciones. • Los asambleístas no gozan de inmunidad. En procesos penales no pueden ser detenidos preventivamente salvo un delito flagrante.

• **Sesiones del Órgano Legislativo:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<p>Congreso Nacional Bicameral</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Vicepresidente es el Presidente Nato del Congreso. • El Congreso se reúne en la Capital cada 6 de agosto. • Sus sesiones duran 90 días útiles, prorrogables a 120 días por decisión del congreso o petición del Poder Ejecutivo. 	<p>Asamblea Legislativa Plurinacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • La o el Vicepresidente presidirá la Asamblea Legislativa Plurinacional. • Las sesiones ordinarias de la ALP se inauguran el 6 de agosto. • Sesiones permanentes con 2 recesos de 15 días cada uno por año.

• **Comisión de Asamblea conformada en época de receso:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<p>Congreso Nacional Bicameral Comisión de Congreso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Composición: 9 senadores y 18 diputados con sus respectivos suplentes. • Atribuciones: • Velar por la observancia de la CPE y las garantías. • Investigar y supervigilar a la Administración Pública. • Pedir al Poder Ejecutivo la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso. • Informar todos los asuntos sin resolución. • Elaborar Proyectos de Ley. 	<p>Asamblea Legislativa Plurinacional Comisión de Asamblea</p> <ul style="list-style-type: none"> • La forma y atribuciones de esta Comisión estarán determinadas por el Reglamento de la Cámara de Diputados. • Por urgencia se podrá convocar a la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de su Presidente o Presidenta del Estado.

• **Tiempo de Mandato:**

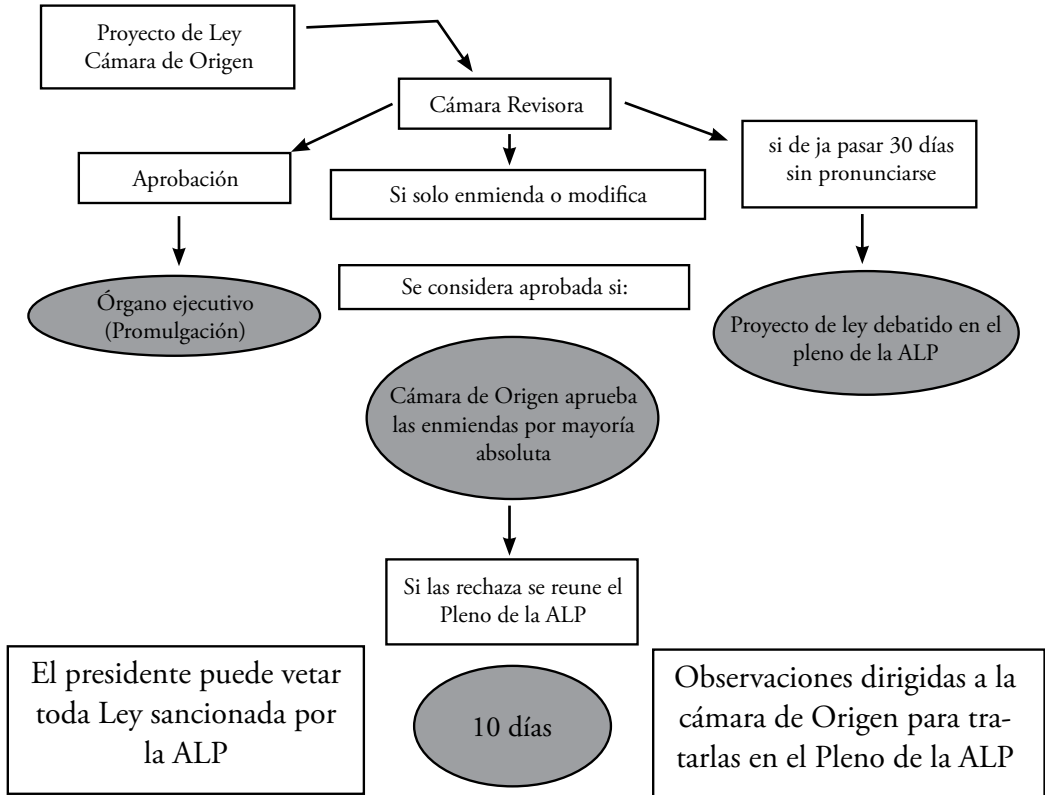
Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<p>Congreso Nacional Bicameral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los congresistas durarán en su mandato el tiempo del período constitucional por el que fueron elegidos. • Tanto los Senadores como los Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables. 	<p>Asamblea Legislativa Plurinacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los asambleístas tendrán un mandato de 5 años y podrán ser reelectos por una sola vez de forma consecutiva.

• **Iniciativa Legislativa:**

Constitución Política del Estado 1967-2009	Constitución Política del Estado 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos pueden presentar directamente Proyectos de Ley al Poder Legislativo. • Los requisitos y procedimiento para su tratamiento obligatorio será determinado por Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen facultad de iniciativa legislativa para el tratamiento obligatorio por la ALP: <ul style="list-style-type: none"> • Las y los ciudadanos. • Las y los asambleístas. • El Órgano Ejecutivo. • El Tribunal Supremo sobre administración de justicia. • Los Gobiernos autónomos. • Los requisitos y procedimientos para el ejercicio de la iniciativa legislativa se desarrollarán en la ley y reglamentos de cada Cámara.

• **Procedimiento Legislativo, en la nueva Constitución:**

Gráfico N° 3



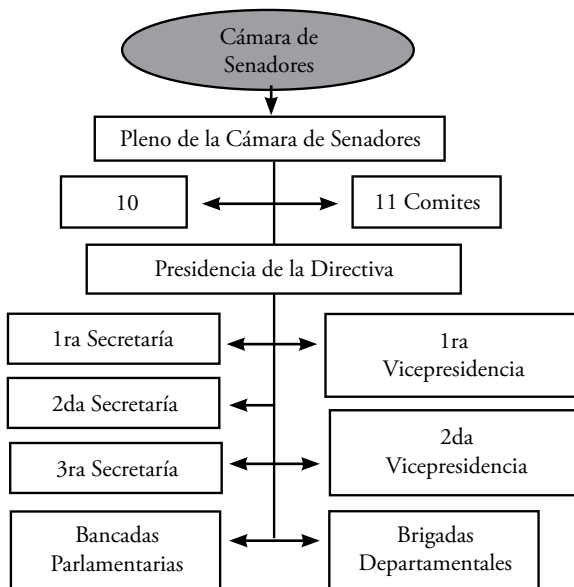
Elaboración: Propia.

E. Reformas Institucionales desde el Órgano Legislativo

Entre otros temas, la Asamblea Legislativa Plurinacional, una vez conformada, deberá considerar la adecuación y reforma del Código Electoral para la elección de Asambleístas; la re-delimitación de circunscripciones uninominales; la creación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas. De igual modo tendrá que pensar y proponer una nueva distribución de escaños entre Departamentos y garantizar una igual participación de mujeres y hombres en la elección de Asambleístas.

También tendrá que encarar la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados y la modificación del Reglamento de la Cámara de Senadores, por efecto del incremento en el número de miembros que integran las Cámaras, lo cual también, afecta al número de Comisiones y Comités, que se organizarán en las Cámaras. La suma del número de Comisiones, Comités, las cuales están presididas por Senadores, así como el total de integrantes de la Directiva, en la actualidad da un resultado de 27 Senadores. Por tanto, el cambio introducido que eleva el número de miembros a 36 Senadores, modifica radicalmente la estructura del Senado. En seguida, se puede observar un gráfico en el cual se esquematiza la estructura organizacional de la Cámara de Senadores, estructura, que por efecto de la nueva Constitución, tendrá que modificarse.

Gráfico No 4
Actual Estructura Organizacional de la Cámara de Senadores



Elaboración: Propia.

F. La representación nacional y departamental

Para una mejor comprensión de la estructura y organización de la representación política en el nivel nacional (Órgano Ejecutivo y Legislativo) y en el nivel departamental, se puede observar en los siguientes cuadros los rasgos más destacados de ambos espacios de representación, en un estudio comparativo respecto del modelo que fenece y el modelo que emerge producto de la NCPE y del Régimen Electoral Transitorio.

Cuadro N° 1

Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 1997-2009

CARGOS	N°	CIRCUNSC	FORMULA	LISTAS
PRESIDENTE VICEPRESIDENTE	1	Nacional	Mayoría absoluta 50 % + 1	Listas unipersonales
DIPUTADOS PLURINOMINALES	70	70 Uninominales	Mayoría simple Un voto + gana	Listas unipersonales
DIPUTADOS UNINOMINALES	60	9 Departamentales	D'hondt Serie de números Naturales (1,2,3,4,5,4,6,7, etc.)	Listas pluripersonales
CIRCUNSCRIPCION DEPARTAMENTAL	27	9 Departamentales	Mayorías y minorías 2 x 1	Listas pluripersonales

Elaboración: Propia.

La elección presidencial desde el siglo XIX, se realizaba a través del mecanismo de la mayoría absoluta. En caso de que ninguna candidatura lograba dicha mayoría de votos en la elección popular, se recurría a la elección del Presidente en el Congreso de la República, entre los 3 candidatos más votados. Por efecto de la reforma Constitucional 2004, se redujo las opciones de elección a los dos candidatos más votados (ver Cuadro. No 1).

Desde las reformas constitucionales de 1994, aplicables a la elección 1997, se incorporó en nuestra estructura de representación las circunscripciones uninominales. Hasta ése momento sólo existían las circunscripciones departamentales y la forma de elección de los diputados se efectuaba mediante listas y a través de fórmulas proporcionales del tipo de los cocientes (cociente simple, cifra repartidora o doble cociente, según las elecciones generales realizadas). En las elecciones de 1997 se diseñan y eligen 68 diputados en circunscripciones uninominales por el mecanismo de la simple mayoría de votos. Por tanto, el número de diputados plurinominales, los cuales se elegían en listas de partidos disminuye de 130 a tan sólo 62. Estos cargos se siguen eligiendo mediante fórmulas proporcionales pero a través de fórmulas del tipo de los divisores (serie de números divisores impares: 1,3,5,7,9, etc., para las elecciones de 1993; y finalmente, la serie de números divisores naturales: 1,2,3,4,5,6,7,8,9, etc., para las elecciones 1997 en adelante).

En las elecciones de 2005, se produce una segunda modificación en el número de escaños uninominales y se llega a lo que señala el cuadro: 70 uninominales y 60 escaños plurinominales distribuidos estos últimos escaños en número variable entre los Departamentos.

La Cámara de Senadores, como se advierte conserva su número de 27, durante más de 70 años, desde 1938 hasta las reformas de 2009. A partir de éstas, sube a 36 representantes. También cambia la fórmula de asignación de escaños, del procedimiento conocido como formador de mayorías o de mayorías y minorías, a otra fórmula universalmente identificada como fórmula D'hondt.

Cuadro N° 2
Nuevo Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 2010

CARGOS	Nº	CIRCUNS	FORMULA	LISTAS
PRESIDENTE VICEPRESIDENTE	1	Nacional	50 % + 1 40 % - 10 % 2da., vuelta electoral	Listas unipersonales
DIPUTADOS UNINOMINALES	70	70 Uninomi- nales	Mayoría simple Un voto + gana	Listas unipersonales
CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES	7	7 Uninomi- nales	Mayoría simple Un voto + gana	Listas unipersonales
CIRCUNSCRIPCION DEPARTAMENTAL	53	9 Depart- mentales	D'hondt	Listas pluripersonales
CIRCUNSCRIPCION DEPARTAMENTAL	36	9 Depart- mentales	D'hondt	Listas pluripersonales

Elaboración: Propia.

Por efecto de la última reforma constitucional en la elección del Presidente se modifica el concepto de mayoría absoluta, se rebaja al 40 % de los votos para la primera mayoría y una distancia de al menos 10 % de los votos en relación con la segunda opción.

Si ninguna de estas posibilidades se produjera en la elección popular, se procede recién con el mecanismo de la segunda vuelta electoral (ver Cuadro No 2).

Se crean 7 circunscripciones especiales indígenas, las cuales se disminuyen del número de diputados plurinominales. Por lo tanto, estos últimos disminuyen desde los 60 que se elegían ante-

riormente a 53. En las circunscripciones uninominales se continúa eligiendo a los diputados a través de la mayoría simple de votos y en las circunscripciones plurinominales, se prosigue con la fórmula de los números divisores naturales.

Por otra parte se incrementa el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36. También se cambia la forma de asignación de mayorías del sistema 2 x 1, al sistema de representación proporcional de la serie de números divisores naturales.

Cuadro N° 3
Nuevo Modelo de representación Departamental 2010

DPTO	ESCAÑOS POR DPTO	ESCAÑOS PLURIS	CIRC ESP	ESCAÑOS UNIS
LP	29	13	1	15
SCZ	25	11	1	13
CBBA	19	8	1	10
PSI	14	6	-	8
CHU	11	5	-	6
OR	9	3	1	5
TJA	9	3	1	5
BN	9	3	1	5
PDO	5	1	1	3
TOTAL	130	53	7	70

Elaboración: Propia.

El cuadro No 3 nos muestra la composición y distribución de escaños en el nivel departamental. Esta distribución de escaños por Departamento se logró luego de arduas negociaciones para las elecciones 2005. En dicha ocasión el Departamento de Santa Cruz obtuvo 3 nuevos escaños y subió de 22 a 25; Cochabamba también incrementó sus diputados en un escaño y los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, resignaron 2, 1 y 1, escaños respectivamente. Los escaños que unos Departamentos ganan otros los pierden.

Por efecto de la reforma constitucional y reforma del Código Electoral, 7 Departamentos dis-

minuyen el número de sus escaños plurinominales y dan lugar a la creación de circunscripciones especiales indígenas. Los únicos Departamentos que no modifican el número de escaños plurinominales son Potosí y Chuquisaca. Por tanto, las circunscripciones uninominales en cada Departamento se mantienen sin mayores modificaciones. Todas las circunscripciones uninominales, incluidas las circunscripciones especiales indígenas se eligen por el procedimiento de la mayoría simple y los escaños en las circunscripciones plurinominales a través del procedimiento de la serie de números divisores naturales.

G. Derechos políticos

El texto Constitucional 2009 señala en el Artículo 26, que todos los ciudadanos (as) tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, de manera directa o por medio de sus representantes. De igual manera, prevé que dicha participación pueda ser individual o colectiva, pero en todo caso, debe ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

Por tanto, el Artículo 26 ratifica al viejo, liberal y desprestigiado sufragio, igual, universal, directo, individual, secreto, libre, obligatorio, escrutado públicamente como uno de los mecanismos principales de la participación política. A este procedimiento del sufragio, vigente desde la década de los 50, se agrega “la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, mediante normas y procedimientos propios” (Parágrafo II, Inciso 4).

La novedad consiste en que los ámbitos de representación como el Congreso de la República, en el futuro inmediato se denominará Asamblea Legislativa Plurinacional, conformado por las dos Cámaras Legislativas, Senado y Diputados, se conformarán mediante la utilización de los dos mecanismos señalados: el sufragio universal y la postulación y elección de los representantes de los pueblos indígenas en circunscripciones especiales, a través del sufragio universal. Menudo problema técnico, social y político, que se intentó resolver con la promulgación del Régimen Electoral Transitorio (RET)¹¹. Esta norma electoral, aborda y regula los siguientes aspectos:

¹¹ El Régimen electoral aludido se debatió y aprobó según la lógica política descrita de presión social y negociación institucional, en el mes de abril de 2009, 60 días después de aprobado el texto constitucional. Este texto, regulará la elección y posterior conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

- **Alcance legal**, por el cual regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control electoral para conformar la Asamblea Legislativa Plurinacional; elección de Presidente (a), Vice, autoridades departamentales, municipales, en las elecciones de 6 de diciembre 2009, elecciones del 4 de abril de 2010, referéndums autonómicos, elección de asambleístas departamentales y consejeros departamentales (Art. 2, RET).
- **Derechos políticos**. Todos los ciudadanos (as) tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes y de manera individual o colectiva (Art. 4, RET).
- **Sufragio y escrutinio**. El sufragio constituye la base del régimen democrático, participativo, representativo y comunitario, el cual se ejerce a partir de los 18 años cumplidos, mediante el sufragio universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, en el escrutinio público y definitivo (Art. 5, RET).
- **Ciudadanía**. La cual consiste en concurrir como elector o elegible y en el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad (Art. 6, RET).
- **Electores**. Son electores todos los bolivianos mayores de 18 años, que se encuentren dentro del territorio nacional y los que se encuentren en el exterior, todos los cuales deben estar inscritos en el Padrón electoral (biométrico) y estar habilitados para votar (Art. 7, RET).
- **Elegibilidad y postulación**. Son elegibles todos los ciudadanos residentes en el país que cumplan con los requisitos establecidos en la CPE y el Régimen Electoral Transitorio. Pueden ser postulados por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, o cualquier organización de las naciones o pueblos indígena originario campesinos (Art. 8, RET).
- **Igualdad de oportunidades entre varones y mujeres**. Se establecen en la postulación de candidatos (as), mecanismos de igualdad, paridad y equidad entre género (Art. 9, RET).
- **Nominación y postulación de candidatos indígenas**. La nominación de dichos candidatos serán de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (Art. 9, RET).
- **Organización territorial**. Se ratifica que la organización del territorio está compuesta por Departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (Art. 11, RET).
- **Padrón Electoral**. Se establece un nuevo Padrón Electoral denominado Biométrico que comprende huellas dactilares, fotografía digital y firma, además de los datos referidos a la identidad de la persona (Art. 19, RET).
- **Acceso al padrón**. Se establece que el Padrón Electoral deberá ser puesto a consideración del control ciudadano, de tal forma que los electores puedan ratificar o corregir sus datos (Art. 23, RET) .

- **Elección de autoridades departamentales y municipales.** Convoca a elecciones de autoridades departamentales (Prefectos, Asambleístas Departamentales) y municipales (Alcaldes, Concejos Municipales), para el domingo 4 de abril de 2010 (Art. 26, RET).
- **Elección del Presidente.** Se ratifican los procedimientos señalados en la CPE, fórmula del 40 % como mayoría absoluta y segunda vuelta electoral (Art. 28, RET).
- **Elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional.** Se ratifica lo dispuesto en la CPE, incremento del número de miembros del Senado y aplicación de fórmula proporcional, además de la creación de circunscripciones especiales indígenas (Art. 30, RET).
- **Límites de las circunscripciones.** La CNE deberá entregar 120 días antes de la elección, los mapas de las circunscripciones uninominales y especiales (Art. 36, RET).
- **Papeleta de sufragio.** Estará diseñada y conformada por dos campos horizontales. En la franja superior se votará por los candidatos (as) a la Presidencia, Vicepresidencia, Senadores y Diputados Plurinominales. En la franja inferior se votará por los candidatos a Diputados por circunscripción uninominal o de la circunscripción especial indígena originaria campesina (Art. 37, RET).
- **Asignación de escaños plurinominales.** Se establece el procedimiento de la serie de números divisores naturales (Art. 38, RET).
- **Suplentes.** La Asamblea Legislativa Plurinacional contará con asambleísta suplentes que no percibirán remuneración salvo en los casos en que efectivamente realicen suplencia (Art. 150, CPE y 41, RET).
- **Voto en el exterior.** Los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado (Art. 27, CPE y Art. 43 a 50, RET).
- **Padrón Electoral único interno y externo.** Se establece que la CNE empadronará a ciudadanos residentes en el exterior, hasta un máximo del 6 % del Padrón Electoral Nacional y en ningún caso un solo país podrá concentrar más del 50 % del registro (Art. 47, RET).
- **Papeleta de sufragio.** Se incorpora como una novedad, la incorporación en la papeleta el nombre del candidato a Vicepresidente de la República, junto con la del candidato a Presidente (Art. 54, RET).
- **Escrutinio, cómputo y remisión de actas.** Se establece que concluida la votación, en las 24 horas siguientes los Notarios Electorales entregarán las actas de apertura, escrutinio y cómputo y las listas índices al coordinador del organismo electoral designado (Art. 56, RET).
- **Delegados de organizaciones políticas en el exterior.** Se establece que la CNE podrá financiar en igualdad de condiciones la participación de delegados para cada uno de los países donde los bolivianos (as) emitirán su voto (Art. 58, RET).

- **Elección de los gobiernos departamentales y locales.** Se establecen requisitos para la elección de autoridades Departamentales y municipales (Art. 63 a 70, RET).

III. Conclusiones

Teniendo como sustento las reformas realizadas en la Constitución Política del Estado y leyes complementarias como el Régimen Electoral transitorio, que modifica el Código Electoral y por consecuencia, transforma los mecanismos de la construcción de la representación política y las características de instituciones como el Órgano Legislativo, se vienen confirmando profundos cambios en la estructura del Estado. Los cambios, como se destacan en el análisis, afectan la estructura, organización y funcionamiento de instituciones estatales medulares como las Cámaras Legislativas y por tanto del Parlamento, ahora denominada Asamblea Legislativa Plurinacional.

Los cambios legales detectados, van mucho más allá del cambio de nombre de la entidad parlamentaria. Se ha modificado el sistema de representación y ello afecta la organización del Senado de la República. Al modificarse la estructura de una de las Cámaras se cambia por efecto la organización matriz que es la Asamblea. El principal cambio introducido en el Senado se refiere al número de integrantes que conforma ésta Cámara, es por ello que afecta la forma de representación ciudadana y al tipo de participación en las decisiones que en el futuro adopte, bajo la forma de leyes, la Asamblea Plurinacional.

Si bien el incremento en el número de integrantes de la Cámara es relevante, en rigor, este detalle es el que afecta profundamente las relaciones al interior del órgano legislativo sectorial, la organización, procedimiento legislativo y rol de la Cámara y por supuesto, el rol del propio órgano legislativo mayor, que lo incluye.

Por otra parte, no solamente los rasgos particulares del Senado han cambiado, también se han modificado las competencias, las atribuciones y el sistema de representación del órgano global, esto es, del órgano legislativo. El cambio de nombre o denominación es el indicador de las profundas transformaciones introducidas en éste órgano y por tanto en el Estado. El hecho de que ahora se denomine como órgano legislativo plurinacional nos indica el tipo de prioridades, orientaciones y características de ésta entidad, respecto de la sociedad. Estos cambios legales que afectan los rasgos de la institucionalidad, nos están sugiriendo un cambio profundo en la

función del Estado y de las instituciones del Estado orientadas a lograr nuevos objetivos sociales, como es la inclusión social y la vigencia de nuevos derechos para nuevos actores políticos. Los protagonistas de éste tiempo político son los pueblos indígena originario campesinos; ellos constituyen la base social y política más activa del país. Al servicio o como instrumento del logro de los objetivos de inclusión de estos grupos, se recompone la institucionalidad política y se recompone las características del órgano legislativo.

La incorporación de 7 circunscripciones especiales indígenas, en la cámara de Diputados, nos está mostrando los nuevos intereses, una nueva idea y una nueva fuerza emergente que está transformando desde adentro el Estado y transformará, en el tiempo, a la sociedad boliviana. Los 7 escaños parlamentarios y una nueva estructura legal al interior del parlamento, está anunciando la necesidad de una recomposición estructural del órgano legislativo, que tiene sus bases en los artículos constitucionales, dedicados a ésta entidad, y en las reformas reseñadas y comparadas.

La letra de lo que está escrito en la Constitución y que nos muestra el contenido y orientación del cambio, es por ahora, solamente, letra jurídica que tendrá que pasar a la acción. Ello será posible cuando se organice ésta entidad, a partir de las elecciones de diciembre de 2009. El primer pilar y quizá el más importante elemento del Estado Plurinacional y de la Asamblea Plurinacional está plantado, esto es, las bases jurídicas del nuevo Estado y de la nueva entidad legislativa están formuladas. Queda tan sólo la conformación de ésta entidad a través de la participación ciudadana en elecciones y posteriormente, el ejercicio de un nuevo derecho y por tanto de una nueva legalidad.

No es el único desafío que tiene la sociedad boliviana al aplicar la nueva Constitución Política del Estado, ni las nuevas instituciones que surgen a partir de la nueva realidad jurídica, sino hacerlo sobre los democráticos instrumentos de la persuasión, el argumento y la concertación y no sobre la violencia o el uso de la fuerza que otorga el poder.

Hasta el presente, se impuso la racionalidad y la paz democrática en la reconstrucción de las instituciones políticas. No estuvieron ausentes los conflictos ni la tensión social, en todo este tiempo de cambio institucional, como tampoco estuvieron ausentes las demandas de respeto al Estado de Derecho y el respeto a los derechos ciudadanos, juntamente con el respeto a los nuevos derechos reclamados por nuevos actores sociales. Esto nos lleva a la conclusión de que

estamos en pleno proceso de construcción de una nueva institucionalidad sobre la base de una nueva legalidad. La prueba de ello es la transformación llevada adelante en el órgano legislativo, en la estructura y organización, en los procedimientos de gestión y aprobación legislativa.

Si bien los cambios legales han sido reseñados, queda tan solo aguardar por la conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional por efecto de las elecciones y ver como los cambios jurídicos comienzan a operar efectivamente en el funcionamiento de la institución y luego en el funcionamiento del Estado. Queda por tanto, solamente esperar y observar la conducta de las instituciones políticas en el marco de un proceso de transformaciones profundas que vienen ocurriendo en la sociedad.

CAPÍTULO VI

El Debate sobre el Plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia

Jorge Lazarte R.

El Debate sobre el Plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia

*Jorge Lazarte R.*¹

Resumen²

La Asamblea Constituyente de Bolivia aprobó un texto Constitucional que define al Estado como “Plurinacional”, caracterización inexistente en países y constituciones comparables. En la nueva Constitución Política del Estado ratificada en el referendo de enero de 2009, esta expresión no es simplemente simbólica sino que organiza sobre esta base las instituciones más importantes del Estado, afectando todo el régimen de derechos, e implica, además o sobre todo, una cierta visión de país, en la que no se reconoce una buena parte de la población. El artículo intenta trazar el camino por el cual se ha pasado del reconocimiento del carácter “multicultural” de Bolivia, a la “plurinacionalidad” de la sociedad, y de esta al Estado “plurinacional”, con todas sus consecuencias que hoy conflictúan al país. Para ello se ha tomado como referencia empírica el debate accidentado producido en la Asamblea Constituyente, particularmente en la Comisión “Visión de País”.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Asamblea Constituyente, Plurinacionalismo, Indígenas, Plurinacional.

I. Presentación

Quizá lo que mejor singulariza a la nueva Constitución Política del Estado (NCPE) es la definición de la forma de Estado como “Estado Plurinacional”, que actúa como una matriz generativa de todo el texto constitucional aprobado en referendo de enero del año en curso. A diferencia de la Constitución ecuatoriana del 2008 -que en su primer artículo también define al Estado como “plurinacional”, y luego sigue las pautas reconocibles en el derecho constitucional- en la NCPE de Bolivia la “plurinacionalidad” es mucho más que “simbolismo”, pues las principales instituciones del Estado, como el Poder Legislativo, el Tribunal

¹ Politólogo. Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de París. Profesor asociado de las Maestrías del Desarrollo de la Universidad Católica de Bolivia (UCB) y profesor invitado por la Sorbona de París y la Universidad de Salamanca-España. Fue Delegado Presidencial en Asuntos Políticos del gobierno de Eduardo Rodríguez (2005 - 2006). Fue uno de los Vicepresidentes de la Asamblea Constituyente de Bolivia.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Constitucional, el Órgano Electoral son “plurinacionales”, con efectos evidentes sobre el sistema judicial. Se trata entonces de una nueva organización del Estado que reemplaza a la organización “republicana” del Estado. Sin embargo, antes de caracterizar al Estado de “plurinacional”, lo más común en Bolivia en las últimas dos décadas era referirse al país como “multicultural”, cuya incorporación en 1994 en la Constitución Política fue una de las reformas más celebradas en el país y fuera de él.

El salto gigantesco desde el país “multicultural” al Estado “plurinacional” se produjo en muy corto tiempo, y ahora es uno de los clivajes políticos que divide profundamente al país. Esto quiere decir que por lo menos una buena parte de la población y de manera más instintiva que efectiva, encuentra que existe una diferencia entre ambas realidades. También podemos decir que para otra buena parte de la población ambos representan sentidos equivalentes, como puede evidenciarse en la lectura de importantes textos analíticos nacionales y en los debates producidos en la Asamblea Constituyente (AC). Con todo, si se compara la NCPE con el texto constitucional de 1967, se constata que las diferencias son sustanciales. La pregunta central podría ser: ¿Cómo ha sido posible pasar del reconocimiento “multicultural” de la sociedad -sobre el cual existe consenso nacional- al “plurinacionalismo” estatal, que divide?

Para responder a esta pregunta nos referiremos, en primer lugar, a sus antecedentes analíticos externos que luego fueron trasladados al país a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), los medios académicos, los círculos intelectuales, hasta incorporarse en la conciencia de los grupos indígenas, en el contexto de un discurso “diferencialista” generalizado. Veremos sus deslizamientos semánticos en correspondencia con la historia reciente del país, particularmente en la AC y su incorporación en la NCPE. Finalmente, mostraremos los problemas delicados que plantea al país no sólo su particular concepción, sino los conflictos que producen su existencia e implementación.

II. De la cuestión indígena al plurinacionalismo

Si nos atenemos a datos no muy seguros sobre todo para el siglo XIX, la población indígena en

Bolivia fue siempre superior al 50% de la población total, más aún cuando se constituyó como república en 1825.³

Para entonces las “republiquetas” que contaron con participación y apoyo indígena se habían eclipsado muchos años antes, excepto la de Ayopaya. Los que fundaron la república constituían una élite raquíta de algunas decenas de personas de orientación liberal y que miraba más hacia afuera que hacia adentro. Sólo uno de los jefes de la “guerra de guerrilla” estuvo presente en el Asamblea Constituyente, mientras que la mayoría indígena fue excluida de una ciudadanía votante reducida a aproximadamente el 3% de la población total hasta bien entrados en el siglo XX. Sin embargo, desde un principio no dejó de plantearse la “cuestión indígena” tanto más acuciante que era la mayoría del país, lo que hizo alentó corrientes racistas en el pensamiento nacional, que vieron en los pueblos indígenas como una rémora de la que había que desembarazarse si Bolivia quería ascender a la condición de nación moderna.

En contrapunto, a estas corrientes surgieron desde principios del siglo XX corrientes pro-indigenistas desde la mismas élites intelectuales que no solo constataban esta realidad sino que no siempre la consideraron negativa. A estas corrientes se adicionaron otras más contestatarias e indigenistas desde abajo que pusieron como núcleo de la cuestión indígena la cuestión de la tierra y que adquirieron relevancia política después de la guerra del Chaco, evento tan revelador de los profundos desgarramientos internos de Bolivia.

Diríamos que durante la primera mitad del siglo XX, hubo un pro-indigenismo liberal, luego posteriormente un indigenismo marxista, que seguía el modelo soviético y un indigenismo nacionalista, que tendría su mejor exponente político en el Movimiento Nacionalista Revolu-

³ Según los cálculos de Dalence, en 1846 la población “aborigen” era del 51%, mientras que los de “raza blanca” hacían el 49%. Probablemente este porcentaje no era muy diferente a la población en 1825. De todos modos no deja de ser interesante que según él, del total de esa población sólo un tercio era urbana (Dalence 1975, páginas: 180, 201). Los datos de Demelas -que ha publicado quizá lo mejor sobre el siglo XIX- parecen confirmar esta apreciación, cuando establece que sólo los aymaras y quechuas hacían el 42% de la población en 1900, sin incluir a las poblaciones del oriente muy mal conocidas entonces. (Demelas 1980, página; 52). A su vez Urquidi estima que en 1950, año del censo, la población de las comunidades indígenas era por lo menos del 50% (Urquidi 1970, página 147). Sin embargo, el censo de 2001 eleva ese porcentaje al 61% de población indígena, lo que podría sorprender si consideramos el fuerte proceso de mestización producida por la revolución de 1952. Lo que habría que decir es que los criterios de estimación han variado y de haber sido “objetivos” en los cálculos anteriores se pasó a los “subjetivos”, que por otra parte estaban sesgados, pues entre las alternativas de “autoidentificación” no figuró “mestizo”, que cuando aparece los porcentajes son muy distintos. Este dato de ser una mayoría tan elevada jugó un rol político-ideológico como argumento que justificaba cuantitativamente la etnización del Estado.

cionario (MNR). Entre estas tres corrientes más que debate propiamente tal, hubo más bien tomas de posición.⁴

Los vectores del indigenismo nacionalista llegaron al poder en 1952, iniciando la etapa de la “revolución nacional”, que fue el mayor esfuerzo en la historia nacional por construir una nación y un Estado. Por ello mismo, este nacionalismo indígena fue más nacionalista que indígena, pues su apuesta era incorporar a los indígenas en la “nacionalidad boliviana”.

Es decir, que pensaban la unidad del país por homogeneización - mestización de su población, que debía producirse desde el Estado mediante un proceso de reforma educativa de largo aliento. La reforma agraria tuvo este propósito, del mismo modo que la sustitución de “indígena” por campesino en el discurso político que se impuso al país hasta avanzado los años ochenta.

El fracaso de este proceso de integración y el debilitamiento de la estructura sindical clasista surgida en la revolución de 1952, contribuyó de manera decisiva a la consolidación de una corriente campesinista, primero y más tarde etnicista, que había surgido desde los años setenta y particularmente en los años ochenta y promovidas principalmente desde las ONG's, donde se radicaron militantes de izquierda y contestatarios sin partido.

En este proceso confluyeron ciertamente corrientes endógenas y exógenas. Endógenas, de indigenismos indigenistas casi solitarios en el pasado, como las de F. Reynaga o R. Reynaga; de corrientes campesinistas más difundidas representadas principalmente en el trabajo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) muy activa en los años ochenta, aunque ya con trabajo previo en los años setenta.

Exógenas, vinculadas a historiadores y antropólogos extranjeros, -“bolivianistas”- que reenforcaron la investigación en términos étnico-culturales de las culturas andinas y más aún de los indígenas del oriente boliviano.⁵

⁴ Debe estar claro que estos indigenismos no sólo fueron respuestas distintas a una cuestión común, sino que han tenido sus contrapartes antiindigenistas todo el tiempo. En el siglo XIX el más grande de los intelectuales bolivianos, René Moreno, fue uno de ellos.

⁵ No es este el lugar para tratar en detalle estos aportes notables por la calidad de las investigaciones, pero no sería apropiado si no mencionáramos a los que consideramos los más significativos en este campo, como Olivia. Harris, Thierry Seignes, Thérèse Bouysse Cassagne, Tristan Platt.

El surgimiento en 1979 de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) -que todavía lleva las huellas campesinistas, pero con autonomía respecto al Estado- es otro hito en el proceso pues la novedad más relevante es la presencia de corrientes kataristas aymaras en su seno, que se valen de un código “campesino-indígena” común que estará en la base una diversidad de partidos kataristas, más copulares y sin apoyo social significativo, pero existentes.⁶

La CSUTCB en su congreso de 1983 aludirá a la conformación de un “Estado Plurinacional y multicultural”, documento que quedará como testimonial, pero no por ello menos oficial.

El efecto de esta movilización creciente es la difusión cada vez mayor de la expresión “multicultural” y “plurilinguismo”, es decir la definición de los indígenas cada vez en términos económicos-campesinos, y cada vez más en términos culturales en el marco de una visión diferencialista más general que empieza a expandirse fuertemente y que para el caso, tienen su coronamiento en las reformas constitucionales de 1994. Estas reformas positivizan por primera vez el carácter “multiétnico y pluricultural” del país (Bolivia). En el artículo No 1, pasando de la constatación del hecho de la diversidad, principalmente cultural, e interpretada en términos étnicos, al reconocimiento constitucional de esta diversidad, como puede leerse en el artículo No 171, que forma parte del Régimen Agrario y Campesino. En este artículo además de los derechos colectivos (sociales, económicos y culturales) de los pueblos indígenas, se reconoce a la justicia originaria y la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas.

La organización de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) en 1982, es un mojón significativo de este proceso en el que lo indígena es cada vez más el vector de esta nueva visión, pero que en su origen sólo comprende a los indígenas del oriente. El bautizo público de la CIDOB fue la “Marcha Indígena” de 1991 que impactó al país, con sus demandas reivindicativas centrales de “tierra y territorio” y adicionalmente de la “Asamblea de Nacionalidades”, que estaba muy lejos aún del plurinacionalismo de fines de la década siguiente. De todos modos, un documento del CIPCA de la época fue quizá el pionero en el debate con la publicación de un libro en el que propone un proyecto de “Estado Plurinacional”⁷. Podríamos también

⁶ Los dos manifiestos de Tiahuanacu (1973-1977) más indigenistas que campesinistas, que suelen citarse como precursores más inmediatos, son ciertamente muy marginales en la época, pero sintomáticos de una situación latente.

⁷ Esta publicación es tanto más interesante que afirma que “no toda sociedad plurinacional es Estado Plurinacional” y se propone justamente de pasar de la una al otro. Pero aún esta publicación insiste en que su perspectiva es “campesina, desde su doble dimensión como clase y nación” (CIPCA 1991, pág. 98, 11).

decir que en estos años de democracia reciente, la desafección hacia este régimen político, monopolizado por partidos presos del poder y confundidos con el nuevo régimen económico “neoliberal”, favorece el florecimiento de propuestas alternativas a las del “formalismo burgués” y a las de la izquierda tradicional en crisis antes de la caída del “muro” en 1989.

Es decir, en estos años la preocupación más difundida es tanto de “visibilización” de lo indígena como de reconocimiento de sus derechos colectivos; y no tanto de participación —menos aún de presencia en la estructura del Estado. En esta “visibilización” participan organismos internacionales y nacionales, cuyos informes confirman la situación de los pueblos indígenas de ser los más pobres entre los pobres. El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, y su ratificación por parte de Bolivia en 1991, fue uno de los antecedentes que más ha influido en las demandas por los derechos de los “Pueblos Indígenas”, pero que en ninguna de sus cláusulas se refiere al “plurinacionalismo”, como se argumentó equivocadamente tantas veces en la AC.

Dos acontecimientos políticos harán pasar la percepción de “pueblos indígenas” a la de “movimientos indígenas”, como parte de los “movimientos sociales”, cada vez más centrales en el discurso político y social. De un lado, la crisis que tiene lugar a partir del año 2000, con el conflicto de abril en la localidad de Achacachi del departamento de La Paz que convierte a los “originarios” que bloqueaban los caminos, en protagonistas colectivos; y la “guerra del agua” de septiembre en la ciudad de Cochabamba, con la cual empieza el proceso de constituyentización masiva del país. Los pueblos indígenas salen de los textos y entran en la historia cotidiana, pero aún no hay nada masivo sobre el Estado “plurinacional”.

Del otro, es la victoria del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de diciembre de 2005 por un margen superior al 50% que sorprendió a todos y que ningún partido había obtenido desde los años sesenta. Estos dos hechos, particularmente el segundo, cambió las orientaciones y prioridades de la agenda pública, a la que se adaptaron las ONGs, la Cooperación Internacional⁸ y el discurso político. A este respecto es interesante seguir las ondulaciones de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, desde los años 1998 y 2008 para constatar este proceso adaptativo, que en

⁸ En plena realización de la AC, el Banco Mundial, tan detestado por los grupos contestatarios del país y tan comprometido con las políticas “neoliberales”, le ofreció al nuevo gobierno su propio aporte. El documento empieza por el tratamiento de los pueblos indígenas y enfatiza en sus “derechos culturales, territoriales y de autodeterminación”. Otras instituciones menos detestadas, internacionales y nacionales, siguieron el mismo camino, en muchos casos ilusionados por la experiencia novedosa y que por ello mismo se resistieron a ver que la AC no era lo que habían imaginado y que por ello mismo, estaban dispuestas a disculpar o callar muchos de los atropellos como costos inevitables del cambio. También fue una prueba para todos los que decían adherir a la democracia, la importancia que esta última podía tener, que valga la pena defenderla como principio.

general trascurre desde la apuesta por consolidación de la democracia de los años noventa a la reivindicación indígena de los dos mil, que corre pareja a una reorientación desde el multiculturalismo a la “pluri-nación” durante la AC -un sesgo que le haría decir que el “Estado de Derecho es una nostalgia del pasado”- hasta concluir con el Estado Plurinacional, asumido por sus representantes.⁹

Este tránsito desde lo multicultural a lo plurinacional no fue sin embargo neto, y está pleno de ambigüedades, confusiones entre lo uno y lo otro, como si fueran equivalentes, como puede constatarse en los escritos de dos de sus más lúcidos exponentes, uno el actual Vicepresidente del país Álvaro García Linera, y el otro, el antropólogo muy conocido, X. Albó, hoy seguro de su idea “plurinacionalista”, pero no lo estuvo años atrás. En este ámbito ambos gravitaron significativamente en la AC.¹⁰

⁹ Ver El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El Estado del Estado en Bolivia. PNUD, p. 99. Al poco tiempo la “pluri-nación” acabó convirtiéndose en “plurinacional”, tanto porque el PNUD auspició publicaciones de analistas afines a esta visión, como Albo- F. X. Barrios, en Cuadernos de Futuro, No. 12, cuyo título de manifiesto decía “Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías”, porque los dos funcionarios del PNUD que dirigieron el Informe, George Gray y José Luis Exeni, terminaron elogiando este título en un artículo síntesis del Prólogo, publicado en el semanario con inclinaciones oficialistas, (La Época, 8 de julio de 2007).

¹⁰ Albó a fines de los años 80 se preguntaba aún si era “viable” el “proyecto plurinacional” (Albó 1987 pag. 330), mientras que adhería más a una “Bolivia pluricultural y multilingüe”, título del libro coordinado por él. (Albó, 1989). Eran los años de la reforma educativa “intercultural”, sin lugar a dudas muy diferente de la “descolonizadora” que ahora figura en la NCPE. Pero a fines de los años noventa su idea ya no es necesariamente la exigencia de “políticas”, sino la propuesta global de un “Estado multiétnico y pluricultural”, y “tal vez “plurinacional” (Albó, 2000, pág.460). Ya en los años 2000, segunda mitad, el “tal vez” se convierte en certeza de adhesión a lo “plurinacional”, pero de una “Bolivia plurinacional”, que confunde con “nuevo Estado Plurinacional”, que cree debe aprobar la AC (Albó-Barrios 2006). Entre fines de los ochenta y la segunda mitad del 2000 se habían producido la más formidable crisis política del país de las últimas décadas y el MAS había ganado las elecciones.

En agosto del 2006 tiene lugar la inauguración de la AC y pronto aparece la polémica sobre la propuesta de Estado plurinacional, y Albó pasa de Bolivia “plurinacional” a “Estado Plurinacional” sin ambages, tal como finalmente aparece en la NCPE (Albó, 2008, pag.107-112). Sin embargo, es curioso que lo que en la NCPE es “Tribunal Constitucional Plurinacional”, Albó lea “Tribunal Constitucional Pluricultural”. La razón es que el flotamiento de sentidos no ha sido del todo abandonado (Albó, 2008 pág. 112).

Estos deslizamientos sucesivos ejemplifican los que también han seguido muchos analistas e intelectuales bolivianos, a los que no fueron ajenas las instituciones privadas de las que formaron parte en un determinado momento, con la diferencia notable de que muchos de ellos lo hicieron por intereses de poder.

En cuanto a Álvaro García Linera, durante mucho tiempo no diferenciaba “multicultural y multinacional”, que él tomó así en su profunda ambigüedad de la literatura especializada. Esta confusión puede constatarse en un artículo del 2003, en la que sólo menciona al Estado “pluricultural”, cuando en realidad está pensado en “plurinacional” por toda la argumentación expuesta, y que dio lugar a un debate público, uno de los pocos habidos en el país, pero que fue realizado como si se viviera en el desierto, o los que lo siguieron lo pensaron como irrelevante (García, 2003, pag. 43) Ver el artículo de García L. en la revista T’inkasos, No. 14 de junio del 2003, y el artículo de comentario de Jorge Lazarte en el mismo número (Lazarte, 2003, pag. 51-58). El debate a que dio lugar puede leerse en PULSO de septiembre-octubre del mismo año. Ya en ese entonces proponía la “cuota” étnica en toda la estructura del Estado, que en el 2007 se consagró como principio constitucional del “Estado Plurinacional”.

Este recorrido dubitante también puede detectarse en los documentos fundamentales del MAS, que no siempre fueron “plurinacionalistas”. Así en el “Programa de gobierno” aprobado en su congreso ordinario de Cochabamba en enero de 1999, no hay nada que sea Estado “plurinacional”, y sólo una vez se refiere a la construcción de una “Bolivia multinacional”. Por el contrario, se reivindica la “necesidad impostergable” de “modernización” del Estado “nacional”. Este Estado “nacional” no es congruente por definición con el Estado “plurinacional”, ni la “modernización” rima con el arcaísmo del reconocimiento de entidades territoriales precoloniales, y que por eso mismo Fue una expresión fuertemente detestada en la AC.

Tampoco hay nada en la propuesta electoral del 2002, excepto la “refundación” de la “nación” en una Asamblea Popular Constituyente, mientras que en la propuesta presentada en las elecciones de diciembre de 2005, Por una Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien, sí se encuentra la idea no muy insistente de construir un “Estado boliviano multinacional y pluricultural” encomendaba a la AC. No es menos interesante que en la fórmula comienza por “Estado boliviano”, seguido por “multinacional”, que sugiere la idea de que lo primero hace referencia a la identidad “boliviana”.

Ya durante el proceso electoral del 2006 para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente el MAS presentó su “propuesta para la Asamblea Constituyente” en la que además de declarar de que necesitan el poder y no sólo el gobierno, asumen que “Bolivia es una república”- de la que renegarán más tarde-, y cuando explicitan sus “principios constitucionales”, refiriéndose al Estado, lo “multinacional” viene después de Estado “multicultural” y no al revés tal como está en la NCPE.

Todo esto quiere decir que la centralidad o primacía fundante de Estado “plurinacional” sólo tendrá lugar en la Asamblea Constituyente, en un proceso de radicalización ideológica etnicista en el MAS desde el Palacio, explicable tanto porque lo “indígena” es la marca diferencial -sobre todo ante la opinión internacional deslumbrada por el acontecimiento político- porque la presencia de “intelectuales” indigenistas en el equipo gubernamental reforzaba esta imagen etnicizada, lo que además les permitiría contar con una base social dura y leal para todos los menesteres. La puesta en solfa estuvo más tarde en manos de especialistas o expertos extranjeros que desfilaron por la AC.

III. Las ambigüedades conceptuales de origen

Lo que podríamos llamar la base del debate boliviano reciente sobre el tema en relación directa con la AC¹¹, -que apenas involucró manifiestamente a muy escasas personas- tiene en realidad sus antecedentes analíticos internacionales en los años sesenta cuando se abrió en el mundo académico, sobre todo anglosajón, un nuevo campo de estudio acerca de las sociedades que fueron calificadas de multiculturales por la presencia en su conformación de minorías que habían resistido el proceso de homogeneización cultural del Estado - Nación.

Ya vimos que en el pasado del país hubiera estado ausente el debate sobre este tema, aunque vinculados también en ese entonces y de manera menos inmediata, con las corrientes internacionales ya existentes. Pero el debate actual tiene menos ligaduras con este pasado, que con el debate actual en el mundo sobre las “minorías culturales”.

El debate contemporáneo, más extendido y más rico, está asociado al proceso iniciado por los “cultural studies” (Hall 2008, pp.17-32) que tuvieron su fuente en Inglaterra desde los años sesenta, y luego entrecruzado con los “postcolonial studies” (Smouts, 2007, pp. 25-66) de las universidades americanas. Aunque sus orígenes no están directamente vinculados con el tema de este texto, sus premisas epistemológicas -la revalorización de la cultura contra el secante economicismo de la tradición marxista-; las orientaciones políticas de intelectuales contestatarios, reconectadas con la “posmodernidad” -que pone el acento en la “diferencia”- eslabonaron el campo para los estudios sobre las “minorías culturales”, las identidades colectivas y los pueblos indígenas.

Así emergieron en los debates acerca de las identidades culturales, los que abogaban a favor del “multiculturalismo”, para los cuales no sólo constaba el hecho de que el proceso de construcción de una cierta modernidad había encontrado su límite en la resistencia de los grupos culturales minoritarios a su desaparición en un proceso homogeneizador, sino que además asumían que esos distintos grupos culturales constituían un valor y fuente de riqueza societal y no una rémora que había que vencer. Se trataba entonces no sólo de un hecho sino de un

¹¹ En la historia del país, por razones obvias, la cuestión indígena estuvo siempre presente en la preocupación colectiva, particularmente de sus élites, como un espectro del que no podían liberarse. Estas élites que se proponían construir un país no supieron cómo desatar un nudo casi irresoluble desde sus propias percepciones. Por un lado no era concebible un país sin incluir a la mayoría indígena, pero por otro lado, era una mayoría a la que sentía tan extraña, que no sabían qué hacer con ella. Este nudo contradictorio se expresará en decisiones también contradictorias sobre uno de los problemas centrales implicados como es el de la tierra.

derecho, y de respetar ese derecho a la “diferencia”. La reivindicación del multiculturalismo, llegó junto a la demanda de “políticas de reconocimiento” de esas diferencias culturales en el ámbito de sociedades mayores de las cuales formaban parte.

Sin embargo, ya en esta fase se advertía que lo que aparecía tan evidente, no dejaba de tener sus bemoles cuando esos grupos culturales, muy asociados con lo étnico, -grupos “etnoculturales”-, tenían sus complicaciones semánticas e ideológicas, particularmente cuando eran interpretados como grupos que antes de ser comunidades asociativas, eran en realidad comunidades holísticas cuyo funcionamiento podía no ser muy compatible con las libertades individuales, sin las cuales no es sostenible la idea de la democracia, a la que adherían la mayor parte de los multiculturalistas. De ahí nació lo que se conoce como el debate entre “liberalismo” y el “comunitarismo”, como dos visiones para interpretar el mismo hecho (Kymlicka, 2003)¹². Está claro, que este debate no era puramente académico pues tenía consecuencias institucionales, bajo las cuales operaría el reconocimiento de la diferencia, o se expresaría lo multicultural.

Todo este mismo debate dejó implícito otro, que no adquirió la dimensión pública alcanzada en la disputa entre liberales y comunitaristas y tiene que ver con nuestro tema del plurinacionalismo. Este silencio probablemente se explica porque muy pocos daban por plausible que se llegara tan lejos como constituir un Estado democrático sobre bases étnicas.

Por ello, es que en la literatura más relevante especializada sobre el tema se advierte que no siempre fue clara la diferencia multiculturalismo y plurinacionalismo, más bien lo más frecuente fue su amalgamación. Así, si nos referimos al más importante o uno de los más calificados teóricos del multiculturalismo, W. Kymlicka (Kymlicka, 2001, pp. 263, 266) en su estudio más relevante al referirse a la representación de los grupos nacionales

¹² A este debate interno puede asociarse otro desde fuera, que si bien reconoce el hecho del multiculturalismo, como la constatación de la multiplicidad de las culturas, no se adhiere a considerarlo necesariamente positivo porque puede derivar en “antipluralismo”, contrario al “pluralismo” en tanto principio básico de la democracia. (Sartori 2001, pp.61).

minoritarios, usa la expresión de Estado “multinacional” como equivalente a “diferencias nacionales” o a “países multinacionales”¹³.

Es decir, “multinacionalismo” y “multiculturalismo” serían intercambiables. En estudios posteriores esta primera amalgama entre esferas se refuerza con otra, esta vez de niveles, entre Estado “multinacional”, es decir que se refiere a “nacionalidades” o “naciones”, y Estado “multicultural”, es decir, referido a culturas. En el Prefacio a la edición francesa de su obra más importante afirma la necesidad de adoptar el “modelo de Estado multicultural y multinacional” (Kymlicka, 2001, pp.VII-XV).¹⁴

Sin lugar a dudas, no es fácilmente aceptable analíticamente que cultura y nación sean equivalentes conceptual e históricamente. Si bien, estas confusiones analíticas pueden no tener demasiadas consecuencias efectivas en el mundo académico, fuera de no saber cual es el objeto de referencia cuando se usan indistintamente estas categorías de pensamiento, desde el punto de vista político de diseño institucional y de sus consecuencias prácticas, los efectos pueden no ser poco relevantes. Al contrario, puede tener consecuencias inconmensurables no previstas ni deseables.

¹³ En trabajos posteriores a 1995 en los que aboga más explícitamente por un “Estado-multinación” tampoco queda claro a qué sentido de Estado está aludiendo, pues dice que el Estado, en lugar de aspirar a ser un Estado-nación debería aceptar “que es y seguirá siendo un Estado-multinación”, afirmación que sólo puede querer decir que se refiere a una sociedad con minorías nacionales. Este parece ser también el sentido cuando afirma, en otro lugar, que debemos pensar en un mundo no de “Estados-nación” sino de “Estados multinacionales” y que la vía, para ello, es el “federalismo multinacional” de España, Inglaterra, Canadá que, como se sabe, ninguno es “plurinacional” tal como lo definimos aquí y se encuentra en la Constitución boliviana. De todos modos, Kymlicka parece tener en mente que por “multinacional” debe entenderse “autogobierno”. Si fuera así, entonces esto no tiene nada que ver con el Estado “plurinacional” como lo analizamos aquí (Kymlicka 2003, pp.255 y ss.). En otro de sus estudios sostiene que el “federalismo” que propone quiere decir “autonomía territorial” de las minorías nacionales, que incluye lapones, maoris, mayas...y “amerindios” (Kymlicka, 2004, pp.181 y ss). En estos casos, estamos muy lejos del texto constitucional boliviano que igualmente se vale de la expresión Estado “multinacional”- antes de que esta última expresión fuese reemplazada por “plurinacional”, por la mala fama, dijeron, de la expresión “multinacional”, que recordaría a las empresas “multinacionales” pero con un sentido bien distinto. Muchos otros especialistas en el tema van en la misma dirección porque con “plurinacional” o “multinacional” se refieren sobre todo a la estructura de la sociedad más que a la del Estado, cuyo carácter “plurinacional” consistiría en reconocer esta “plurinacionalidad” societal. Pero cuando este reconocimiento va aparejado de una forma de organización del Estado este suele ser “federal” con base ciudadana y no étnica, como en la constitución boliviana que declara que la “diversidad cultural” es la “base esencial del Estado”. Adicionalmente puede decirse que aunque la constitución boliviana declara que el Estado es “unitario”, el diseño constitucional “plurinacional” y de autonomías- sobre todo indígenas, con derecho a la “libredeterminación” territorial, gobierno y justicia propios, con facultades legislativas y delimitadas por cultura e idioma corresponde más bien a una estructura de poder federalizada y fragmentada, que riñe ciertamente con el “jacobinismo” del gobierno.

¹⁴ Por su parte el PNUD también incurre en la misma ambivalencia al referirse a los “estados multiétnicos” cuando en realidad está aludiendo a “países que tienen minorías étnicas” (PNUD 2004, pág.29). Con todo, el informe está destinado a definir políticas multiculturales de reconocimiento.

Esta amalgama de algún modo se apoya en una ambigüedad en el uso del término Estado. Si bien el Estado moderno se ha construido separándose de la sociedad para convertirse en su “síntesis”, no es menos cierto que también tiene el sentido englobante de país, como cuando se dice Estado argentino, francés, alemán, etc. Este doble sentido es muy frecuente en su uso cotidiano, pero probablemente no debiera serlo académicamente si admitimos que los conceptos son “contenedores de objetos” y el análisis debe distinguir lo que puede en los hechos estar mezclado.

El estado del debate y sus implicaciones político-institucionales se instalaron más tarde a sociedades fuertemente multiculturales, como son las del mundo andino, con gran presencia de grupos étnicos y pueblos indígenas. En estos países desde mediados de los años noventa se puso en marcha políticas de reconocimiento que alcanzaron rango constitucional.

Sin embargo, estas primeras políticas de reconocimiento no bastaron en Bolivia y pronto fueron rebasadas. Con el impulso de las ONGs y los recursos de la cooperación internacional y bajo el impulso de una profunda crisis política de los últimos años, juntamente con el reforzamiento de movimientos étnicos, el multiculturalismo societal se entremezcló con la propuesta de plurinacionalismo estatal, como ya vimos, cambiando completamente los términos y la escala de comprensión y resolución del problema.

El tránsito del multiculturalismo al plurinacionalismo fue en realidad la amalgama entre ambos o la confusión entre el reconocimiento de los derechos multiculturales y su forma política e institucional. Esta amalgama ha contaminado todo el texto constitucional, y estará en el centro de los problemas políticos del país en el próximo futuro.¹⁵

Como se sabe, uno de los supuestos del pensamiento político moderno y democrático es la distinción entre el Estado y la sociedad sin la cual carecería de sentido que se afirme la existencia de derechos fundamentales de las personas (la sociedad) frente al poder político (el Estado). A este proceso de autonomización de esferas es lo que se ha llamado “diferenciación funcional y estructural” que distingue al mundo moderno.

¹⁵ Por lo que se sabe ningún país con minorías culturales fuertes ha dado este paso tan gigantesco tanto por sus consecuencias en la organización de la sociedad y del poder como por sus problemas de implementación. Una buena parte del país y sectores académicos nacionales tardaron en comprender la magnitud del cambio que en un principio pareció ser simplemente “simbólico”.

Por el contrario, la indiferenciación ha sido constitutiva de los distintos experimentos totalitarios caracterizados por la absorción de la sociedad por el Estado. Como vimos, esta amalgama no fue una particularidad nacional sino que también se la encuentra en los altos círculos académicos del mundo que se ocupan del tema, que en el orden del tiempo precedieron a las discusiones de la Asamblea Constituyente de Bolivia.

Lo nacional fue desarrollar las consecuencias políticas últimas de esta amalgama “discursiva”. En este sentido, la experiencia boliviana es particularmente ilustrativa de hasta dónde puede llegar esta lógica de razonamiento que privilegia el diferencialismo con sus flotamientos conceptuales; de la forma cómo una visión analítica es traducida en términos de debate orientado por sus consecuencias políticas en la elaboración de un texto constitucional y en el diseño de sus instituciones fundamentales.

La Asamblea Constituyente de Bolivia fue el escenario de este salto, que dio lugar a reivindicaciones históricas de contenido étnico con alta carga emotiva y a debates muy ruidosos y confusos, que culminaron con la aprobación de una NCPE, que proclama la necesidad de diseñar un nuevo modelo de Estado llamado “plurinacional”. El señalamiento de sus enormes riesgos hacia adelante, nos recuerda a un escritor americano que dijo en los años cuarenta que Bolivia no es un país sino que sigue siendo un “problema”.

En lo que sigue, veremos rápidamente los conflictos centrales que enfrentó la AC y vinculados con la forma de Estado, y luego nos referiremos con más detalle al producto de este conflicto que es el Estado “plurinacional”. Concluiremos con el señalamiento de las primeras consecuencias políticas para el país de esta forma de organización estatal, diríamos que inédita.

IV. Lo “plurinacional” en la Asamblea Constituyente

Aún antes de que se instalara la AC y antes de que el MAS propusiera oficialmente su propuesta de Estado “plurinacional”, se abrió una suerte de debate respecto al Estado que debía ser “refundado” y la forma que debía adquirir en la “refundación”.

Un antecedente de este debate tuvo lugar en junio del 2003 a partir del artículo ya mencionado de Álvaro García Linera y continuado en varios números del semanario PULSO, entre septiembre y octubre del mismo año. El fondo del debate no fue sólo acerca de lo que había

que entender identidades indígenas y su dimensión política sino de sus formas institucionales de funcionamiento. Ya en ese entonces el conflicto fue planteado como una opción entre dos formas bien distintas y hasta contradictorias de Estado: entre el “Estado del demos y el Estado del etnos”, que hoy diferencia las dos visiones entre las cuales el país está dividido.

Durante la campaña electoral, aunque los debates, cuando se producían, no necesariamente se polarizaban alrededor de la forma de Estado, lo implican casi siempre por los efectos que tendría en la organización de las instituciones estatales, como más tarde sería evidente. Diríamos que en esta fase, ni la propuesta del Estado “plurinacional” era evidente para todos ni todos podían comprender sus implicaciones. Muchos de los que sin ser los candidatos, podían sin embargo, decir algo, optaron por un prudente silencio ante la enormidad del simbolismo indígenas, que alteró las percepciones cotidianas.

De manera general, diríamos que se trataba de saber cual debía ser la forma de organización estatal para responder a las cuatro grandes fracturas históricas que habían hecho crisis desde los años ochenta:

- i. La fractura étnica (indígenas y no indígenas).
- ii. La fractura regional (oriente y occidente).
- iii. La fractura social (ricos y pobres).
- iv. La fractura política (derecha e izquierda).

V. El conflicto de fondo por las “formas”

La AC fue instalada el 6 de agosto del 2006, en la ciudad Sucre departamento de Chuquisaca, en una puesta en escena que buscaba mostrar que el país vivía el comienzo de una nueva era, patentizada por la presencia de miles de indígenas y originarios de todo el país en una ciudad tradicionalmente conservadora y que participaron al día siguiente en un desfile militar con las FFAA.

Los 255 elegidos se distribuyeron entre 16 organizaciones políticas, ninguna de las cuales era propiamente un partido. El MAS tenía la mayoría absoluta de 137 constituyentes (53.7%) mientras que Poder Democrático y Social (PODEMOS), la segunda fuerza con 60 assembleistas un 23.5%. Las tres siguientes fuerzas apenas sumaron 8 cada una. Socialmente predominaron los de clase media inferior, entre ellos una mayoría de dirigentes de alguna organización social y una

presencia minoritaria de clase media profesional. Dada la importancia del componente indígena, una mayoría de cerca del 60% declaró pertenecer a un grupo indígena-originario, la mayor parte quechua, muchos de ellos propuestos directamente por sus comunidades e incorporados directamente en las listas del MAS.¹⁶ Diríamos que esta pertenencia étnica y su relación con los pueblos indígenas y originarios, fue la novedad sociológica y cultural radical de esta AC con respecto a todas las anteriores y va a ser la pauta de funcionamiento de esta última hasta su finalización.

Si tomamos en cuenta el mapa político organizado sobre el eje izquierda-derecha, el MAS estaba situado a la izquierda, con corrientes múltiples, una orientación dominante indigenista y estatista y un fuerte apoyo militante de los grupos sociales indígena originario, que constituyen su base principal, y otros más urbanos, pobres y núcleos de intelectuales de clase media vinculados con las ONG's.

La oposición o bloque no masista, cubría la otra parte del espectro, nucleada alrededor de algunos principios democrático-liberales y en buena parte sensible a la cuestión "indígena", insoslayable, estuvo formada por Unidad Nacional (UN), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y PODEMOS. Esquemáticamente estos ocuparon el centro, centro izquierda y la derecha democrática y derecha liberal, con apoyo en sectores de clase media y empresarial, dependiente en su fuerza de presión de las movilizaciones de las regiones por la autonomía.

Una gran parte de los constituyentes, principalmente del MAS, haría prevalecer los vínculos estrechos con las "organizaciones sociales" de las que se consideraban más "mandatarios" que propiamente "representantes".

Esta relación fue menos evidente en los grupos de la oposición no masista. De todos modos, estos bloques tuvieron conflictos internos atravesados por las líneas mayores de conflicto de la AC.

Una vez constituida una directiva plural, afloraron las líneas de fuerza que entrarían en conflicto, cuyo eje fue el de la definición sobre la forma de Estado. La realización de la AC en Bolivia empezó con una discusión sobre el sentido de su existencia y los poderes de la nueva institu-

¹⁶ No deja de sorprender, sin embargo, que aproximadamente el 70% se haya declarado mestizo (Asociación para la ciudadanía et al. 2007).

ción, que nos remite a los comienzos históricos vinculados con la revolución francesa¹⁷. Como se sabe, en su sentido histórico primario una AC, o sus equivalentes funcionales, crea reglas antes inexistentes y/o fundan un orden político.

En el contexto boliviano ya no se trataba de situaciones fundacionales sino más bien diríamos “refundacionales”, o de recomposición institucional en situaciones de crisis política muy acentuada, en las que las instituciones “normales” como el parlamento han perdido aptitud para llevar adelante las reformas profundas que estas coyunturas exigen, pero que a diferencia de los casos anteriores, se trata de Estados y países que existen y tienen una cierta tradición institucional, pero que han entrado en crisis.¹⁸

El debate acerca del carácter “originario” y “plenipotenciario” tenía una relación directa con el debate de fondo sobre el carácter del Estado, sería tanto más “refundado” cuanto más poder tenga la AC. Así, los que sostenían que la función primaria de la AC era “refundar” el país partían del convencimiento de que esta condición era resultante de un proceso “revolucionario” previo, que era él que habría ocurrido en octubre del 2003, cuando una rebelión popular en La Paz derrocó al gobierno democrático de entonces. La insostenibilidad de esta apreciación hizo que el argumento se desplazara hacia la “revolución” por venir, aquella que la Constituyente debía operar “pacíficamente”, por la vía de una nueva constitución.

Sus partidarios pensaban que por esta razón de base la AC debía ser declarada “originaria”, “gobierno absoluto” (MAS, 2006), “plenipotenciaria” y con poderes “ilimitados”¹⁹ en todo el proceso de su funcionamiento.²⁰ La argumentación era esencialmente política.²¹

¹⁷ Acerca del debate abierto en la Asamblea Constituyente francesa sobre poder constituyente (soberanía extraordinaria) y poder constituido (soberanía ordinaria) vinculados a “momentos fundadores” y a “períodos de crisis” (Rossanvalon, 2000, pp.9-38).

¹⁸ Estas coyunturas de crisis han sido particularmente subrayadas por Pierre Rosanvallon que afirma que la “soberanía instituyente” está vinculada a “momentos fundadores” y a “períodos de crisis” (Rossanvallon, 2000, pp. 19). A su vez Jon Elster señala las “condiciones excepcionales” o “tiempos de crisis” bajo los cuales una asamblea constituyente es convocada (Elster, 2002, pp. 132,178).

¹⁹ Es lo que llamó Marcel Gauchet “refundación ex nihilo”, que hace “tabla rasa con el antiguo orden jurídico”, en el marco de los debates y sus implicaciones en la Asamblea Constituyente francesa (Gauchet 1885, p. 56).

²⁰ El mismo Presidente de las República así entendió a la AC a la que reconociéndole su poder “ilimitado” había reiterado que pondría a disposición su cargo de Presidente de la República.

²¹ Una presentación rápida de los argumentos presentados (Lazarte 2006, pp.19-27).

Por el contrario, los que adhirieron a la concepción de una AC “derivada”, fundaron su argumentación en el origen jurídico de la AC, “derivada” de una ley de convocatoria a su vez fundada en la CPE de 1967 entonces en vigencia. Por lo tanto, con poderes legalmente limitados por el ordenamiento jurídico existente, mientras ella misma no apruebe la NCPE²². Estas dos concepciones tan opuestas expresaban a su vez los grandes conflictos políticos que se harán irreconciliables hasta la finalización de la AC. Con todo, a esta altura el apoyo mayoritario de la población era incuestionable.²³

Sin embargo, este primer conflicto fue en realidad el prolegómeno de otro conflicto que paralizó a la AC durante varios meses, que fue el conflicto por las reglas de decisión. Como se sabe, el MAS no había logrado dos tercios en la Constituyente, como fue su apuesta. Entonces desde el Palacio de Gobierno se definió que la aprobación del nuevo texto constitucional debía ser por mayoría absoluta²⁴. El argumento central fue que no era “democrático” reconocerle a la minoría el derecho al “veto”.

Este razonamiento fue reforzado con el argumento según el cual la AC al ser “originaria” y no estaba sujeta a la ley.²⁵ A su vez las minorías de oposición exigieron el cumplimiento de la ley, tanto por razones de principio como porque de este modo evitaba ser eliminada de las decisiones fundamentales de la Constituyente. Estaba claro que entre esas minorías hubo constituyen-

²² Fue Siéyes, durante el proceso de la revolución francesa, el que marcó con mayor contundencia en su célebre opúsculo *Qu'est-ce que le Tiers état*, particularmente en el Capítulo V, la diferencia entre estas dos concepciones, al afirmar que la “voluntad nacional no tiene más necesidad que de su realidad para ser legal, y que ella es origen de toda legalidad”, y que la “constitución no es el producto del poder constituido, sino del poder constituyente”. Lo que debe entenderse constitucionalmente por esta diferencia (Duhamel, 1992, pp.777-778). Un enfoque más global puede encontrarse en (De Vega 1985). Una presentación más reciente en (Calinas, 2005, pp 91-124). A propósito de la Asamblea Constituyente en Venezuela y el debate asociado sobre el tema de referencia, puede verse en (Brewer-Carias, 1999).

²³ En agosto de 2006 el PNUD presentó los resultados de una encuesta hecha por la empresa “Apoyo Opinión y Mercado” en la cual el 58% expresaba su confianza en la Asamblea Constituyente y un apoyo del 81% en junio del 2006 (PNUD, 2007 pp.172, 174).

²⁴ Esta inclinación a violar la ley cuando obstaculiza los propósitos del gobierno ha sido expresada a veces de manera perifrástica, pero nunca de manera tan contundente por el Presidente de la República al revelar con una franqueza que hay que reconocerle, que cuando algún jurista le observa que lo que hace es ilegal, él responde que “yo le meto por más que sea ilegal”, y que “si es ilegal” les manda a los abogados que hacen la observación, “legalicen ustedes”, que para “eso han estudiado”. El principio en el que se funda esta pauta de comportamiento es el convencimiento de que “por encima de lo jurídico, está lo político”. Ver *La Razón* de 29 de julio de 2008. También *La Prensa* del mismo día ha registrado la declaración, pero menos completa.

²⁵ De todos modos, en buena parte de los Constituyentes del MAS no había la idea de que en general las Constituciones, por ser tales, y no ser simplemente leyes ordinarias, necesitan de mayorías calificadas para asegurar su aceptabilidad y perennidad.

tes que no tenían ningún interés en facilitar el funcionamiento de la AC pero tenían en su favor la defensa de la ley. Así se abrió un conflicto que perturbó la AC poniéndola en situaciones extremadamente difíciles.

Un primer escenario de este conflicto fue la aprobación en “grande” del Reglamento General, sin norma previa y por mayoría absoluta²⁶. El artículo No 1 declaró que la AC es “originaria”, aunque luego dice que no “interfiere en los poderes constituidos”²⁷. Este conflicto emergió a fines de agosto y principios de septiembre, en plenarios borrascosos, de violencia verbal y hasta física, entre la mayoría del MAS y la oposición. La mayoría “masista” de la directiva de la AC rechazaba el “consenso” con el argumento de que era como “juntar el agua con el aceite” y que en ello estaba dispuesta a ir hasta el final, siguiendo la línea gubernamental.

La confrontación desbordó la AC y ganó la calle con huelgas de hambre en todo el país, movilizaciones, paros y “cabildos” multitudinarios y paros de los Comités Cívicos del oriente del país, y que dejaron al gobierno sin muchas salidas aceptables. Este conflicto por las “formas” consumió más de la mitad del tiempo legal de la AC y fue sólo superado una vez que el MAS admitió el mes de febrero de 2007 los “dos tercios” en una redacción ambigua de los artículos en cuestión. Mientras tanto, la Constituyente se había consagrado a aprobar en “detalle”, casi por aclamación -con la abstención de PODEMOS- de los artículos de rutina del reglamento²⁸.

Sin lugar a dudas, este conflicto y la dureza del enfrentamiento no fue un asunto puramente procedimental sino político, que puso en juego el tipo de constitución que debía aprobarse y la fórmula de decisión que se requería para ello. Este fondo se reveló en el conflicto interno de la primera comisión de la AC llamada “Visión de País” y en la “forma” cómo fue aprobado el informe final.

²⁶ La oposición abandonó la plenaria en protesta contra lo que denunció un atropello.

²⁷ Previamente en una Comisión Redactora del reglamento, designada por la plenaria de la Constituyente para redactar el proyecto, se había logrado llegar a acuerdos sobre la mayor parte de los artículos después aprobados por la Constituyente, pero dejando pendiente la fórmula de decisión. Sin embargo, PODEMOS no avaló este primer artículo por no estar de acuerdo con la calificación de “originaria” a la Constituyente. Este esfuerzo de concertación fue abortado desde el Palacio de Gobierno, con el apoyo de los radicales del MAS, lo que a su vez radicalizó a los demás constituyentes “masista”. El principal operador de este acercamiento, fue advertido de que podría ser remitido a tribunal disciplinario si continuaba actuando de manera autónoma. La advertencia fue escuchada debidamente.

²⁸ Era evidente que al gobierno y al MAS les sería muy difícil convencer a la opinión pública y a muchos de sus constituyentes, de que tenía razón contra la Ley. Una encuesta confirmaba que la mayoría del país rechazaría si la nueva constitución si no era aprobada por los dos tercios (PNUD 2007, pp.183). El viraje de última hora dejó un sabor amargo en constituyentes del MAS a los cuales nunca se les explicó razonablemente por qué lo que valió en un momento dejó de valer en otro.

VI. El debate en la Comisión Visión de País

Esta comisión, la primera y la más importante, debía redactar los primeros artículos, definiendo la matriz doctrinaria y normativa de todo el texto constitucional. Lo que pasó en esta comisión arrastró luego a toda la AC, y a sus comisiones, muchas de las cuales habían logrado importantes acuerdos.

Con el fin de que en esta comisión hubiera una mayoría holgada, el MAS que ya tenía mayoría, hizo alianza con Concertación Nacional (CN) Patria Insurgente (esta última expresión aludía a una fracción radical distinta de la facción moderada de CN), a la que le otorgaron la Presidencia, mientras que la Vicepresidencia y la Secretaria fueron del MAS, lo que representó una violación del reglamento que establecía que se lo hiciera tomando en cuenta al bloque de las minorías. Todo este proceder anticipaba el resultado que se buscaba alcanzar independientemente de los debates que pudieran realizarse.

Las tres subcomisiones organizadas también tuvieron mayoría oficialista. El tono general fue dado por una de ellas, que tuvo a su cargo el “Juicio al Estado Colonial, Republicano y Neoliberal”, que concluyó con la sentencia por los “crímenes cometidos”, había que “construir una nueva sociedad con un nuevo Estado”.

La documentación de base de la comisión fueron las 16 exposiciones hechas por cada grupo político durante tres horas en plenarios retransmitidas por el canal estatal de televisión.

En principio se supuso que estas exposiciones debían ser seguidas de debate, que es lo que correspondía a una AC pero por razones de tiempo y el apuro que se tenía de que las comisiones empezaran a trabajar, esta necesidad fue simplemente suspendida, sin que llame la atención. Las exposiciones que duraron 10 días no fueron seguidas con interés por los constituyentes, cada cual encerrado en sus propias convicciones y ocupando las horas de manera distractiva como para probar de que nunca hubo en la AC lo que siempre se supuso que habría que es el espíritu deliberativo en la aprobación del nuevo texto constitucional.

Además de estos textos la comisión recibió los resúmenes de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC) de varias decenas de documentos. Otros llegaron directamente a la comisión en sus Audiencias Públicas, y en los “Encuentros Territoriales”,

estos últimos justificados, lo mismo que las primeras con el argumento de que había que recoger las demandas de la sociedad civil. En los hechos ambos mecanismos sólo sirvieron para reforzar las propuestas centrales del grupo mayoritario, pues las que se movilizaron fueron las “organizaciones sociales”, más que los ciudadanos, promovidas por el MAS y las ONGs, que a su vez elaboraban los textos presentados. Aunque nadie estaba impedido de exponer sus ideas, la atmósfera por el “cambio” era tan abrumadora que disuadía a cualquier disidente a hacerlo.

De este modo, las reuniones parecían del MAS con el MAS, sin contar con que el disidente podía ser objeto de trato no respetuoso. Cuando dichos “Encuentros” tuvieron lugar en Santa Cruz, en la sede la Universidad, los papeles fueron más parejos, o en algún caso invertidos, por la presencia de grupos de oposición tan radicales como los grupos a los cuales se oponían. Este desequilibrio de hecho se confirmó en la igualmente abrumadora documentación a favor del “cambio”, como pudo constarse en los informes de la “Subcomisión de sistematización y contenidos” de la Comisión Visión de País. Para decirlo de alguna manera, los documentos “conservadores” fueron inexistentes, lo mismo que casi inexistentes los que proponían “otro cambio”. Esta preeminencia luego serviría de argumento para sostener que lo que debía hacer la comisión era asumir lo que el “pueblo” le había pedido. En los hechos, los textos presentados por mayoría y minoría fueron simplemente redactados por unos pocos, que no necesitaron referirse a toda esta vasta documentación, que en las discusiones internas de la comisión no tuvieron ninguna gravitación, como si no existiera.

De todos modos, no deja de ser interesante y muy sugerente constatar que, por una parte, de las 145 propuestas que llegaron a la comisión, la mayor parte no correspondía a su área de trabajo. De otra parte, sólo una minoría se refería al país como “plurinacional”, y una minoría menor aún a “refundar” el Estado como “plurinacional”. La mayor parte optó por usar la expresión “multicultural”²⁹, pero también se pudo constatar los que amalgamaban “multicultural” y “plurinacional”. Esto quiere decir que la calificación de “plurinacional” fue más un producto directo de la AC, mejor de una minoría, que a su vez expresaba a otra minoría del país.

Una vez que terminaron los “Encuentros” les llegó el turno a las comisiones de la AC de “recoger” las demandas y elaborar los informes en su área de competencia. La Comisión Visión de

²⁹ Ver (Comisión Visión de País, 2007). Además, pudo cuantificarse que del total de propuestas recibidas, el 26% correspondieron a las “Organizaciones Indígenas, campesinas colonizadores”, y el 18% a las ONGs. Las demás se distribuyeron entre propuestas individuales, diversas instituciones públicas o privadas.

país, según el artículo No 26 del Reglamento, debía definir las “líneas estratégicas” del trabajo de las comisiones y subcomisiones. Para que ello ocurra debía aprobar a tiempo sus propios informes, trabajando a un ritmo mayor que el de las demás Comisiones, lo que explica la impaciencia de varios de los miembros de la mayoría ante la lentitud de los debates iniciales. El trabajo de la comisión se realizó en dos etapas: la primera que fue el debate sobre lo que debían ser los primeros artículos de la nueva Constitución, y la segunda, la aprobación de su informe.

Desde un principio, estaba claro que la comisión reproduciría internamente las fracturas políticas de la Constituyente. Las distintas exposiciones de cada uno de sus miembros reflejaron este hecho y se ordenaron según esta fractura. Cualquier intento “mediador” fracasó porque no hubo espacio para ello. Lo que estaba en discusión eran principios ordenadores y contrapuestos sobre la estructura del Estado. En palabras del representante más importante del MAS en la comisión, lo que estaba en juego era el poder³⁰, que era mucho más que simplemente la estructura del Estado.

En este juego, por el poder “total” no tiene nada de extraño lo que ello representaba en implicación para cada constituyente, particularmente para los que formaron parte de la primera comisión, y el peso de los acontecimientos en esta comisión sobre el curso de la AC.

Los debates en la comisión duraron cerca de dos meses y estuvieron centrados en la definición de la forma del Estado y polarizados alrededor de la propuesta de Estado “plurinacional”, y de la propuesta alternativa, que fue la del Estado de Derecho, para decirlo con una fórmula ya conocida.

Lo que quiso decirse por “plurinacional” no estuvo claro ni siquiera en los que asumieron su defensa. De un lado, por “plurinacional” se quiso decir simplemente “diversidad”, que se refería más a “pluri” que a “nacional”. Plurinacional sería entonces reconocimiento de la diversidad “societal”. Esta fue su connotación primaria que subrayaron algunos constituyentes del MAS menos politizados. A este sentido se asociaba regularmente lo “cultural”, por tanto equivalente a “multicultural”.

Para los más politizados y más ideólogos, lo “plurinacional” o “multinacional” fue en realidad “comunidad de naciones”. Los más radicales llevaron su razonamiento mucho más lejos hasta

³⁰ Ver entre otras fuentes, (Comisión de País. Actas, 2007).

afirmar que era el camino hacia una “Confederación” de naciones originarias, que desbordaban los límites territoriales del país.

También por “plurinacional” se entendió que era una manera de “incluir” a los excluidos; es decir, a los pueblos indígenas. En este sentido, tenía un fuerte acento reivindicativo, pero ello no impedía que se reiterara todo el tiempo que lo “plurinacional” era en realidad “todos” y no sólo los pueblos indígenas.

Finalmente, “plurinacional” expresaba una forma de sentir de que ahora eran el poder en el país; es decir, que se había producido un nuevo equilibrio de fuerzas, que debía reflejarse con la incorporación de las nuevas fuerzas protagónicas (los pueblos indígenas), en el Estado. Aquí el acento era más bien vindicativo y de que era la vía más corta para no volver nunca más a lo que se había sido durante los “500” años de colonialismo.

Estos distintos giros solían presentarse en un mismo discurso, en que se desplazaban los sentidos de unos y a otros o se superponían. Pero ninguno los que adhirieron a esta propuesta “plurinacional” compartían ciertamente la idea moderna de “nación”. Estaba también claro que no se trataba sólo de una nueva denominación del Estado sino que implicaba nuevas relaciones sociales. Había que cambiarlo todo, el país, su constitución y funcionamiento, su lógica interna y sus valores, en un proceso de “descolonización” y “cambios profundos” que reviertan siglos de “colonialismo”. Es decir, la expresión “plurinacional” adquirió un alto valor simbólico-normativo que podía cubrirlo todo. En este sentido, parecía ser la clave que abriría un nuevo mundo. Tampoco estas propuestas “plurinacionalistas” o simplemente “multiculturalistas” asumían el Estado de derecho. En realidad lo despreciaban, entre otras razones porque le atribuían las vejaciones y abusos inferidos a los pueblos indígenas. La siguiente víctima de esta confusión fatal entre el sistema de normas con sus operadores, sería la “República”, pero a esta altura del debate aún se la asumía como una realidad que iba de suyo.

Frente a esta propuesta “plurinacional” se articuló otra, que en todos los casos reconocía el multiculturalismo como realidad y fuente de derechos a favor de los pueblos indígenas. Rechazaba el Estado “plurinacional” por ser excluyente de los que no formaban parte de ninguna de las “naciones” originarias y campesinas y por los altos riesgos de desatar fuerzas centrífugas que pongan en peligro la unidad del país.

Sostenía que el reconocimiento de las distintas formas de organización social de estos pueblos, de sus derechos al autogobierno y al uso de sus lenguas, era posible en los marcos del Estado de derecho, social y democrático, que fuese la base común de un nuevo pacto constitucional entre los bolivianos.

Al cabo de varias semanas de exposiciones para fijar posiciones era ya evidente que se habían formado dos bloques, según se estaba por o contra de lo “plurinacional” y se sugirió que quizá para precisar mejor los puntos de desacuerdo o de proximidad, lo mejor era pasar de las profesiones de fe a la propuesta de dos proyectos de artículos constitucionales, uno por mayoría y otro por minoría, que por otra parte preveía el reglamento general. Esto quería decir que el debate se estaba agotando, lo que explica que se haya aceptado este procedimiento. Los proyectos presentados no fueron dos sino tres. De los tres, dos eran muy parecidos, pero uno correspondía al MAS, mientras que el otro a CN y Patria Insurgente. El tercero fue el presentado por toda la oposición, aunque en los debates y en los medios de comunicación los miembros de la mayoría lo presentaban como de PODEMOS para deslucir el proyecto y provocar escrúpulos en los otros dos constituyentes, que se coaligaron a los tres de PODEMOS para redactar el proyecto presentado.

Todo esto quería decir que había que pasar la etapa del voto y es aquí donde tuvo lugar una operación política que les permitiría aprobar los dos proyectos más próximos como de mayoría y minoría y eliminar el proyecto del bloque de la minoría, que de algún modo expresaba los principios fundamentales de la oposición más fuerte y consistente al MAS en la AC. Con dos informes parecidos suponían que los debates en las plenarios serían más manejables, asegurándose de ese modo que lo que finalmente se aprobaría sería el informe de la mayoría real. Este cálculo suponía que todo el bloque de la minoría asistiría a su ejecución sin reaccionar.

La Comisión tenía 15 miembros titulares, de los cuales 8 pertenecían al MAS, dos a CN y uno a Alianza Social (AS), que sumados hacían 11, que eran los votos con que contaba el bloque de la mayoría. La estrategia de este bloque era aprobar por mayoría y minoría los dos documentos “plurinacionales” y dejar fuera al texto del bloque de la minoría, conformado por 3 de PODEMOS, uno del Movimiento Nacionalista Revolucionario-Frente Revolucionario de Izquierda (MNR-FRI) y otro independiente, es decir, 5.

Para que la operación política tuviera éxito debían darse dos condiciones previas. De una parte, como ha ocurrido efectivamente, aprobar por mayoría simple la propuesta del MAS (6 votos

del MAS), violando el artículo No 70 del reglamento que establecía que las decisiones en las comisiones debían ser adoptadas por mayoría absoluta, (razón por la cual el MAS exigió y obtuvo ser esa mayoría en cada comisión). Y sumar los dos votos restantes del MAS a los otros tres (dos de CN y uno de AS) y hacer cinco con los cuales se fabricó otra minoría.

La otra condición era que al constituyente independiente (que a principios de marzo en una carta leída y aceptada por la plenaria, había renunciado a la cuarta Vicepresidencia de la directiva de la AC, anunciando a la vez su incorporación a la comisión “Visión de país” como titular) se le impidiera votar. El argumento fue que como la comisión no tenía conocimiento oficial de esta incorporación no podía votar, a pesar de que este constituyente había participado en los trabajos y decisiones de la comisión desde ese entonces. Para facilitar que este argumento pudiera ser usado, la comisión, o mejor su directiva, dio largas al asunto a pesar de que el constituyente había demandado en varias ocasiones que se tramite esta oficialización ante la directiva de la AC, a la que por otra parte también había recurrido en otras tantas oportunidades y había recibido la seguridad de que el asunto estaba ya resuelto. El resultado de esta votación precipitada fue de 6 votos por el documento del MAS, 5 por el documento de CN y 4 votos por el documento del bloque de la minoría.

La comunicación de la directiva llegó después de que se votó, es decir, tarde, lo que hace presumir que todo había sido premeditado. Este proceder provocó un escándalo público y tensionó a las comisiones muchas de las cuales habían logrado concertar informes por consenso. El constituyente afectado recurrió a la justicia ordinaria con una demanda de amparo constitucional y pidiendo que esa votación y cualquier otra en la que él no participara fueran declaradas nulas, por violación de los derechos constitucionales y legales de derecho al voto. La directiva demandada asumió su defensa con lo que aceptó la jurisdicción de la justicia ordinaria contra el principio que siempre se había alegado de que la AC estaba por encima de todos los poderes del Estado. La sentencia de la Sala Social y Administrativa de la Corte Superior de Distrito de Chuquisaca concedió el amparo “disponiendo la nulidad de las votaciones” en las que se le impidió votar.

Con ello el conflicto se agravó y nuevamente la Constituyente se polarizó, arrastrando consigo a todas las comisiones, entre ellas a otra comisión clave, que era la de Autonomías. Ante este sacudimiento que podría afectar el informe de comisiones en las plenarias, la directiva de la AC emitió una circular recordando que la aprobación de los informes por mayoría debía ser por mayoría absoluta y que el informe de minoría debía ser de aquella que continuara en votos, con lo que el informe del bloque de la minoría de la comisión podía ser la enviada a la plenaria. Sin embargo, los miembros

del MAS y aliados, se negaron a cumplir tanto con la disposición judicial como con la instructiva de la directiva simplemente con el exabrupto “no nos da la gana”, como declaró uno de ellos, y que el asunto era político y no jurídico. Todo ello ocurría en la segunda mitad de junio, a mes y medio del término legal para la conclusión del plazo legal para aprobar el nuevo texto constitucional.

El fracaso de la comisión de Visión de País en aprobar en debida forma sus informes puso punto final a la relativa calma que se había logrado durante los meses anteriores, y que combinado con otros temas como el de la “Capitalía” y las autonomías, harán imposible por los enfrentamientos sucesivos y con violencia -que muy pocos pudieron imaginar que pudiesen ser posible- la reinstalación normal de las plenarias. Como se sabe, la plenaria nunca volvió a reunirse para tomar conocimiento de los informes de comisión, ni pudo poner en orden a la primera de las comisiones. En el mes de agosto, cuando se aprobó prolongar la vida legal de la AC hasta fin de año, el Congreso Nacional estableció más claramente y por ley la forma cómo debían aprobarse los informes y que era una rectificación del proceder que había impuesto el MAS a la comisión. Esta ley tampoco fue acatada en la aprobación final.

En suma, puede decirse que si hubo debate continuado alguna vez sobre el “plurinacionalismo”, fue en esta comisión. Pero fue un debate más parecido a una discusión en la que primaron la convicción y emoción antes que argumentos consistentes, reemplazados por prejuicios (por ejemplo contra el texto constitucional anterior, del que se desconocía casi todo) y falsificaciones históricas. No hubo pues, un proceso deliberativo, cualidad supuesta con la que muchos defendieron la realización de la AC. Aunque, probablemente fue una de las comisiones donde más se habló a la vez de “interculturalidad”, sus miembros fueron los menos “interculturales”, que supone apertura e intercambio con el otro que el “interlocutor” que es distinto y con el que hay que ponerse de acuerdo. Quizá, más grave aún fue la constatación de que no había una disposición a comprender las razones de la otra parte ni el deseo de hacerlo.³¹ El lugar de la comunicación inexistente fue ocupado por el enfrentamiento verbal, que fue el rasgo saliente del funcionamiento de esta comisión tan importante, como lo fue de gran parte de la constituyente.

³¹ Como ilustración de esta atmósfera de estar juntos sin poder comunicarse, se puede mencionar que cuando se argumentaba que en la demanda por la “autodeterminación indígena”, la expresión “autodeterminación” tenía un sentido en la jurisprudencia de las NN.UU. y en el derecho constitucional como “derecho a la independencia”, la respuesta de los aludidos fue decir que “eso no les importaba”, y que ya era hora de que se rompa con el “neocolonialismo” y la “dependencia”. Según ellos la AC era para “refundar” todo a partir de las tradiciones y que ello quería decir, fundar un “nuevo derecho”, “nueva justicia”, “nueva medicina”, “nuevo país”. Estaba claro que con este razonamiento las posibilidades de “deliberar” con argumentos “rationales” entre iguales, se hacía extremadamente difícil. Sólo quedaba el “argumento” de los votos y la presión desde fuera, que es lo que finalmente se hizo en la AC.

Más bien, dio la impresión de que en ausencia de buenas razones para convencer, se apeló a la repetición de lo mismo, creyendo además en muchos casos que cuanto más fuerte se hablaba y repetía más se tenía razón. Por ello, no debe sorprender como acabó esta comisión, imponiendo un informe aprobado que violaba el reglamento de la AC. Desafiando a la directiva de la AC y que en este aspecto fue una reiteración de lo que había hecho ya en la AC y será continuado con violaciones más graves en la aprobación del texto final, igualmente impuesto.

Conflicto de forma en la AC y conflicto de fondo en la comisión Visión de País, ambos estuvieron estrechamente vinculados con una estrategia consistente en “tener” todo el “poder” y no sólo el gobierno³¹, como fue declarado públicamente y subrayado en la comisión. Esta fue la razón básica por la cual la propuesta de Estado “plurinacional” no era sólo simbólica o de reconocimiento de los derechos de los “pueblos indígenas”, sino la matriz que al reconfigurar todo el sistema institucional y electoral del país conduciría constitucionalmente al control del poder “total”, a diferencia de la Constitución ecuatoriana del 2008 que habiendo consagrado el Estado “plurinacional” (así, en minúscula)³² y sólo en el primer artículo, no ha afectado al texto constitucional, cuyo diseño sigue los parámetros de las Constituciones liberales-democráticas.

La propuesta del MAS en la comisión de Visión de País fue incorporada en la redacción final del proyecto constitucional aprobado en “detalle” fuera de la sede de la AC, en 16 horas de plenaria, sin la oposición y contra ella, en lectura rápida de los 411 artículos, sin debate, sin que los constituyentes presentes hubieran conocido el texto sino en el momento mismo en que fue votado con un subir y bajar las manos repetitivo y automático. Las pocas observaciones fueron sino remitidas a una comisión de concordancia, que ya había modificado y siguió modificando el proyecto constitucional, sin el conocimiento de la AC alegando que se trataba sólo de cuestiones de estilo³³.

³¹ La estrategia política fue claramente señalada por el MAS durante el proceso de elección de los constituyentes en el 2006 y consistía en pasar del control del gobierno al control del poder y por largo tiempo (MAS, 2006, Introducción).

³² No es menos interesante la forma de redacción entre ambos artículos. Además que en la Constitución ecuatoriana lo “plurinacional” está en minúscula, figura después de “intercultural” y es el penúltimo atributo.

³³ Entre otras modificaciones entre el liceo militar en Sucre y Oruro, se alteró la estructura del poder legislativo, que de bicameral se convirtió en unicameral. No hubo ninguna explicación y esta arbitrariedad no fue ni siquiera advertida o no llamó la atención de los asambleístas de la mayoría reunida en Oruro.

Las muchas infracciones al reglamento interno, a la ley de ampliación de la AC -que definía cómo debían aprobarse los informes de mayoría y minoría-, y a la misma Constitución Política en vigencia, hicieron que la NCPE naciera con una herida profunda, de la que hasta ahora no se ha repuesto e indispuso a un buena parte de la población contra ella³⁴.

Para concluir puede decirse que de algún modo este debate en la comisión Visión de País fue acompañado de otro debate más público en los medios de comunicación. Aún antes de que el tema se radicara en la comisión varios medios escritos se habían abierto al debate sobre los temas más cruciales de la AC³⁵. También, lo hicieron de los medios televisivos, más cortos pero que igualmente contribuyeron por lo menos a revelar que la propuesta de “plurinacionalidad” no era meramente una palabra sin consecuencias, sino que planteaba un problema de fondo acerca del fundamento mismo en la organización de las instituciones del Estado y la sociedad. Lo que fue en un principio una llamada de atención acerca de un tema sobre el que nunca antes se había discutido, poco a poco se incorporó en el discurso cotidiano aunque nunca se pudo vencer la complejidad que entrañaba ni fueron debidamente sopesados los efectos sobre la sociedad y sus instituciones, ni aún ahora cuando ya son constatables los problemas delicados que emergen de su implementación contradictoria.

VII. Lo “plurinacional” y “naciones” en la NCPE

La NCPE diseña el nuevo orden político en los doce artículos del Título I. Lo que llama primeramente la atención del artículo No 1, que define al Estado como “plurinacional”, matriz sobre la que se estructura todo el texto, es el alineamiento de los doce atributos del “nuevo” Estado³⁶.

³⁴ Esto pudo evidenciarse en una primera encuesta en la que una mayoría de más del 50% aseguraba que votaría contra ella en el referendo ratificatorio por considerarla ilegal (Mori, 2007). Más tarde, esta percepción varió por la enorme propaganda del gobierno martillando frases escogidas y sueltas que por sí mismas no son motivo de disputa, pero dejando de lado sus componentes estructurales y contextuales. No deja de significativo institucionalmente que la III Cumbre del Poder Judicial haya también calificado de ilegal el proyecto y que por tanto, al no haber “nacido a la vida jurídica del país no puede ser objeto de un referéndum”. (“Correo del Sur”, 17 de enero de 2008).

³⁵ Entre ellos no se puede no mencionar al semanario PULSO que mantuvo en varias ediciones seguidas un debate acerca de este tema durante el mes de mayo del 2007, es decir, haciendo de algún modo eco al trabajo de la comisión Visión de País.

³⁶ El artículo dice a la letra: Bolivia se constituye es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismos político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

La lectura nos conduce al supuesto epistemológico y sociológico del texto que es la amalgama entre Estado y sociedad, cuya diferencia, como se sabe, es uno de los principios de la democracia moderna. Esta indiferenciación entre ambos órdenes de existencia es revelador de una cierta idea de sociedad “comunitarista” que subyace en todo el texto. Sobre la base de esta confusión se despliega la inspiración “etnicista-indigenista” desde el Preámbulo, redactado con acentos mítico-ancestrales, hasta su cierre final. En efecto, este artículo define al Estado como “Plurinacional”.

Este modelo de Estado con base étnica, supone tres saltos de escala. La primera desde la condición cultural de los grupos étnicos al reconocimiento de que son “naciones”, y desde estas a su estatización, que es formar parte de las estructuras del Estado. Cada escala supone formas distintas de organización estatal. La primera, es la que se encontraba en la Constitución anterior, que reconocía el carácter multicultural y plurilingüe del país, del mismo modo que las formas de organización y funcionamiento de las comunidades indígenas. El segundo, es el existente en muchos Estados, entre ellos España -que reconoce la existencia de “nacionalidades” y no de “naciones”- y más recientemente Sudáfrica, que reconoce el carácter de “naciones” a los grupos étnicos, sin que en ninguno de los casos haya dado el paso siguiente de incorporarlos a la estructura del Estado, declarando que este último es “plurinacional” en su fundamento mismo.

Un primer resultado decisivo de estos saltos es la nueva comunidad política “imaginada” en el nuevo texto, que comprende sólo a las 36 “naciones originarias”, cuyas lenguas han sido declaradas oficiales, junto al castellano. Es decir, los excesos etnicistas de la NCPE que según sus partidarios “incluye” a los que siempre fueron “excluidos”, termina excluyendo “constitucionalmente” a aproximadamente un 40% de la población que según el censo de 2001 no se reconoce en ninguna de las “naciones originarias”³⁷. La inclusión entre las modificaciones aprobadas por el Congreso Nacional en octubre del 2008, de “nación boliviana”, como comunidad política de pertenencia tan profundamente arraigada en la población, sólo tiene valor adjetivo que no altera la sustancia que recorre toda la NCPE³⁸.

³⁷ En este sentido, por lo menos, la anterior Constitución Política del Estado era más democrática, más incluyente y no discriminante.

³⁸ Ver, Jorge Lazarte R, “Etnocracia y democracia”, en La Razón de 3 de diciembre de 2008.

En el nuevo texto este salto se refuerza con el reconocimiento a los grupos étnicos del derecho a la “libre o autodeterminación”³⁹ y al “dominio ancestral sobre sus territorios” (Artículo No 2), que recorre toda la redacción constitucional, particularmente cuando se refiere a las autonomías indígenas. Estas últimas pueden ser “radicalizadas” por el “nuevo derecho”, desatando fuerzas centrífugas territoriales en el “nuevo” orden político que se pretende instaurar llevando hasta sus extremos una corriente profunda de la historia del país, que es la de las “republicuetas”⁴⁰. La proliferación de las autonomías indígenas territoriales a su vez han sido concebidas para neutralizar las autonomías regionales, exigidas por el “oriente” y contra las cuales el gobierno del MAS había convocado a votar en el referendo de julio del 2006.

Una consecuencia de alto valor político de la “plurinacionalización” es la eliminación del Estado de derecho, sin el cual no es concebible la democracia moderna⁴¹ y que Bolivia haya dejado de ser una “república”, para ser reemplazada por el “Estado Plurinacional de Bolivia”⁴². Esta primacía “plurinacional” a su vez define el sentido primario de lo que en todo el texto, empezando por el primero, se debe entender por “pluralismo”, que aparece como un valor reivindicado, que no es precisamente lo que se entiende en términos democráticos modernos.⁴³

³⁹ Ambos conceptos los emplean como equivalentes, aunque en la jurisprudencia de Naciones Unidas no lo sea, y por las connotaciones político-territoriales de “autodeterminación” se haya optado por “libredeterminación” en la declaración sobre los Derechos Indígenas de septiembre de 2007. En las negociaciones de octubre de 2008 en el Congreso Nacional fue eliminada la expresión “autodeterminación”.

⁴⁰ “Republicueta” es una expresión que nació en los principios de la fundación de la República, y según el primer periódico oficial editado en el gobierno del Mariscal Sucre “republicueta” quiere decir, República muy pequeña, pueblo o pueblos que se segregan de las leyes”. Ver El Cóndor de Bolivia, 18 de mayo de 1826. Aún sin esperar la aprobación del proyecto constitucional varios grupos indígenas anunciaron que pondrían en ejecución sus autonomías por Decreto, u otros, como los ayllus de Potosí y Chuquisaca, que anunciaron el mes de junio de este año, su decisión de reconstituir la “nación” Qhara Qhara, que compromete además territorio de un tercer departamento, apoyándose en la letra de la mencionada declaración de NN.UU sobre los pueblos indígenas.

⁴¹ La incorporación final y verbal de la expresión “de derecho” fue el resultado de una transacción con uno de los pretendidos aliados con el fin de asegurar los dos tercios en la AC. El texto se refiere a un Estado de “Derecho multinacional”, que como categoría jurídica no existe en el derecho internacional.

⁴² De todos modos, debe decirse que en este caso como en otros hubo un retroceso respecto a la propuesta presentada en la campaña de elección de la AC en la que se proclamaba a Bolivia como “República”. Estos virajes pueden explicarse por la radicalización “ideológica” del MAS en la AC estimulada en buena parte, por “consultores” o “asesores” internacionales militantes más radicales y etnicistas que hicieron romería durante la AC, reforzando a los indigenistas del gobierno que participaron en la redacción del documento de la mayoría del MAS. La incorporación desapercibida y negociada de la palabra “república” en el artículo No 11 de la NCPE contradice, de todos modos, lo que se afirma en el Preámbulo.

⁴³ Quizá tampoco sea un azar que en el mencionado artículo, la “pluralidad” (cultural, como debería entenderse) sea anterior en la redacción al “pluralismo político”.

VIII. Las nuevas instituciones plurinacionales

La clave “étnico-indigenista” del artículo primero organiza todo el sistema institucional del Estado, como puede constarse en varias de las nuevas estructuras esenciales como la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Tribunal Constitucional Plurinacional, o el Órgano Electoral Plurinacional.

A. Asamblea Legislativa Plurinacional

En la Asamblea estarán representadas directamente las “naciones originarias” y además “proporcionalmente”. Es decir, serían siempre mayorías. Por otra parte, según otro artículo parecería que no sería proporcional sino sólo referido a los pueblos indígenas que sean minorías poblacionales. Ya se conocen los resultados de la aplicación de este componente de “cuota” indígena y las dificultades de trazar las circunscripciones especiales, que ha conducido a la Corte Nacional a prescindir de ellas contra lo que manda la NCPE y la ley electoral transitoria.

B. Dos sistemas judiciales

En nombre del “pluralismo jurídico” se divide al “órgano judicial” en dos sistemas, uno ordinario y el otro “indígena-originario” y que a pesar de declararlos de “igual jerarquía” (Artículo No 179) no es menos cierto que las decisiones de la justicia comunitaria deberán ser “acatadas” por “toda” autoridad pública o persona (Artículo No 192), lo que la pondría por encima de la justicia nacional⁴⁴. Este nuevo diseño “plurinacional” contaminará igualmente instituciones tan importantes como el nuevo órgano electoral, pero sobre todo el Tribunal Constitucional, clave como contrapeso contra las tentaciones arbitrarias de cualquier gobierno, o de autoridades públicas poco afectas al respeto de los derechos ciudadanos.

C. El Tribunal Constitucional Plurinacional

Ciertamente, el régimen de derechos es la parte más destacable de toda la NCPE. Pero, como

⁴⁴ La NCPE sólo reconoce a las autoridades indígenas, y no a los indígenas, la facultad de “consulta” respecto a la aplicación de las normas comunitarias a un caso concreto (Artículo No 202). Con respecto al sistema judicial, no dejará de ser fuente de incertidumbre la prescripción inédita de elegir por voto universal a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, con todos los riesgos abiertos a la demagogia y a la politización de los candidatos.

se sabe, los derechos esenciales no tienen sentido sin su garantía de ejercicio y de protección por parte de instituciones jurisdiccionales del Estado. Normalmente esta es la función del Tribunal Constitucional.

De un lado, las nuevas acciones y recursos de defensa del ciudadano, acción de libertad; acción de amparo constitucional, acción de protección de privacidad, acción de inconstitucionalidad, acción de cumplimiento, serán interpuestas ante jueces designados por el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, este Consejo, además de regirse por el principio de participación ciudadana, estará conformado por miembros elegidos por voto universal de una lista de candidatos propuestos por Asamblea “plurinacional”.

Todos estos recursos terminarán en el Tribunal Constitucional Plurinacional, órgano garante de constitucionalidad y de respeto de los derechos ciudadanos. Sin embargo, la NCPE no garantiza un Tribunal Constitucional efectivo e independiente, pues sus miembros sin formación jurídica exigible⁴⁵, serán elegidos con criterios de “plurinacionalidad” (Artículo No 197, I) y por voto universal (Artículo No 198) una vez que hayan sido “precalificados” por la Asamblea Legislativa (Artículo No 182,II). Esta misma Asamblea “plurinacional definirá su composición, organización y funcionamiento (Artículo 197. III).

Ciertamente, el criterio étnico de composición y el mecanismo de elección por voto universal no es el mejor camino para garantizar la imparcialidad de tan alto tribunal. Quizá este es uno de los resultados más inquietantes de la NCPE.

D. Órgano Electoral Plurinacional

A pesar de que el nuevo órgano electoral adquiere la condición de cuarto poder del estado, con el nombre de “Órgano Electoral Plurinacional”, sin embargo sus reglas de constitución y funcionamiento podrían hacerlo más vulnerable que la anterior Corte Electoral.

De los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral al menos dos serán de origen indígena (Artículo No 206, II). El mismo criterio étnico se aplicará en la elección de los vocales departamentales, de ternas prestadas por las Asambleas Legislativas Departamentales o Consejos De-

⁴⁵ Bastará con tener experiencia en derechos humanos (Artículo No 199, I).

partamentales (Artículo No 206,V). Este criterio además es contradictorio con la prescripción de que la calificación a los candidatos al Tribunal Supremo Electoral deber ser por capacidad y méritos (Artículo No 206, IV).

En el fondo de todo este razonamiento, que mezcla instituciones político-representativas con las judiciales, está la confusión que consiste en pensar que las instituciones judiciales deben estar al “servicio del pueblo”, cuando deberían estar más bien al servicio de la Ley.

Esta vulnerabilidad del organismo electoral será reforzada por el “Control social”, que tendrá la facultad constitucional de “apoyar” y “transparentar” las postulaciones a los “cargos públicos” del organismo electoral.

E. El nuevo régimen de derechos humanos y ciudadanos

Un sistema institucional plurinacionalizado, no puede no tener efectos sobre todo el régimen de derechos fundamentales. En efecto, una de las mayores incongruencias es que si bien en la NCPE se constitucionalizan todos los derechos existentes y proclamados en las convenciones o declaraciones internacionales no reconocidos por la Constitución anterior, no es menos cierto que el parámetro plurinacional va a afectar la comprensión y ejercicio de esos derechos.

La NCPE subvierte el orden de los derechos. Los derechos civiles y políticos ya no formarán parte de los derechos fundamentales. Y en su lugar figuran otros derechos inflados como el derecho al servicio postal, que termina siendo más importante “fundamental”, que el derecho a la libre expresión.

Este reconocimiento de nuevos derechos fundamentales no impide la incongruencia de establecer en otro apartado que todos los derechos son de igual jerarquía, con lo que dejaría de ser pertinente que unos derechos sean fundamentales y otros, no. No está por demás, recordar que si ciertos derechos son “fundamentales, es porque, entre otras razones, sirven de fundamento a otros derechos.

Otro de los efectos “plurinacionales” es el que establece nuevas desigualdades de derecho, antes inexistentes. Para que sea posible la representación indígena directa en la Asamblea Plurinacional, la NCPE establece dos tipos de circunscripciones electorales: las indígenas y las no

indígenas. De ello puede inferirse que los miembros de las “naciones originarias” tendrán dos votos: uno en “circunscripción indígena” y desde cualquier lugar del país para elegir directamente a sus representantes en la Asamblea Legislativa; y otro, para elegir por voto universal a los representantes de la circunscripción de la que formen parte. Los otros ciudadanos sólo tendrán un voto. Para evitar esta crítica, la ley transitoria del régimen electoral ha previsto que todos tengan un solo voto, pero los indígenas votarán de manera separada a los no indígenas, con lo que se acentúa la diferencia étnica y recuerda el principio racista por el cual se decía en EE.UU “iguales pero separados”.

De todos modos, la NCPE sólo reconoce a los “pueblos indígenas” derechos colectivos de representación en el Estado, que no se reconoce a ningún otro grupo. Es decir, desigualdad tanto en la representación como en la participación. Las desigualdades “reales” serán replicadas por las desigualdades de “derecho”, en contradicción con el mismo proyecto que “prohíbe y sanciona” toda forma de “discriminación” por “cultura” y “nacionalidad”.

Igualmente los derechos ciudadanos podrán ser afectados en la aplicación del “control social” y lo que se llama “Acción Popular”, que puede ser activado contra otra persona por simple “amenaza” de violación de derechos e intereses colectivos y ante Juez designado por el Consejo de la Magistratura.

La creación de una nueva figura delictiva por la cual será considerada “traición a la patria” los que atenten contra la “unidad” del país (Artículo No 124, I-3), tendrá el mismo efecto si se piensa que por su vaguedad esta redacción podrá usarse contra cualquiera y servir para todos los fines.

Las otras consecuencias del Estado plurinacional tienen que ver con las cosmovisiones indígenas en los rituales del poder, con la economía “social-comunitaria”, con la interpretación plurinacional a la que estará obligado el Tribunal Constitucional en sus fallos y a la banalización de la AC, ya declarada “originaria y plenipotenciaria”, cuya convocatoria será más flexible que para la reforma parcial.

F. Las autonomías

Este marco “plurinacional” que trazamos en sus componentes más importantes no podía no tener consecuencias con lo que fue un tema de conflicto abierto en el país y más visible, que es el régimen de autonomías. El sesgo étnico-indigenista del proyecto de Oruro colisionaba con la

demanda autonómica de los departamentos de la “media luna”, abriendo un escenario de conflicto político territorial, tanto más complejo que condensaba a las otras fracturas históricas.

Mientras que en el proyecto constitucional “plurinacional” las autonomías se organizaban alrededor de las autonomías indígenas, subalternizando a las autonomías departamentales, los estatutos autonómicos -a pesar de sus diferencias importantes entre si- ponen a las autonomías departamentales en el eje del nuevo régimen autonómico y de las que formarían parte adicionalmente las autonomías indígenas. Esta distancia cualitativa y no meramente cuantitativa de competencias, estuvo en el ojo de la tormenta en la crisis en el país⁴⁶ y lo estará aún a pesar de las reformas significativas aprobadas por el Congreso Nacional -que asumió funciones constituyentes estando en vigencia la AC- e incorporadas a la NCPE el mes de octubre el pasado año. El núcleo del problema seguirá siendo el de las relaciones entre autonomía territoriales indígenas y las autonomías departamentales.

IX. El escenario de conflictos postconstituyente

Por ello, se explica que apenas aprobado, el proyecto de Oruro hubiera sido respondido desde los departamentos de la “media luna” por proyectos autonómicos inspirados en visiones distintas de país y de poder y que ordenan de manera contrapuesta las distintas autonomías. A partir, de este momento se abrió otra fase del conflicto que hizo temer que el país se hundiría en el caos y la violencia generalizada.

Estos proyectos de estatutos autonómicos fueron aprobados con mayorías calificadas en sendos procesos de referendo, que también tuvieron problemas de legalidad.⁴⁷ De todos estos proyectos de estatutos el más radical es el de Santa Cruz, con un modelo de descentralización político muy avanzado, casi federalista, que el gobierno había denunciado por “separatista”.

⁴⁶ En el proyecto esta distancia podía constatarse en la diferencia entre la autonomía indígena equivalente a “libre determinación” (art. 2) y a “autodeterminación”(art. 290) y las otras autonomías que carecen de estos atributos. Las reformas incorporadas en octubre del 2008 recompusieron todo el capítulo de autonomías. Las competencias de las autonomías departamentales son mayores y están mejor formuladas, pero sin reducir significativamente su complejidad en niveles de gobierno y el riesgo de fragmentación territorial.

⁴⁷ Fueron convocados por el Prefecto de departamento, cuando debía serlo por el Congreso Nacional, a falta de gobiernos departamentales, como dice la ley general sobre referendos. La Corte Nacional Electoral desconoció las convocatorias, ocasionado una ruptura con los organismos departamentales, bajo cuya jurisdicción se realizaron los referendos.

La falta de un Tribunal Constitucional⁴⁸ reforzó el escenario de una “guerra de posiciones” de unos contra otros.

Los intentos de “diálogo” entre enero y febrero del 2008 terminaron con un cerco al Congreso Nacional por parte de grupos sociales movilizados por el gobierno, poniendo fin a la “comisión de consenso”.

El referendo revocatorio de agosto del 2008, fuertemente cuestionado en su legalidad y con un Padrón Electoral contaminado, produjo un resultado dudoso en su porcentaje pero que le sirvió al gobierno para convencerse y convencer a la comunidad internacional de que había ganado con el voto de dos tercios de los votantes. Aunque los Prefectos del oriente también fueron ratificados en sus regiones, habían perdido en el país. Seguían existiendo pero a la defensiva.

Este referendo agravó el enfrentamiento que culminó en la violencia sangrienta de Pando, calificada de “masacre”. Las imágenes conmocionaron a una población no habituada a ello, e internacionalizaron el conflicto movilizándolo fuertemente a la comunidad internacional, que por fin decidió pensar en iniciar un proceso de acuerdos.

Con “olor a pólvora” en el entorno, una parte de la oposición en octubre del 2008, facilitó el “acuerdo” político congresal, que fue recibido con alivio por esa comunidad internacional y por el país mismo ante el profundo temor de mayor violencia. Los acuerdos fueron trabajados sin consultar a sus propios constituyentes, varios de ellos cooptados por el poder. La AC después de haber sido exaltada terminó humillada.

Estos acuerdos políticos modificaron más de una centena de artículos del proyecto de Oruro, los corrigieron en muchas de sus incongruencias y sus excesos, lo hicieron más defendible pero sin alterar su identidad plurinacional profunda⁴⁹.

⁴⁸ Los miembros del Tribunal Constitucional fueron obligados a renunciar por un juicio de responsabilidades demandado por el gobierno el mes de agosto del 2007 al Congreso Nacional contra una sentencia que contrariaba un decreto gubernamental. La razón de fondo habría sido más bien el temor fundado del MAS de que se pudiera recurrir al Tribunal Constitucional contra el proyecto constitucional de Oruro, una vez que este mismo Tribunal había declarado tiempo antes y conforme a la Constitución Política, que tiene facultades para pronunciarse sobre demandas que pudieran hacerse por incumplimiento normativo-constitucional en la aprobación del texto constitucional.

⁴⁹ Al respecto de las modificaciones y su significación, pueden leerse en los nueve artículos que publicamos en La Razón entre diciembre del 2008 y enero del 2009, complementarios de otros tantos publicados en la misma fuente a principios de año.

Finalmente, el 25 de enero del 2009, se llevó a cabo el referendo en el que el gobierno obtuvo una votación muy inferior a la que esperaba, con una oposición nacional de cerca del 40%, con la oposición del todo el oriente donde ganó con más contundencia el NO, y el voto negativo de la mayor parte de las capitales de departamento.

X. Conclusiones

- a. A lo largo de este documento vimos cómo una de las grandes fracturas históricas del país y no resueltas hasta el presente, que es lo que se ha llamado en el pasado la “cuestión indígena” en un país mayoritariamente indígena” adquirió diversos significados en el tiempo, particularmente en las últimas tres décadas, hasta culminar en el Estado Plurinacional, cuya definición fue la tarea más importante de la AC. a la que se había encomendado “refundar” Bolivia.
- b. Vimos igualmente los debates muy complicados y no deliberativos⁵⁰ que se produjeron en la AC, particularmente en la comisión Visión de País; y los obstáculos de orden ideológico-epistemológico, culturales y políticos que impidieron que esta fractura histórica encuentre un marco constitucional pactado para resolverla de manera apropiada, y que a falta de ello, la AC terminó dividida, dividiendo a su vez al país.
- c. Señalamos, que el problema no fue tanto el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indígenas ni la aceptación de la condición de que Bolivia es un país multicultural -aspectos medulares respecto de los cuales hubo consenso en la AC- sino la traslación de esta condición societal a las estructuras del Estado, que debía “reflejarlas” como Estado Plurinacional”.
- d. Y que definir el Estado como “plurinacional” no tenía sólo un valor simbólico, sino que constituía para el caso boliviano una matriz que se extendió a todo el texto constitucional, plurinacionalizando sus instituciones más importantes, con efectos restrictivos sobre todo el sistema de derechos fundamentales y ciudadanos, y sobre todo de sus garantías, en la NCPE. En este sentido, las ambigüedades existentes en los altos círculos académicos, fue-

⁵⁰ Si pensáramos en términos de Elster, que se refiere al “marco deliberativo” en las asambleas constituyentes, diríamos que en la que tuvo lugar en Bolivia, la razón dialogante fue vencida por la ideologización, las pasiones y los intereses (Elster 2001, pp.139)

ron resueltas por el peor lado, hasta poner en cuestión los principios liberales y democráticos de los partidarios de las diferentes versiones “diferencialistas” y multiculturalistas.

- e. Pero, que además en el nuevo texto constitucional, Estado Plurinacional no sólo quiere decir una nueva estructura de poder con base étnica, sino que implica una estrategia orientada al control durable de ese poder, y que como tal interfirió decididamente inactivando la posibilidad y necesidad de llegar a acuerdos concertados en la AC. Esta nueva estructura del poder está inspirada en el propósito declarado de terminar con el empate “catastrófico” instalando un nuevo “bloque de poder”, o una nueva hegemonía, que en términos constitucionales tendría su núcleo en las “naciones originaras”, pero que en términos prácticos podría ser la consolidación de una nueva élite de poder actualmente en el gobierno del país, y que piensa cada vez más en términos de poder⁵¹.
- f. En suma, el Estado Plurinacional, así como ha sido incorporado en la NCPE, implica una visión regresiva de sociedad y Estado; una idea de democracia “consensual” y “comunitaria”, que no es la generalmente aceptada, y que asfixia los componentes “liberales” existentes en la NCPE; una apuesta a la integración estatal de los que siempre fueron excluidos, pero produciendo nuevos excluidos. Por todo ello, no debe sorprender que un texto constitucional construido sobre esa matriz divida al país, como puede constatarse cotidianamente y no sólo en los resultados del referendo de enero. A todo ello, debe sumarse las complicaciones y efectos perversos en la aplicación de un texto constitucional con graves defectos de consistencia.
- g. En perspectiva, parece estar claro que la fórmula de Estado Plurinacional triunfó, con todos sus riesgos evidentes, porque en más de dos décadas de democracia se fracasó en el propósito de conformar un país más integrado, con menos desigualdades sociales, que paradójicamente en democracia crecieron en todo el período. Cómo se pudo evidenciar, la propuesta de Estado Plurinacional fue tardía, y todo un proceso previo lo hizo posible, como hizo posible la victoria de Evo Morales en diciembre del 2005. De todos modos, cabe preguntarse si este modelo de Estado “plurinacional” es el único posible o el más apropiado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En lo que pare-

⁵¹ A propósito debe recordarse lo que en varias ocasiones reiteró el Presidente de la República, que ahora es Presidente del Estado, asegurando no han llegado al Palacio de gobierno como “inquilinos” sino como propietarios para quedarse “toda la vida”.

ce ser único el proceso boliviano es en haber conducido hasta sus extremos las implicaciones institucionales de lo que en principio sólo fue planteado como el “multiculturalismo y la “política del reconocimiento”⁵². Este llega a sus extremos e hizo decir a sus defensores que en realidad se estaba en el comienzo de un “nuevo constitucionalismo” del que Bolivia sería el primer experimento.

⁵² Es el título de un ensayo que tuvo resonancia internacional y publicado a principios de los años noventa. (Taylor 1993).

XI. Bibliografía

Albó, Xavier et al, (1989): Para comprender las culturas rurales en Bolivia, Ministerio de Educación y Cultura, CIPCA, UNICEF, La Paz.

Albó, Xavier y Franz X. Barrios, (2006): Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías, Documento de Trabajo, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, PNUD, La Paz.

Asociación para la Ciudadanía, ACLO-Centro Gregoria Apaza, (2007): CIPCA-Fundación Tierra, La Paz, 2007, Apostamos por Bolivia, Cuaderno 10.

Apostamos por Bolivia, (2007): Cuaderno 10, Asociación para la Ciudadanía, ACLO-Centro Gregoria Apaza, CIPCA-Fundación Tierra, La Paz.

Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias, Colombia, Ecuador y Venezuela, FES-ILDIS, Plural, Debate Político, No. 14, La Paz, 2005.

Banco Mundial, (2007): Hacia un nuevo contrato social, Opciones para la Asamblea Constituyente, La Paz, 2007.

Brewer-Carias, Allan R. (1999): Poder Constituyente originario y Asamblea Constituyente, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Calinas, Andreas, (2005): Soberanía popular, democracia y el poder constituyente, en Política y gobierno, vol.XII, Núm.1, septiembre de 2005, pp. 91-124.

CIPCA (1991): Por una Bolivia diferente, Aportes para un proyecto histórico popular, CIPCA, La Paz, 1991.

Comisión de País (2007): Informe de la Subcomisión de sistematización. Visión de país desde la sociedad civil.

Comisión de País. Acta del 20 de junio de 2007.

Dalence, José M. Bosquejo Estadístico de Bolivia, Editorial Universitaria, La Paz.

Demelas, Marie-Daniéle, (1980): *Nationalisme sans nation? La bolivie aux XIX-XX siècles*, CNRS, Paris.

De Vega, Pedro, (1985): *La reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid.

Duhamel, Oliver-Mény, Yves: *Dictionnaire constitutionnel*, PUF. Paris.

Duhamel, Oliver-Mény, Yves “Pouvoir Constituant”, en *Dictionnaire constitutionnel*, PUF. Paris.

Elster, Jon, *Ulises desatado*, (2002): *Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Gedisa, Barcelona.

Elster, Jon, (1989): *Ulises y las sirenas*, FCE, México.

Elster, Jon, (2001): *La deliberación y los procesos de creación constitucional*, en Elster, Jon (compilador), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Editorial, Barcelona, pp. 139.

Fioravanti, Mauricio, (2001): *Constitución, De la antigüedad a nuestros días*, Editorial Trotta, Madrid.

Gauchet, Marcel, (1995): *La Révolution des pouvoirs, La souveranté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Gallimard, Paris.

Hall, Stuart, (2008): *Identités et cultures politiques des cultural studies*, Editions Ámsterdam, Paris.

Kymlicka, Will, (2001): *La citoyenneté multiculturelle, Une théorie libérale du droit des minorité*, Ed. La Découverte, Paris.

Kymlicka, Will, (2003): La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía, Paidós, Barcelona.

Kymlicka, Will, (2004): La justice et la sécurité dans la prise en compte du nationalisme minoritaire”, in Alain Dieckhoff, La constellation des appartenances, Nationalisme, libéralisme et pluralisme, Presses de Sciences Po, París.

Kalivas, Andreas, (2005): Soberanía popular, democracia y el poder constituyente, en Política y gobierno, vol. XII, Núm.1, septiembre de 2005.

Lazarte R. (2006): Asamblea Constituyente: “originaria” o “derivada”?, en Constituyente en marcha, ¿Vamos por buen camino?, FBDM, No. 13, La Paz, octubre, 2006 pp. 19-27.

MAS, (2006): Refundar Bolivia. La Paz.

MAS, (2006): Proyecto de Reglamento General de la Constituyente.

Mateucci, Nicola, (1998): Organización del poder y libertad, Historia del constitucionalismo moderno, Trotta.

Mori: Informe Especial de coyuntura política, La Paz, 18 diciembre 2007.

Novoa, Armando, (2008): El proyecto de Constitución en Bolivia, la irrupción del constitucionalismo indígena en la región andina, Internacional IDEA, Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana, Plural editores.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, (2004): La libertad cultural en el mundo diverso de hoy.

PNUD - IDEA. Encuestas para el Desarrollo Humano, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, La Paz.

PNUD- IDEA. La Paz, (2007): Encuestas para el Desarrollo Humano, Una publicación del Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia.

PNUD - IDEA La Paz, (2007): Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano, El estado del Estado en Bolivia.

Rosanvallon, Pierre, (2000): La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France, Gallimard, Paris.

Sartori, Giovanni, (2001): La sociedad multiétnica, Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Taurus, Madrid, 2001.

Siéyes, Qu`est-ce que le Tiers état. /gallica.bnf.fr

Smouts, Marie-Claude, (2007): La situation postcolonial, FNSP, Paris, 2007.

Taylor, Charles, (1993): El multiculturalismo y “la política de reconocimiento”, FCE, México.

T'inkasos. Revista boliviana de ciencias sociales, No. 14 de junio de 2003, La Paz.

Urquidi, Arturo, (1970): Las comunidades indígenas de Bolivia, Amigos del Libro, Cochabamba, p. 147.

CAPÍTULO VII

El Órgano Judicial en la Nueva Constitución

Eduardo Rodríguez Veltzé

El Órgano Judicial en la Nueva Constitución

Eduardo Rodríguez Veltzé¹

Resumen²

La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) promulgada en febrero de 2009, marca un profundo cambio en las estructuras jurídico constitucionales que rigieron el país desde la aprobación de la Constitución de 1967, la que fue objeto de varias enmiendas parciales durante los últimos años de vigencia democrática. Este documento, sintetiza el contenido de los principales cambios producidos y luego se enfoca en algunos aspectos puntuales del cambio en el ámbito del sistema judicial, como el principio del pluralismo jurídico; el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena originaria campesina; la justicia de paz; el derecho administrativo y la responsabilidad del Estado; la inseguridad y las reformas penales; el Consejo de la Magistratura; la gestión y política judicial; el Tribunal Constitucional y la interpretación constitucional. Se incorporan algunas reflexiones sobre el desafío para comprender y aplicar este nuevo escenario institucional.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Órgano Judicial, Reforma Constitucional, Tribunal Constitucional Plurinacional.

I. La reforma constitucional

El primer artículo de la NCPE caracteriza la naturaleza del nuevo Estado y define los fundamentos o principios que lo rigen. El ingrediente del “pluralismo jurídico”, como base conceptual para el desarrollo del nuevo sistema jurídico tienen relación, con la calidad “plurinacional” del nuevo Estado, conformado por las naciones y pueblos originario campesinos y las comunidades interculturales y con el expreso reconocimiento de la forma “comunitaria” con la que estas naciones y pueblos pueden elegir o designar a sus autoridades, además de ejercer otros derechos reconocidos en la NCPE. Concurren en la estructura y organización del poder públi-

¹ Abogado (UMSS, Cochabamba), Maestría en Administración Pública (Harvard, Kennedy SG. EEUU). Trabajó como abogado en el ámbito privado y en la Administración Pública; en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Contraloría General de la República. Representante en Bolivia de ILANUD y docente universitario. En 1999, el Congreso de la República lo designó como Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en 2004 fue elegido como su Presidente y en Junio de 2005, como emergencia de sucesivas renunciaciones el Congreso lo designó como Presidente de la República. En esta capacidad convocó a elecciones generales en diciembre de 2005 y transmitió el mando en enero de 2006. A su retorno a la Corte Suprema, presentó renuncia a la función judicial.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

co los órganos (antes denominados Poderes) Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incorporándose el Electoral y preservándose los atributos de independencia, separación, coordinación y cooperación así como las funciones de Control, Defensa de la Sociedad y la Defensa del Estado, sin que ninguna de sus funciones pueda ser reunida en un solo órgano, ni delegables entre sí.

El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional han sido regulados por la NCPE en un solo título con seis capítulos que comprenden las disposiciones generales; la Jurisdicción Ordinaria; el Tribunal Supremo de Justicia; la Jurisdicción Agro Ambiental; la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina; el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Una composición relativamente similar a la prevista en la anterior Constitución, aunque con algunas innovaciones vinculadas al concepto del pluralismo jurídico, la interculturalidad, la participación ciudadana y a las modalidades de elección de las autoridades de los principales tribunales.

La NCPE define que la función judicial es única, pero prevé también la coexistencia de la jurisdicción Ordinaria a cargo de los Tribunales previstos en la norma, con la jurisdicción Originaria Campesina a cargo de sus propias autoridades, gozando ambas jurisdicciones, de igual jerarquía. Esta última conoce los asuntos propios de la comunidad y en el ámbito territorial de cada pueblo o nación. La NCPE libra a una ley secundaria de “Deslinde Jurisdiccional” la definición del ámbito material y de los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria con otras. Reconoce al Tribunal Constitucional Plurinacional la atribución de conocer las consultas de las autoridades indígenas originarias campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto y de resolver los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria con las jurisdicciones agraria y agroambiental. El Tribunal Constitucional tendrá, además, una composición “Plurinacional” con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

Se trata de un ordenamiento que jerarquiza los espacios de justicia indígena originario campesina, que tiene múltiples orígenes y son preexistentes, en muchos casos, a la propia República y los incorpora a un régimen de función única y sometida a la preeminencia constitucional del nuevo Estado, en una visión singular y práctica del novedoso “pluralismo jurídico”, basamento constitucional del Estado.

La elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional y de los miembros del Consejo de la Magistratura

está sujeta una modalidad de sufragio universal precedida de una preselección de postulantes votada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El proceso está a cargo del Órgano Electoral que tendrá la responsabilidad de difundir los méritos de los candidatos, quienes no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas bajo sanción de inhabilitación. El período de mandato ha sido reducido de diez a seis años, con el agregado de que tampoco pueden ser reelegidos.

Los vocales de los Tribunales departamentales son elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia previa preselección del Consejo de la Magistratura. Los jueces de partido y de instrucción son elegidos por el mismo Consejo mediante concurso de méritos y exámenes de competencia.

Se prevé que la conformación del Órgano Judicial comenzará después de que la Asamblea Legislativa Plurinacional, una vez electa en Diciembre de 2009, dentro del plazo máximo de un año, apruebe la Ley del Órgano Judicial que deberá definir, entre otros temas sustantivos, el número de integrantes de los Tribunales y el Consejo que no está señalado en la NCPE cuyas disposiciones transitorias prevén, además, la revisión del Escalafón Judicial o registro del Sistema de Carrera Judicial vigente.

La NCPE reduce notablemente la representatividad del Tribunal Supremo de Justicia, (antes Corte Suprema de Justicia) éste ya no ostenta la representación del Órgano Judicial, su Presidente ya no preside ni integra el Consejo de la Judicatura, ni participa en la sucesión constitucional a la Presidencia del Estado en caso de fallecimiento o renuncia de los titulares de los otros órganos, como establecía la Constitución anterior. En el ámbito de sus competencias, se han eliminado sus atribuciones como máximo tribunal de la jurisdicción Contenciosa y Contencioso Administrativa, las que han sido parcialmente asignadas al Tribunal Agroambiental, (antes Tribunal Agrario Nacional) que tiene las facultades para conocer causas y recursos referidos básicamente a los asuntos de tierras y recursos naturales. Tampoco ha incorporado referencia alguna a los Juzgados de Paz u otras jurisdicciones que, se entiende, podrán ser creadas y reguladas por ley secundaria.

El Tribunal Constitucional Plurinacional (antes Tribunal Constitucional) preserva su condición de garante, contralor e intérprete de la Constitución. En esta última atribución, la NCPE ha eliminado la capacidad de interpretación “auténtica” por el Órgano Legislativo y define

como criterios de interpretación: la voluntad del constituyente y el tenor literal del texto constitucional.

Sus decisiones son vinculantes, obligatorias y no admiten recurso ulterior. Además de las facultades de conocer las acciones de constitucionalidad, se agregan otras referidas a la competencia para resolver los conflictos de competencias entre el gobierno Plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre estas, y la revisión de las acciones de Libertad (antes Habeas Corpus), de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad (antes Habeas Data), Popular y de Cumplimiento.

El Consejo de la Magistratura (antes Consejo de la Judicatura) mantiene sus atribuciones de orden disciplinario y administrativo. En su nueva conformación prescinde de la participación de magistrados e introduce el principio de “participación ciudadana”, en el ejercicio de sus funciones.

II. Pluralismo Jurídico, del principio a la práctica

El artículo 1º de la NCPE sostiene que “Bolivia se constituye como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Define además que “se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Son dos los aspectos esenciales para la comprensión del nuevo orden jurídico constitucional: surge un nuevo “*Derecho Plurinacional Comunitario*”, que caracteriza al Estado y que tiene como fundamento correspondiente el “*pluralismo jurídico*”.

La concepción clásica del pluralismo lo define la concurrencia o coexistencia de más de un sistema jurídico, o conjunto de “derechos”, en determinado campo social, en este caso, en el nuevo Estado plurinacional de derecho comunitario.

La idea del pluralismo jurídico no ha merecido mayor desarrollo teórico en el país y su discusión y desarrollo académico es relativamente reciente, aún en la región. Hay quienes consideran que el positivismo o centralismo jurídico dominante en la academia y en la práctica jurídica contribuyó al aislamiento del derecho frente a la realidad social y sus incesantes cambios, pese a que las teorías del realismo jurídico o la jurisprudencia aplicada procuraron atenuar este dis-

tanciamiento. Pluralistas como Griffiths³ (2007:150) sostienen que el centralismo generó una inhabilidad crónica para advertir y comprender la realidad jurídica del Estado moderno.

La coexistencia de diversos sistemas jurídicos es un fenómeno tan antiguo como la sociedad misma, pues esta concurrencia de “derechos” tiene relación con la existencia de un sistema establecido con anterioridad a la presencia de otro, vía colonización o modernización, muchas veces extraño o diferente al preexistente, generando nuevas culturas jurídicas dominantes, como la del “monismo” jurídico, por la que se concibe que el único “derecho” es aquel que surge del propio Estado y no reconoce otros sistemas, aunque con el tiempo puede admitir o tolerar ciertas prácticas o normas.

Es interesante, por ejemplo, advertir que al inicio de la Colonia española, en 1530, el Emperador español Carlos V, dispuso que los gobernadores y jueces designados para atender a los “indios”, estaban obligados a guardar “sus buenos usos, y costumbres en lo que no fuere contra nuestra Sagrada Religión” (Recopilación de las Leyes de Indias. 5, 2 , 22).

Una de las principales reformas al texto de la Constitución Boliviana de 1967, producida en 1994, (art. 171 III) comprendió el explícito reconocimiento del ejercicio de funciones de administración de justicia a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas, como “solución alternativa de conflictos”, conforme a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las Leyes, remitiendo a ley secundaria la “compatibilización” de estas funciones con las atribuciones de otros Poderes del Estado. Este mandato constitucional de armonización no se cumplió, pese a que ya en 1998 el Ministerio de Justicia había preparado un anteproyecto.

En todo caso, el Código de Procedimiento Penal promulgado en mayo de 1999, incorporó los efectos de la “justicia comunitaria” (arts. 28 y 53) al disponer la extinción de la acción penal cuando el delito o falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hubiesen resuelto las diferencias según su Derecho Consuetudinario Indígena, sin contravenir los derechos fundamentales y garantías previstas en la Constitución.

³ ENGLE, Sally, GRIFFITHS, John, TAMANAHA, Brian, (2007): Pluralismo Jurídico. Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes, Colombia.

El reconocimiento de esta diversidad se fue forjando tanto por los procesos políticos internos, cuanto por legislación internacional que, adoptada y ratificada por Bolivia, orientó un reconocimiento expreso a un espectro mayor de derechos, particularmente en favor de sectores tradicionalmente excluidos o menos favorecidos. Se destacan el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado y reconocido por la República de Bolivia en 1991 que, en términos generales, establece la responsabilidad de los gobiernos de respetar los derechos de los pueblos originarios para asegurar sus derechos y oportunidades, respetando su identidad social, cultural, costumbres y tradiciones, incorporando medidas como las consultas apropiadas cada vez que se prevean medidas que pudiesen afectarles. Más reciente es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también aprobado por Bolivia en 2007 y cuyas principales disposiciones han sido incorporadas al texto de la NCPE. Esta Declaración reconoce los derechos colectivos inherentes a su capacidad de autogobierno y libre determinación lo que importa la preservación de sus estructuras institucionales, costumbres, tradiciones, prácticas y sistemas jurídicos.

Ambos instrumentos, consignan previsiones orientadas a armonizar y compatibilizar el reconocimiento de estos derechos con la legislación interna de cada país y de manera explícita con el marco normativo internacional de derechos humanos, particularmente con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Esta es la aproximación que tanto la Corte Suprema de Justicia como el Tribunal Constitucional abordaron a tiempo de conocer causas en las que se invocaron derechos aparentemente contrapuestos, pero que en su resolución exigieron un razonamiento e interpretación equilibrada. Son ilustrativos, para ambos tribunales, la Sentencia que resolvió la Causa Contencioso Administrativa interpuesta por el representante de los Pueblos Nativos Guarayos contra el Fiscal General (Corte Suprema, SP-1-057-2000) y la Sentencia que resolvió el amparo constitucional planteado por algunos comunarios de la localidad de San Juan del Rosario contra su propia comunidad (Tribunal constitucional SC-0295/2003-R).

Las nuevas corrientes del “pluralismo jurídico” no sólo se concentran en el debate sobre la vigencia de un solo derecho y los problemas del colonialismo, sino sobre aquéllos que surgen de otros fenómenos nuevos o adicionales como las transformaciones políticas, o la globalización, que también generan nuevas formas de producción normativa y jurídica. Rechazan la suposición de que el único derecho es aquel que surge del Estado y reivindican la capacidad de otras

fuentes de producción normativa en la misma sociedad. El nuevo pluralismo, a diferencia del “clásico”, según L. Ariza y D. Bonilla⁴ (2007: 55), no concibe los distintos ordenamientos jurídicos como entidades separadas que pueden llegar a tocarse en algunos puntos de influencia, buscando mantener su identidad propia, por el contrario, sostiene que existen relaciones de intersección, mezcla e interrelación entre los distintos sistemas jurídicos presentes en un espacio social determinado, entonces, ..” *se trata de que los diversos sistemas se mezclan, no están cerrados, ni son independientes ni aislados y, por el contrario, la comunicación y la constitución mutua de estos ordenamientos configuran su contexto, de modo que su paradigma ya no es la costumbre o el derecho consuetudinario, sino que su principal manifestación es el estándar*”.

El fundamento de este estándar o común denominador de los sistemas no puede ser otro que el marco universal de los derechos humanos, consagrado en los tratados y convenios internacionales. En ésta línea de razonamiento es destacable la incorporación del art. 13 IV de la NCPE que dispone que “Los derechos y deberes consagrados en esta constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”.

El debate sobre las virtudes o defectos del “pluralismo jurídico” en Bolivia recién comienza y será prolongado, pues no será sencillo transformar una cultura social, cultural, política y jurídica fundada en el tradicional centralismo o monismo jurídico. No es simple admitir que el “derecho” puede tener definiciones tan distintas a las que surgen del constitucionalismo liberal en el Estado. Tampoco resultará sencillo preservar la pluralidad de los otros sistemas o derechos, sin el riesgo de oficializar y centralizar, por la vía del reconocimiento estatal a estos sistemas.

III. El reconocimiento constitucional de la jurisdicción originaria campesina

La NCPE incorpora la atribución de las naciones y pueblos originario campesinos para ejercer funciones jurisdiccionales a través de sus autoridades, aplicando sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

También define que esta jurisdicción respeta los derechos a la vida, la defensa y otras garantías establecidas en la Constitución. De esta manera, en expresión del principio del “pluralismo jurídico”, se equiparan los mecanismos de justicia originaria campesina con el sistema formal

⁴ ARIZA Lizardo, BONILLA, Daniel, Estudio Preliminar, en ob. cit . 3.

o tradicional, con el que ahora conforma el Órgano Judicial del Estado. La reforma constitucional ha transitado de un reconocimiento subsidiario a prácticas o mecanismo alternativos de resolución de conflictos, a uno pleno y equivalente en jerarquía.

La jurisdicción indígena originaria campesina prevé que ésta se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo originario campesino y se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino. La NCPE prevé que una Ley de “Deslinde Jurisdiccional” definirá el ámbito de las competencias (art. 191) y que la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional prevé también la concurrencia de magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino (art. 197).

La “Nación” boliviana conforme dispone la misma NCPE está conformada por la totalidad de bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas. Se reconocen como idiomas oficiales del Estado, además del castellano, treinta y seis idiomas propios de estas naciones y pueblos indígenas originario campesinos. Se trata de colectivos que comparten, además de territorio, identidad cultural, idioma, tradición histórica, cosmovisión y sus propios sistemas jurídicos que, no son, en todos los casos similares entre estos ni con el mismo sistema jurídico formal. En el ámbito de la justicia aymará, por ejemplo, según describe Fernández Osco⁵ (2000: 337), la realidad jurídica aymará incorpora las normas del pasado a través de elementos ajenos a la tradición cultural positivista, como la “memoria de las almas” a través de la presencia del yatiri que, en muchas comunidades, forma parte de la estructura de autoridades originarias, que preserva la lógica de que el derecho y la justicia se unen en la práctica de la resolución de conflictos.

Esta diversidad reconocida en la NCPE importa entonces la multiplicidad de varios sistemas jurídicos que ejercen jurisdicción en los ámbitos y modalidades previstas por la NCPE y que deberá ser tomada en cuenta a tiempo de formular las disposiciones secundarias de armonización correspondientes.

⁵ FERNANDEZ OSO, Marcelo, (2000): *La Ley del Ayllu, Práctica de jach’a justicia y jisk’a justicia en comunidades aymarás*, PIEB, La Paz,

Por la novedad y complejidad que conlleva asimilar el concepto del pluralismo jurídico, será necesario apoyar la comprensión del replanteamiento de los nuevos paradigmas del sistema jurídico: el “pluralismo jurídico”, que importa el reconocimiento de derechos diversos, específicamente de aquellos pueblos indígenas, originario campesinos que lo preservan. El sistema jurídico vigente, tradicional o formal, tendrá que ser capaz de responder mejor a viejos y nuevos desafíos que se le presentarán al frente, con una perspectiva renovada. La tradición jurídica monista y positivista puede ser reacia a admitir con facilidad un orden que no tenga los mismos orígenes tradicionales. Fernández Osco⁶ (2000:337) sostiene que el Estado no está preparado para llevar un programa de coexistencia y pluralismo social, político y menos jurídico, aunque invoca la necesidad de aceptar la real existencia de plurirealidades y superar las expresiones de colonización jurídica. La maduración del proceso democrático pudo hacer posible transformaciones estructurales que se expresan precisamente en la pluralidad de opciones políticas que pueden acceder y alternar el ejercicio del poder público. El desafío está en que esas opciones sean efectivas en las transformaciones.

La nueva Constitución reconoce el pluralismo y la diversidad, pero debe transitarse del reconocimiento meramente literal o teórico a una valoración sobre el funcionamiento de cada uno de los sistemas de justicia. Será necesario establecer si todos son adecuados y sustentables para cada grupo social, si son eficientes para resolver sus conflictos pacíficamente, observando garantías y derechos universales.

También será útil indagar en qué medida muchas comunidades conviven con sistemas propios y formales o, en su caso, si procedieron a refuncionalizar elementos del derecho estatal, reinterpretando, apropiando su propia lógica y funcionalidad (ej.: los famosos “apoderados”, las “actas” rituales procesales, etc.). Esto refleja pluralismo o interlegalidad. Vale la pena también preguntarse cómo se entienden las garantías del debido proceso en las comunidades, si existe la “cosa juzgada” y cómo se aplica.

¿Cuán impregnado está del derecho positivo tradicional? Muchas instituciones de orden municipal, agrario, etc. fueron apropiadas por las comunidades. Además, las reflexiones sobre prácticas, castigos o sanciones que puedan contravenir principios y normas universales que amparan la dignidad humana son, inexcusables.

⁶ IBID: 5.

La aplicación del nuevo orden plural tendrá que cuidar la potencial injerencia del Estado central como regulador del derecho indígena, que puede poner en riesgo cualidades de sus propios valores o cosmovisiones y sus prácticas consuetudinarias y convertirlo en derecho centralista, afectando su efectividad interna, salvando, por supuesto, los estándares de observancia del régimen de derechos humanos y garantías universales. Será indispensable una mayor participación multidisciplinaria: antropológica y sociológica para acompañar el proceso tradicionalmente conducido por juristas.

IV. Los conflictos y demandas sociales vs. los medios para resolverlos, el papel de la jurisdicción y el derecho

Un análisis de los conflictos sociales en Bolivia⁷ revela que en la última etapa democrática (2000-2008) se vivió un desencanto con el modelo económico vigente, lo que generó una crisis y la disminución de la legitimidad del Estado y de toda la institucionalidad democrática. Se destaca que la gran mayoría de estos conflictos tienen un corte “coyuntural” de rechazo a políticas y acciones del gobierno, lo que sumado a la débil legitimidad y a la inexistencia de mecanismos institucionales para la resolución de conflictos, incrementa la conflictividad, con el consiguiente riesgo para la población lo que conduce a la inestabilidad política. Un dato revelador es que durante los últimos 38 años el Estado central fue el principal destinatario de las demandas, reclamos y protestas, aunque también cobran protagonismo los gobiernos municipales. Esta es una variable importante para comprender la compleja relación entre el ejercicio de poder público, la jurisdicción (esto es el derecho y su aplicación en un espacio judicial), la seguridad y el desarrollo de las instituciones democráticas.

Siguiendo el razonamiento de que las reformas judiciales son contemporáneas al desarrollo de las nuevas democracias en la región, resulta explicable que el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, particularmente los de libertad de expresión, abrieron la capacidad del reclamo social sostenido, por el cambio hacia mejores condiciones de vida y contra el ejercicio arbitrario del poder. Sin embargo, esta capacidad de emplazar al orden constituido con demandas sociales, tiene debilidades que afectan particularmente la forma pacífica de resolverlas. Una es su dependencia a los medios de comunicación, para explicitarlos y difundirlos, y la otra, es la escasa o incorrecta utilización de los medios jurídicos para reclamar su atención y solución.

⁷ LASERNA, R, VLLARROEL, M, (2008): 38 Años de Conflictos Sociales en Bolivia, CERES, COSUDE, ID, La Paz,

En un escenario en el que se develan las grandes diferencias, se promueven cambios estructurales y los rumbos son aún inciertos y, por tanto, el papel que puede jugar la jurisdicción es crítico. Muchos sectores sociales simplemente no acuden a los tribunales o no utilizan las vías correctas para canalizar sus reclamos. No existe una tradición de un Estado sometido al derecho y menos espacios de justicia administrativa bien desarrollados. Se puede considerar que esta actitud obedece también a que muchos ciudadanos antes tampoco pudieron acceder al sistema para reparar su situación o lograr que se les reconozca derechos elementales y arrastran una larga experiencia de frustraciones sobre la eficacia de instrumentos básicos. Pero tampoco otros sectores de clase media y empresarios, tienen la mejor de las impresiones sobre su funcionamiento, con certezas y la necesaria seguridad jurídica.

Al margen del enunciado teórico, esta variable merece mayor cuidado en términos de diseño de la política pública, dado que es la que con mayor frecuencia impacta en la credibilidad del sistema judicial. El uso del sistema punitivo del Estado ha sido y es una de las tentaciones para solucionar conflictos que no responden, precisamente, al propósito último del derecho penal. La posibilidad de privar de libertad al contendiente político, al burócrata encargado de solucionar una demanda social reclamada, al deudor privado o público, o para vindicar cualquier problema, aún si no fuera necesariamente un delito, fue y sigue siendo una práctica que distorsiona el uso de la jurisdicción.

Esta predisposición para acudir al sistema penal tiene que ver con otra debilidad del reclamo social: su dependencia a los medios de prensa. La exposición pública de ciertos hechos judicializables reclama, casi instintivamente, por los medios y comentaristas el inicio de causas criminales, en lo posible con medidas cautelares de detención inmediata, casi equivalente a las denominadas “crónicas de sangre”.

El sensacionalismo supera cualquier análisis sobre la pertinencia del reclamo, la competencia aplicable y más aún sobre las presunciones de inocencia o el debido proceso. Los casos en los que se da cuenta de daños civiles a entidades públicas tiende a ser asociado con corrupción y se promueven causas penales muchas veces a instancias de una irresistible presión mediática, no siempre bien orientada.

La complejidad de otro tipo de acciones legales, administrativas o jurisdiccionales, que no sean las criminales -en algunos con normas obsoletas o en otros con muy nuevas que no se conocen-,

llevan a sectores sociales a generar ambientes de conflicto muchas veces innecesarios o que bien podrían resolverse por la jurisdicción, en paz y con resultados que atiendan las expectativas colectivas. La responsabilidad en discernir estos aspectos es generalmente compartida entre los líderes y las autoridades concernidas.

Entre los episodios políticos más importantes y que según analistas políticos inició la última crisis y transformación política en Bolivia fue la denominada Guerra del Agua. En el año 2001 los usuarios del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba generaron una protesta ciudadana por los incrementos en las facturas de servicio y por la ilegalidad del contrato de concesión del servicio a una firma de capitales extranjeros. Las manifestaciones públicas derivaron en violencia incontenible en toda la ciudad, sólo cesaron con la intervención de fuerzas policiales y de las Fuerzas Armadas, lamentándose víctimas y serios destrozos. Esta “guerra” pudo evitarse activando a tiempo las medidas cautelares de competencia del régimen regulatorio, que protegen a los usuarios, y activando la competencia contencioso administrativa para anular o modificar el contrato impugnado, soluciones en todo caso más pacíficas pero que no generan movilización de simpatía política alguna.

Un par de años después, en el año 2003, se produjo la Guerra del Gas, en las ciudades de La Paz y El Alto, con movilizaciones aún más violentas y que cobraron decenas de víctimas y daños materiales. Las consecuencias políticas fueron decisivas para la renuncia del Presidente de la República de ese momento, el cambio del gobierno y el inicio de juicios criminales de responsabilidad por las muertes producidas -entre otros aspectos que no vienen al caso abundar.

Las protestas por el gas respondieron más al rechazo de una política pública del gobierno -la potencial venta de este recurso a mercados del norte a través de Chile- que a hechos concretos, susceptibles de ser resueltos por el sistema judicial, como en el tema del agua en Cochabamba. Pero, aún así, corresponde analizar si el descontento público sólo pudo lograr resultados con manifestaciones violentas.

La representación política de esa población son los senadores y diputados en el Congreso, que disponen de los mecanismos democráticos para interpelar y ajustar la conducción del gobierno. Paralelamente, están los mecanismos democráticos de equilibrio y control del Poder Judicial, el órgano de control y fiscalización, etc. Todos estos instrumentos probaron su inutilidad para frenar la práctica de las movilizaciones sociales, que resultan decisivas para el logro de objeti-

vos políticos concretos, generalmente combinados con las demandas legítimas de los sectores movilizados.

En tiempos de intensa confrontación política, o de incesantes reclamos sociales no atendidos, son las dimensiones de la capacidad de movilización, más que la razón jurídica o el mérito de una política, menos las instituciones democráticas, las que acaban definiendo el curso de las acciones. El uso de la jurisdicción penal es frecuentemente aprovechado por el gobierno o las autoridades de agencias públicas para poner presión política sobre quienes estiman que políticamente deben recibirla, indistintamente de que existan otros mecanismos administrativos o jurisdiccionales, para atender sus reclamos, resultando secundario que exista el mérito suficiente para iniciar una causa. El rol que cumple un Ministerio Público, tradicionalmente cooptado por el gobierno de turno, es instrumental para estos fines.

V. La Justicia de Paz, tarea pendiente

Una de las tareas prioritarias del nuevo Órgano Judicial es la Justicia de Paz o aquella que, indistintamente de su denominación, provea espacios de resolución de conflictos domésticos en equidad, de manera accesible, no onerosa, no ritual y sin necesidad de patrocinio de abogado a todos los ciudadanos.

El acceso a la Justicia es el primer y más importante desafío que el Sistema Judicial identificó hace varios años como objetivo del proceso de reforma institucional.⁸

La ausencia del Estado a través de juzgados competentes o cualquier modalidad de servicio judicial en dos terceras partes del total de municipios, refleja ostensiblemente esa falencia y explica, al mismo tiempo, las dificultades de los ciudadanos para reclamar por sus derechos y, en alguna medida, el creciente nivel de inseguridad por ajusticiamientos por mano propia u otros mecanismos no convencionales de resolución de conflictos, ajenos a las garantías fundamentales como el debido proceso y el respeto por la misma vida y la integridad de las personas.

La Justicia de Paz fue consignada en la Primera Constitución de Bolivia como una capacidad para instruir derechos y resolver conflictos en equidad, debiendo existir en cada pueblo. Por

⁸ Corte Suprema de Bolivia, (2004): Justicia para Todos, Bases para la Reforma Institucional.

diversas razones, no explicables, esta competencia que se mantuvo en el orden constitucional, desapareció en los años 40 hasta enero de 2006, cuando se restituyó mediante la Ley que introdujo enmiendas a la Organización Judicial. Lamentablemente nunca fue puesta en práctica ni la nueva Constitución la recogió. Paralelamente surgieron algunas iniciativas con los denominados “Centros Integrados de Justicia” promovidos por la cooperación internacional que inicialmente enfocó su atención a las a las reformas penales.

La competencia de la Justicia de Paz, no letrada, es esencial para el empoderamiento ciudadano y sobre todo de los más desposeídos o pobres que no pueden acceder a los sistemas formales. Es de naturaleza comunitaria porque los jueces deben ser elegidos por la comunidad y pueden resolver conflictos individuales, comunitarios y vecinales a través de mecanismos de conciliación, diálogo u otros practicados por la comunidad, garantizando los derechos constitucionales y sin necesidad de abogado. Los juzgados de paz son un elemento esencial para cubrir las deficiencias en el acceso a la justicia y proveer tutela judicial efectiva. Algunas experiencias en el pasado acabaron por absorber a estos juzgados al ámbito de la justicia formal o a abandonarlos por completo.

La justicia de paz es uno de los grandes temas de la reforma judicial y el camino más inmediato para resolver los problemas de acceso al sistema judicial. Se trata de proveer jueces que no tienen rango inferior, sino más bien son los más cercanos al conflicto ciudadano quienes ejercen una jurisdicción independiente, conformada y apreciada por su propia comunidad. No están ajenos a una estrecha relación con la justicia indígena o comunitaria pues se nutre de varios de sus valores y prácticas. En efecto, al tratarse de una judicatura de equidad, no está sujeta a los rituales y formalidades y puede encontrar modalidades más creativas para solucionar los conflictos. Se debe entender que es una competencia que exige la confianza de los ciudadanos para que estén dispuestos a someter sus diferencias y abre desafíos interesantes en materia de descentralización o vínculos con el poder local, ya sean gobiernos municipales o regionales que promuevan o sostengan su instalación.

VI. Déficit de Derecho Administrativo y la Responsabilidad del Estado

En términos generales, el Estado boliviano no ha tenido mayor aptitud o vocación para el desarrollo de un Derecho Administrativo, esto es una jurisdicción accesible que conozca y resuelva las controversias entre la administración y los administrados. Comprende también la noción de que el Estado tiene la calidad de persona “jurídica” que contrata, tiene patrimonio,

es responsable, está sujeta a la acción de la justicia, su actividad esta orientada al logro del bien común, y otros conceptos básicos que contribuyen a preservar el principio de “legalidad”.

El Derecho Administrativo, hoy, trasciende la sola calidad de revisora de legalidad de los actos administrativos y también se concentra en el “proceso” administrativo, aquél al que concurren los ciudadanos y el órgano estatal (ya sea un gobierno municipal, un departamento, una autonomía, la administración central, etc.), para garantizar su plena participación, en su caso con auxilio de la función jurisdiccional. Garantiza al Estado, a los administrados y al interés general, el bien común, el sometimiento de la administración a la Constitución y el ordenamiento de aplicación en todas sus actuaciones en las que ejerce poder público. La actuación administrativa no sólo se refleja en las leyes y reglamentos sino también, y de manera más explícita en su actividad regular, en sus contratos y cualquier otra manifestación.

Todo es susceptible de impugnación por los administrados, de manera racional, y accesible, de forma que se garanticen sus derechos. En Bolivia, el Estado disponía de estos espacios de jurisdicción administrativa, básicamente para que ése actúe frente al ciudadano, como la Jurisdicción Tributaria o la Jurisdicción Coactiva Fiscal, Social, etc. para recuperar tributos, cobrar aportes del régimen de seguridad social o cargos de responsabilidad civil por la vía coactiva. Mas no dispuso ni se crearon similares niveles de remedio para los reclamos de los ciudadanos frente a la Administración. El ciudadano no disponía, y todavía carece de espacios de competencia accesible y directa para demandar la actuación de todas las agencias o entidades públicas.

Fue a mediados de los años 90 cuando se estableció el Régimen de Regulación Sectorial a través de la Ley 1600 (SIRESE) de 28 de octubre de 1994. Este sistema regula, controla y supervisa las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y otros sectores que sean incorporados. También inauguró el desarrollo de espacios de reclamación administrativa ante los entes reguladores de servicios públicos regulados: las superintendencias, aprobándose incluso un Procedimiento Administrativo el año 2000. Estos desarrollos, incluido el empoderamiento de los vecinos frente a sus gobiernos municipales, generó un crecimiento extraordinario de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ante la Corte Suprema de Justicia que en los primeros cinco años a partir del 2000 advirtió un crecimiento de esta materia en más del 700% frente a los cinco años anteriores.

El Tribunal Constitucional recibió también un creciente número de asuntos vinculados a reclamos de ciudadanos frente a la administración pública, a través de los recursos de Amparo Constitucional, que representan más del 50% de su carga de atención. Una faceta del “empoderamiento” ciudadano se expresa en su capacidad de impugnar los actos de la administración pública, valor democrático que fue venciendo gradualmente una tradicional postura del Estado centralista, reacio a ser demandado por sus administrados. La nueva Constitución del Estado Plurinacional no incorpora referencia alguna a la jurisdicción contencioso-administrativa, anteriormente atribuida a la Corte Suprema y a los tribunales, para conocer y resolver las causas que resulten de contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas derivadas de su actuación administrativa.

Únicamente prevé esta competencia al Tribunal Agroambiental en materia de recursos renovables. Esta omisión contrasta con la incorporación y expansión de nuevos derechos y garantías ciudadanas, que deben ser garantizadas y provistas por el Estado. Con esta innovación que amplía derechos y participación ciudadana a través del control social, podría calificarse que las reformas en materia de derecho administrativo contenidas en la NCPE son regresivas frente al desarrollo institucional y la promoción de un ejercicio más efectivo de los derechos ciudadanos. En efecto, con la expansión de las políticas de descentralización administrativa, la democratización de los municipios, la creación del Régimen Regulatorio general y sectorial, y la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, y la gestación de regímenes autonómicos, comenzó a configurarse un sistema cada vez más completo de justicia administrativa.

En los últimos años, un mayor número de ciudadanos, vecinos, contribuyentes, usuarios, inversionistas, operadores de servicios, empleados públicos, reparticiones públicas y el propio Estado, acudieron a la jurisdicción contenciosa para resolver las diferencias surgidas de la actuación administrativa que es muy diversa en manifestaciones, actos y contratos. En el año 2004, cuando la Corte Suprema informaba del incremento de la Jurisdicción Contenciosa, anotaba que esta tendencia era “reveladora y alentadora, porque la sostenibilidad del proceso democrático y la independencia de poderes permitió superar un secular modelo de estado centralista, diseñado para evitar el control jurisdiccional...⁹”.

⁹ Informe de Labores, (2004): Corte Suprema de Justicia, Edit. Judicial, Sucre.

Este aspecto tiene relación con la capacidad del propio Estado para asumir una responsabilidad objetiva inherente a su condición de persona colectiva de derecho público. La actuación administrativa del Estado transcurre entre lo discrecional, lo reglado y lo técnico, entre lo político y lo jurídico y, por ello, la importancia de generar, en el marco del nuevo orden constitucional, un equilibrio de las competencias administrativas y jurisdiccionales, que no se restrinja a la identificación y sanción de responsables.

La Constitución es severa en el tratamiento de la responsabilidad individual del servidor, criminaliza desviaciones de conducta funcionaria, y lo coloca como destinatario de acciones de repetición y resarcimiento cuando el Estado sea el perjudicado.

Este tratamiento contrasta con las presunciones de licitud o legalidad de los actos de los funcionarios, y el amparo que debe proveer el Estado durante el buen cumplimiento de funciones. Sin embargo, el texto constitucional no es así de explícito. Si bien existe una sobrada justificación respecto al rigor que deben merecer los casos de corrupción pública, no es menos cierto que el desempeño de los servidores puede verse también sobreintimidado por el marco legal y reducirse, por temor, la capacidad de gestión, particularmente en situaciones en las que se requieren niveles de decisión discrecional. Son necesarios los espacios de actuación administrativa sometida a un marco de juridicidad pero, al mismo tiempo, que cuente con la necesaria flexibilidad que permita el logro de objetivos y resultados, superando tradicionales prácticas de fiscalización inquisitiva.

VII. Inseguridad, las reformas penales y la NCPE

La creciente “inseguridad” ciudadana, cuyas causas son complejas y diversas, afectan a una sociedad que no advierte mejoras en sus expectativas de seguridad, no se siente protegida frente a nuevas amenazas sociales y, en muchos casos, toma acciones de justicia por su propia iniciativa y sin mayor control por el Estado. La NCPE define un marco jurídico más amplio en materia de derechos ciudadanos y con garantías jurisdiccionales y acciones de defensa renovadas, lo que, eventualmente orientará el establecimiento de un escenario más eficaz.

Introduce la garantía de la tutela judicial efectiva para toda persona en resguardo de sus derechos e intereses legítimos, mediante el debido proceso, la defensa y a una justicia “plural, pronta, oportuna, gratuita y sin dilaciones” (arts. 110 y 115). Consagra las garantías básicas de: presun-

ción de inocencia; la aplicación de norma más favorable al procesado; la sanción debe fundarse en ley anterior; no hay condena sin debido proceso previo y ante autoridad competente; no hay privación de libertad por deudas u obligaciones patrimoniales, aunque abre la excepción de que la ley así lo establezca; establece la privación de libertad de treinta años como pena máxima y prohíbe la infamia, la muerte civil y el confinamiento; garantiza la igualdad de oportunidades para las partes del proceso ya sea en la vía ordinaria o indígena originaria campesina.

También incorpora en el texto normativa que define y regula tipos penales como el de traición a la patria, que junto al de genocidio, crímenes de guerra, o de corrupción pública contra los intereses del Estado, se definen imprescriptibles. Las acciones de defensa se preservan y expanden. Bajo el nombre de Acción de Libertad, se reproduce el recurso de Habeas Corpus, se mantienen los recursos del Amparo Constitucional y de Habeas Data, regulado como Acción de Protección de Privacidad. Se agregan la Acción de Inconstitucionalidad, la Acción de Incumplimiento y la Acción Popular, estas dos últimas se tramitan como el Amparo y proceden en caso de incumplimiento de normas constitucionales o legales por servidores públicos y contra los actos u omisiones de autoridades o particulares que violen o amenacen violar derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza.

El Ministerio Público preserva básicamente la misma configuración y atribuciones, es el órgano que ejerce la acción penal pública y cuenta con autonomía funcional, administrativa y técnica. Se ejerce por los fiscales conforme a ley. Aunque se advierte que la NCPE eliminó el ejercicio del Ministerio Público por las comisiones que designen el Órgano Legislativo y la obligación del Fiscal General de rendirle cuenta. Asimismo se ha reducido el período de funciones del Fiscal General a seis años, sin posibilidad de nueva designación.

La reforma procesal penal fue tal vez uno de los cambios estructurales más significativos en el ámbito judicial y que tiene directa relación con el estado de situación de la seguridad ciudadana. El camino recorrido en el proceso de gestación, aprobación e implantación de la reforma procesal penal, que entró en vigencia en 1999, no fue sencillo. Las mayores críticas posiblemente están en el proceso de implementación, pero son las que permiten retroalimentar el mismo proceso, con autocrítica y visión de futuro.

Los informes elaborados por organismos locales y regionales, de seguimiento a la implementación del Nuevo Código Procesal Penal boliviano, dan cuenta de los avances, limitaciones,

problemas y recomendaciones. Algunas de las más relevantes explican que el proceso de cambio ya es irreversible pues se han consolidado las instituciones encargadas de sostener el nuevo sistema y los actores muestran un compromiso con su transformación, lo que debe destacarse si se toman en cuenta las crisis políticas que vivió el país en el último tiempo.

Se han detectado también dificultades de orden institucional y funcional en la Judicatura, en el Ministerio Público y la Defensa Pública, en cada uno con distintas intensidades, pero comunes en materia de asignación de recursos, capacidades gerenciales y de gestión para el cumplimiento efectivo y eficiente de tareas, ausencia de coordinación con otros organismos críticos como la Policía y el Régimen Penitenciario, y ausencia de políticas públicas estructurales.

La jurisdicción penal en Bolivia representa aproximadamente el 14% del total de la demanda de servicios judiciales en el país, con tendencia a reducirse gradualmente por la vigencia del nuevo sistema procesal penal y la extinción de causas del antiguo sistema. Según el Informe de Monitoreo de la Administración de Justicia Penal de 2005¹⁰, en el Distrito Judicial de La Paz, que es el más grande de la República, los juzgados cautelares ingresan en promedio anual alrededor de 14.000 causas, de las que el Ministerio Público rechaza el 96%. Del volumen de causas que ingresan a los Juzgados de Sentencia, se resuelven en el mismo período sólo el 6%, siendo el delito de “apropiación indebida” el más frecuente. En los Tribunales de Sentencia, que incorporan a jueces ciudadanos, el nivel de resolución es más alto: alcanza al 15% y el delito más frecuente es el “tráfico de sustancias controladas”. Los tiempos para la resolución de las causas oscilan entre un año, para los Juzgados de Sentencia, y un año y medio para los Tribunales de Sentencia.

Estos indicadores son preocupantes por sí mismos porque reflejan una limitada capacidad del Ministerio Público en el tratamiento de las denuncias. Tampoco el desempeño de los juzgados es muy eficiente en términos de celeridad. Pero, otra dimensión del problema surge cuando se advierten los altísimos niveles de rechazo de causas penales a nivel de Ministerio Público y la ausencia de espacios de jurisdicción alternativa para resolverlos. Se trata de incidentes reales, situaciones que fueron llevadas por los ciudadanos a su conocimiento y que generalmente responden a hechos que no encontraron un remedio por la vía de la conciliación amigable.

¹⁰ USAID, (2005): Monitoreo de Calidad de la Administración de Justicia en el Área Penal, USAID, Compañeros de las Américas, Red de Participación y Justicia, La Paz.

La mayor parte de los casos tiene relación con lesiones, hurtos, violencia intrafamiliar, obligaciones patrimoniales, etc. Este “vacío” de servicio jurisdiccional para miles de causas que son desestimadas por el nuevo sistema procesal penal constituye uno de las debilidades más grandes de la reforma. Si bien el sistema logró incorporar mecanismos y modalidades de salidas alternativas para que el juzgamiento se concentre únicamente en aquellas situaciones o hechos que así lo ameritaban, no contempló la solución o el remedio para el tratamiento de los asuntos “desestimados”.

Estos, al carecer de atención por el sistema penal tampoco podían, por su naturaleza, ingresar al sistema de justicia civil, familiar comercial que es formalista, escrito y requiere de patrocinio de abogado. Desde ya esta jurisdicción comprende el 83 % de la atención del sistema. Los ciudadanos cuyos asuntos son rechazados por el sistema penal no tienen alternativas de atención a sus conflictos. No existe Jurisdicción de Paz no letrada y los mecanismos de justicia comunitaria pertenecen a las comunidades originarias rurales.

A esta compleja situación del sistema penal se añaden otros factores: ausencia de una política criminal elaborada sistemáticamente que oriente las políticas públicas de seguridad y las transformaciones del sistema penal. El sistema penitenciario adolece de gravísimas deficiencias en infraestructura y en el tratamiento a internos, creciente incremento de prácticas delictivas en ciudades y áreas rurales vinculadas a fenómenos como el narcotráfico, prostitución, mafia organizada, y que tienen como consecuencia índices alarmantes y crecientes de linchamientos con víctimas mortales. El desafío de armonizar este complejo contexto con la implantación efectiva de la NCPE requerirá el concurso y coordinación de todos los actores.

VIII. Sobre el Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura se convierte en el responsable del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas; del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; y de la formulación de políticas de su gestión, bajo el “principio de participación ciudadana”.

En materia disciplinaria se acrecientan sus atribuciones con la capacidad de promover la revocatoria de mandato de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, o la cesación de vocales, jueces y personal auxiliar y administrativo por faltas gravísimas

a determinarse por ley. Esta facultad contrasta con la desaparecida previsión de que los jueces son independientes en la administración de justicia, sólo están sometidos a la Constitución y la Ley y que no podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada. Se trata de un tema que fue objeto de amplio debate durante los primeros años de vigencia del entonces Consejo de la Judicatura, cuya Ley Orgánica (Ley 1817 de 22 de diciembre de 1997) en su art. 53, establecía la sanción de “destitución” de jueces y funcionarios judiciales que hubieren cometido faltas muy graves. La polémica sobre los alcances de esta atribución disciplinaria fue impugnada con el razonamiento de que una destitución sólo puede emerger de un proceso judicial previo y no solamente como efecto de una acción administrativa disciplinaria.

El tema fue resuelto por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia SC0011/1999-RII de 18 de octubre de 1999 que declaró inconstitucional la referida norma. Esta decisión no limitó la capacidad del Consejo para promover el régimen disciplinario y, eventualmente lograr la separación del juez o funcionario judicial de su cargo por faltas graves, simplemente aseguraba el derecho al debido proceso y a los recursos que debían preceder a una sentencia condenatoria, condición y garantía inexcusable dispuesta por la Constitución entonces vigente.

La NCPE expone a los jueces a un régimen distinto. Las garantías de la independencia judicial previstas en el art. 178 son: el desempeño de acuerdo a la carrera judicial y la autonomía presupuestaria de los órganos judiciales. Adicionalmente, su desempeño está sujeto a evaluación por el Consejo de la magistratura que tiene atribuciones para elaborar “auditorías jurídicas”. Idealmente, este nuevo escenario, en el proceso de implantación, deberá privilegiar la aplicación de los “Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura”¹¹ de las Naciones Unidas que, en materia de la independencia recomienda que los jueces deben resolver los asuntos con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción, sin influencias, presiones, amenazas o intromisiones indebidas; en materia de las condiciones de servicio prevé la inamovilidad de los jueces y de su derecho a que todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias como la suspensión o la separación del cargo se resuelvan de acuerdo con las normas de comportamiento judicial y sujetas a una revisión independiente, entre otras disposiciones.

¹¹ Principio Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura. Aprobado por las NNUU en el 7mo. Congreso de las NNUU sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, y por la Asamblea General por Resoluciones 40/146 de 13.12.85 y 41/149 de 04.12.86 que recomienda su incorporación en la legislación nacional de los países miembros. 40639 - Aug88 - 5,000.

En materia de la gestión de los recursos financieros, la NCPE limita la atribución del Consejo al “Control y Fiscalización” de los recursos, sin precisar quien sustituirá esta capacidad en los respectivos órganos que gozan de autonomía presupuestaria. Es, sin duda, un aspecto poco elaborado y requerirá precisarse en las leyes secundarias. La gestión administrativa a cargo de un órgano administrador contribuyó sustancialmente a liberar a los jueces de llevar una responsabilidad ajena a sus funciones jurisdiccionales.

Los debates sobre la funcionalidad de los consejos de la judicatura, sobre todo entre los jueces y los consejeros ha sido intensa en todos los países que adoptaron el modelo. La separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales y la reducción de muchas atribuciones a los jueces abrió encendidos debates en torno a la pertinencia de las reformas; la preservación por los jueces, de tradicionales factores de “poder” al seno de la judicatura; la innecesaria “burocratización” de los consejos en detrimentos de los servicios judiciales y la utilización del concepto de “gobierno” de una función judicial, inconveniente para quienes no conciben una función de gobierno al seno de la judicatura y menos si no está a cargo de quienes la ejercen.

En todo caso, la incorporación de los consejos de la judicatura ha probado ser positiva en tanto contribuyen a aliviar las tareas de los jueces quienes, en muchos casos debían dedicar mucho tiempo a administrar sus juzgados y el propio sistema en detrimento de su principal atribución que es juzgar. En la práctica e indistintamente del modelo adoptado, resultará indispensable que el Consejo y los jueces encuentren un espacio de coordinación, retroalimentación y evaluación en materia de aquellas atribuciones que les competen y confluyen. La “autonomía” que se le reconoce a la función judicial hace imprescindible que el órgano que define y ejecuta políticas de mejoramiento del sistema tenga una estrecha coordinación con los operadores, los jueces.

En estos espacios será necesario superar los rezagos del debate sobre predominios o autonomías, de unos y otros, fortaleciendo su capacidad de coordinación para la consecución de objetivos comunes. Los jueces requerirán de administradores que recuperen y traduzcan sus preocupaciones para mejorar y modernizar el sistema, traducirlas en políticas, formular el presupuesto y ejecutarlas. A su vez, el Consejo deberá tener la disposición de encontrar en los jueces una fuente valiosa de información para cumplir con funciones. El aislamiento entre unos y otros puede resultar en grave perjuicio de ambos sectores y de la colectividad.

IX. El Sistema Judicial en Bolivia, sus cambios, dificultades y nuevos desafíos

El retorno de la democracia abrió un proceso de cambios en el Sistema Judicial boliviano, aunque no tuvo la intensidad e impulso que acompañó al resto de las transformaciones políticas. Las modificaciones a las reglas para la elección de magistrados; la independencia funcional del Ministerio Público; la creación del Consejo de la Judicatura; del Tribunal Constitucional; el Tribunal Agrario y el nuevo sistema procesal penal marcan esta época que se cierra con la aprobación de una nueva Constitución, que inaugura nuevos desafíos pero mantiene viejos problemas.

Se cuestiona la pertinencia y efectividad de muchos cambios, en algunos casos con excesiva retórica ideológica. En todo caso, la información más abierta, elaborada y las inquietudes ciudadanas que se conocen, proveerán de un lente distinto para examinarlas y contrastar más rigurosamente sus alcances, expectativas y resultados.

En el proceso constituyente, el trabajo de la Asamblea pudo ser propicio para evaluar, debatir y proponer los términos de un nuevo pacto político y social que, en materia judicial, por ejemplo, supere las antiguas estructuras orgánicas, dotando de mayor funcionalidad a la competencia jurisdiccional y a las modalidades alternativas de resolución de conflictos, promoviendo mejores condiciones de acceso universal al servicio judicial para asegurar los derechos y garantías consagrados a todas las personas, conciliando los ámbitos en los que el pluralismo jurídico, ya establecido como principio del nuevo Estado, consagra a prácticas comunitarias reconocidas.

Durante este período se manifiestan algunos hechos que abren dudas sobre las aproximaciones políticas a las reformas estructurales en el sector judicial; sobre la fragilidad de las instituciones, así como sobre la sistemática acción de los intereses partidarios sobre el órgano judicial, y sobre la falta de políticas públicas para sostenerlas o transformarlas. La independencia del Poder Judicial fue severamente afectada en recientes incidentes promovidos al seno del propio gobierno central.

Reproduciendo las prácticas partidarias de los tempranos 90's, el gobierno decidió operar el denominado "desmontaje" del Poder Judicial en cada uno de sus órganos. Expresó su absoluta desconfianza con el sistema; redujo los salarios de ministros, magistrados, consejeros y fiscales y promovió procesos de responsabilidad contra prácticamente todas las autoridades judiciales, provocando sucesivas renunciaciones y el colapso de actividades en instituciones como el Tribunal

Constitucional. En ese escenario de hostilidades, la conducta de algunos funcionarios judiciales, a través de resoluciones de dudosa imparcialidad, contribuyó a erosionar el ya descalabrado sistema.

Las prácticas de politizar la justicia o judicializar la política, nunca han sido más explícitas, tanto al someter al conocimiento de los tribunales situaciones que en rigor son más políticas que judiciales, como al promoverse un sinnúmero de acusaciones, por lo general penales y sin mérito contra los adversarios políticos, reales o potenciales, desnaturalizando así la ya deteriorada o debilitada función judicial.

X. Gestión y Política Judicial

Parece imprescindible definir una estrategia de desarrollo institucional a la luz del nuevo orden constitucional y de las prioridades que surjan de la demanda de los servicios judiciales. Las fuerzas internas del sector judicial no han sido ni son las principales impulsoras de la reforma, más bien tienen una configuración conservadora, que genera su propia cosmovisión sobre su actividad y no es sencillo generar autocritica sobre su tarea. Si la demanda de servicio judicial aumenta con el nuevo esquema de recursos y garantías judiciales, previstos en la nueva Constitución, será necesario fijar las prioridades de atención, privilegiando la función jurisdiccional y modernizando los procesos y trámites administrativos con rutinas más breves y con nuevas tecnologías.

La “mora” o “retardación de justicia” en el despacho de las causas, genera sensaciones de frustración y desaliento en los actores, reduciendo el aprecio y confianza por la institucionalidad. La tarea de actualización de la legislación codificada orgánica, sustantiva y procesal en todas las materias, para su compatibilización con el nuevo orden constitucional contribuirá significativamente a reducir las causas de la sobrecarga procesal.

En la aplicación de un nuevo orden constitucional, parece indispensable fijar las bases de una “política judicial” sobre las bases fijadas en la propia Constitución, la construcción de un sistema con base en el “pluralismo jurídico” como política de estado, que se ocupe de “... desarrollar, mejorar y conservar el sistema judicial, no ya bajo un régimen de emergencias sino como el

resultado de una acción constante, de tipo preventivo y correctivo”¹². A. Binder y J. Obando¹³ (2000) recomiendan para que una política judicial tenga sentido y profundidad, que es necesario construir una plataforma de conocimiento y herramientas previas, la primera consiste en la creación de:

- a) Un cuerpo de información sobre el funcionamiento del sistema.
- b) Una reflexión teórica sobre la dimensión política del sistema judicial, para establecer los contextos de los restantes procesos políticos y sociales.
- c) Un análisis de las estructuras judiciales, para integrar las herramientas de distintas disciplinas utilizadas en la formulación, gestión y control de las políticas públicas.

La Asamblea Constituyente optó por la elección popular de los magistrados como el mejor mecanismo para garantizar su independencia en la función jurisdiccional. Esta modalidad no esta libre de críticas pues genera una contradicción al convertir a los jueces en autoridades político representativas. Los jueces, en rigor, no representan a nadie y solo deben resolver sus causas conforme a ley y no a la opinión de sus electores. La designación de jueces es más técnica y exige un escrutinio más preciso de los candidatos que la sola valoración por la simpatía, política o personal expresada del voto. No es la popularidad, sino la capacidad la que debe definir una selección apropiada en un proceso de sufragio universal que, en todo caso, es más cercano a los favores políticos.

La legitimidad que nace del buen desempeño de la función judicial es más importante que la legitimidad del origen del mandato, y es la que, en último análisis, garantizará la verdadera independencia del Tribunal.

XI. La jurisdicción constitucional

El Tribunal Constitucional desde el inicio de sus labores hace diez años ha contribuido significativamente a la comprensión, difusión y aplicación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las normas previstas en los tratados y convenciones internacionales

¹² BINDER, Alberto, OBANDO, Jorge, (2004): De “Las Repúblicas Aéreas” al Estado de Derecho, Edit. Ad Hoc, Buenos Aires.

¹³ IBID: 12.

sobre Derechos Humanos de los que Bolivia es parte, e incorporando los criterios la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Su activismo judicial ha permitido ampliar el acceso a la justicia o la tutela judicial efectiva sobre un bloque de constitucionalidad más amplio y tangible. Se ha reconocido también su contribución al fortalecimiento del estado de derecho y a la democracia a través sentencias que regularmente orientan los principios y valores democráticos y en situaciones complejas contribuyen a consolidar los procesos electorales.

Paradójicamente, y pese a los logros que institucionalmente contribuyeron al fortalecimiento del estado de derecho, la institución ha sido víctima de la inestabilidad política y sus efectos destructivos que lo tornaron inoperante en el curso del proceso constituyente más importante que vivió el país en su historia republicana. La crisis, agravada por la falta de designación de magistrados por el Congreso, ha dejado 4.253 causas paralizadas en el Tribunal Constitucional, que afectan a 27.499 personas.¹⁴

La jurisdicción constitucional enfrentará, posiblemente, las mismas complejidades que rodean tan fundamental labor. Estas tienen relación con el diseño institucional; el escenario del propio sistema judicial y administrativo del país; las coyunturas políticas y sobre todo los problemas estructurales del país.

Tanto la anterior como la nueva Constitución aprobada en 2009, mantienen una característica del control difuso al disponer que la CPE es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional y preserva el sistema de preferencias en su aplicación por todas las personas y autoridades. La previsión que dispone que la Constitución es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional y que los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquier otra resolución ha sido mantenida, pero ampliada en el Art. 410 de la NCPE que incorpora la noción del “Bloque de constitucionalidad”. Esto importa que todos los jueces o autoridades no judiciales pueden impugnar la constitucionalidad de la norma aplicable ó, en su caso acudir ante el TC para solicitar su interpretación o anulación a través de un pronunciamiento que tendrá efectos vinculantes.

¹⁴ www.tribunalconstitucional.gov.bo

También, anteriormente, el Poder Legislativo, en ejercicio del poder constituyente derivado, tenía atribuciones para emitir leyes de interpretación auténtica sobre la Constitución. Las últimas experiencias en el empleo de esta atribución contribuyeron a superar, en el marco de constitucionalidad, las contingencias de la última crisis política en el 2005, la sucesión presidencial, la elección de prefectos y la propia reforma de la Constitución del 2009. Esta atribución ha sido eliminada.

Otra dificultad no resuelta por la nueva Constitución es la carga de responsabilidades que representa para el Tribunal Constitucional Plurinacional la revisión de las resoluciones de los recursos de Amparo, Libertad, Privacidad, Acción Popular y de Cumplimiento que resuelven todos los jueces del país. Un alto porcentaje de estas son las acciones dirigidas contra resoluciones judiciales en las que se dilucidan derechos subjetivos, lo que ha convertido el recurso de Amparo en una especie de incidente o apelación extraordinaria, muchas veces maliciosa y con fines dilatorios. Esta atribución, sin márgenes de selección alguna, resta la atención que requiere el Tribunal para enfocarse en los recursos de inconstitucionalidad o de control de constitucionalidad propiamente dichos.

XII. Interpretación constitucional

Destaca también la disposición que restringe como criterio preferente de interpretación constitucional para el Tribunal:

- i) La voluntad del constituyente de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones.
- ii) El tenor literal del texto. Esta norma (art. 196) está inequívocamente orientada a asegurar la supremacía del nuevo orden normativo, tal cual fue pensado y registrado “literalmente” por los assembleístas.

Aparentemente se sucumbió a la seducción del “textualismo” riguroso, muy propio de los tiempos colonialistas, característica que limita el descubrimiento de los principios y valores superiores que entraña una norma constitucional. La Constitución como norma jurídica superior, debe ser y reflejar el marco de coincidencias posibles, en el que caben pluralidad de opciones y variantes culturales y políticas que no pueden agotarse en su propio texto. Las reglas de interpretación deberían ser más amplias y contribuir a integrar la norma con la dinámica realidad social por encima de su mera versión gramatical. Esta restricción a los criterios de in-

terpretación constitucional es preocupante pues ni la voluntad del constituyente fue razonablemente correspondida por la Asamblea Constituyente del 2007, ni se conoce si los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea existen y son el resultado de un debate democrático.

El proceso de renovación constituyente es trascendental para enfrentar estas experiencias y los nuevos factores de poder tendrán que persuadir a los ciudadanos para que acepten y contribuyan a los procesos de cambio, aunque inicialmente algunos sectores reflejen escepticismo en el corto plazo. El nuevo orden constitucional tiene el desafío de promover y generar estabilidad en diferentes ámbitos, particularmente políticos y sociales, de lograr equilibrios sostenibles entre los nuevos factores de poder, con pluralismo político y para cubrir expectativas ciudadanas. Tiene relación con el fortalecimiento político-institucional democrático, capaz de atender las antiguas y nuevas expectativas y demandas sociales, todo en el marco de la vigencia plena de la Constitución.

XIII. Bibliografía

ARIZA Lizardo, BONILLA, Daniel, Estudio Preliminar, en ob. cit . 3

BINDER, Alberto, OBANDO, Jorge, (2004): De “Las Repúblicas Aéreas” al Estado de Derecho, Edit. Ad Hoc, Buenos Aires.

Corte Suprema de Bolivia, (2004): Justicia para Todos, Bases para la Reforma Institucional

Corte Suprema de Justicia, (2004): Informe de Labores, Editorial Judicial, Sucre.

ENGLE, Sally, GRIFFITHS, John, TAMANAHA, Brian, (2007): Pluralismo Jurídico, Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes, Colombia.

FERNANDEZ OSCO, Marcelo, (2000): La Ley del Ayllu, Práctica de jach’a justicia y jisk’a justicia en comunidades aymarás, PIEB, La Paz,

LASERNA, R , VLLARROEL, M, (2008): 38 Años de Conflictos Sociales en Bolivia, CERES, COSUDE, ID, La Paz,

USAID, (2005): Monitoreo de Calidad de la Administración de Justicia en el Área Penal, USAID, Compañeros de las Américas, Red de Participación y Justicia, La Paz.

CAPÍTULO VIII

*Los cambios en la estructura y
organización del Poder Ejecutivo
ante la nueva estructura y
organización territorial del Estado
de la nueva Constitución.*

Jimena Costa Benavides

Los cambios en la estructura y organización del Poder Ejecutivo ante la nueva estructura y organización territorial del Estado de la nueva Constitución.

Jimena Costa Benavides¹

Resumen²

Los cambios en la estructura del antes denominado Poder Ejecutivo, no pasan solo y exclusivamente por los artículos específicamente referidos a este Poder del Estado, pasan por la introducción de nuevas figuras como el Control Social, y especialmente pasan por la nueva estructura territorial del Estado que introduce instancias territoriales con derecho al autogobierno y a la libre determinación, además del hecho de que los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos –como es el caso del gobierno– se encuentren en un nivel jerárquico inferior a la legislación departamental, municipal e indígena. Los efectos de estos cambios, solo podrán evaluarse después de la creación de las nuevas unidades territoriales autónomas indígena originario campesinas y del ejercicio de los derechos que les reconoce la nueva Constitución Política del Estado del ahora denominado Estado Plurinacional de Bolivia.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Órgano Ejecutivo (Composición y Atribuciones), Poder Ejecutivo, Estado Plurinacional de Bolivia.

I. Introducción

La nueva Constitución Política del Estado trae cambios de fondo en cuanto al gobierno o Poder Ejecutivo, a la propia forma de gobierno y a la estructura del Estado donde se ubica el gobierno. En países como Bolivia y por la cultura política presidencialista dominante la comunidad política le otorga más atención al Poder Ejecutivo que al Legislativo, cuando en realidad el segundo es el más importante de los poderes del Estado porque en él se encuentran los representantes del pueblo. En el gobierno, las únicas autoridades electas son las cabezas –Presidente

¹ Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés. Maestra en Ciencias Sociales (Flacso). Analista Política e Investigadora. Especialista en Gerencia Política y también maestra en Gestión y Políticas Públicas. Consultora de varias instituciones nacionales e internacionales entre ellas la Fundación Konrad Adenauer, GTZ, Naciones Unidas, Usaid, Cooperación Holandesa, International Idea y la Fundación para la Democracia Multipartidaria.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

y Vicepresidente- y el gabinete ministerial es designado por el Presidente en base a múltiples criterios: confianza, capacidad y experiencia, compromisos pre electorales, etc. De tal modo, que el Poder Ejecutivo –ahora denominado Órgano Ejecutivo- no cuenta con el respaldo del voto popular en toda su composición, sin embargo ese grupo colegiado de personas define la orientación política del Estado, como señalan claramente Bobbio y Mateucci:

“Se puede definir el gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad” (Bobbio, Mateucci, p. 743, Diccionario de Ciencia Política).

En un modelo presidencialista como el boliviano el gobierno se compone del Presidente de la República y del consejo de ministros dirigidos y nombrados por él, que es la figura preeminente, no tanto así el grupo colegiado que lo acompaña.

La Constitución vigente presenta cambios en cuanto a tipo de Estado y a la forma de gobierno, y al modificarse la estructura territorial del Estado también se producen efectos sobre el Poder Ejecutivo. Los cambios responden a una coyuntura de severa crisis política que buscó superarse con el establecimiento de un nuevo pacto social en la Asamblea Constituyente.

El propósito nunca se logró y en ese sentido la Asamblea fue un rotundo fracaso, la nueva Constitución acabó siendo modificada inconstitucionalmente en el Parlamento, y al cabo de media docena de modificaciones el texto final corregido, pactado y aprobado en Referéndum fortalece el presidencialismo, el centralismo en las decisiones, y deja al gobierno frente a un federalismo asimétrico etnicista muy difícil de enfrentar, especialmente cuando la orientación que el gobierno le ha dado a la administración del Estado se dirige claramente hacia un modelo centralista con bolsones en los que el gobierno no puede gobernar.

Son al menos tres los ámbitos temáticos centrales para analizar la estructura y organización del Poder Ejecutivo o gobierno en la nueva Constitución:

- a. Los cambios en la estructura y organización del Poder Ejecutivo de la Constitución Política del Estado de febrero de 2004 al Órgano Ejecutivo de la Constitución Política de febrero de 2009.

- b. Los cambios en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, o más bien entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- c. Los efectos de la nueva estructura territorial del Estado sobre el Órgano Ejecutivo.

Para comprender la magnitud de algunos cambios, es bueno partir del Preámbulo de la nueva Constitución, que textualmente señala:

“Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos” (Preámbulo de la Nueva Constitución Política del Estado, Congreso Nacional, Octubre 2008).

II. Los cambios en la estructura y organización del Poder Ejecutivo de la CPE de febrero de 2004 al Órgano Ejecutivo de la CPE de febrero de 2009

Antes de hablar de los cambios en la estructura del gobierno, es fundamental partir de los cambios en la forma de gobierno. El Capítulo Tercero Sistema de Gobierno, en el inciso I señala que se adopta el gobierno democrático, participativo, representativo y comunitario (Artículo 11, Constitución Política del Estado) y en el inciso II señala que la democracia se ejerce de las siguientes formas:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

Se introduce pues la democracia comunitaria que implica que a las normas comunes al conjunto de bolivianos se suman las normas y procedimientos propios de naciones y pueblos

indígenas específicos, de tal modo que no pueden ser aplicadas al conjunto social sino solo a los miembros de tales naciones y pueblos indígenas. ¿Qué pasa en el ámbito urbano donde la población se mezcla? Por ejemplo los aymaras urbanos ¿Por cuáles de éstas normas se registrarán? Este tipo de reflexión se multiplica por decenas después de revisar el texto constitucional, y para aterrizar en algunos puntos concretos el siguiente cuadro muestra las atribuciones adicionales al Presidente del Estado Plurinacional que refuerzan el presidencialismo.

Cuadro N° 1
Atribuciones del Presidente del Estado Plurinacional

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	CPE 2009 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL
ARTÍCULO 96.-	ARTÍCULO 172.-
Son atribuciones del Presidente de la República:	Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley:
1ª. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.	1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.
2ª. Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso.	2. Mantener y preservar la unidad del Estado boliviano.
3ª. Conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general.	3. Proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado.
4ª. Concurrir a la formación de códigos y leyes mediante mensajes especiales.	4. Dirigir la administración pública y coordinar la acción de los Ministros de Estado.
5ª. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.	5. Dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general.
6ª. Administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo Ministerio, con arreglo a las leyes y con estricta sujeción al presupuesto.	6. Solicitar la convocatoria a sesiones extraordinarias al Presidente o Presidenta de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
7ª. Presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos nacionales y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente.	7. Promulgar las leyes sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	CPE 2009 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL
ARTÍCULO 96.-	ARTÍCULO 172.-
8ª. Presentar al Legislativo los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión.	8. Dictar decretos supremos y resoluciones.
9ª. Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes, siempre que la Municipalidad transgresora no cediese a los requerimientos del Ejecutivo.	9. Administrar las rentas estatales y decretar su inversión por intermedio del Ministerio del ramo, de acuerdo a las leyes y con estricta sujeción al Presupuesto General del Estado.
10ª. Presentar anualmente al Congreso, en la Primera Sesión Ordinaria, mensaje escrito acerca del curso y estado de los negocios de la administración durante el año, acompañando las memorias ministeriales.	10. Presentar el plan de desarrollo económico y social a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
11ª. Prestar a las Cámaras, mediante los Ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse.	11. Presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional, dentro de las treinta primeras sesiones, el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para la siguiente gestión fiscal y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. El informe de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente.
12ª. Hacer cumplir las sentencias de los tribunales.	12. Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en su primera sesión, el informe escrito acerca del curso y estado de la Administración Pública durante la gestión anual, acompañado de las memorias ministeriales.
13ª. Decretar amnistía por delitos políticos, sin perjuicio de las que pueda conceder el legislativo.	13. Hacer cumplir las sentencias de los tribunales.

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	CPE 2009 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL
ARTÍCULO 96.-	ARTÍCULO 172.-
14ª. Nombrar al Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos, de las ternas propuestas por el Senado Nacional, y a los presidentes de las entidades de función económica y social en las cuales tiene intervención el Estado, de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados.	14. Decretar amnistía o indulto, con la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
15ª. Nombrar a los empleados de la administración cuya designación no esté reservada por Ley a otro poder, y expedir sus títulos.	15. Nombrar, de entre las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, a la Contralora o al Contralor General del Estado, a la Presidenta o al Presidente del Banco Central de Bolivia, a la máxima autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras, y a las Presidentas o a los Presidentes de entidades de función económica y social en las cuales interviene el Estado.
16ª. Nombrar interinamente, en caso de renuncia o muerte, a los empleados que deban ser elegidos por otro poder cuando éste se encuentre en receso.	16. Preservar la seguridad y la defensa del Estado.
17ª. Asistir a la inauguración y clausura del Congreso.	17. Designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada.
18ª. Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la Constitución.	18. Designar y destituir al Comandante General de la Policía Boliviana.
19ª. Designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Comandante General de la Policía Nacional.	19. Proponer a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante y Contralmirante, y a General de la Policía, de acuerdo a informe de sus servicios y promociones.
20ª. Proponer al Senado, en caso de vacancia, ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, y a General de la Policía Nacional con informe de sus servicios y promociones.	20. Crear y habilitar puertos.
21ª. Conferir, durante el estado de guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla.	21. Designar a sus representantes ante el Órgano Electoral.

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	CPE 2009 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL
ARTÍCULO 96.-	ARTÍCULO 172.-
22ª. Crear y habilitar puertos menores.	22. Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.
23ª. Designar a los representantes del Poder Ejecutivo ante las Cortes Electorales.	23. Designar a la Procuradora o al Procurador General del Estado.
24ª. Ejercer la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Otorgar títulos ejecutoriales en virtud de la redistribución de las tierras, conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, así como los de Colonización.	24. Presentar proyectos de ley de urgencia económica, para su consideración por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que deberá tratarlos con prioridad.
25ª. Interponer el recurso abstracto y remedial, hacer las impugnaciones y formular las consultas ante el Tribunal Constitucional previstas en las atribuciones 1ª, 3ª y 8ª del artículo 120º de esta Constitución.	25. Ejercer el mando de Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia y la integridad del territorio.
	26. Declarar el estado de excepción.
	27. Ejercer la autoridad máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria y otorgar títulos ejecutoriales en la distribución y redistribución de las tierras.

Fuente: CPE 2004 y NCPE

Elaboración: Propia

El Órgano Ejecutivo está compuesto por la Presidenta o el Presidente del Estado, la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado, y las Ministras y los Ministros de Estado (Artículo 165). Se introduce el ballottage en caso de que la candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia no haya alcanzado el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos y si el candidato o candidata ganadores no hubiese obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura; en tal caso se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior y será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos. (Artículo 166, Constitución Política del Estado).

La incorporación de la reelección continúa por una sola vez, presenta un escenario novedoso (Artículo 168, Constitución Política del Estado), pero que no responde al espíritu presente en las constituciones anteriores que promueven la rotación en el poder y más bien plantean

la reelección de manera discontinua. Históricamente, la alternancia en el poder ha mostrado muchos beneficios y a pesar de que la reelección inmediata se encuentra presente en varias constituciones en América Latina, sus resultados son cuestionables y solo mantienen cierto grado de éxito cuando el gobierno central establece acuerdos con unidades territoriales descentralizadas.

La introducción de la revocatoria del mandato (Artículo N° 170 y 171, Constitución Política del Estado) marcan una novedad que tendrá un efecto legitimador del sistema dependiendo de la ley reglamentaria correspondiente, siempre existe el riesgo de que esta sea utilizada para acelerar la movilidad de los cargos electivos de acuerdo a intereses y sobre la base de una cultura política que no es plenamente democrática.

En la nueva Constitución, existe un capítulo detallado de las atribuciones de las Ministras o Ministros de Estado (Artículo N° 175, Sección III Ministerios de Estado) y se establecen algunas restricciones como la edad, tener contratos pendientes o deudas ejecutoriadas con el Estado, no formar parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional; no ser directivo, accionista ni socio de entidades financieras o empresas que mantengan relación contractual con el Estado; no ser cónyuge ni pariente consanguíneo o afín dentro del segundo grado de quienes se hallaren en ejercicio de la Presidencia o la Vicepresidencia del Estado (Artículo N° 176, Sección III Ministerios de Estado), para ser designada o designado Ministra o Ministro de Estado.

En el TÍTULO VI referido a la Participación y Control Social, se introducen nuevas figuras que tienen relación directa con la función gubernativa del Poder Ejecutivo que da orientación y administra las políticas públicas. En el Artículo 241, de la nueva CPE señala que:

- I. “El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
- II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.
- III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
- IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
- V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad” (Artículo 241, Constitución Política del Estado).

Entre otros temas relacionados a otros poderes del Estado, en el Artículo 242 la nueva CPE señala que: “La participación y el control social implican participar en la formulación de las políticas de Estado, desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas, conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado, coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado, y colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan”. (Artículo 242, Constitución Política del Estado).

Puede observarse pues, que más allá de reforzar el presidencialismo, uno de los cambios fundamentales en la organización del Poder Ejecutivo es la introducción del control social, ya que en adelante el gobierno deberá definir las políticas públicas bajo la tutela de instancias que no son parte del gobierno, al mismo tiempo que deberá pasar por una supervisión para la designación de los cargos públicos.

Probablemente no es indeseable si se logra que quienes ejerciten el control social sean representativos del conjunto nacional, pero para eso ya están los representantes de la Asamblea Legislativa, y sobre todo, el gobierno que se elige para gobernar no podrá hacerlo sin la venia de una instancia social, por lo que una forma de controlar el poder será a partir de la captura de quienes administren el control social, no tanto así de una buena gestión.

III. Cambios en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, o más bien entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa Plurinacional

La nueva CPE no amplía de manera significativa las atribuciones del Poder Legislativo ahora denominado Órgano Legislativo o Asamblea Legislativa Plurinacional y más bien pierde competencias respecto al Órgano Ejecutivo y a las unidades territoriales autónomas, ya que en el Artículo 410 las leyes nacionales se encuentran en un mismo nivel de jerarquía que las resoluciones de los varios niveles autonómicos que se introducen con la nueva organización territorial del Estado.

El siguiente cuadro muestra las atribuciones del Legislativo en la CPE de 2004 y la que se encuentra actualmente en vigencia.

Cuadro N° 2
Atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	CPE 2009 ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL
ARTÍCULO 59.-	ARTÍCULO 158.-
Son atribuciones del Poder Legislativo:	I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:
1.- Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.	1. Aprobar autónomamente su presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo, y atender todo lo relativo a su economía y régimen interno.
2.- A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.	2. Fijar la remuneración de las asambleístas y los asambleístas, que en ningún caso será superior al de la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado. Se prohíbe percibir cualquier ingreso adicional por actividad remunerada.
3.- Fijar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo.	4. Elegir a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional, por dos tercios de votos de sus miembros presentes.
4.- Considerar los planes de desarrollo que el Poder Ejecutivo pase a su conocimiento.	26. Declarar el estado de excepción.
5.- Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales.	5. Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura.
6.- Conceder subvenciones o garantías de interés para la realización e incremento de obras públicas y de necesidad social.	6. Aprobar la creación de nuevas unidades territoriales y establecer sus límites, de acuerdo con la Constitución y con la ley.
7.- Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público.	7. Aprobar el plan de desarrollo económico y social presentado por el Órgano Ejecutivo.
8.- Autorizar al ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles.	8. Aprobar leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales de crédito público y subvenciones, para la realización de obras públicas y de necesidad social.

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	CPE 2009 ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL
ARTÍCULO 59.-	ARTÍCULO 158.-
9.- Autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.	9. Decidir las medidas económicas estatales imprescindibles en caso de necesidad pública.
10.- Establecer el sistema monetario y el de pesas y medidas.	10. Aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.
11.- Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada legislatura.	11. Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado.
12.- Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.	12. Aprobar los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmados por el Órgano Ejecutivo.
13.- Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo.	13. Aprobar la enajenación de bienes de dominio público del Estado.
14.- Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.	14. Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución.
15.- Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.	15. Establecer el sistema monetario.
16.- Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de ausencia.	16. Establecer el sistema de medidas.
17.- A iniciativa del Poder Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos. El Poder Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir los servicios, empleos o emolumentos propuestos, pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan al Congreso Nacional.	17. Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas.
18.- Crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas.	18. Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras. La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro.

CPE 2004 ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	CPE 2009 ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL
ARTÍCULO 59.-	ARTÍCULO 158.-
19.- Decretar amnistía por delitos políticos y conceder indulto, previo informe de la Corte Suprema de Justicia.	19. Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes.
20.- Nombrar, en sesión de Congreso, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, por dos tercios de votos de sus miembros.	20. Controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado.
21.- Designar representantes ante las Cortes Electorales.	21. Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia.
22.- Ejercer, a través de las Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.	22. Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia.
	23. A iniciativa del Órgano Ejecutivo, crear o modificar impuestos de competencia del nivel central del Estado. Sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Órgano Ejecutivo la presentación de proyectos sobre la materia. Si el Órgano Ejecutivo, en el término de veinte días no presenta el proyecto solicitado, o la justificación para no hacerlo, el representante que lo requirió u otro, podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación.

Fuente: CPE 2004 y NCPE

Elaboración: Propia

Es muy interesante observar que las relaciones entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo se encuentran marcados por los intereses y la correlación de fuerzas de la coyuntura actual, por ejemplo, se aprueba la elección por voto directo de los miembros del Órgano Judicial y se determina que es la Cámara de Diputados la que tiene la atribución de proponer las ternas a la Presidenta o al Presidente del Estado para la designación de presidentas o presidentes de entidades económicas y sociales, y otros cargos en que participe el Estado, por mayoría absoluta de acuerdo con la Constitución; y de preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remitir al Órgano Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral (Artículo 159, Constitución Política

del Estado), de tal modo que basta el control de la Cámara baja para que por mayoría absoluta se elija a los postulantes para otras instancias estatales (Título II Órgano Ejecutivo, Capítulo Primero Composición y Atribuciones del Órgano Ejecutivo, Sección I, Disposición General).

El diseño es adecuado en un esquema de control del poder, dado que la Ley Electoral Transitoria pactada en el actual Congreso, mantiene una sobre representación de escaños en el área rural, de tal modo que el 65,5% de la población nacional que esta asentada en el ámbito urbano solo puede acceder a cerca del 40% de los escaños de la asamblea Legislativa, de tal modo que solo ganando en el campo y con un tercio de la población se accede a cerca de dos tercios de los asientos parlamentarios. Queda sobre entendido que el actual gobierno y promotor del nuevo texto constitucional tiene mayores oportunidades de ganar en el campo, y al mismo tiempo, tiene mayor fuerza en occidente que en valles y oriente, razón por la cual la distribución de escaños entre regiones también le resulta altamente conveniente, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3 DISTRIBUCION DE ASIENTOS PARLAMENTARIOS-LEY ELECTORAL TRANSITORIA					
Departamento	Senadores	Plurinacionales	Uninominales	Especiales	Total
OCCIDENTE					
La Paz	4	13	15	1	33
Oruro	4	3	5	1	13
Potosí	4	6	8	0	18
					64
VALLES					
Cochabamba	4	8	10	1	23
Chuquisaca	4	5	6	0	15
Tarija	4	3	5	1	13
					51
ORIENTE					
Santa Cruz	4	11	13	1	29
Beni	4	3	5	1	13
Pando	4	1	3	1	9
					51

Fuente: NCPE

Elaboración: Propia

Por otra parte, las atribuciones de la Cámara de Senadores incluyen ratificar los ascensos, a propuesta del Órgano Ejecutivo, a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana y aprobar o negar el nombramiento de embajadores y Ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado (Artículo N° 160, en Nueva Constitución Política del Estado).

IV. Los efectos de la nueva estructura territorial del Estado sobre el Órgano Ejecutivo

En la Constitución vigente existen cambios trascendentales sobre la distribución del poder que van más allá del capítulo correspondiente al Órgano Ejecutivo. Desde el Artículo 2 correspondiente a las Bases Fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías, Título I Bases Fundamentales del Estado, Capítulo Primero Modelo de Estado, se plantean cambios fundamentales con el reconocimiento y consolidación de nuevas unidades territoriales con derecho al autogobierno.

La distribución territorial del poder implica cambios en cuanto a las atribuciones y competencias del gobierno, ya no de manera metafórica ni simbólica, sino que efectivamente se abandona el Estado-Nación como sinónimo de concentración y centralización del poder. Ahora bien, existen distintos tipos de motivaciones que llevan a los Estados modernos a un replanteamiento de la distribución territorial del poder: motivaciones técnico-administrativas, motivaciones democráticas y motivaciones histórico políticas.

De acuerdo a Rafael Ribó (Ribó 1982, pág. 451) la distribución territorial del poder con base en motivaciones técnico-administrativas busca la eficacia en la gestión dado que el centralismo logra poca satisfacción social, promueve el burocratismo y eleva los costos financieros. Los enfoques administrativos modernos desarrollan principios de distribución territorial del poder y de los procesos de toma de decisiones ya que los estudios de políticas públicas muestran que la distribución de poder contribuye a una mayor eficacia administrativa.

Por otra parte, las motivaciones democráticas que llevan a la aproximación de las decisiones políticas de la ciudadanía en aras de una mayor capacidad de control democrático, ya que si los centros de decisión están más próximos a la población y a sus problemas habrá mayor posibilidad de control por parte de la ciudadanía.

Por supuesto, autogobierno con mayor control no es sinónimo de mayor democracia ya que algunos espacios locales no se rigen por principios y normas democráticas. La distribución territorial del poder se define como otra forma de control democrático entre los órganos del Estado. Los controles intra órganos se producen a partir de los grupos colegiados, los controles inter órganos se producen entre los diferentes poderes del Estado, pasa por la separación y

equilibrio de poderes en un nivel horizontal, y el control vertical del poder pasa por los diversos niveles del poder ejecutivo en una línea ascendente y descendente, opera sobre la relación de la maquinaria estatal en sus diferentes niveles y la sociedad.

Por último, las motivaciones histórico-políticas son las que derivan de la existencia de colectividades de fuerte personalidad política dentro de un Estado-nación –que suelen llamarse “nacionalidades” para diferenciarlos de la nación-, y que reivindican reconocimiento diferenciado de su realidad (Ribó 1988, págs. 455-456).

Si bien en el caso boliviano son los tres tipos de motivaciones los que contribuyen a la re distribución territorial del Estado hacia un modelo autonómico, pareciera que son motivaciones técnico-administrativas y democráticas las que influyen sobre la demanda de autonomía departamental, y son motivaciones histórico-políticas las que influyen sobre la autonomía indígena originario campesina.

La nueva Constitución incluye cuatro niveles de autonomía que en la interpretación se multiplican: autonomía departamental, autonomía regional, autonomía municipal, autonomías indígena originario campesina, autonomía regional indígena originario campesina, autonomía municipal indígena, autonomía municipal campesina, autonomía campesina, etc. Todas tienen efectos sobre el Órgano Ejecutivo por que se territorializa el poder, pero solo la autonomía indígena originario campesina produce cambios significativos sobre el rol del Órgano Ejecutivo, ya que a ella se le reconoce el derecho al autogobierno y la libre determinación.

Los cambios estructurales vienen en el conjunto de los artículos referidos a la forma de gobierno, al tipo de Estado y a los niveles de distribución de poder que la Constitución reconoce y no solamente aquellos referidos al Órgano Ejecutivo. La nueva estructura territorial del Estado crea nuevos niveles y transfiere competencias, como señalan los siguientes artículos:

Artículo N° 277

El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo (Capítulo Segundo Autonomía Departamental).

Artículo N° 281

*El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con **facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora**, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo (Capítulo Tercero Autonomía Regional).*

Artículo N° 283

*El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con **facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa** municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde (Capítulo Cuarto Autonomía Municipal).*

Sin embargo la diferencia sustancial se plantea en el siguiente artículo:

Artículo N° 289

*La autonomía indígena originario campesina **consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos**, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (Capítulo Séptimo Autonomía Indígena Originario Campesina).*

La autonomía indígena originario campesina goza de un menú de competencias bastante deseable, del que carecen las demás unidades territoriales autónomas no indígenas:

Cuadro N° 4

COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINA
Artículo N° 304
I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:
1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINA
4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.
5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.

COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINA
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.
11. Políticas de Turismo.
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:
1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.
3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.
4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.
III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:
1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.
2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente

COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA	
4.	Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.
5.	Construcción de sistemas de microriego.
6.	Construcción de caminos vecinales y comunales
COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA	
7.	Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8.	Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
9.	Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.
10.	Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.

Fuente: NCPE.

Elaboración: Propia.

Complementariamente, el Artículo 2 que corresponde a las Bases Fundamentales del Estado da un paso más adelante señalando que:

Artículo N° 2

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 (Primera Parte Bases Fundamentales del Estado, Nueva Constitución Política del Estado).

Por supuesto, la figura del autogobierno y la libre determinación no afecta solamente al Órgano Ejecutivo, el Capítulo Cuarto Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, en el Artículo 30. II señala que las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan del derecho “a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho 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” (Artículo N° 30, Nueva Constitución Política del Estado).

También reconoce el derecho 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 sin perjuicio de los derechos

legítimamente adquiridos por terceros. Para terminar, el inciso III señala que el Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley (Artículo N° 30, Nueva Constitución Política del Estado).

Por otra parte, también se producen efectos sobre el Poder Judicial cuando la nueva Constitución introduce la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina a través de la cual las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios; y además señala que toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina (Artículo N° 190, Capítulo Cuarto Jurisdicción Indígena Originaria Campesina).

Queda pues claro, que la introducción de este diseño territorial del Estado afecta significativamente al Órgano Ejecutivo. Para poner un ejemplo concreto, los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Artículo N° 270, Tercera Parte Estructura y Organización Territorial del Estado Título I Organización Territorial del Estado), recordemos que esa preexistencia es la razón por la cual se garantiza su autogobierno y libre determinación.

Son diversos los artículos en los que se refuerza esta idea:

Artículo N° 290

I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley (Capítulo Séptimo Autonomía Indígena Originaria Campesina).

En todos los casos se trata de que cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios (Artículo 292, Capítulo Séptimo Autonomía Indígena Originaria Campesina) y como se encuentra basada no en una base territorial sino étnico-cultural, esto lleva a que de ser necesario -con seguridad sucederá- se pueden mover los límites de las unidades territoriales ya existentes, como muestra por ejemplo el siguiente artículo:

Artículo N° 293

I. La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.

II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.

III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.

IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno. (Capítulo Séptimo Autonomía Indígena Originaria Campesina).

Si las leyes nacionales entran en contradicción con los postulados de la autonomía indígena originario campesina reglamentada de acuerdo a sus procedimientos y normas propias, como se encuentran en una misma jerarquía normativa a las decisiones de la autonomía indígena, y si los decretos del Órgano Ejecutivo tienen jerarquía inferior, entonces ¿Quién gobierna? ¿Quién legisla?

Sucede lo mismo en otros artículos como los siguientes:

Artículo N° 294

III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento

de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley. (Capítulo Séptimo Autonomía Indígena Originaria Campesina).

Artículo N° 296

El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley. (Capítulo Séptimo Autonomía Indígena Originaria Campesina).

Artículo N° 303

I. La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. (Capítulo Octavo Distribución de Competencias)

El remate de este confuso esquema, plantea que el Estado debe financiar la autonomía indígena originario campesina, pero no puede gobernar en los territorios en cuestión, el Artículo 304 inciso IV, señala que los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias de la autonomía indígena originario campesinas serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley. (Capítulo Octavo Distribución de Competencias). No dice lo mismo respecto a las autonomías departamentales, regionales, ni municipales, de tal modo que los recursos que provienen de éstas instancias ¿serán transferidos solo a la autonomía indígena?, ¿se trata entonces de que departamentos, regiones y municipios provean de recursos a las autonomías indígenas y solo éstas tengan derecho al uso exclusivo de recursos naturales renovables además del derecho a consulta previa para la explotación de los no renovables?

Para terminar, un aspecto central para comprender la dificultad de la aplicación de ésta nueva distribución territorial del Estado se encuentra en el Artículo N° 276, que señala que “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, y complementariamente, el Artículo N° 410 (Quinta Parte Jerarquía Normativa y Reforma de la Constitución, Título Único Primacía y Reforma de la Constitución) plantea la siguiente jerarquía para la aplicación de las normas jurídicas: 1) Constitución Política del Estado; 2) Los tratados internacionales; 3) Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena y 4) Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Esta jerarquía pone en un mismo nivel las leyes nacionales con el resto de la legislación de los otros niveles del Estado, y además pone los decretos, reglamentos y demás resoluciones de los órganos ejecutivos—incluyendo el órgano ejecutivo o gobierno nacional— en un nivel inferior, de modo que si el gobierno emite un decreto respecto a la administración de políticas públicas—después de haber pasado por la aprobación del Control Social— y alguna de las unidades territoriales autónomas indígena originario campesina decide oponerse ¿el gobierno ya no tendrá competencias para gobernar en esas unidades territoriales?

Eso es pues, lo más cercano a un modelo de Estado federal. El origen del Estado Federal tiene distintos tipos de procesos: la transformación de una Confederación en una Federación de Estados; un proceso de descolonización; y el paso de un Estado Unitario a un Estado Federal como Estado autonómico en el que el poder central cede poder a otras unidades territoriales y les otorga el derecho al autogobierno territorial.

Obviamente, el caso boliviano no corresponde al primer tipo sino más bien el tercero, pero antes de sacar conclusiones es bueno tomar en cuenta los casos en los que existe la plurinacionalidad.

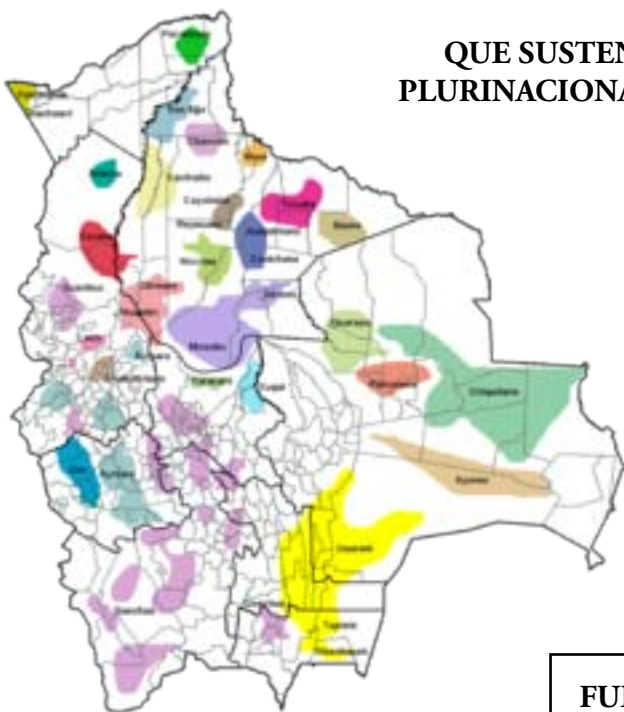
Es necesario distinguir respecto a los casos en los que existen minorías nacionales difuminadas de la existencia de zonas territoriales con mayorías de población de una determinada nacionalidad distinta de la oficial del Estado. En nuestro caso particular, se combinan ambas cosas, es decir minorías difuminadas especialmente en tierras bajas, mayorías aymaras y quechuas especialmente en tierras altas, y un Estado que no tiene una nación oficial del Estado sino 36 naciones, y donde desaparece la nación boliviana.

Esto hace aún más difícil conciliar el federalismo con la plurinacionalidad. Generalmente, cuando una nacionalidad política se encuentra insatisfecha en el seno de un Estado, promueve el ejercicio de su autodeterminación, que en lo interno implica normar su propio orden social y su forma de gobierno y en lo externo implica el derecho de esa nacionalidad a su propia soberanía. Normalmente en dichos casos, el proceso concluye en la separación de un Estado, de modo que el germen del separatismo en Bolivia no estaría en la autonomía departamental que solo tiene competencias deliberativas, fiscalizadoras y legislativas, sino en la autonomía indígena con derecho al autogobierno y a la libre determinación en sus territorios ancestrales.

De este modo, el Órgano Ejecutivo, cambia completamente sus roles y los límites de su acción, en el momento mismo que se aprueben los límites de las nuevas unidades territoriales basadas en el reconocimiento del dominio ancestral sobre sus territorios. El mapa que se incluye a continuación, es el mapa que muestra los territorios originarios ancestrales de las 36 naciones actualmente reconocidas en la nueva Constitución a partir de los idiomas oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, que abandona además la identidad republicana:

Gráfico N° 1

**MAPA ETNICO OFICIAL
QUE SUSTENTA ES ESTADO
PLURINACIONAL COMUNITARIO**



FUENTE : REPAC

Las zonas blancas representan las partes del territorio que no son territorios ancestrales, es decir los que están fuera de la libre determinación y autogobierno de acuerdo a normas y tradiciones de alguna de las naciones indígenas. Nótese también que todas las Secciones Capitales de Departamento se encuentran dentro de territorios ancestrales, de modo que la población urbana “intercultural” ¿tendrá que regirse a dichas normas? Como la diferenciación entre una nación y otra no pasa por el territorio sino por la auto identificación étnica otra vez insisto: ¿para los aymaras y quechuas urbanos regirá el gobierno de sus autoridades tradicionales o el gobierno nacional?

Queda claro, que no es posible sacar una conclusión porque todo dependerá del manejo político que se haga de la definición de los límites de las nuevas unidades territoriales en la futura Asamblea Legislativa Plurinacional, es decir, depende de la correlación de fuerzas en dicha Asamblea y por tanto depende, si existe una mayoría absoluta de quienes impulsaron éstos cambios estructurales y queda claro, que creen militantemente que lo mejor para los pueblos es su autodeterminación, aunque sean pueblos de apenas unos centenares de miembros, como es el caso de algunos pueblos, que además se encuentran asentados en diversos municipios, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5 Cantidad de habitantes del pueblos indígenas acentados en municipios

DEPARTAMENTO	PUEBLO	HAB.	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
BENI	CHACOBÓ	501	Vaca Díez, Yacuma, Gral. Ballivián	Riberalta, Exaltación
BENI	CAVINENÑO	Sin datos en el censo	Ballivián	?????
BENI	BAURE	976	Itenez	Baure, El Carmen, Huacaraje
BENI	CANICHANA	420	Cercado	San Javier
BENI	CAYUBABA	645	Yacuma	Exaltación
BENI	GUARASUGWE	31	Itenez	Concepción, Magdalena
BENI	MORÉ	101	Mamoré	Puerto Siles
BENI	PACAHUARA	25	Vaca Díez	Riberalta
BENI	SIRIONÓ	308	Cercado, Itenez	San Javier
COCHABAMBA	YUQUI	220	Carrasco	Puerto Villarroel
LA PAZ	ARAONA	112	Iturralde	Ixiamas
LA PAZ	TOROMONA	Indeterminado - no contactados	Iturralde	?????
PANDO	NAHUA	Indeterminado - itinerantes no contactados	Manuripi	?????
PANDO	ESE EJJA	939	Madre De Dios	Gonzalo Moreno
PANDO	MACHINERI	155	Nicolás Suarez	Bolpebra
PANDO	PACAHUARA	25	Manuripi	Riberalta
PANDO	YAMINAHUA	188	Nicolás Suarez	Bolpebra
SANTA CRUZ	GUARASUGWE	31	Ñuño De Chavez	Concepción, Magdalena
TARIJA	TAPIETE	63	Gran Chaco	Villamontes

Fuente y Elaboración: Propia en base a publicación oficial de la REPAC sobre la base del Censo 2001.

Por otra parte, existe un grupo de naciones que en el mejor de los casos alcanzan a los 10.000 habitantes y que tienen presencia hasta en dos departamentos, y que también vendrían a ser minorías difuminadas:

Cuadro N° 6 Grupo de Naciones indígenas que cuentan hasta 10 mil o más habitantes

DEPARTAMENTO	PUEBLO	HAB.	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
BENI - COCHABAMBA	YURACARÉ	2.755	Moxos, Chapare, Carrasco	Villa Tunari, Chimoré, Puerto Villarroel
BENI	MAROPA	4.498	Ballivián	Reyes, Santa Rosa
BENI	CHIMÁN	8.538	Ballivián, Moxos, Yacuma	San Borja, Rurrenabaque, Santa Ana
BENI	ITONAMA	2.940	Itenez, Mamoré	Magdalena, Baures, San Ramón, San Joaquin
BENI	JOAQUINIANO	3.145	Mamoré	San Joaquín, San Ramón, Puerto Siles
BENI – LA PAZ	MOSETÉN	1.601	Ballivián, Sud Yungas	San Borja, Palos Blancos
BENI	MOVIMA	10.152	Yacuma	Santa Ana del Yacuma, Exaltación, San Joaquín, San Ignacio, San Borja, Reyes
BENI – LA PAZ	TACANA	7.056	Ballivián, Vaca Diez, Iturrealde	Varios
LA PAZ	LECOS	2.763	Larecaja, Franz Tamayo	Guanay, Apolo
LA PAZ - ORURO	URU	2.383	Ingavi Atahuallpa, Cercado, Poopo, Abaroa, Saucari, Sebastián Pagador, Ladislao Cabrera, Sur Carangas	Varios
SANTA CRUZ	AYOREO	1.701	Germán Busch, Chiquitos	Varios
SANTA CRUZ	GUARAYO	9.863	Guarayos	Ascención de Guarayos, Urubichá, El Puente, San Javier
TARIJA	WEENHAYEK	2.020	Gran Chaco, Yacuiba	Villamontes, Yacuiba

Fuente y Elaboración: Propia en base a publicación oficial de la REPAC sobre la base del Censo 2001.

Por último solo son cuatro las naciones que cuentan con una mayoría de población de nacionalidad distinta a la boliviana dentro del territorio del Estado, y que podrían tener un rol esencial para un reordenamiento territorial, un cambio definitivo en la estructura del gobierno y de las competencias de los órganos del Estado, queda claro que en ninguna parte aparece la población boliviana que no tiene una auto identificación étnica sino una adscripción ciudadana:

Cuadro N° 7 Grupo de Naciones indígenas que cuentan hasta 100 mil o más habitantes

DEPARTAMENTO	PUEBLO	HAB.	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
COCHABAMBA- CHUQUISACA SANTA CRUZ - TARIJA	GUARANI	133.393	Luis Calvo, Hernando Siles, Cordillera, Gran Chaco, O'conor	Lagunillas, Cuevo, Charagua, Cabezas
CHUQUISACA - LA PAZ - ORURO - POTOSÍ	QUECHUA	2.556.277	Varios	Varios
LA PAZ	AYMARA	2.098.317	Varios	Varios
SANTA CRUZ	CHIQUITANO	184.248	Ñuflo De Chavez, Velasco, Chiquitos, Germán Busch	San Rafael, Gonzalo Moreno

Fuente y Elaboración: Propia en base a publicación oficial de la REPAC sobre la base del Censo Nacional 2001.

A modo de conclusiones, solo resta decir que nada está dicho hasta que se creen las nuevas unidades territoriales, reclamen y ejerzan su derecho a la libre determinación y al autogobierno, ese será el momento real en el que podremos referirnos con certidumbre a la nueva Estructura y Organización del Poder Ejecutivo.

V. Bibliografía

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.

BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola (1988): Diccionario de Ciencia Política, Siglo XXI Editores. México.

Ribó, Rafael (1996): La estructura territorial del Estado, En: Miquel Caminal (Coordinador) Manual de Ciencia Política, Editorial: Tecnos, Madrid.

Ley 4021 de 14 de abril de 2009, Régimen Electoral Transitorio.

REPAC (2007): Encuentros. Sistematización de Propuestas, Asamblea Constituyente, Sucre.

CAPÍTULO IX

El Órgano Electoral Plurinacional

José Luis Exeni R.

El Órgano Electoral Plurinacional

José Luis Exeni R.¹

Resumen²

El Estado, la sociedad y la democracia boliviana, de alta intensidad, ya no son lo que eran. Y el régimen electoral tampoco. Luego de un complejo y prolongado proceso constituyente y con la inédita aprobación en referéndum nacional (enero de 2009) de una nueva Constitución Política del Estado, asistimos en Bolivia a un nuevo ciclo de transformaciones estructurales profundas, que incluye una suerte de “segunda transición a la democracia”. Ello conlleva algunos retos fundamentales para avanzar en un horizonte de demodiversidad, mejor calidad de la representación política, mayor reconocimiento de derechos ciudadanos (individuales y colectivos), participación informada y una institucionalidad electoral genuinamente imparcial e independiente. El análisis que sigue plantea algunas reflexiones y desafíos respecto al Órgano Electoral en el espíritu y la letra de la Carta Magna vigente en una complicada etapa de transición institucional.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Órgano Electoral Plurinacional, Representación Política, Estado Plurinacional de Bolivia.

I. Un adiós al “Régimen especial”

El organismo electoral boliviano se ha transformado no sólo con la nueva Constitución, sino con y como la democracia. Sin duda, una de las modificaciones más sustantivas del Régimen Electoral en la Constitución Política del Estado (CPE) tiene que ver con su cambio de jerarquía constitucional, esto es, su reconocimiento como Órgano del Estado (algo así como el “Cuarto Poder”). En efecto, si en la Carta Magna de 1967 (reformada en 1994 y 2004), la institucionalidad electoral tenía rango de “Régimen Especial”³, en la nueva Ley de Leyes figura, nada menos, como Órgano Electoral. La diferencia no es menor.

¹ Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Realizó un curso de postgrado en México, tiene un doctorado en Comunicación y fue Presidente, Vocal y responsable de la Dirección de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral (CNE).

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

³ En la Constitución de 1967, el “Régimen Electoral” está contemplado, como Título Noveno, en la Parte Tercera de Regímenes Especiales. Comparte esa cualidad junto a los regímenes: i) económico y financiero, ii) social, iii) agrario y campesino, iv) cultural, v) familiar, vi) municipal, vii) de las Fuerzas Armadas y viii) de la Policía Nacional.

¿Qué significa ser un Órgano del Estado? Para empezar, a diferencia de los anteriores ordenamientos constitucionales, la actual Carta Magna establece con precisión que “el Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral” (Artículo N° 12).

Es decir, a los tradicionales poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se añade el poder Electoral. Y se lo hace manteniendo algo fundamental en materia de principios de un Estado de Derecho: “la organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”.

Si bien este fundamental cambio requiere un complejo proceso de adecuación normativa y de transición institucional, representa ya un mandato constitucional. Y es evidente que, al menos nominalmente, existen señales en sentido de que tenemos en Bolivia no sólo una Corte Nacional Electoral (CNE) con sus correspondientes Cortes Departamentales Electorales, sino un Órgano Electoral en proceso de conformación. Seguramente la futura Asamblea Legislativa Plurinacional –que será elegida en las Elecciones Generales de Diciembre de 2009–, sancionará en el plazo máximo de 180 días a partir de su instalación⁴, entre otras, la Ley del Régimen Electoral y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional. En otras palabras, en el segundo semestre del año 2010 el Órgano Electoral estará plenamente vigente junto con los otros tres órganos del Estado.

¿Pero qué implicaciones tiene esta transformación constitucional en la naturaleza-esencia de la institucionalidad electoral en Bolivia? Varias. Algunas formales, otras sustantivas. Para empezar, el cambio en la denominación del organismo electoral. En la anterior Carta Magna, el Régimen electoral especial definía, en un capítulo, los órganos electorales: la Corte Nacional Electoral (CNE), las Cortes Departamentales Electorales (CDE), los Juzgados electorales, los Jurados de las mesas de sufragio y los Notarios electorales. Tanto la composición como la jurisdicción y competencia de estos órganos debían ser establecidas por Ley, que no es otra que el Código Electoral vigente. ¿Qué cambia en la nueva Constitución? Lo más relevante, como ya señalamos, es que se le otorga el rango de poder del Estado con un nombre genérico: Órgano

⁴ Así lo establece la “Disposición Transitoria Segunda” de la Constitución Política del Estado aprobada en el Referéndum Nacional Constituyente del pasado 25 de enero de 2009. Las otras normas fundamentales además de las del Régimen y Órgano Electoral, que debe sancionar la Asamblea Legislativa Plurinacional en ese plazo perentorio (180 días) son la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Electoral Plurinacional. Su composición es similar a la antes señalada con dos modificaciones. La CNE se transforma en Tribunal Supremo Electoral y las CDE en Tribunales Electorales Departamentales. Permanecen, en tanto, invariables, los juzgados, los jurados y los notarios electorales.

En este terreno sin duda una laguna fundamental en la nueva Constitución, a diferencia de la anterior, es que no se establecen y garantizan de manera explícita los principios de “autonomía, independencia e imparcialidad” de los órganos electorales. Si bien este vacío es cubierto por la Ley N° 4021 de Régimen Electoral Transitorio (Artículo N° 12), que incluso establece facultades presupuestarias y administrativas de la Corte Nacional Electoral, hubiese sido deseable y necesario que aquellos principios estuviesen incluidos en la Carta Magna aprobada en referéndum en enero de 2009.

Pero el cambio de denominación y la mencionada ausencia de principios, la Constitución Política del Estado vigente define la composición y modalidad de elección de los miembros tanto del Tribunal Supremo Electoral como de los Tribunales Departamentales Electorales. ¿Cuales son los cambios? En lugar de los actuales cinco vocales nacionales el futuro Tribunal tendrá siete miembros elegidos de la siguiente manera: seis vocales por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional y un vocal designado por el Presidente o Presidenta del Estado Plurinacional. Pero también se modifica algo que va más allá de lo simbólico y tiene que ver con el carácter plurinacional del Órgano Electoral: si hasta el presente, en el Artículo N° 26 del Código Electoral, se establecía la obligatoriedad de que al menos dos vocales de la CNE debían ser de profesión abogado, ahora la Constitución señala, en su Artículo N° 206, que: *“Al menos dos (miembros del Tribunal Supremo Electoral) serán de origen indígena originario campesino”*. Lo propio ocurre con al menos uno de los vocales de los Tribunales Departamentales Electorales cuya elección será realizada por la Cámara de Diputados de ternas seleccionadas por las respectivas Asambleas Legislativas Departamentales o Consejos Departamentales. ¿Indígenas en lugar de abogados? El cambio no es irrelevante.

Veamos por último una mutación importante en las funciones del Tribunal Supremo Electoral (hoy Corte Nacional Electoral). Además de establecer la responsabilidad fundamental de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y referendarios en el país, que es su razón de ser, la Constitución (Artículo N° 208) otorga de manera explícita al Tribunal la función de organizar y administrar, por un lado, el Registro Civil y, por otro, el Padrón Electoral.

Pero va más allá todavía al definir algo que sin duda generará debate y requerirá una drástica reforma institucional: en el Capítulo sobre Distribución de Competencias de la organización territorial del Estado incluye como “competencia privativa del nivel central del Estado” (Artículo N° 298, inciso 15) al Registro Civil. ¿Qué significa esto? Que, si hasta ahora el servicio de registro civil era administrado directamente por las Cortes Departamentales Electorales bajo la dirección y directrices de la CNE, ahora la legislación, reglamentación y ejecución está reservada de manera exclusiva para el Tribunal Supremo Electoral, esto es, no puede ser transferida ni delegada.

Pero toda esta materia de diseño institucional, en especial las atribuciones y competencias, será obra de las futuras leyes del Régimen Electoral y del Órgano Electoral que habrán de ser sancionadas el año 2010 por la flamante Asamblea Legislativa Plurinacional y reemplazarán-complementarán la legislación vigente. En tanto ello ocurra, sigamos con la exploración y el análisis comparado del campo electoral en la nueva Constitución Política del Estado.

II. El (modelo de) Estado complejo

Es evidente que la creación del Órgano Electoral como poder del Estado no puede entenderse sino como parte de una transformación mayor, digamos estructural, en la Constitución Política: la del propio “modelo de Estado”. El Artículo 1° es preciso al respecto. ¿Cual es el modelo de Estado boliviano adoptado en la Carta Magna? Es un Estado con once adjetivos-atributo:

1. Unitario,
2. Social,
3. de Derecho,
4. Plurinacional,
5. Comunitario,
6. Libre,
7. Independiente,
8. Soberano,
9. Democrático,
10. Intercultural y
11. Descentralizado y con autonomías.

Un exámen comparativo con la anterior Constitución, en clave descriptiva, nos mostrará lo que se mantiene, aquello que se transforma y, claro, qué es lo nuevo. Veamos una síntesis en el siguiente cuadro:

Cuadro No 1
El “modelo de Estado” en la Constitución

ANTES (Constitución de 1967 reformada en 1994 y 2004)	AHORA (Proyecto de Constitución 2007)
Bolivia se constituye en un Estado...	
Unitario	Unitario
Social	Social
De Derecho	De Derecho
Multiétnico	Plurinacional
	Comunitario
Libre	Libre
	Descentralizado y con Autonomías
Independiente	Independiente
Soberano	Soberano
Democrático	Democrático
Pluricultural	Intercultural

Elaboración: Propia.

De las once “bases fundamentales” del actual Estado boliviano, siete de ellas, nada menos, ya estaban incluidas-reconocidas en la anterior Constitución. Señalemos las tres más evidentes que hacen a la naturaleza de cualquier Estado moderno: las cualidades de ser un Estado libre, esto es, sin vínculos de subordinación con ningún otro Estado o restricciones en sus decisiones por alguna convención internacional; un Estado soberano, es decir, que preserva para sí la potestad de definir y resolver sus asuntos internos sin la intromisión de otros estados u organismos multilaterales; y un Estado independiente, a saber, carente de relaciones coloniales o de protectorado respecto a otros Estados o potencias.

Pero el modelo de Estado boliviano de la Constitución Política aprobada en el Referéndum Nacional del 25 de enero de 2009 conserva también otros tres atributos, inherentes a la normativa constitucional contemporánea, que hacen a su esencia: es un Estado social, que debe velar por el bienestar de la ciudadanía con base en la garantía de sus derechos sociales; un Estado de Derecho, pues supone que todas las instancias del Estado se sujetan a las normas y, por tanto, habrán de evitar actos arbitrarios; y es un Estado democrático, esto es, que adopta la democracia como forma de gobierno y como principio de legitimidad de las autoridades y representantes. Hasta aquí, al menos en materias de principios y aspiraciones, convendremos en ello, hay plena continuidad.

Y la séptima característica del modelo de Estado que se mantiene en la Constitución vigente respecto a la anterior es un tema esencial que estuvo en el centro del proceso político reciente así como del debate constituyente y tiene que ver con una de las tensiones irresueltas de la historia larga: es un Estado unitario. ¿Qué significa esto? Algo fundamental: que la cualidad legislativa, de hacer normas para el conjunto de la sociedad y el territorio, es una facultad exclusiva del nivel nacional-central. Esto es así a diferencia de un Estado federal donde otras unidades territoriales (estados federados, regiones, provincias) tienen también potestad legislativa propia. La agitada disputa en torno a las autonomías, principalmente departamentales, está vinculada con este atributo del Estado.

Ahora bien, ¿Qué es lo nuevo en la Ley de Leyes vigente respecto al Estado boliviano? Hay dos saltos cualitativos fundamentales que, por supuesto, tienen incidencia –como veremos más adelante– tanto en el régimen como en el órgano electoral. Me refiero a la declaración explícita de que en Bolivia tenemos también un Estado comunitario, esto es, que reconoce la existencia no sólo de individuos, sino también de comunidades, con lo que ello implica en términos de la afirmación de derechos colectivos. ¿Y el otro salto? Tiene que ver con la estructura y organización territorial del Estado: descentralizado y, en especial, con autonomías (en plural). Es decir, se sostiene constitucionalmente que en el territorio boliviano existen diversos niveles: departamentos, regiones, municipios y territorios indígena-comunitario-campesinos que, vía estatutos autonómicos y otras normas generales, pueden asumir competencias y atribuciones políticas, normativas y administrativas propias.

Pero vayamos a los dos últimos adjetivos-atributos del modelo de Estado incorporado en la Constitución Política de 2009. Si bien se trata, en rigor, de dos mutaciones, su sentido y alcan-

ce, es de tal magnitud que cruza transversalmente toda la estructura estatal y, por supuesto, a la sociedad misma. Y al régimen político. Hablo del hecho de que el Estado boliviano es declarado como intercultural, por un lado, y plurinacional, por otro.

¿Qué se transforma respecto a la Constitución reformada el año 2004? Bolivia no es sólo definida como “pluricultural”, sino como un Estado intercultural. Aquello significa el reconocimiento-coexistencia de diferentes culturas; esto, en cambio, supone el reto de la complementariedad-respecto de dichas culturas con el desafío mayor de construir, entre todas, un núcleo común. Por supuesto que esto influye directamente en la forma de gobierno, pues exige pensar en una democracia intercultural.

El otro cambio, erróneamente entendido por algunos críticos como el “fin de la República” –falso debate–, se refiere a la transformación sustantiva del Estado “multiétnico” de la anterior Constitución que asume la condición de Estado plurinacional en la actual Carga Magna. El cambio no es menor. Ni sólo nominal. Supone el reconocimiento constitucional, nada menos, de que en Bolivia no sólo habitan diferentes “etnias”, sino un conjunto de naciones y pueblos indígena originario campesinos que constituyen una parte fundacional-fundamental e imprescindible de la nación boliviana⁵. Además está decir que este carácter plurinacional está presente en todo el marco institucional del Estado. Así ocurre, para nuestro propósito, con el Órgano Electoral Plurinacional.

En síntesis, el rango constitucional del órgano electoral como poder del Estado está estrechamente marcado no sólo por la configuración de los otros poderes públicos, sino especialmente por el modelo de Estado, lo cual tiene una profunda incidencia en las democracias (en plural) y en el ejercicio de la representación política. Influye también, por supuesto, en la composición, competencias y atribuciones de la nueva institucionalidad electoral en el país. Estamos, pues, como veremos al final de esta reflexión, ante un complejo reto de diseño y de construcción institucional para una “segunda transición a la democracia”.

III. La democracia ampliada

Desde la difícil, digamos traumática, transición a la democracia electoral a principios de los

⁵ La Carta Magna reconoce oficialmente 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos, con sus correspondientes idiomas, garantizando su libre determinación (CPE, Art. N° 2). Reconoce, además, comunidades interculturales y afro-bolivianas.

años ochenta del siglo pasado, el proceso de democratización boliviano ha registrado importantes procesos de ampliación, en torno a coyunturas políticas diversas, que hacen no sólo a su crisis-fortalecimiento, sino a su transformación misma. Uno de los desarrollos normativos más relevantes, por su carácter estructural, es el expresado en el Sistema de Gobierno (Artículo N° 11) de la nueva Constitución Política del Estado. El principio fundamental, y no es menor, es que no existe un modelo único-hegemónico de democracia, “al cual llegar”, sino diversas concepciones y prácticas de democracia, en permanente proceso de disputa y construcción. Veamos.

Luego del prolongado período de partido hegemónico resultante de la Revolución Nacional de 1952, que trajo consigo la conquista del derecho a participar con la inclusión del voto universal, y tras el período de dictaduras militares (gobiernos burocrático-autoritarios) de los años setenta, la democracia electoral en Bolivia -y su correspondiente institucionalidad- hubo de afrontar un intenso proceso de transición-aprendizaje. Tres elecciones generales sucesivas (1978, 1979 y 1980), con golpes de Estado e interinatos, condujeron a la transición pactada que se hizo gobierno en octubre de 1982 (la UDP con Hernán Siles Zuazo como Presidente) y cuya tónica fue la sumatoria de hiperinflación, bloqueo institucional y exceso de demandas-expectativas sociales con el conocido resultado de “crisis de gobernabilidad”.

A partir de 1985, con el llamado “Pacto por la Democracia MNR-ADN” se inaugura en Bolivia una etapa de “gobernabilidad sistémica” sustentada en gobiernos minoritarios, dispersión del voto y coaliciones multipartidistas parlamentarias y de gobierno. Esta fase, que duró casi dos décadas, estuvo asentada en elecciones generales periódicos con alternancia entre la tríada sistémica MNR-ADN-MIR y, desde fines de los ochenta, la alianza de las dos fuerzas neo-populistas: CONDEPA y UCS, así como el concurso eventual de la “izquierda nacional” encarnada en el MBL. Tal fue el “sistema de partidos” que condujo el proceso de reformas político-institucionales en el país, en especial las de segunda generación en los años noventa.

Este “modelo boliviano”, denominado democracia pactada, sucumbió en octubre de 2003 por sobredosis de cuoteo y crisis terminal del consenso hegemónico asentado en el matrimonio entre democracia representativa y neoliberalismo económico. Durante esta etapa el organismo electoral se ocupó de llevar adelante los comicios de manera funcional a un sistema político: la “partidocracia” que se miraba a sí mismo.

Hasta aquí tenemos en Bolivia lo que el Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD (2004) define como una democracia electoral, con una característica fundamental que hace al llamado “triángulo latinoamericano”: la convivencia de la democracia del voto con elevados niveles de desigualdad y pobreza. Y con un déficit a la vez que asignatura pendiente: la ausencia de “ciudadanía integral”, es decir, que tenga garantizados el conjunto de sus derechos no sólo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales.

Este período ha sido bien definido en Bolivia como de “crisis, inflexión y cambio”. Crisis del modelo político de democracia pactada y su sistema de partidos, crisis del modelo económico de neoliberalismo exportador y crisis del modelo de “integración social” asociado al solo reconocimiento, en general declarativo, de lo “pluri-multi” de la sociedad boliviana. La literatura al respecto coincide en que la llamada “Guerra del Agua” de abril de 2000 en Cochabamba marca el momento de la inflexión.

Pero sigamos con el proceso de ampliación de la democracia que aquí nos ocupa. Durante el período de la democracia pactada se registraron importantes avances en la democratización boliviana. Como resultado de los acuerdos de los líderes políticos en 1991 y 1992 se pudo avanzar en la reforma constitucional de 1994 con fundamentales reformas en el sistema judicial, la inclusión de diputados uninominales y otras acciones de política pública como la participación popular en la democracia local-municipal y acciones afirmativas para la participación política de la mujer.

La democracia electoral del nuevo milenio, pues, registraba relevantes avances respecto a la precaria democracia de la transición. Avances en materia de democracia representativa, cierto, con garantías suficientes para el ejercicio del sufragio, pero insuficientes.

Tras diversas movilizaciones sociales -la “política en las calles”- y la fallida coalición de gobierno MNR-MIR-NFR que terminó abruptamente en octubre de 2003 con la llamada “Guerra del Gas”, se generaron las condiciones para una nueva ampliación de la democracia, otra vez, mediante una reforma constitucional. Esta vez el desafío radicó en avanzar hacia la adopción de mecanismos de democracia directa y participativa.

Es así que con la reforma de 2004 se incluyen en el ordenamiento constitucional, y por lo tanto en la práctica política y el ejercicio democrático, el referéndum como mecanismo para la toma de decisiones colectivas mediante el voto, la iniciativa legislativa ciudadana para la presentación

de proyectos de ley más allá del Parlamento, el reconocimiento de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas con lo que se eliminaba el “monopolio partidario” de la representación política, y la Asamblea Constituyente, en tanto mecanismo para la “reforma total” de la Constitución. No es poca cosa.

Estas reformas, que complementaban la democracia liberal-representativa con mecanismos de democracia participativa, marcaron los siguientes años de la democracia electoral boliviana con inéditos-complejos desafíos para la institucionalidad electoral. Para empezar, el mismo año 2004, en julio, se realizó el primer referéndum nacional sobre la política de hidrocarburos.

Dos años después, por iniciativa popular, en julio de 2006 tuvo lugar el referéndum autonómico. Y luego vendrían dos difíciles procesos de consulta ciudadana en medio de tensiones irresueltas y polarización que no sólo pusieron a prueba el mecanismo del referéndum, sino la propia institucionalidad electoral: el referéndum de revocatoria de mandato popular para Presidente-Vicepresidente y Prefectos de Departamento (agosto de 2008) y el Referéndum Dirimidor (sobre la extensión máxima de propiedad de la tierra) y Referéndum Nacional Constituyente (para la aprobación o “Nó” del nuevo texto constitucional emergente de la Asamblea Constituyente) (enero de 2009).

Antes de eso, como parte de la ampliación de la democracia, en diciembre de 2005 se eligió por primera vez de manera directa, mediante el voto, a las autoridades departamentales (prefectos) y en julio de 2006 se eligieron a los 255 asambleístas que tuvieron el mandato de redactar una nueva Constitución. Y así llegamos al tercer momento, sustantivo, de ampliación de la democracia boliviana, que puede sintetizarse en la adopción, primero, de una democracia intercultural y, segundo, de un sistema de gobierno que va más allá del canon hegemónico liberal-representativo. En efecto, con la aprobación de la nueva Carta Magna, además de reafirmar los cimientos de la democracia representativa asentada en la elección de autoridades y representantes mediante sufragio universal, individual, libre, obligatorio y secreto, se amplía notablemente el alcance de la democracia directa y participativa con la inclusión de cuatro mecanismos para la deliberación, unos, y la toma de decisiones, otros: la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

Pero sin duda el salto mayor, en términos de ampliación de las democracias (ahora sí, en plural), tiene que ver con el reconocimiento, en la Constitución, de la democracia comunitaria. ¿Qué significa?

Primero, que en el Estado plurinacional boliviano existen 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Segundo, que se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado⁶.

Tercero, que la República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Y de modo específico implica que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, conforme a la Constitución y las leyes, podrán elegir, designar o nominar a sus autoridades y representantes mediante normas y procedimientos propios. Además está decir que tal ampliación de las democracias supone un conjunto de retos para el régimen electoral boliviano y, claro, para el futuro Órgano Electoral Plurinacional. Veamos este proceso de ampliación de la democracia boliviana ¿hacia una “democracia híbrida”?- en el siguiente cuadro:

Cuadro No 2
La ampliación de la democracia en Bolivia

Constitución 1967		Proyecto Constitución 2007
Reforma 1994	Reforma 2004	
Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática...		
Representativa	Representativa	Representativa
El sufragio constituye la base del régimen democrático. Se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio.	El sufragio constituye la base del régimen democrático. Se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio.	Por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto.
El pueblo delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y las autoridades creadas por ley.	Participativa	Directa y Participativa
	El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referendun.	Por medio del referendun, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.
		Comuniaria
		Por medio de la elección, designación o nominación de autoridades por normas y procedimientos propios de los pueblos y naciones Indígena-originario-campesinas.

Elaboración: Propia.

⁶ Este reconocimiento, de acuerdo al Artículo N° 2 de la Constitución Política del Estado, supone el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. Está previsto el reconocimiento, además, como idiomas oficiales, de todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, además de varios de sus principios ético-morales.

La democracia boliviana, ya no es lo que era. Y habremos de asumir, como asignatura para el debate, que la representación política y la institucionalidad electoral tampoco. Y aquí planteo una hipótesis que sustentaré más adelante: asistimos en Bolivia a una retadora “segunda transición a la democracia”. Y asumo una denominación-horizonte, bien fundamentada por el portugués Boaventura de Sousa Santos (2004), para este proceso: demodiversidad.

IV. Andamios de la representación política

Y aquí llegamos a uno de los núcleos más robustos de la democracia: el principio constitutivo de la representación política. En la anterior Constitución Política del Estado, hasta su reforma del año 2004, el pueblo -soberano de la democracia- no deliberaba ni gobernaba sino por medio de sus representantes y autoridades elegidos por ley. Es decir, la representación política tenía un carácter explícitamente delegado. En aquella reforma se invirtió la fórmula declarando que el pueblo sí deliberaba y gobernaba por medio de sus representantes y por las recién creadas Asamblea Constituyente, iniciativa legislativa ciudadana y referéndum. Esto es, con estos mecanismos de democracia participativa se otorgaba al pueblo el derecho no sólo de votar y, en su caso, elegir, sino también el derecho fundamental a decidir. Importante transformación.

¿Qué novedad, en este campo, trae la nueva Constitución Política y con qué efectos para el régimen democrático y la institucionalidad electoral? Para empezar, se mantiene el principio de que la soberanía reside en el pueblo, pero a diferencia de los anteriores ordenamientos constitucionales, dicha soberanía se ejerce no sólo de forma delegada, sino también directa. El añadido no es menor. Y es que del ejercicio pleno de dicha soberanía popular, que es inalienable e imprescriptible, emanan las funciones y atribuciones de los órganos del poder públicos, entre ellos el órgano electoral. Hay, entonces, un cambio cualitativo.

Respecto a los mecanismos de representación para la postulación de candidatos a puestos de gobierno y de representación electos, se explicita que las organizaciones reconocidas para el efecto son las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y, claro, los partidos políticos. Para el efecto deben cumplir ciertos requisitos formales a fin de

constituirse como tales y obtener su personalidad jurídica por parte del organismo electoral correspondiente (a nivel nacional, departamental o municipal)⁷.

Pero el aspecto normativo más relevante respecto a la representación política está incorporado en el Capítulo Segundo del Título IV: Órgano Electoral de la nueva Constitución. ¿Qué establece este capítulo? Dos aspectos fundamentales, nada sencillos, que hacen a las atribuciones de la institucionalidad electoral. Por una parte, el Artículo N° 210 establece que “la elección interna de las dirigentes y los dirigentes, y de las candidatas y candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos, será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres”. Nada menos.

El futuro Tribunal Supremo Electoral debe regular y fiscalizar la democracia interna en las organizaciones políticas para la elección de sus dirigencias y de sus candidaturas, velando además por el pleno respeto a la equivalencia de género.

Pero eso no es todo. En materia de representación política la Carta Magna vigente define dos cuestiones esenciales respecto a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que, como vimos, tienen relación con la democracia comunitaria. El Artículo 211 de la CPE establece, primero, que la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de dichas organizaciones se realizará “en las instancias que corresponda” y de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Lo segunda que define el citado artículo constitucional es que el órgano electoral tiene la responsabilidad de supervisar que aquellas elecciones, en todas sus modalidades y niveles, se realicen en “estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones”. Normativa que, por lo demás, no necesariamente está formalizada.

Convendremos en que la atribución-tarea de, por un lado, regular y fiscalizar a las organizaciones políticas y, por otro, supervisar a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, demandará del Órgano Electoral Plurinacional una estructura especializada, hoy inexistente, así como un conjunto de reglamentos específicos. Tremendo desafío para la

⁷ Tanto la Ley de Partidos Políticos (1999) como la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) señalan con precisión los procedimientos para la constitución y reconocimiento de estas organizaciones políticas. Además del registro de una cantidad mínima de militantes (un porcentaje del Padrón Nacional Electoral), deben contar con nombre, sigla, símbolos y colores. Asimismo, deben aprobar su Declaración de Principios, un Estatuto Orgánico y su Programa de Gobierno, además de cuestiones de orden directivo e instancias de toma de decisiones.

institucionalidad electoral incorporado en la Carta Magna. Sin olvidar que, como hasta ahora, el venidero Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar todos los procesos electorales y referendarios, y proclamar sus resultados. Ello, en un escenario de crisis de la representación política, sobre todo aquella encarnada en un sistema de partidos (la “partidocracia”) hoy en situación de recomposición.

V. La difícil transición institucional

De antiguo se sabe, o al menos se sospecha, que un proceso constituyente tiene no sólo diferentes andamios y fases, sino también distintas (más o menos intensas) coyunturas. El proceso constituyente boliviano no es la excepción. Nacido hace casi dos décadas como demanda de los pueblos indígenas de tierras bajas, en aquella legendaria “Marcha por la Dignidad y el Territorio” (1990), siguió un prolongado y complejo camino, no exento de obstáculos, hasta asumirse primero como oferta electoral (2002), luego en calidad de “Agenda” (octubre de 2003), después en tanto Programa de Gobierno (2005) hasta plasmarse en un nuevo texto constitucional de 411 artículos y 10 disposiciones transitorias resultantes del agitado trabajo de la electa Asamblea Constituyente (2006-2007) y un sensible proceso de concertación regional y en especial parlamentario (2008), para finalmente ser aprobado mediante el voto mayoritario de la ciudadanía, por vez primera en nuestra historia republicana, en un Referéndum Nacional (2009)⁸.

Así de agitado el proceso constituyente boliviano, hoy reflejado en una nueva Carta Magna, tiene ante sí un reto mayor: el proceso post-constituyente, esto es, el enorme camino de adecuación normativa y de (re)diseño institucional, así como de ejercicio ciudadano y cultura política, para el correspondiente cumplimiento de los principios y aspiraciones constitucionales.

Precisamente uno de esos desafíos futuros son las ya mencionadas leyes -permanentes- del Régimen Electoral y del Órgano Electoral Plurinacional. Y un anticipo del modo tenso e incierto, pero finalmente concertado, en que puede desarrollarse este recorrido es la Ley N° 4021: Régimen Electoral Transitorio. En esta norma, que regirá las Elecciones Generales y Referéndum Autonómico de diciembre de 2009 y las Elecciones Regionales y Municipales de Abril de 2010,

⁸ La Constitución Política del Estado fue aprobada el 25 de enero de 2009, con el 61,43% de votos válidos, en un Referéndum Nacional que contó con la participación, inédita en democracia, del 90,24% de votantes. Entró en vigencia el 7 de febrero de 2009 con su promulgación por parte del Presidente Morales y su publicación oficial en la Gaceta Oficial del Estado.

pueden ya percibirse algunas tendencias y, lo más importante, relevantes desafíos para el andamiaje institucional de la democracia electoral boliviana.⁹ Veamos.

Había sostenido como hipótesis de trabajo que, en el marco del proceso de “crisis, inflexión y cambio”, asistimos en Bolivia a una suerte de “segunda transición a la democracia”. Afirmé también que el horizonte normativo, si acaso, o de disputa por la construcción democrática, más bien, es la “demodiversidad”¹⁰.

Estas afirmaciones están en la base de los retos del órgano electoral en el marco del proceso post-constituyente. En otras palabras, para plantearlo como problema: ¿Qué institucionalidad electoral requiere la nueva democracia (de alta intensidad) boliviana más allá del régimen transitorio y las Elecciones Generales de diciembre de 2009?

Señalemos primero algunos desafíos de corto plazo, resultantes de la agenda electoral inmediata, que sin duda ponen a prueba y en tensión a la institucionalidad electoral en el país. Empezaré con el más instrumental y, por tanto, el más sensible y politizado, casi convertido en fetiche: la modernización del registro electoral. El actual padrón electoral, esto es, el registro de las ciudadanas y ciudadanos mayores de 18 años habilitados para votar, es el producto de casi dos décadas de trabajo de la Corte Nacional y, en especial, las Cortes Departamentales Electorales del país. Con ese padrón, ni más ni menos, se hizo democracia electoral en Bolivia y se eligieron sucesivos gobiernos y parlamentarios. Lamentablemente, en medio de la polarización, en los últimos dos años el padrón se convirtió en objeto de batalla política cuando no de franca “guerra sucia”. Con el propósito de restarle legitimidad a controvertidos procesos referendarios, y negar sus resultados, se recurrió al fácil expediente de cuestionar-descalificar al padrón electoral.

⁹ La Ley N° 4021 (de 14 de abril de 2009), en 76 artículos y ocho disposiciones finales, establece aspectos inherentes a las autoridades electorales, el proceso electoral general (Presidente-Vicepresidente y Asamblea Legislativa Plurinacional), el voto de los bolivianos residentes en el exterior, la elección de gobiernos departamentales, la elección de alcaldes y concejos municipales, el referendo autonómico y otras cuestiones generales y complementarias de la normativa electoral vigente. Fue resultado del análisis de varios proyectos de ley, el trabajo de las comisiones de Constitución de Diputados, primero, y del Senado, después, y de una comisión especial de concertación con amenazas de cerco al Congreso, renuncias a los curules y una huelga de hambre del Presidente Evo Morales.

¹⁰ La noción de demodiversidad corresponde al sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos. Está sustentada en dos principios fundamentales que asumo en esta reflexión: a) no existe una sola sino varias concepciones de democracia y b) el modelo hegemónico de democracia (liberal, representativa, elitista) no garantiza más que una “democracia de baja intensidad”. La demodiversidad se puede definir entonces como “la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas”. Para el caso boliviano, con arreglo a la Constitución, las democracias representativa, participativa y comunitaria.

De poco sirvieron, en el debate político-mediático, las dos auditorías técnicas independientes (2008) realizadas por expertos internacionales que certificaron la confiabilidad y consistencia del padrón boliviano con estándares por encima del promedio latinoamericano. Para una parte de la oposición política y regional, que se negó tenazmente a la realización del Referéndum Revocatorio (agosto de 2008) e intentó frenar el Referéndum Constituyente (finalmente realizado en enero de 2009), el “caballo de batalla” fue justamente el padrón supuestamente “viciado”. En ese marco, la Ley del Régimen Electoral Transitorio, luego de un importante acuerdo político-institucional y una decisión de Estado, determinó conformar un nuevo padrón electoral biométrico. Se trata, sin duda, de un salto cualitativo fundamental en la modernización del registro electoral boliviano, pero lamentablemente en su realización primaron tiempos políticos y razones electorales antes que tiempos técnicos y razones institucionales. Complicado reto nacional en el cual se está avanzando para los comicios de diciembre.

El otro desafío fundamental, también novedoso y por ello complejo, es el reconocimiento del derecho al voto de nuestros compatriotas residentes en el exterior. Luego de la definición constitucional (Artículo N° 27) de que “las bolivianas y bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado, y en las demás señaladas por la ley”, y de una preliminar y restrictiva normativa en el Régimen Electoral Transitorio, por primera vez en las Elecciones Generales de diciembre de 2009 las bolivianas y bolivianos que residen en cuatro países (Argentina, Brasil, Estados Unidos y España) podrán ejercer su derecho político a elegir. Si bien para este estreno se ha definido un límite máximo de participación (6 por ciento del padrón nacional, equivalente a 211 mil votantes), no resulta nada desdeñable que Bolivia, al fin, se añada a los 111 países y territorios del mundo (ahora 112) que cuentan con algún dispositivo de voto en el extranjero. El proceso, tanto de empadronamiento como de votación mismo, no es nada sencillo y demandará un esfuerzo especial del Estado boliviano.

Tercer reto de corto plazo: la delimitación de circunscripciones especiales indígenas, cuestión que está en el centro de la naturaleza misma del modelo de Estado y de la ampliación de la democracia con carácter comunitario-intercultural. Si bien es evidente que el establecimiento de siete circunscripciones especiales en el territorio nacional constituye un avance en el reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en el Artículo N° 30 de la Constitución Política del Estado, se trata lamentablemente de un paso todavía limitado y con predominio de cálculo instrumental-electoral. En ese horizonte,

sobre la base del trabajo de delimitación técnica de tales circunscripciones que debiera realizar el órgano electoral para esta primera experiencia electoral (diciembre de 2009), queda como asignatura pendiente una reflexión ampliada, con ajuste normativo y reglamentario, respecto a este derecho fundamental que hace a la esencia misma del carácter plurinacional de la Asamblea Legislativa y del Estado y la sociedad bolivianos en su conjunto.

El cuarto gran desafío, más bien administrativo y, claro, de información pública y participación ciudadana, tiene que ver con la concurrencia de procesos electorales y referendarios. Y es que en diciembre de 2009 las bolivianas y bolivianos votaremos no sólo para elegir Presidente y Vicepresidente con arreglo a nuevas reglas y para la conformación (senadores y diputados) de la Asamblea Legislativa Plurinacional, sino también participaremos en la decisión vinculante sobre autonomías departamentales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), una inédita autonomía regional (provincia Gran Chaco de Tarija) y al menos ocho referendos municipales por autonomías indígena originario campesinas (a confirmar: Jesús de Machaca, Charazani, Chayanta, Chaqui, Mojocoya, Tarabuco, Lagunillas y Charagua). Se abre así la “era” de los referendos regionales y municipales, así como el ejercicio de la organización territorial del Estado, desde lo indígena, en un marco de régimen mixto de autonomías con “geometría variable”.

Existen sin duda otros retos, también fundamentales, para la democracia, la institucionalidad electoral y el ejercicio de ciudadanía en el país, pero sólo nos limitaremos a señalarlos como parte de la agenda pendiente de diseño institucional y cultura política:

- a) La garantía del cumplimiento del principio constitucional de equivalencia entre hombres y mujeres en las candidaturas y autoridades-representantes electos;
- b) La reglamentación de la campaña y propaganda electoral, así como de las encuestas con fines electorales, para avanzar en la equidad de acceso a los medios y en el principio de la participación informada de la ciudadanía; y
- c) La garantía plena al derecho al voto individual, libre y secreto, con mecanismos expeditos para que todas las opciones políticas en competencia tengan igualdad de condiciones, en todo el territorio nacional, para el desarrollo de sus acciones proselitistas y promoción de candidatos.

Demás está decir que la agenda de las Elecciones Regionales y Municipales de abril de 2010 plantea otro conjunto de complejidades y desafíos que si bien exceden este análisis, configuran

la actual “democracia de alta intensidad” boliviana que, luego de su ejercicio-aprendizaje de la democracia representativa, afronta en el presente la gran responsabilidad de preservar la institucionalidad electoral y, en su caso, sentar las bases para su transformación y fortalecimiento.

Y es que la “sobredosis de referendos” que se realizaron en el país en los últimos años no sólo puso al órgano electoral en situación de crisis¹¹, sino también desnudó sus debilidades institucionales, de coordinación y de estructura orgánica. Los mecanismos y destrezas que se requerirán para administrar, también, la democracia comunitaria, constituyen una tarea pendiente en ese camino.

El nuevo Órgano Electoral Plurinacional, pues, tanto en su composición como en sus atribuciones-competencias, tendrá que estar a la altura de este proceso post-constituyente.

¹¹ Incluidos los cuatro “referendos” departamentales realizados (entre mayo y julio de 2008) para la aprobación de estatutos autonómicos en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Procesos de consulta ciudadana con mucha legitimidad, cierto, pero administrados al margen de los principios de legalidad e imparcialidad, así como en franco desconocimiento de la institucionalidad electoral, con cuatro Cortes Departamentales Electorales cuyas principales autoridades respondieron más a intereses-presiones regionales que a un horizonte de construcción nacional.

VI. Bibliografía

BÖRTH, Carlos, ALARCÓN, Carlos y ROMERO, Carlos, (2008): *Hacia una Constitución democrática, viable y plural*, Tres miradas, La Paz, FBDM.

BÖRTH, Carlos, CHÁVEZ, Silvia y TÓRREZ, Andrés, (2008): *Puentes para un diálogo democrático*, Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias, La Paz, FBDM.

CORDERO Carraffa, Carlos, (2007): *Historia electoral de Bolivia 1952-2007*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

EXENI Rodríguez, José Luis, (2009): *Un órgano electoral para la demodiversidad*, en IDEA Internacional – Vicepresidencia de la República: *Miradas a la Constitución Política del Estado*, La Paz (en prensa).

IDEA Internacional e IFE, (2008): *Voto en el extranjero*, El manual de IDEA Internacional, México D.F., Instituto Federal Electoral.

MANSILLA, Hugo Celso Felipe, (2005): *Para entender la Constitución Política del Estado*, La Paz, Corte Nacional Electoral (Cuaderno de Diálogo y Deliberación 6).

NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel y otros (compiladores), (2007): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

PNUD, (2004): *La democracia en América Latina*, Bs. Aires, PNUD.

PNUD Bolivia, (2007): *El estado del Estado en Bolivia*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, La Paz, IDH-PNUD.

PNUD, (2008): *Una brújula para la democracia*, Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina, Bs. Aires, Siglo XXI editores.

SALINAS Mariaca, Ramón, (compilador) (1989): Las constituciones de Bolivia, La Paz, Colegio Don Bosco.

SAN MARTÍN Arzabe, Hugo, (2006): Atribuciones de los organismos electorales en América Latina, La Paz, Corte Nacional Electoral (Cuadernos de Análisis e Investigación N° 8).

SOUSA Santos, Boaventura, (2004): Democracia de alta intensidad, La Paz, Corte Nacional Electoral (Cuadernos de Diálogo y Deliberación N° 5).

ZEGADA Claire, Mária Teresa, (2008): Análisis político de las reformas al proyecto de Constitución y de la aprobación de la Ley de convocatoria al referéndum, en Opiniones y Análisis (N° 97), La Paz, Fundemos.

a) Legislación de Referencia

- Constitución Política del Estado (1967, reformada en 1994 y 2004).
- Ley de Partidos Políticos (Ley N° 1983 de 25 de junio de 1999).
- Código Electoral (Ley N° 1984 de 25 de junio de 1999).
- Ley del Referéndum (Ley N° 2769 de 6 de julio de 2004).
- Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley N° 2771 de 7 de julio de 2004).
- Compendio Electoral (2007). La Paz, Corte Nacional Electoral.
- Constitución Política del Estado (2009, aprobada en Referéndum Nacional).
- Iniciativa legislativa de la Corte Nacional Electoral sobre Modificaciones al Código Electoral y Régimen electoral de transición (Proyecto de Ley de marzo de 2009).
- Ley de Régimen Electoral Transitorio (Ley N° 4021 de 14 de abril de 2009).

CAPÍTULO X

Control Social
La Desconfianza Armada

Roger Cortéz Hurtado

Control Social

La Desconfianza Armada

*Roger Cortéz Hurtado*¹

Resumen²

El trabajo analiza la naturaleza y originalidad del Control Social instituido en la CPE boliviana de 2009. Busca sus orígenes y antecedentes históricos en las tensiones étnicas y clasistas de la formación social y el Estado. Registra su relación con el avance de la crisis de Estado y los cambios semánticos de un control y participación sociales instaurados en la fase neoliberal.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Control Social, Constitución Política, participación social, igualdad política.

I. Raíces y pulsiones

Artículo N° 241. I.

El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

(TÍTULO VI PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL, NCPE)

Tal están las cosas y, con toda seguridad, tal como han sido dichas, el Control Social (CS) instituido en nuestra flamante Constitución Política del Estado; es la creación más propia, original (y también, aquí con todo fundamento, originaria) de la prolongada marcha que ha llevado a aprobar una nueva Carta Magna y, aunque ahora parezca inverosímil, en algún momento, que puede parecer inaccesible de tan remoto, podría llegar a ser una de las que puedan diseminarse con mayor amplitud.

El CS es parte de una tétrada de artículos de la Constitución boliviana, que incluye a la caracterización del país como un Estado Plurinacional Autónomico, la justicia comunitaria y la

¹ Profesor emérito de Ciencias Políticas, UMSA. Docente titular de Comunicación Social, UMSA. Investigador político y social. Estratega de Comunicación. Periodista. Médico. Productor y realizador de radio y televisión. Autor de "Poder y Proceso Constituyente en Bolivia", La Paz, 2005. Diputado Nacional 1985-1989.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

propiedad de los recursos naturales; pero mientras el Estado Plurinacional, apuntalado con la inclusión de una amplia lista de derechos colectivos, y el papel de la justicia comunitaria expresan en cierto sentido rasgos “únicos” de la formación social boliviana, y en ese sentido resultan prácticamente irreproducibles, mientras que el de los recursos naturales se comparte con un cierto número de países, el CS, se relaciona con problemas generalizados de los regímenes democráticos y resulta en ese sentido de carácter universal.

Participación, control y revocatoria del mandato están firmemente unidos como parte de una estrategia para conjurar la generalizada experiencia de las frustraciones que experimentan los mandantes en prácticamente todas las experiencias democráticas, en todas partes, en todos los tiempos, ante la infidelidad de los mandatarios al mandato popular. La revocatoria está lejos de ser una novedad y tiene una prolongada tradición en diversas constituciones; pero, aparentemente, su eficacia es más que incierta. La participación, hermanada en nuestra Carta Magna al control, presenta todas las características de lo que puede considerarse el ejercicio activo y permanente de una sana y vigorosa ciudadanía, mientras que el Control Social (CS), busca ser el proyectil de plata contra la corrupción, el abuso de poder y la indiferencia política del ciudadano y la colectividad; es acometer todos estos problemas vivos de la construcción democrática que le otorga esa mezcla de originalidad y universalidad.

Encierra toda la riqueza del proceso constituyente, el ansia revolucionaria, la fuerza recreadora, tanto como sus más recónditos temores, dudas y angustias. Como el resto del texto constitucional, y más, por lo que acaba de decirse, el Control es una criatura que ha madurado en un largo y escabroso camino y como tal está muy lejos de ser un contrabando, perverso y foráneo, como lo imaginan los múltiples detractores de la Constitución.

Sin embargo, la manera en como se ha plasmado el CS en la Constitución abre las puertas a que se defrauden las caras expectativas que suscita y que sirva como una herramienta autodestructiva del nuevo orden estatal.

Ese nuevo orden recupera al Estado con toda fuerza, aniquilando todos los regímenes de “adelgazamiento”, “racionalización” y “adecuación” que se le aplicaron en las décadas del ajuste estructural y sus reformas consecutivas. Lo sueña robusto, vigoroso casi omnisciente, pero también anhela domarlo, vigilarlo: controlarlo.

Algo así como poner en pie a Sansón (más propiamente al Leviatán) y guiarlo tomado de las mechas: la armonía entre las aristas más contrapuestas de las visiones políticas de Hobbes y Locke³. “Vuelve Estado”, “más Estado”, podrían haber sido las consignas de algunas de las múltiples y retumbantes batallas que, a partir del primer año del gobierno de Hugo Bánzer (1997-2002) empezaron a marcar una crisis estatal, desapercibida como tal en casi todos los análisis políticos de ese momento, inclusive hasta 2003. Pero, el hecho que no fuera así y que inclusive la nacionalización (como estatización) de los hidrocarburos apareciese como una de las demandas más tardías⁴ del proceso es un indicio del abigarramiento de la demanda de control social.

A través del CS, después de devolverle toda su potencia y majestad al Estado, inmediatamente se la condiciona, porque se trata de una devolución radicalmente desconfiada que nos remite a como se comprende en nuestro país la soberanía y el alineamiento clasista y cultural ante ella.

A. Soberanía y Control Social

Una reunión internacional de ONG, realizada en La Paz en junio de 2009, congregó a delegados de Chile, Perú y Bolivia⁵ para discutir sobre participación y control social permitió verificar, una vez más, la enorme distancia que separa la experiencia boliviana de las de sus vecinos. En la de ellos, la participación y control social se inscriben en el espacio de la ciudadanía y la rendición de cuentas. En Bolivia la trayectoria, la expectativa y, ahora, el mandato constitucional, sobre participación y control exceden ese horizonte y, no en vano, han sido enunciadas como parte de la edificación de un Nuevo Poder⁶.

³ Esto es, en Hobbes la maquinaria estatal a la que los súbditos han transferido de una vez y para siempre una soberanía total e incuestionable y, en Locke, la abierta posibilidad de que la sociedad recupere la soberanía, transitoriamente transferida al gobierno, si es que este traiciona su mandato y la susceptibilidad de que el Estado avasalle los derechos de los ciudadanos.

⁴ Aún cuando varios actores políticos han tratado de presentarse como voceros de presuntas tendencias populares que habrían estado reclamando por largo tiempo la re-estatización, no se encuentran documentos, pronunciamientos, o algún tipo de registro, incluyendo noticioso, que aludan a demandas de estatizaciones antes de finales de 2003. Al respecto es muy interesante analizar la discusión que se dio en la AC sobre la propiedad de los recursos naturales y que condujo a la redacción del artículo que se refiere a la propiedad de las riquezas naturales (Art. 349) y que dice: “Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible **del pueblo** boliviano y corresponderá al Estado su administración (...)”. Asambleístas opositores planteaban que se mantenga la redacción anterior que atribuía la propiedad al Estado.

⁵ Se trata de el evento organizado por el “Programa de Apoyo al Desarrollo Municipal” (PADEM).

⁶ El Cuarto Poder del Estado, como se verá luego; pero con la salvedad de que dicha denominación tiene todas las características de una aproximación, de prueba y búsqueda, más que un contenido definido y decantado. Tómese como un sustento de una hipótesis central de este trabajo, en el sentido que el PC se ha definido por una tónica espontánea y espontaneísta, más que por la instrumentación de cualquier estrategia orgánicamente pre definida.

Una distinción más delicada puede mostrar que la idea de participación, demasiado frecuentemente fusionada con la de control en una entidad única, es muy afín con las experiencias, trayectorias y demandas de otras sociedades. La participación parece entenderse, aquí y en otros lados, asumiendo una práctica en el Estado; proveniente de fuera, pero aplicada en un espacio estatal o de intersección. Podría decirse que la participación se asimila genéricamente a las plataformas de inclusión, ampliación democrática y ejercicio ciudadano.

El Control corresponde a otra esfera. Busca situarse, ejercerse, consolidarse fuera y, sobre todo, por encima del Estado, aunque, desde luego, haciendo de él su objeto, que no es igual a apropiárselo, ya que se lo asume como inmanentemente ajeno. El Estado capitalista se entiende que es “ajeno”, doquier, como corporización de una voluntad de todos los ciudadanos y, así, de ninguno en particular; pero visto desde el CS, la noción va más allá: es un Estado de otros. Aún cuando se lo conquiste, dirija y estén allá implantados inconfundibles representantes propios, la naturaleza de la maquinaria estatal será siempre hostil, inapropiable. Se la tiene que vigilar desde una perenne desconfianza.

Artículo N° 241

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

La Sociedad controla al Estado, así unificado en todos sus niveles, prolongaciones, derivaciones (empresas e instituciones) y cualquier extensión suya que pueda contaminar, por contacto, inclusive a la esfera privada. La materia de control es la gestión estatal.

Los presupuestos de esta concepción nos devuelven a las cavilaciones iusnaturalistas sobre la soberanía, como si en los pasillos de la Asamblea Constituyente (AC) de Sucre se hubiesen escuchados los lejanos ecos de las voces de Marsilio de Padua, de Althusio y de Rousseau. El CS se aplica al nudo que existe entre la soberanía popular y su delegación y representación; en la manera de entender y practicar la democracia.

Para Rousseau, que camina, sabiéndolo o no⁷, tras la huella que dejó Marsilio cuatro siglos antes, la soberanía del cuerpo político o Estado, radica en la enunciación de las leyes, como expresión de la voluntad general. La elaboración de la ley no puede delegarse –porque “la voluntad no se entrega”, ya que quien lo hace “renuncia a su condición humana”- y debe ser ejercida única, e intransferiblemente, por la asamblea de todos los ciudadanos. El poder, o sea la “capacidad de actuar”, si puede transferirse a un cuerpo secundario y subalterno, el gobierno, compuesto por un número variable de magistrados⁸.

La NCPE no llega a plantear que las leyes sean aprobadas por una asamblea general de la sociedad, pero habla de una elaboración colectiva de las leyes, a cargo del Órgano Legislativo, apoyado por la participación y el control social (Art. N° 242.3). Las otras atribuciones constitucionales del CS lo vinculan con la lucha por transparencia y eficiencia de la gestión pública y con la prevención de la corrupción, vinculándolo de esa forma con generalizadas preocupaciones de los regímenes democráticos.

Pero existe otra dimensión, donde a través del CS cristalizan las particularidades históricas de nuestra formación nacional. Allá se encuentran los antecedentes de la Colonia, de la cohabitación de las repúblicas española e indígena, de la autodeterminación estatal criolla con el recrudescimiento de la opresión de los indígenas y la resistencia y sublevaciones de estos, de medio siglo de vigencia de una democracia entrecortada y atravesada por la utopía proletaria de dualización del poder y de la erupción de la propuesta de un Estado campesino-indígena, en cuya Constitución se ha inscrito el Control Social.

Es la historia, también, de una feroz disputa del excedente obtenido de la explotación de recursos naturales y fuerza de trabajo y de la utilización abierta y declarada del poder estatal, utilizado para zanjar esa disputa, sin afeites ni cortinas.

El Estado republicano se ha ido deslegitimando en la medida que, ante una recurrente acu-

⁷ Ver Bayona B, “Marsilio de Padua y Maquiavelo una lectura comparada” en Foro Interno, Nro. 7, noviembre de 2007. Zaragoza, España.

⁸ Mi versión de lo que Rousseau entiende como soberanía se puede resumir en que es: el derecho y la obligación de cada ciudadano de conocer, debatir y decidir sobre las cuestiones de interés general, mediante las deliberaciones legislativas de la Asamblea General de ciudadanos. Rousseau dictamina que la renuncia a ejercer la soberanía, delegándola a diputados o cualquier tipo de representantes conduce a que los hombres “nazcan libres pero estén encadenados en todas partes”.

mulación originaria que no alcanza el umbral para estabilizar una reproducción ampliada de capital, ha intervenido frontalmente, aún en pleno auge neoliberal, para desigualar económica y políticamente, para remendar las fisuras del bloque en el poder y sus vacíos hegemónicos.

La huella de esa intervención estatal, la memoria sobre las veces que los sujetos sociales subalternos aún sintiéndose dentro y parte del Estado terminaron a un costado, cuando no directamente atropellados por “su” Estado, impregna la NCPE de clamor por el retorno del Estado a la economía, y control político del aparataje de ese Estado, por parte de la sociedad.

B. Ciclos constitutivos y democratización

De todas las formas en que es posible agrupar y esquematizar los acontecimientos históricos, escojo la que se concentra en seguir la trayectoria de los colectivos humanos que disputan los bienes, siempre escasos, de excedente, poder político e ideológico. Estos sujetos sociales trazan las rutas y construyen las sociedades. Los individuos en quienes se concentra la atención de los historiadores convencionales, como los supuestos héroes y villanos de la Historia, son en verdad relevantes, si y solamente si, reflejan a tales sujetos, si se conectan con ellos y encarnan sus intereses, aspiraciones y sueños. En otras palabras, la Historia y el quehacer político se entienden aquí como la obra de estos sujetos sociales. En ese sentido, la historia contada más habitualmente, la de las intervenciones de individuos destacados y minorías eficaces, es una capa de ese devenir.

Estos sujetos colectivos, pueden ser clases sociales, es decir sujetos presentes en todos los niveles de una formación social, incluyendo el económico⁹ (Poulantzas:1986), sujetos que se reconocen en un espacio cultural: pueblos, nacionalidades, etnias, fracciones autónomas de clases, o, sujetos sobredeterminados por su relación con determinados aparatos estatales (los intelectuales, la burocracia, los militares, los policías)¹⁰, pero, en cualquier caso será posible identificarlos por su capacidad de actuar en los planos político e ideológico.

⁹ Esto significa que las clases sociales, a diferencia de otros sujetos, están necesariamente presentes en la economía, donde se las debe buscar por el lugar que ocupan en el proceso de producción (y no única, ni principalmente, por su rango de ingresos); pero sólo serán clases si se puede identificar su presencia y acción en lo político e ideológico.

¹⁰ Llamo sujetos sociales a conglomerados masivos, de duración prolongada (generaciones muchas veces) e identificados y distinguibles por intereses y prácticas comunes. Mutan de acuerdo a las modificaciones de cada sociedad, tanto como por la interacción global entre ellas. Los militares, o los policías llegan a ser sujetos en países periféricos, pero no alcanzaron a esa condición en los centros del capitalismo.

Durante la Colonia, en la fundación de la República y hasta casi un siglo después, los sujetos sociales se identificaban étnica, cultural y racialmente: peninsulares, criollos, mestizos, indígenas. La autodeterminación estatal boliviana es producto de un proyecto criollo, ejecutado en un ciclo constitutivo que abarca la guerra de la independencia y se proyecta hasta que en el segundo ciclo constitutivo, protagonizado por fracciones de la pequeña burguesía urbana¹¹, se reforma y democratiza el Estado nacional.

El tercer ciclo constitutivo se ha ido desplegando en los últimos treinta años, durante los cuales, los campesinos, clase creada por la Revolución Nacional¹² transitaron desde la lealtad y cooptación política, a su autonomización, reestructuración identitaria y construcción de su propia propuesta estatal.

Estos ciclos constitutivos, con sus procesos y sujetos constituyentes, definen los cortes históricos distintivos de la fundación y desarrollo de Estado-nación y de su democratización progresiva.

El viraje de identidades de los sujetos sociales de étnicas a clasistas, en la época del nacimiento y expansión imperialista a inicios del siglo XX, permite que de la identidad mestiza se origine una creciente pequeña burguesía urbana, que se afianza en la economía y cobra personalidad política a través de un ancho abanico de partidos políticos que se extienden desde el conservadurismo más cerrado y el fascismo hasta el troskismo, en apenas un par de décadas.

La Revolución Nacional, conducida por la pequeña burguesía urbana, da un salto cualitativo en la democratización de la sociedad, al convocar e integrar a los indígenas de las tierras altas, la mayoría nacional desde el punto de vista demográfico. Con la abolición de la servidumbre –como primera y principal oferta, que significa reconocerlos como personas-, la distribución de tierras, el reconocimiento de su derecho a votar, su organización en sindicatos y el armamento de milicias se asegura que truequen su identidad indígena por la de clase campesina y se asegura una prolongada adhesión política.

¹¹ Compuesta casi en su totalidad por mestizos y secundariamente por criollos pobres. La clase social, en este caso “la clase media” fue el refugio perfecto para un trasvasamiento identitario, abrigado por el avance capitalista del siglo XX.

¹² Aquí esta clase agrupa a pequeños propietarios y productores agropecuarios, que dedican una parte considerable de su producción al consumo familiar y los excedentes al mercado. Está principalmente compuesta por indígenas quechuas y aymaras.

El hecho fundacional de la democracia moderna boliviana se encuentra en el nacimiento de la clase campesina y en haberla convertido en clase apoyo del Estado. Está en el otro extremo, una pequeña pero poderosa clase obrera, procedente mayoritariamente de un origen indígena, pero que, en su forja como clase moderna, ni reivindica sus raíces étnicas, ni reflexiona sobre ellas. Está absorbida en vanguardizar una revolución que transforme en tal grado la sociedad, que las clases y cualquier otra división social resulten irrelevantes.

En 1952 cae el bloque en el poder hegemonizado por los terratenientes y grandes mineros y empieza a conformarse uno nuevo compuesto por fracciones pequeño burguesas, aliadas con fracciones burguesas industrial, comercial y financiera. Los obreros de la minería intentan desbalancear en su favor la nueva y precaria alianza e imponen en la flamante Corporación Minera de Bolivia el Control Obrero con derecho a veto.¹³

Se puede considerar al control obrero como antecedente del CS, en tanto experiencia de una representación social (en este caso de una clase¹⁴) tratando de vigilar al Estado (encarnado en la empresa COMIBOL). Resulta también relevante que el control se haya aplicado a la actividad económica productora de la mayor parte del excedente de ese momento, la minería. El nuevo bloque en el poder terminó diluyendo, en poco tiempo, cualquier participación obrera y consolidándose en torno a la hegemonía de una burguesía burocrática de Estado¹⁵, que se construyó derivando el excedente estatal hacia la creación de un empresariado privado, apropiándose ilegalmente, en algunos casos, de una parte de ese excedente y, por encima de cualquier otra consideración, copando el poder político estatal, por medio de varios partidos y las Fuerzas Armadas (FFAA), por más de cuatro décadas.

Este último es el eslabón clave de los procesos de reconfiguración del bloque en el poder y donde debe ubicarse la ruptura y diferente ubicación de los sujetos: el acceso y ejercicio del poder polí-

¹³ Instituido en el Art. 17 del DS 3323 de nacionalización de la minería, 1952.

¹⁴ Sería, sin embargo, una imperdonable reiteración de errores de interpretación dar por hecho que se trata de una típica colisión entre el Estado burgués y el proletariado, ya que no debe abstraerse que los trabajadores mineros actúan coaligados (a veces simplemente cooptados) con fracciones pequeño burguesas urbanas, organizadas en partidos o en círculos de agitación y propaganda.

¹⁵ Charles Bettelheim es quien analiza a fondo a esta fracción en las economías “socialistas” y particularmente en la soviética. “La lucha de clases en la URSS”, Siglo XX, México, 1978. La caracteriza como compuesta por “agentes de reproducción, distintos a los productores, que [...] tienen la disposición efectiva de los medios de producción y de los productos que pertenecen formalmente al Estado” (pág. 36/ Vol. I). Afirma que no necesitan ser agentes conscientes de la burguesía (los cuadros movimientistas si lo eran) pero terminan asimilándose a ella por “su interés material y situación social” (ídem).

tico. Los campesinos pueden ser clase apoyo del Estado, pero el papel de clase mantenedora del Estado se reserva —aquí, además de los factores clasistas pesan, mucho, consideraciones étnicas, culturales y raciales— a la “clase media” de las ciudades. El aprendizaje de los sujetos subalternos es que el Estado —inclusive uno que creyeron o pareció suyo— desiguala a través de la política.

Esa percepción afecta mucho más frontal y rápidamente a los elementos obreros, antes que a los indígena-campesinos, absortos en su proceso de liberación. El control obrero es la respuesta política inmediata al sentimiento de haber sido desplazados y subalternizados, en una situación donde supuestamente el capitalismo de Estado estaría creando una proximidad socialista inminente. Tuvieron que transcurrir más de tres décadas para que en el momento de su extinción, en 1986 con la crisis del estaño y la relocalización, los obreros mineros descubran que entre el capitalismo monopólico de Estado y el socialismo hay tanta distancia como con cualquier otra modalidad de desarrollo capitalista.

Un nuevo momento de alza política del proletariado y parte de las “clases medias” urbanas entre 1970 a 1971, genera espacio para lo que se ha considerado el *nec plus ultra* del intervencionismo social sobre el Estado, la Asamblea Popular (Zavaleta Mercado: 1976). Esta experiencia se distingue por haber combinado el control con una determinación de copamiento integral del Estado. Sin embargo, durante su fugaz existencia, no llegó verdaderamente a definir un proyecto de Estado, ahogada no sólo por el asalto golpista, sino por el sectarismo y extrema ideologización imperantes en su conducción¹⁶.

Quizás, como en ningún otro momento anterior al proceso constituyente actual (PC), en la Asamblea Popular de 1971 se transparenta la ambigüedad de diversos grupos populares ante el Estado¹⁷: una extrema estima y, al mismo tiempo, una desconfianza atávica que parece expresar el temor de que en el mismo momento de apropiarse del Estado, este se transmuta haciéndose irremediabilmente ajeno.

¹⁶ La muestra más categórica es la decisión de dejar marginados a los campesinos de la Asamblea, como “castigo” porque algunos de sus dirigentes habían suscrito y mantenido el Pacto militar-campesino, utilizado como “control social” (en el sentido con que se usó originalmente en Europa y EEUU el concepto de control social) de la rebeldía obrera.

¹⁷ La negativa de la COB a ser parte del gobierno del Gral. Tórrez, al poco de este asumir en octubre de 1979, había sido la primera señal de ese tipo. El argumento utilizado por la dirigencia presidida por Juan Lechín era que la “independencia de clase” impedía esa participación.

En la fase dictatorial, se sumaron derrotas militares y políticas de los obreros, igual que de las capas más radicales de la pequeña burguesía, los estudiantes, periodistas y otros trabajadores, mientras el campesinado de origen aymara y quechua transitaba por la ruta que lo llevó a autonomizarse del MNR. El primer bloqueo nacional de caminos convocado por la CSUTCB para resistir el golpe del Cnel. Natusch Busch, en 1979, corona simbólicamente ese proceso y abre el tercer ciclo constitutivo durante el cual el sujeto constituyente campesino-indígena cobrará identidad y conciencia de sí mismo y articulará una extensa red de alianzas populares.

La emergencia del sindicalismo cocalero, la marcha indígena de 1990, las marchas campesinas de esa década, la formación del IPSP/MAS, la crisis de Estado a partir de 1998 y el quinquenio de insubordinación social declarada de 2000 en adelante son hitos del proceso constituyente, consolidado con el ascenso al gobierno a finales de 2005 y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado.

II. La metamorfosis de un concepto

Si los antecedentes que permiten comprender el origen de las experiencias sociales y políticas que crearon las condiciones para que control y participación social se conviertan en banderas masivas están cumpliendo ya 60 años, los conceptos contemporáneos de control y participación tienen una historia más breve; deben buscarse a partir de 1994 y, de manera aún más exacta, en los últimos diez años¹⁸.

El término control social aparece en la Ley de Participación Popular en 1994. El significado de la ley y el CS que propone, ha cambiado continuamente, desde su enunciado al día de hoy, como producto de una continua disputa política y social.

Cuando se ve el CS a la luz de la práctica de los sujetos sociales en la confrontación y dirimición de sus contradicciones y en su relación con el Estado, esto es como práctica política, pasa a transparentarse que para los sujetos que demandan efectivamente ejercer control social, los poderes públicos muy lejos de ser agentes de la racionalidad (Melossi, 1992: 41) lo son de la irracionalidad y la injusticia. De ahí, que en nuestra realidad la distancia que separa al control social de la conflagración por el poder sea tan corta.

¹⁸ Este capítulo se basa en la investigación “El control social del excedente originado en la explotación de recursos no renovable” realizada para Interm On-Oxfam, 2007.

A. Un nacimiento inesperado

El término “control social” se introduce en el lenguaje político y legal del país como parte de un programa y estrategia que ensamblan la agenda de liberalización económica y modernización del Estado formulada por los tanques pensantes del consenso de Washington con el plan de copamiento estatal a largo plazo de las fracciones burguesas que habían mostrado mejor capacidad de concentración de capital y para articularse con la globalización¹⁹.

Las expresiones capitalización²⁰ y participación popular son quizá las más representativas del renovado lenguaje del bloque en el poder que se fue decantando desde la época del estado nacionalista revolucionario al neoconservador. Los dos términos son creaciones de una semántica orientada a reclutar y seducir sujetos subalternos exhibiendo “sensibilidad social” con la capitalización, en el sentido que “toma en cuenta” la repulsa popular a una privatización convencional y una “alianza” con la Participación Popular, en el sentido de transferencia de recursos y “capacidad de decisión”.

Es todo un reto seguir los vericuetos que condujeron a transformar el original sentido de “control social” patentado por la sociología norteamericana en los trabajos de Edward A. Ross²¹ hasta la acepción que le otorga la Ley de Participación Popular (LPP) en Bolivia, muy alejada por cierto de aquellas concepciones²².

Para este trabajo resulta más premioso, descifrar la correlación de fuerzas que conformaron la “matriz intelectual y social” (Skinner: 1989) en que se acuña el nuevo lenguaje. La estructura de esa correlación se había definido una década antes, cuando el gobierno de la UDP tuvo que

¹⁹ Principalmente las fracciones minera, agro exportadora y financiera, como centro del núcleo hegemónico del bloque en el poder conformado a partir de la década de los 70.

²⁰ Expresión que no sólo trata de disfrazar una forma de privatización, como se lo espetan interminablemente sus críticos, sino que expresa una verdadera adaptación de la agenda de los organismos financieros internacionales, a través de una ingeniería política interna que asumió el rechazo popular contra las privatizaciones. Esa repulsa, detectada principalmente por medio de encuestas, determinó que la privatización lisa y llana se sustituya con un modelo ideado en Alemania y que experimentó ajustes locales.

²¹ El sociólogo norteamericano a quien se le reconoce la paternidad del término en su obra “Social control and the foundations of society”, 1901. En ella el control social, de manera afín a los trabajos del francés Emile Durkheim, se concentra en el control de la conducta “desviada” o “desadaptada”, como más tarde lo harán la escuela de Chicago y el funcionalista Talcott Parsons.

²² Ver una amplia discusión sobre el uso de la expresión en España R. et al, “Control Social en Bolivia”, GTZ Plural Editores, La Paz, 2003.

retirarse, anticipada y casi voluntariamente, ante el viraje derechizante con que la población urbana respondió a la súper inflación y el repliegue de su base campesina.

Esa ola conservadora estuvo vigente por casi 20 años y su manifestación más ostensible y constante fue el reclutamiento electoral de una mayoría superior a los 2/3 que respaldó electoralmente a las fuerzas políticas “sistémicas” o “tradicionales”²³ y a otras menores que actuaron funcional y satelitalmente unidas a las primeras.

El control social nació, diseñado e instrumentado desde una perspectiva vertical y cupular, sin demanda ni, menos, movilización popular, bajo la convicción estatal de que serviría para instrumentalizar a organizaciones de la sociedad civil²⁴ y no para estimular su autonomización política, que es lo que en realidad ocurrió.

La municipalización como parte de la agenda política aplicada en todo el subcontinente, bajo inspiración y empuje de organismos financieros internacionales, apuntaba a la “racionalización” de los servicios públicos y a una eficientización administrativa de las instancias ediles, bajo la lógica y supuestos de modernización estatal. Su estrategia pretendía profundizar la despolitización de masas.

La oferta de “poder para la comunidad” con que fue publicitada y promovida en el país se refería al “control y supervisión de obras y servicios públicos”²⁵ y a ninguna otra cosa. El control social que menciona la LPP y los Comités de Vigilancia (CV) creados para ejercerlo tienen ese sentido.

Sin embargo, los resultados de la aplicación de la Participación Popular se alejaron por completo de la inspiración y las expectativas estatales con que fue creada, porque terminaron sirviendo al empoderamiento de un sujeto social subalterno que objetivamente empleó el espacio participativo abierto en beneficio de su propio proyecto político.

²³ El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

²⁴ “La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país”, artículo N° 1 de la Ley de Participación Popular.

²⁵ Artículo N° 7 de la Ley de Participación Popular.

Lo notable de esa situación es que se da por fuera y, hasta cierto punto, en contra de la voluntad de las organizaciones sociales más importantes de los sectores populares. En efecto, las organizaciones sindicales, comenzando con la COB, a la cual está afiliada la CSUTCB, reaccionaron con frialdad, que luego fue virando hacia la abierta hostilidad, frente a la LPP, que en el mejor de los casos fue vista como una medida ajena e intrusa, frente a la que nunca llegaron a definir una estrategia²⁶.

La proliferación de concejales municipales, primero, y de alcaldes indígenas y campesinos se dio de una manera esencialmente espontánea, que solo podía viabilizarse participando de las listas de los partidos ya que según las normas constitucionales vigentes hasta 2004 solo ellos podían postular candidatos.

El empoderamiento que aquí se describe hace referencia a que millones de personas “descubren” que tienen la posibilidad cierta, concreta, alcanzable de insertar sus propios representantes²⁷ en el Estado y ejercer poder político. Esa experiencia se confrontaba con toda la prédica y prácticas discriminadoras y excluyentes y se agregaba a la cada vez más frecuente moda de todo tipo de partidos de incluir a candidatos indígenas en sus listas y ampliar su participación en ciertos espacios estatales.²⁸

B. Diálogos y Participación

El control social efectivamente practicado bajo cánones y reglas institucionales llegó a funcionar principalmente durante el primer lustro de vigencia de la LPP y, como lo reconocen experimentados municipalistas²⁹, esto ocurrió casi exclusivamente en el área rural y en comunidades relativamente pequeñas. En otras mayores, al igual que en las ciudades la regla fue que el CV fuese capturado por una o más organizaciones políticas que lo utilizaron para obtener algún tipo de beneficio grupal o individual y casi para nada como órgano de control social.

²⁶ La cúpula sindical trotskista de los maestros urbanos de La Paz y Cochabamba y parte del activismo estudiantil de la misma filiación definió sin medias tintas una posición al emblocar la Participación Popular, con otras leyes de esa época, como una ley maldita.

²⁷ En este caso sus representantes quiere decir aquellos con quien comparten una identidad, étnica y cultural, principalmente y también clasista, en un plano más implícito que la anterior.

²⁸ Aunque contradictorias las dos situaciones se vivían simultáneamente, ya que los discurso y prácticas discriminadoras se desenvuelven en la cotidianidad, mientras la apertura hacia candidatos indígena-campesinos se expandía en el área de influencia del sistema político y de los partidos, como resultado de diversas señales que estos recibían de una creciente fuerza proveniente de ese sector social.

²⁹ Ver el “Control Social” de Ayo; entrevistas personales con Lea Plaza M, el propio Ayo y otros.

En ese mismo lapso, y especialmente a partir de 1998, empiezan a objetivarse pruebas de que aquello que muchos interpretaron como meras muestras de debilidad del gobierno de un ex dictador empeñado en demostrar su conversión al bando democrático, era en realidad, el inicio de una crisis orgánica del Estado. La primera de esas evidencias es la convocatoria que hizo ese gobierno a un llamado “Diálogo Nacional” lo que fue interpretado por sus principales opositores como una confesión implícita de que carecía de un programa para conducir al país y que necesitaba recurrir a este procedimiento para improvisarlo. El hecho de que al final de ese diálogo se oficializara un “Plan de Acción”, basado en cuatro pilares que sintetizarían el resultado del “diálogo”, según los representantes gubernamentales reforzó esa apreciación.

Pero, lo que se perdía de vista en esa controversia partidista, es el hecho de que el procedimiento mismo de consulta del Estado a la “sociedad civil”³⁰, en este caso no para legitimar o “consensuar” una medida concreta, sino todo un plan de gobierno, estaba reflejando un cambio que encerraba un significado mucho más profundo que una cuestión de estilo de gobierno. Era más bien la manifestación de un rápido vaciamiento de los modelos económico y político con que se gobernó el país desde 1985 y, más profundamente aún, la pérdida de eficacia del Estado republicano.

Esta novedosa apertura de los gobernantes hacia los gobernados, preguntando ¿qué programa tendría que asumir el poder central? y ¿cómo tendría que instrumentarlo? tuvo un importante impacto publicitario y generó un entusiasmo inusitado en la cooperación internacional (CI), que la asumió como una demostración que la cabeza del gobierno había dejado atrás sus ominosas tendencias represivas y autoritarias y que estaba descubriendo un nuevo esquema de gobernabilidad democrática.

Una observación más cuidadosa de los hechos permite ver que lo que estaba ocurriendo era un importante giro en la correlación social de fuerzas y que el comportamiento de los actores políticos obedecía al impacto propio de ese cambio. Por eso, puede decirse que ese primer “Diálogo social” manifiesta una inflexión en la relación Estado-sociedad, que refuerza la tendencia a exigir una participación cada vez más activa de la sociedad.

30 Entendida por los gobernantes, en un primer momento, como suma de las organizaciones corporativas principales y para el Diálogo II, en el año 2000, como representaciones territoriales-municipales.

Poco antes de que se convocara al “Diálogo” a actores corporativos como representantes de la sociedad civil (COB, CEPB, FFAA, etc.), la Conferencia Episcopal Boliviana de la Iglesia Católica había delegado la preparación del Jubileo 2000 a un pequeño grupo de activistas voluntarios y asesores, quienes en los meses siguientes concentraron esos preparativos en torno a la atención de problemas de la población de las cárceles, los emergentes de los conflictos por la propiedad de la tierra y la condonación de la deuda externa, aspecto que cobró en esos momentos una importancia mayor por las decisiones de Alemania y Gran Bretaña de dar ese paso³¹.

El año 2000 el gobierno, en combinación con la CI, decidió convocar al diálogo II para “consultar a la sociedad civil la mejor manera de disponer de los recursos provenientes de la condonación de la deuda externa”³², tomando esta vez como base a la organización territorial y ya no corporativa, de manera que los encuentros se iniciaran en municipios rurales y que el proceso avanzara, agregándose en unidades cada vez mayores hasta llegar a escala departamental y, finalmente, a “mesas nacionales” (económica, política, etc.) donde se sintetizaría la deliberación.

Por su parte, la Iglesia en acuerdo con 91 organizaciones sociales lanzó, con anticipación al Diálogo, su propia consulta denominada Foro Jubileo 2000. El Foro tuvo un sustento más bien “funcional” o corporativo, al contar con la participación de los principales organismos sindicales como la COB, CSUTCB, la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y muchas otras, lo mismo que una considerable concurrencia de organizaciones no gubernamentales, en torno a las cuales se produjo una intensa y amplia deliberación.

El Foro concluyó sus deliberaciones hacia marzo de 2000, cuando el Diálogo II tendría que haberse iniciado, cosa que no llegó a ocurrir, sino dos meses después, debido al desarrollo de conflictos sociales y particularmente el de la denominada guerra del agua de Cochabamba.³³ La seriedad de los problemas³⁴

³¹ Entrevista con Irene Torkaski, voluntaria alemana y partícipe del grupo responsable de la organización del Jubileo.

³² En este caso concreto los provenientes del programa HIPIC bajo el cual los gobiernos beneficiarios de la condonación se comprometen a destinar los fondos no pagados por deuda a programas sociales y a llevar adelante una “estrategia de reducción de la pobreza”.

³³ Se trata de la amplia impugnación a la vigencia del contrato firmado entre el gobierno y “Aguas del Tunari”, una empresa subsidiaria de la gigantesca corporación Bechtel, por el cual se transfirió el control de SEMAPA, la empresa de agua y alcantarillado, previamente municipal. La resistencia se generalizó por la elevación de tarifas por el servicio y la denuncia de que la transnacional no invertiría su capital, si no los recursos obtenidos de la propia población a través de una escalada de tarifas.

³⁴ Uno de ellos, la desobediencia de la Policía para acatar las órdenes gubernamentales, debido a incumplimiento de acuerdos salariales, es una de pruebas adicional del avance de la crisis estatal.

empujó el inicio de las mesas municipales hasta mayo y las mesas nacionales (excepto la mesa política, que el gobierno decidió dejar pendiente) cerraron en agosto en medio de una creciente inestabilidad social.

Este primer semestre de 2000 es verdaderamente crucial en lo que hace al sentido y contenido del término “control social”, porque en esos meses el término se despegó de la definición que se le reconocía en la LPP y del espacio íntegramente localista que implicaba, para saltar al dominio público y a la escena política nacional.

Es también en este momento en que puede apreciarse una cierta bifurcación de las reivindicaciones sobre participación y control. Las demandas de participación están más imbricadas con un sentido de ciudadanización y ejercicio de derechos y predominaron en el Foro Jubileo y los Diálogos, del primero al último (Diálogo Bolivia Productiva entre 2003 y 2004). Pero, a medida que la crisis estatal se ahonda, se va superponiendo el cuestionamiento al Estado y el Control, en ese contexto, es la cáscara que recubre la impugnación del orden estatal en su conjunto.

C. El control y el poder

Con el desarrollo del Diálogo II (o Diálogo 2000) se pudo percibir con creciente claridad el cambio cualitativo de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el sentido que el don de mando y conducción vertical que se había impuesto como sello propio y distintivo del comportamiento estatal desde 1985, no solo se debilitaron ostentosamente, sino que a partir de ese momento empezaron a manifestarse las grietas ocultas que esa relación fue acumulando durante la fase de aplicación de las reformas de “segunda generación”³⁵ entre 1993 a 1997.

Durante ese período, en el cual llegó hasta su máximo la adhesión electoral a los partidos de derecha³⁶, también obtuvieron su máxima credibilidad sus promesas de una acelerada y constante modernización de la economía y el Estado, con beneficios ampliados y ascendentes, comenzando con una oferta de empleo y equidad creciente. Con estas expectativas se hizo posible lo que parecía impensable, como la transferencia de las empresas públicas a control privado. Pero, la rapidez y acumulación de esos cambios³⁷ y, sobre

³⁵ Se denomina así a la capitalización de las empresas económicas estatales (YPFB, ENTEL, ENDE, LAB, metalúrgica de Vinto), la privatización del sistema de pensiones, la participación popular y a varias modificaciones de leyes como la forestal, del medio ambiente, el código de minería y otras.

³⁶ El MNR obtuvo en 1993 un porcentaje de 36% de los votos, aproximándose al 38% que logró en 1980 la UDP.

³⁷ En Bolivia se estaban realizando en pocos años y en situación democrática, cambios que en Chile habían requerido más de una década y un control represivo férreo.

todo, el incumplimiento de compromisos básicos, como aumentar la oferta de empleos y la dura refractariedad del gobierno vigente entre 1993 a 1997 a negociar con sectores sociales diversos requerimientos, fueron generando fisuras y brechas que se ensancharían rápidamente en el siguiente gobierno.

Además, de una manera pausada y sutil empezaba a manifestarse el avance de la aglutinación, organización y auto identificación del sujeto social campesino- indígena que iría evolucionando hacia una posición de crítica integral del Estado y de construcción de una propuesta propia.

Tal proceso estaba muy lejos de visibilizarse con claridad y lo que destacaba en el debate público respecto al control social eran las percepciones sobre las propuestas y dinámicas que se habían producido en el Foro y el Diálogo. Una de las perspectivas más estructuradas conceptualmente en ese momento era una visión municipalista, que suponía que la Participación Popular y el Desarrollo Local podrían desanudar algunas de las contradicciones sociales del país, proveyendo una vía diferente a las que se habían ensayado previamente, apostando a la consolidación de los avances que se advertían en materia de participación y democratización en la escala local.

Otro elemento que alentaba a esta visión es que tanto en el Diálogo, como en el Foro se había destacado una fuerte corriente “productivista” en tanto que predominaba una demanda de las bases de diversos sectores populares por estimular la derivación de los recursos provistos por la condonación hacia proyectos productivos, cambiando el énfasis de la estrategia de reducción de la pobreza.

El debate sobre control social se daba en ese contexto y el momento en que registró una mayor intensidad en los medios fue la publicación de una detallada y ácida crítica de parte de Javier Medina, representando al ministerio de Desarrollo Sostenible³⁸, a la propuesta para el establecimiento y funcionamiento de un “mecanismo de control social³⁹” presentada por la Iglesia Católica.

Se reproduce a continuación, por su interés y pertinencia un fragmento de la argumentación dedicada a desmenuzar y criticar la propuesta de la Iglesia (Medina: 2001).

³⁸ Medina J., “Democracia Participativa Municipal-La invención ecológica de nuestro futuro común”, ministerio de Desarrollo Sostenible, La Paz. 2001. pp. 120-137.

³⁹ En entrevista personal, Juan Carlos Núñez, uno de los encargados del desarrollo del Foro, señala que el término control social “fue planteado por las organizaciones sindicales” como alternativa a otras que se consideraron en el Foro. Por su parte Irene Torkaski lo relaciona con una especie de obsesión de los organizadores del Foro por prevenir la corrupción que amenazaría a la mayor disponibilidad de fondos estatales.

“Artículo N° 5 Objetivos particulares

Con carácter enunciativo y no limitativo, el Mecanismo Nacional de Control Social propende al cumplimiento de los siguientes objetivos particulares:

- a. Establecer mecanismos de control social a nivel nacional en el diseño, gestión y evaluación de las políticas, presupuestos, planes, programas y proyectos públicos.
- b. Promover y generar espacios y niveles de participación activa, articulación y coordinación entre la sociedad civil y los diferentes Poderes e instituciones del Estado, a nivel nacional, departamental y municipal.
- c. Promover una cultura de participación social” .

Comentario: Semejante arrogancia sólo es entendible sobre los supuestos de ineptitud y corrupción de un Estado cleptocrático.

“Artículo N° 6 Líneas de acción

Para el logro de los objetivos institucionales, de manera enunciativa pero no limitativa, se definen las siguientes líneas de acción:

- a. Participar en el diseño de las políticas públicas y en el Plan de Lucha contra la Pobreza (**Chauí, Poder Ejecutivo**).
- b. Generar un sistema de comunicación y formación dirigido a la sociedad civil.
- c. Realizar el seguimiento y control social sobre la gestión y manejo de recursos fiscales en general (**Hasta la vista, Parlamento, Concejos Municipales, Consejos Departamentales y Comités de Vigilancia**).
- d. Sistematizar y difundir la información técnica y normativa de las políticas y la asignación de recursos públicos, desde su diseño hasta su evaluación (**Aufwiedersehen, Poder Ejecutivo, DUF y otros**).
- e. Promover y participar en negociaciones con organismos internacionales y estatales en temas relacionados con la Misión y objetivos del MECANISMO (**Cerremos los Palacios y Palacetes de la Plaza Murillo**).
- f. Brindar asesoramiento a sus afiliadas y orientar a las mismas en sus relaciones con el Estado (**Adieu, partidos políticos**).

Comentario: No conozco otro texto donde la Iglesia diga tan pública y claramente que el Estado boliviano es un simulacro inepto y que sus inocultables falencias ella está dispuesta a suplir: ecclesia suplet; (Sapientísimas Eminencias: este theologumenon no se refería a “suplir” al Estado, por si

acaso). Lo menos que podemos decir, además de Buen apetito, es que sus ONG y Obras van a tener harto trabajo y mucha plata.

Más allá de las alusiones y crítica a la Iglesia Católica, el texto permite apreciar que la controversia sobre control social se relaciona profundamente con la crisis de Estado y las vías para su resolución. Cuando uno compara los contenidos que Medina atribuye a una fabricación eclesial con las cuestiones que se debatieron en la Asamblea Constituyente, se puede ver que no nacieron de la especulación institucional de la Iglesia, sino de una plataforma formulada por movimientos y organizaciones sociales para el cambio de la estructura y el funcionamiento del Estado. La propuesta de la Iglesia recogía con bastante fidelidad⁴⁰ lo que se había expresado en las mesas y eventos del Foro.

En ese momento no era sencillo discernir que el eje de las distintas posiciones sobre lo que es el CS no gira en torno a peculiaridades técnicas⁴¹ (por ejemplo, si el control debe concentrarse en el POA o abarcar más espacios) sino a que el CS es un concepto que la movilización popular ha arrebatado al lenguaje estatal, para utilizarlo como instrumento propio de cuestionamiento de la “institucionalidad estatal colonialista y excluyente”. Es decir, un CS que ya no es para supervisar al Estado, sino para cambiarlo, tal como se proclamó en los debates de la Asamblea Constituyente sobre visión de país, tipo de estado y cuarto poder constitucional. Más que un control, se trata de una intervención social sobre el Estado.

Las deliberaciones del Foro y del Diálogo, mostraron como iba madurando una plataforma programática social, política y económica que llegó a convertirse en una “agenda constituyente”.

En el año 2000 la parte más sobresaliente de esas reivindicaciones se acumuló en el polo político, configurando lo que bien puede llamarse una demanda de reforma política.

⁴⁰ Y que resulta tanto más notable cuando se la compara con la que no tuvo más adelante, en el clímax de la crisis durante 2003, cuando su jerarquía no pudo captar la importancia que había adquirido la demanda de Asamblea Constituyente y la profundidad de la ruptura entre el aparato institucional del Estado y la sociedad, por lo que apareció en esa coyuntura alineada del lado de la propuesta de “Re-encuentro” planteada por el gobierno de Sánchez de Lozada.

⁴¹ El texto citado (supra nota 36) expresa esa tendencia, no obstante de que en el se encuentra una visión muy clara sobre el agotamiento del modelo estatal, ver p 152.

Las reivindicaciones básicas que configuran esa demanda de reforma son: la convocatoria de una asamblea constituyente, la institucionalización de mecanismos de consulta popular como el referéndum y la desmonopolización de la representación política.⁴²

Todo lo dicho apuntala la proposición que se ha hecho más arriba en sentido de que la incorporación del concepto de control social al lenguaje cotidiano de la sociedad se funde con el momento en que la crisis de Estado llega al punto en que la máquina estatal no puede garantizar ni siquiera el cumplimiento de su más elemental función política: el mantenimiento del orden.

La combinación de estas situaciones provoca que la expresión CS se unifique con otros contenidos, mucho más políticos⁴³, y termine asimilándose a un cuerpo simbólico que apunta a la interpelación global del poder estatal.

El debate concluye en la aprobación de la Ley del Diálogo (Ley No. 2235 de 31 de julio de 2001) cuyo artículo N° 25 define:

“Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por Control Social el derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social.”

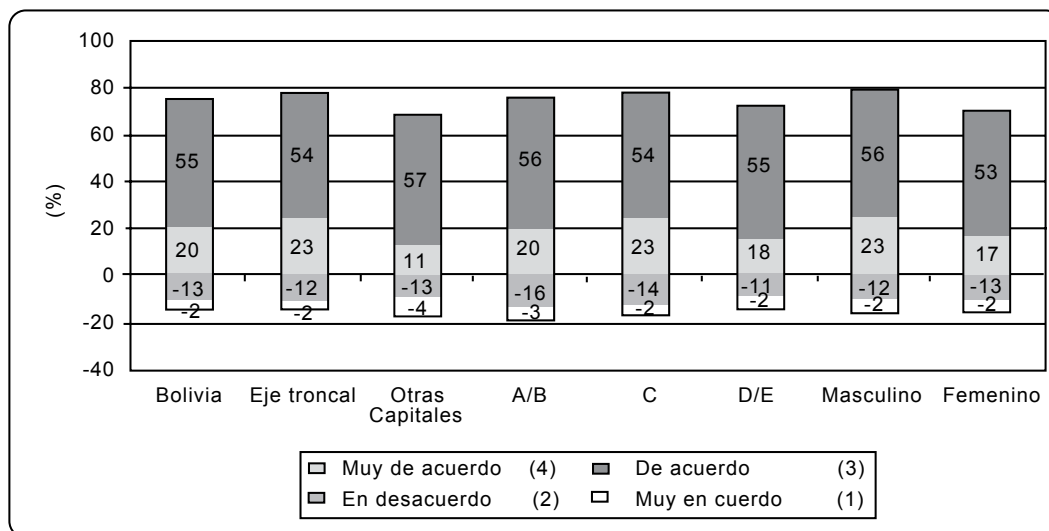
Si bien en la ley del diálogo esa definición apuntaba exclusivamente a lo relacionado con los recursos provenientes de la condonación de deuda y la estrategia de reducción de la pobreza, de ninguna manera debe considerarse fortuito que, tal como está enunciada, tenga un campo de aplicación mucho más extenso, y así se lo interiorizó socialmente como muestra la información del gráfico que sigue.

⁴² Esto significa abrir espacio a la participación electoral de organizaciones diferentes a los partidos políticos, los únicos reconocidos como vía de inscripción y postulación de candidatos a los distintos puestos electivos.

⁴³ Las Conclusiones del Foro Jubileo resumen el Control Social en los términos siguientes:

- Instancia representativa de la sociedad civil reconocida mediante ley.
- Incide en las políticas públicas para permitir un seguimiento y control de la gestión y el manejo de recursos fiscales en general.
- Realiza monitoreo permanente de pertinencia de políticas, cumplimiento en su implementación, avances e impacto de programas.
- Auditaría social, incorporando aspectos contable-administrativos, técnicos y socio-políticos.
- Coordina el encuentro de diferentes sectores de la sociedad civil boliviana.
- Está bajo la responsabilidad exclusiva de la sociedad civil.

Gráfico N° 1
Acuerdo o desacuerdo con la creación del
Control Social sobre instituciones públicas⁴⁴



	Bolivia	Eje troncal	Otras Capitales	A/B	C	D/E	Masc.	Femen.
No sabe	7	6	12	3	6	9	5	10
No contesta	3	3	3	2	1	5	2	5

Fuente: Encuesta sobre legalidad y Constitución PNUD-IDEA Internacional 2006.

Los datos levantados por la empresa “Apoyo” en diciembre de 2006⁴⁵, abarcan una muestra urbana de 1100 entrevistas en 10 ciudades. En ella se ve que casi el 80% a escala nacional, en prácticamente todos los grupos de encuestados se pronuncia a favor del CS. Con estos datos es muy difícil cerrar los ojos a que la noción de CS se ha esparcido en todo el tejido social e impregnado la ideología de todos los sujetos sociales, convirtiéndose en parte de su sentido común⁴⁶ y de sus prejuicios.

⁴⁴ La pregunta dice: ¿Estaría muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la creación de mecanismos de control social para instituciones públicas como ser Ministerios, Prefecturas, Universidades públicas o Superintendencias?

⁴⁵ La encuesta encargada para un trabajo comparativo de percepciones públicas sobre legalidad y Constitución, sirvió de base, junto a un estudio cualitativo, para la elaboración del “Estado de la Opinión”, preparado por el INDH del PNUD que complementó el Informe de Desarrollo Humano 2007 de Bolivia.

⁴⁶ Un “nuevo sentido común”, lo llama George Gray en “El estado del Estado”.

D. El Control social en la Ley

Si alguien presume que este debate y sus efectos se quedaron entre los movimientos y organizaciones sociales, seguramente se sorprenderá al corroborar que se extiende hasta la cúpula estatal, como puede verse al indagar sus ecos en los ámbitos de la jurisprudencia.

*“(...) el Estado democrático entraña distintas características del régimen político; de un lado, significa que los titulares del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, expresada a través de las elecciones basadas en el sufragio universal; y, de otro, implica que **la relación de los ciudadanos con el poder político no se reduce a la emisión del voto para elegir a sus representantes y gobernantes, sino que también se expresa en una participación activa y efectiva en la toma de decisiones, a través de mecanismos como el referéndum popular, la planificación participativa, así como el control social y la iniciativa legislativa.** [...]”* (Las negrillas elaboradas por el autor)

*“El principio de Estado Democrático, implica un énfasis en la democracia, entendida ésta como el gobierno del pueblo, **donde la titularidad del poder político descansa en el gobernado, es decir en el pueblo, y no en el gobernante, quien ejerce el poder por delegación conferida por el pueblo** [...]”⁴⁷* (Las negrillas elaboradas por el autor).

Esta interpretación del Tribunal Constitucional, y otras referidas al mismo tema, pueden considerarse como un indicio certero “de que una sociedad ha entrado en posesión de un concepto [...] que llega a generarse un nuevo vocabulario, en cuyos términos queda entonces articulado y discutido el nuevo concepto” (Skinner: 1985). Y podemos estar ciertos de que esos cambios no provienen en esta ocasión de polémicas o especulaciones doctrinarias, sino de la potente influencia de lo que ocurre en el escenario político y social.

III. De la intuición a la Constitución

El proceso constituyente empezó a desenvolverse cuando la movilización indígena de las tierras bajas empezó a agitar la reivindicación de tierra, territorio y dignidad. Pero no fue hasta que la demanda se articuló con las movilizaciones urbanas por la reforma política y recuperación de

⁴⁷ Sentencia constitucional 64/2006 de 17/7/2006.

los recursos naturales y, más tarde, cuando los campesinos aymaras y quechuas asimilaron la consigna de Asamblea Constituyente que el camino se abrió para la reforma estatal. El molde del nuevo Estado se completó, por así decirlo, cuando las vigorosas y ampliamente esparcidas demandas de descentralización se concentraron en torno a la reivindicación autonomista⁴⁸.

La formulación de un proyecto de nuevo Estado ha ido avanzando, desde ese entonces, rápida y agitadamente, de forma muy parecida a un torrente que forma rápidos y cascadas.

A la conclusión de la experiencia del Estado del 52, se generaron marcas muy hondas en todos los sujetos y actores que los encarrilaron al choque. Estaba por un lado una nueva burguesía incubada y nutrida con subsidios y créditos fiscales, tanto como con las componendas, negociados y transferencias fraudulentas y, en la otra vereda, una base popular empobrecida, cuyos sujetos fueron remodelados por las migraciones a Oriente, las crisis de la minería, la eclosión de la economía de la coca, el auge del comercio y los impactos de la globalización.

El último ciclo constitutivo se inició en medio del reflujo obrero y poco antes de la extinción de la fracción minera del proletariado y el colapso estratégico de la izquierda. Dos décadas de predominio electoral conservador⁴⁹ y el decantamiento de cambios importantes del bloque en el poder, gestados desde la dictadura de Bánzer al entronizamiento de la alianza de los grupos mejor vinculados al mercado externo, dieron pie a que las fórmulas neoconservadoras parecieran tener un amplio horizonte para asentarse y desarrollarse. Debajo de esa superficie, las deudas sociales más antiguas y profundas fermentaban, sin que los grupos dominantes tuviesen una sospecha de lo que pasaba, lo que los llevó a abusar de su convocatoria y credibilidad.

El sistema de representación política funcionó en lo electoral hasta 2002, escondiendo sus fallas genéticas, pero en todo el trayecto había ido enseñándolas por medio de la irrupción continua de movimientos sociales que demostraban la ausencia de canales, no solo en cuanto a partidos, sino de otras instancias tradicionales de representación, para exteriorizar demandas y peticiones.

⁴⁸ Autonomía y autodeterminación son inicialmente reivindicaciones de los indígenas de tierras bajas. En 2004 aparecen en la plataforma de los Comités Cívicos de Santa Cruz y Tarija, como autonomía departamental resiste en la AC –dando un paso atrás en su compromiso de impulsarla-. En 2007 cuatro Departamentos se pronuncian a favor y, según muestreos, podría imponerse en tres más. Finalmente se incorpora en la nueva CPE, pero persisten diferencias respecto a su relación con las autonomías indígenas y las regionales.

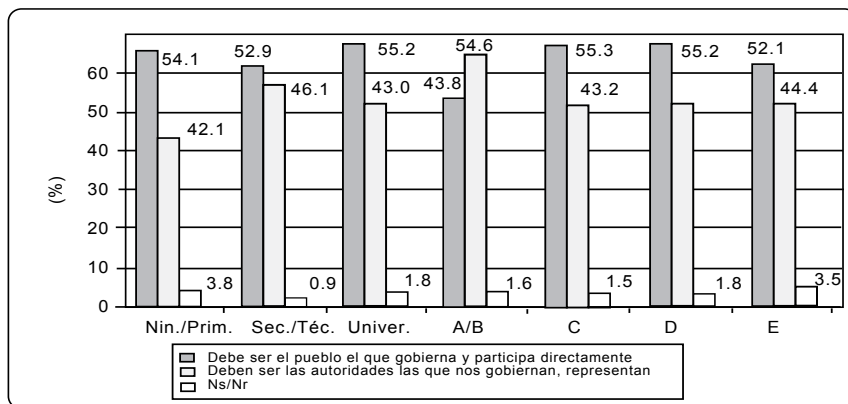
⁴⁹ Que no se dio de manera rectilínea. Las irrupciones de CONDEPA, UCS y otras expresiones menores mostraban las fisuras del sistema de reclutamiento político, pero al carecer de proyecciones estratégicas terminaban disolviéndose y conciliando con las fuerzas tradicionales de derecha.

La movilización social en la base, junto a la aparición y consolidación de otro tipo de organizaciones de mediación política (OMP) socavaron al sistema de partidos, hasta prácticamente licuarlo, lo que se vio, sin disimulos ni atenuantes, en las elecciones municipales de 2004. Un año antes la rebeldía que acosó al gobierno del MNR, opuesto a la reforma política que incluía la constitucionalización y convocatoria de la Asamblea Constituyente y favorable a profundizar la privatización, así como a autorizar negocios hidrocarburíferos a las transnacionales que operaban en el país⁵⁰, condujo a la caída del régimen y la sucesión constitucional.

La fuga en octubre de 2003 del presidente elegido catorce meses antes, es una de las escenas dramáticas de una situación en que se aglomeraron cambios muy drásticos, objetivos y subjetivos. Entre los que más afectan a la noción de CS están aquellos que afectan los mecanismos de intermediación política y la manera en como se percibe y acata al poder del Estado.

La información del gráfico N° 2 ayuda a comprender como se fue internalizando el crecimiento de la desconfianza ante el “sistema político” en su conjunto y el establecimiento de tendencias sociales que buscan horizontes más allá del funcionamiento formal de la democracia.

Gráfico N° 2
Preferencia por gobierno directo del pueblo o de autoridades elegidas⁵¹,
según escolaridad e ingresos



Fuente: Encuesta PNUD-Idea

⁵⁰ Particularmente una operación de envío de gas natural licuado, por puerto chileno hasta California (presa de un serio déficit energético, causado entre otros por Enron, empresa muy amiga de GSL). La resistencia dio lugar a la llamada “guerra del gas”, causante de más de 60 muertos civiles y detonante de la caída de GSL.

⁵¹ La pregunta N° 85 del cuestionario pide: ¿Con cual de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo? “En una democracia, ¿Debe ser el pueblo el que gobierna y participa directamente sin intermediarios? ó ¿Deben ser las autoridades elegidas (como parlamentarios, alcaldes y prefectos) los que gobiernan y nos representan?”.

La noción de que es el pueblo quien debe gobernar directamente se impone por mayoría en general y solo es minoritaria en los grupos de mayores ingresos (A/B), pero en contrapartida es mayoritaria en los de mayor escolaridad. La muy baja frecuencia de los NS/NR, nos permite saber que se trata de una toma de posición firme y definida, con escasas incertidumbres y dudas.

Podría decirse que estamos frente a una manifestación tan concreta y vigorosa del espíritu constituyente que obligó a que el Congreso, aún expresivo de la correlación electoral de 2002 en la que el bloque de partidos “neoliberales” y aliados sumaban más de 2/3, lo reconociera del Art. N° 4 de la CPE aprobada en 2004, junto a la incorporación de las principales exigencias de reforma política de ese momento. Rompiendo la tradición del constitucionalismo liberal se inicia proclamando:

“El pueblo delibera y gobierna [..]” (Las negrillas elaboradas por el autor), en contra ruta de la fórmula eterna de “el pueblo no delibera ni gobierna”; luego prosigue “por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum establecidos por esta Constitución y normados por Ley”.

Para quienes creen que la redacción de 2004 es estrictamente cosmética vale la pena que revisen las citas anteriores de fallos constitucionales (supra p. 25) y en general la jurisprudencia referida al tema y –lo más importante– las prácticas políticas del conjunto de los sujetos sociales en el país.

Durante todo ese período, hasta la elección del gobierno del IPSP/MAS y hasta hoy inclusive, se encuentra una larga colección de situaciones que enseñan la tenacidad con que la sociedad buscó e impuso la continuación de un proceso constituyente sin llegar a la violencia abierta y aferrándose a un marco legal.

Esa predisposición chocó muchas veces con la dinámica de varias organizaciones de mediación política⁵² desde las cuales se alentó la formación de grupos de choque, comandos civiles y bandas

⁵² Las organizaciones de mediación política (OMP) en Bolivia son, además de los partidos, diversas organizaciones sociales y corporativas (sindicatos, asociaciones de productores, comités cívicos, cámaras, etc.), muchas ONG, gran parte de los medios de difusión social y otras. Casi todas cumplen funciones y actividades habitualmente exclusivas de los partidos: levantamiento, promoción y canalización de las demandas de diversos sujetos y actores sociales; procesamiento y emisión ideológica; promoción de dirigentes políticos y de candidatos; agitación, propaganda; organización, etc. La democracia boliviana funciona hoy con base a este sistema de representación en el que los partidos son la organización con menor convocatoria.

paramilitares de distinto tipo, sin que su acción llegue a calar o a recibir respaldo social. La violencia no ha estado ausente en este período y las víctimas relacionadas con el desenvolvimiento de conflictos políticos y sociales superan el centenar, en la última década⁵³. Lo que aquí se destaca es que en una situación de continua crispación y fuerte polarización, la sociedad ha puesto muchos más frenos que estímulos a las amenazas de generalización e intensificación de la violencia.

El desenvolvimiento del proceso constituyente fue mostrando que la plataforma donde convergían las demandas de tierra-territorio⁵⁴, de reforma política, de recuperación de recursos naturales era más amplia y profunda porque se orientaba a buscar transformación productiva, nuevo Estado y la renovación intelectual y moral de la sociedad y el Estado.

El control social, asoma en esas condiciones, bajo la doble faz de un germen de propuesta estatal, con repudio y cuestionamiento de las autoridades y los políticos profesionales especializados (partidistas).

Los hechos muestran que los altos porcentajes de opinión favorables a un “gobierno directo del pueblo” se canalizan en una transferencia de mandato hacia otros mediadores, más que a la creación o reactivación de organismos que pudieran interpretarse como “instancias propias de poder”⁵⁵.

Los partidos políticos en su inmensa mayoría se habían replegado por un período prolongado de sus responsabilidades de contacto con organizaciones sociales, preparación y formación de cuadros, levantamiento de demanda de su base, limitándose a realizar campañas electorales. Los sindicatos urbanos se encontraban muy debilitados y lo mismo ocurría con sus órganos federativos. En esas condiciones surgen diversos movimientos sociales y se observan adecuaciones y adaptaciones de organizaciones corporativas para suplir los huecos del sistema de representación.

⁵³ La suma agrupa situaciones muy dispares como bajas civiles de la represión en 2003, choques entre grupos que se disputaban recursos mineros en 2006, enfrentamientos faccionales, fusilamientos de campesinos en Pando y varios otros incidentes.

⁵⁴ La punta de lanza del proceso constituyente ha sido, de un inicio hasta hoy, la reivindicación de tierra-territorio.

⁵⁵ Como se llamó por mucho tiempo a la COB, desde diversas tradiciones partidistas de izquierda. La base de esta caracterización es que en las décadas de su auge la organización tenía prácticas deliberativas amplias (coexistentes con un rancio caudillismo), conocidas como “democracia obrera”. A la luz de la experiencia histórica acumulada queda pendiente realizar una revisión profunda de la eficiencia y eficacia en términos de poder (“capacidad de realizar o imponer los intereses objetivos de una clase” –Poulantzas-, “posibilidad de que una orden de cierto contenido sea obedecida por un grupo determinado –Weber-) que ejerció la de la máxima organización laboral del país.

La expectativa de los sectores movilizados y de las franjas que los respaldan y acompañan; derivan, hacia otros actores y organizaciones, eventualmente mejor capacitados para ejercer las tareas de representación y mediación política. Sin embargo, en un cortocircuito muy evidente entre inercia ideológica y renovación de “imaginarios”, más de la mitad de todos los entrevistados, en la misma encuesta de PNUD-Idea 2006, opinan que “sin partidos no puede haber democracia”. Es interesante ver un 57% a favor de esa aseveración y 23% en contra, en el grupo de menor o ninguna escolaridad; mientras que en los universitarios y en el grupo de mayores ingresos se impone “la democracia puede funcionar sin partidos” (49 vs. 47% aprox.).

Cuando se pregunta si los representantes elegidos “deben respetar las decisiones de los representantes sociales”, un consenso superior al 70% dice que sí frente a menos del 20% que opina que los elegidos “no tienen porque respetar las decisiones de los representantes sociales”. Esta información entrega una pista valiosa para aproximarse lo que socialmente se podría entender como democracia representativa, participativa y directa en la fase de tránsito de un tipo de Estado a otro. Esa semántica será indispensable para decodificar, a su vez, que entienden los diferentes sujetos por Control Social.

Sin duda que los “representantes sociales” son entendidos de manera muy diferente por cortes clasistas, étnicos o regionales. Por ejemplo, los trabajadores los asociarán principalmente con sus experiencias sindicales; en las regiones oriental-sur tales representantes no pueden dissociarse de los comités cívicos, mientras que en otras eso es muy variable.

Los lazos entre las visiones sobre la mediación política, la relación con el poder del Estado y el CS son estrechos, interdependientes y muy dinámicos. Los representantes políticos convencionales (jefes y militantes partidistas) consiguieron más del 60% de los votos hasta el año 2002, la ley del Diálogo que legaliza el viraje de sentido del término CS se aprobó un año antes. En 2004 se aprueba la nueva CPE que constitucionaliza la asamblea constituyente y los referendos; en julio de ese año se verifica el primer referendo nacional (sobre política hidrocarburífera).

¿En qué momento se produce el salto que promueve el CS de una actitud colectiva a una reivindicación a insertarse en la CPE? Para responder con solvencia se necesita una investigación exhaustiva que tendrá que partir de la “Sistematización de Propuestas para la Asamblea Constituyente” por la REPAC⁵⁶.

⁵⁶ Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente. <http://www.repac.org.bo/>.

Tabla N° 1

Propuestas para la inclusión del CS en la CPE

Organización	Propuesta	Observaciones
Pacto de Unidad	<p>“El Poder Social Plurinacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es independiente y autónomo de los poderes del Estado - Vigila y controla a los poderes del Estado - Denuncia los actos irregulares del ejercicio de la función pública. Sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los poderes del Estado. - Está formado por representantes de la sociedad civil (naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, representantes de las organizaciones sociales y otros). - En el nivel central, los representantes son elegidos por voto universal; en los niveles local e intermedio, se los elige por usos y costumbres”. 	<p>Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB, Consejo Nacional de Markas y Ayllus CONAMAQ, Confederación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa CN-MCB-BS, Asamblea del Pueblo Guaraní APG, Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC, Confederación de Colonizadores CSCB, Movimiento Sin Tierra MST, CEPMB.</p> <p>(Presentado en Sucre 2006).</p>
Pastoral Social-Caritas y varias ONG	<p>Creación de un Cuarto Poder Social con potestades de calificar a los candidatos a la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, y crear un Consejo popular Participativo que supla a las superintendencias del sistema regulatorio.</p>	<p>Encuentro realizado en Tarija, 2005.</p>
Trabajadoras y Trabajadores del Arte, la Cultura y la Educación Popular	<p>Poder Popular: Instrumento del pueblo, [...] “sus miembros no percibirán salarios. Sus funciones centrales (son) análisis de peticiones de referéndum (..) facultades para convocar a una Asamblea Constituyente, revisar leyes, etc. Todo ciudadano tiene derecho a conformar el Poder Popular.</p>	<p>Cochabamba, enero 2005.</p>
Federación de Entidades Empresariales de Cochabamba	<p>Plantea la incorporación de un control social, paralelo al control estatal Documento, “Desafíos hacia la Asamblea constituyente”.</p>	<p>Cochabamba, 2004.</p>

Fuente: REPAC .

Elaboración: Propia.

Añado, como observación personal, que en 2005 me llamó la atención encontrar en reuniones, asambleas y cursos en la ciudad de El Alto planteamientos de “constitucionalizar el control social”, para “fiscalizar” distintas instancias estatales, incluyendo a las universidades, cuyo au-

tonomía no se cuestionaba, pero si sus prácticas administrativas, incluyendo el manejo de sus finanzas y sus niveles de eficiencia.

Se menciona aquí a las Universidades, no precisamente porque estuviesen en el centro de la atención al hablar de CS, sino porque siendo una institución estatal, poco identificada en el “sentido común” de la mayor parte de la sociedad, como integrante del poder estatal (y más bien muy frecuentemente aludida como disidente o transgresora de ese poder) el que se las incluya como parte de un Estado a ser controlado, grafica muy bien lo que aquí se describe como desconfianza activa ante el Estado⁵⁷.

IV. Nuevo Estado, gobernabilidad y Control Social

Cuando se revisen los hechos relacionados con la elaboración de la convocatoria, la elección, el funcionamiento y el cierre de la AC se encontrará que dada la amplitud de los acuerdos sociales, sobre los temas críticos a considerar y resolverse en sus deliberaciones, algunos de los mayores tropiezos, asfixias y angustias de la AC fueron producto de graves errores de apreciación y conducción táctica y no exactamente de antagonismos sociales. Probablemente la única excepción sea lo relacionado con la tenencia, propiedad y el uso de la tierra, asuntos frente a los que existe una antinomia entre los intereses de terratenientes y los de indígenas y campesinos⁵⁸.

Las desavenencias sobre el CS nunca llegaron a grandes tensiones, con la sola excepción del incidente reflejado en la nota 12 (infra). Ello se debe al consenso de inicio y que ha permitido insertarlo sin grandes controversias, con su propio Título y sus dos artículos⁵⁹ y en otros ocho artículos de la NCPE. Pero, además de esa presencia explícita, no es exagerado afirmar que está presente transversalmente en todo el cuerpo de la Carta Fundamental.

⁵⁷ El Control Social sobre las Universidades no prosperó, porque una delegación de autoridades universitarias y dirigentes estudiantiles consiguieron con una movilización muy rápida y concentrada, en “defensa de la autonomía universitaria”, que la Comisión respectiva excluya el tema de su agenda. Mientras la Asamblea discutía si era o no “originaria” y plenipotenciaria, esta intervención fijó un antecedente clave por el cual se estableció un veto de facto para que la AC discuta y considere un tema concreto. De allí en más se desencadenó una ofensiva que acorraló a la Asamblea y no se detuvo hasta que el pleno de la AC se sintió obligado a sesionar con custodia y en instalaciones castrenses para aprobar su proyecto de CPE. Ver diario La Razón, jueves 21 de junio de 2007 (www.la-razon.com/versiones/20070621_005944/nota_247_442868.htm).

⁵⁸ En todo lo demás, incluyendo cambio de modelo de desarrollo económico, régimen autonómico y aún en la caracterización del tipo de Estado –como algunos de los asuntos más conflictivos– era posible encontrar fórmulas de entendimiento, como el mismo desarrollo de los acontecimientos lo ha probado.

⁵⁹ Los artículos son: 18.1 salud, 20.II servicios básicos, 224 Defensor, 231.6 Procuraduría, 270 adm. Territorial, 309 empresas estatales, 345 gestión ambiental, 378.II gestión energética.

Sin embargo, al revisar las atribuciones que se le reconocen explícitamente en los diez incisos del artículo N° 242 se halla que el instrumento más concreto a su alcance es la denuncia (inciso 8) “para investigación y procesamiento”. Las otras son: elaborar informes, conocer informes, coordinar, “generar información transparente” (textual); se establece también que el pedido de información del CS es irresistible.

Puede decirse que el artículo N° 242 diluye a tanto lo que promete el artículo N° 241, que parecería que los assembleístas redactaron el artículo N° 241 bajo la presión social y el artículo N° 242 arrinconados por la *raison d'état*. La diferencia entre uno y otro es la que separa el proyecto del Pacto de Unidad sobre CS y la definición que tiene el Plan General de Desarrollo y Social del gobierno en 2006⁶⁰. Al compararlos se percibe en alguna medida la lógica a la que se refiere Marx al analizar la Constitución francesa de 1848 (Marx: 1852) cuando dice: “Cada artículo de la Constitución contiene, en efecto, su propia antítesis, su propia cámara alta y su propia cámara baja”. A diferencia de aquella situación, esta no nace de la conciliación forzada de intereses sociales contrapuestos, sino de la tensión entre una propuesta constituyente y un poder en pleno proceso de consolidarse como constituido.

A. Lo jurídico y lo político

La Constitución expresa el espíritu de apego y desconfianza que experimenta la sociedad boliviana ante el Estado, pero su redacción incorpora las reservas de gobernantes concretos que temen los resultados de desatar ese espíritu. De allí que el CS se encuentre en la CPE como expresión de dos de las vertientes de las que ha nacido: el rechazo a la corrupción y a la ineficiencia funcionaria y la expectativa de efectiva rendición de cuentas; pero, deja de lado la tercera que es el anhelo de encontrar un freno eficaz al abuso del poder estatal, reflejado en el inciso II del Art. N° 241. Los paños fríos que se le ponen más adelante expresan la decisión estatal de no hipotecar su propio poder.

⁶⁰ El Art. N° 115 del proyecto del Pacto dice: “El Poder Social Plurinacional denuncia los actos irregulares del ejercicio de la función pública; sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los otros poderes del Estado.” (Las negrillas son mías). El PGDS: “El control social es una práctica tradicional (..), debe dar paso a la revocatoria del mandato público. Es la forma de fiscalización social para evaluar (..)el desempeño de los representantes elegidos”. Ver el link de la nota 60.

Contrariamente a la opinión de muchos abogados, el problema no radica en la técnica legislativa o la falta de experiencia del legislador; es consecuencia de conflictos socio-políticos latentes. No es una cuestión que pueda resolver el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuando se constituya, o que dependa de una sagaz asesoría jurídica. El centro del problema se encuentra en la idea oficial de que los movimientos sociales han llegado al gobierno y la dificultad que supone vigilar a ese gobierno (o mejor a ese Estado) desde una sociedad que tendría su mejor expresión, justamente en los movimientos sociales. Mientras tanto, los “movimientos sociales” (en realidad las organizaciones sociales⁶¹) dudan estar presentes en el Estado y mucho más de estar ejerciendo su poder. El resto de la “sociedad civil” es espectador de momento de esa escena.

A partir de comprender que las claves del conflicto sobre la futura aplicación del CS no se hallan en la redacción de los artículos, se entenderá que los recaudos que se han tomado para limitar el CS serán insuficientes y que cada sujeto social involucrado en una disputa, nunca dejará de considerar la posibilidad de emplear en su favor la posibilidad de convertirse en un agente que aplique el CS.

Inclusive las disputas estatales, por ejemplo, en cuanto a competencias nacionales y de autonomías, sean departamentales, indígenas u otras, podrán en un determinado momento intentar zanjarse, incorporando una “intervención de CS” que las favorezca. Adivinando, quizá, este porvenir la estrategia gubernamental parece apuntar a que la “sociedad civil organizada” se incorpore en “los movimientos sociales”, de manera que en términos prácticos el CS esté en manos de la dirigencia de las organizaciones sociales; no obstante que, como se ha dicho, el PGDS 2006 afirma lo contrario.

De ese modo la burocracia estatal entablaría una continua negociación, con su contraparte proveniente de las organizaciones sociales, que se abocarían a desarrollar un comisariato político concentrado en lo esencial en duplicar las tareas propias de organismos de control gubernamental como la Contraloría, la Procuraduría, el Ministerio Público y otros.

⁶¹ Se trata de una diferencia sustancial, ya que los movimientos son instancias transitorias (propias de grandes huecos del sistema de representación política) que buscan un objetivo o plataforma muy concreta, con estructuras organizativas provisorias, habitualmente horizontales, altamente deliberativas y escasamente jerárquicas. En cambio, las organizaciones sociales son estructuras “permanentes”, estables, jerárquicas, más o menos burocratizadas y verticales. La diferencia mayor, sin embargo, y la que tiene mayor relevancia política se refiere a la movilización de bases que caracteriza a los movimientos; la masa en acción tiene el potencial de creatividad, iniciativa y alerta colectiva que no se encuentra en las organizaciones sociales que, ciertamente, son estructuras aptas para movilizar periódicamente, pero que, como cualquier otro aparato, no viven en movilización.

El complemento sería una acción conjunta para que el CS se pueda ampliar como ariete en disputas contra adversarios comunes. Este escenario puede montarse con relativa facilidad, no necesariamente por la concurrencia de malas pasiones e inclinaciones, sino porque la dinámica política prevaleciente favorece ese curso, aún cuando gobernantes y dirigentes sociales estuviesen empapados de las mejores intenciones. Las condiciones principales que empujan en esa dirección provienen de que:

- i) En la búsqueda de mayores cambios al modelo de desarrollo⁶² se tiende a privilegiar el retorno del capitalismo de Estado y, con el, las condiciones favorables al nacimiento de una nueva burguesía burocrática.
- ii) La tónica sindicalista, y no política, que prevalece en la conducción estatal favorece el mantenimiento de una dinámica continua de choques y resistencia y
- iii) La traducción constitucional que ha tenido el CS lo constriñe a un intento adicional de contener los fenómenos de corrupción por medio de un control cruzado de la gestión y los funcionarios, pero omitiendo a los principales sujetos que fomentan la corrupción y la ineficiencia.

B. La confianza traicionada

Si esas condiciones adversas se mantienen el CS tenderá a desnaturalizarse. Cuando a un principio se decía que la búsqueda emprendida por el proceso constituyente en este campo particular, podía más adelante encontrar eco universal, porque nace de retos urgentes e imperativos de la experiencia democrática en todos lados, hoy puede vislumbrarse que ni la forma en como se ha insertado el CS en la Constitución, ni las condiciones políticas vigentes favorecen que este aporte cristalice. Por lo pronto prevalece el riesgo de un nuevo escamoteo, que frustré las aspiraciones de una sociedad que acarició con la idea de Control Social, un camino que la empodere para prevenir y revertir los abusos de los administradores del Estado.

⁶² Eso es lo que se ha afectado hasta ahora, tratando de desmontar el esquema neoliberal, mediante un fuerte desplazamiento hacia el estatismo. Este viraje se desenvuelve combinando políticas redistribucionistas del ingreso y una actitud fiscalista y monetarista, tratando de prevenir desequilibrios e inflaciones como las de los años 80 del siglo pasado. La continuación o aceleración de este curso favorecería el retorno del capitalismo monopólico de Estado y la estructuración de una nueva burguesía burocrática, lo que de todos modos ya ha empezado a ocurrir. El gran vacío o abandono oficial se encuentra en la ausencia de iniciativas para cambiar el patrón de acumulación e impulsar una transformación productiva que reduzca la importancia de las actividades extractivas y favorezca la creación nuevas actividades de producción, de asociación productiva, de innovación tecnológica.

Para que el CS u otros mecanismos participativos puedan actuar eficazmente es necesario en primera instancia, separarlos de los sistemas de control gubernamental, cuyo funcionamiento, es también objeto del escrutinio del CS y como tal no debe sufrir interferencia alguna que pueda ocasionar fallas que deslegitimaría el funcionamiento del CS. En ese sentido, en ningún caso le corresponde “generar manejo transparente de la información” (Art. N° 242. 4) que es responsabilidad estatal neta, así como tendría que delimitar muy bien su “colaboración en la observación para designar cargos” (Art. N° 242. 9) ya que puede resultar legal y moralmente inhabilitado para luego exigir cuentas.

Es tan importante o aún más que lo anterior poner a disposición del CS herramientas ejecutivas y eficaces para ejercer su tareas; las atribuciones y potestades planteadas en la CPE se encuentran muy lejos de proporcionárselas, con la sola excepción de lo referido a la iniciación de trámites de revocatoria de mandato (Art. N° 242.5). No contar con recursos en la ley es casi una invitación para que se los busque fuera de ella, que es algo que las organizaciones corporativas dominan y que les permitirá copar el espacio que la Constitución destina a la “*sociedad civil organizada*”.

La mejor reglamentación no podrá prevenir la usurpación si no queda inconfundiblemente definido que el CS ha de ser ejercido por individuos y no por grupos. Cuando se trata de nombrar personas la manera que ha funcionado con menos contratiempos y controversias en Bolivia es el sorteo, utilizado actualmente para nombrar jurados electorales y jueces ciudadanos, lo que amerita que se la considere seriamente para designar a miembros de las diferentes instancias del CS. Es igualmente válido el antecedente de los dos casos mencionados que el servicio que se presta no es rentado, lo que parece doblemente recomendable para el CS.

Los mejores procedimientos no resolverán el problema de “sentido, fin y metas” (Arendt: 1997) que nace al contrastar la historia del CS como reivindicación y su inserción en la CPE. La duplicación del control gubernamental no representa ningún porvenir auspicioso. Una de las mejores alternativas para prevenir una nueva y devastadora decepción es apuntar el CS hacia los aparatos que designan y llevan candidatos a puestos elegibles y que, en función gubernamental de cualquier nivel (nacional, subnacional, ejecutiva, judicial), tienen capacidad legal de nombrar ejecutivos, gerentes y responsables del Estado.

Hablo de las organizaciones de mediación política (partidos, agrupaciones ciudadanos y “pueblos”, en el plano exclusivamente electoral) y las que patrocinan candidatos y funcionarios y

defenestran a estos últimos, aún sin tener personería electoral.

Si en vez de reiterar un sistema de verificación de los actos de los funcionarios, el CS vuelca su atención hacia quienes los nombran y en cuyo seno se inicia el trayecto que llevará a que esos funcionarios defrauden la confianza pública, se podría abrir una forma de reencaminar la exigibilidad de cuentas y responsabilidades⁶³, satisfaciendo las expectativas que dieron nacimiento al CS y abriendo caminos para que la renovación intelectual y moral pueda empezar a materializarse en las relaciones entre Estado y Sociedad.

Si no se desarrolla un trabajo para recuperar el sentido, fin y objetivos que la movilización y la participación asignaron al CS, durante el nacimiento y los principales tramos de avance del PC, además de la poderosa frustración social a la que se dará lugar veremos como el CS tenderá a convertirse en una de las más grandes vallas para construir y poner en funcionamiento el nuevo Estado que promete la CPE. Esta amenaza es completamente tangible en cuanto tiene que ver con la producción, porque artículos como el 345.I (gestión ambiental) abren margen a la posibilidad de que actividades productivas, acometidas por cualquier agente (Estado, cooperativas, empresas, comunidades) sean vetadas⁶⁴ discrecionalmente por cualquier agente que se arroge representar a la “sociedad civil”.

Un área especialmente sensible es la del CS aplicado a la explotación de recursos naturales. En la medida que la política económica gubernamental ha desertado objetivamente de sus compromisos de promover una transformación productiva, la disputa por la posesión y explotación de recursos naturales tiende a incrementarse y extenderse. Que grupos sociales choquen con el Estado por el control y usufructo de recursos naturales no es algo nuevo, ni puede imputarse a la CPE de originarlo.

Los choques entre cooperativistas y COMIBOL en Oruro y Potosí datan de hace varios años. Pero, la convergencia de prácticas sociales, crisis y transición estatal amplían las posibilidades de que el texto de la NCPE, entre ellos disposiciones referidas al CS, se utilicen para justificar

⁶³ En el artículo “Propuesta de primera enmienda constitucional” se desarrolla esta idea de dirigir el CS hacia las instancias responsables de designar funcionarios y candidatos elegibles (Nueva Crónica Nro. 35 p. 4. Febrero 2009. http://www.institutoprisma.org/035_nueva_cronica.pdf).

⁶⁴ Un extenso pronunciamiento de los Secretarios de Recursos Naturales de varias organizaciones campesinas e indígenas, publicado el 8 de julio de 2009, deja testimonio de un amplio espectro de demandas y expectativas centradas en el control y manejo de recursos naturales. La versión completa del documento se encuentra en varios sitios, uno de ellos es <http://www.pidhdd.org/content/view/644/1/>.

nuevos y mayores enfrentamientos, no sólo con el Estado, sino entre grupos sociales empobrecidos (asalariados con cooperativistas, de cualquiera de ellos con campesinos y/o indígenas, de estos últimos entre sí, etc.), como ha empezado a ocurrir en diversas regiones. La nueva y muy compleja estructura del Estado con sus diversos niveles autonómicos, las vacancias institucionales a resolverse en varios meses (instancias judiciales, el Tribunal Constitucional y otros) multiplican oportunidades para estas confrontaciones y el CS puede llegar a ser un instrumento para los grupos en pugna.

C. La desconfianza fecunda

La inclusión del Control Social en la Carta Magna de Bolivia es resultado de uno de los acuerdos sociales más expandidos en el desarrollo del proceso constituyente. Cada sujeto social tiene su propia interpretación, anhelos y expectativas sobre ese CS. Pero, también se puede identificar una base común que conjuga el rechazo a la corrupción e ineficiencia de representantes, funcionarios e intermediarios políticos y la determinación de vigilar el funcionamiento del Estado para prevenir que no burle ni traicione el mandato social.

En el momento de decidir como debe funcionar el control las preferencias no sólo se dividen, de acuerdo a sobredeterminaciones clasistas y culturales, sino que se encuentran en diversas etapas de maduración, por lo que la letra constitucional refleja de manera muy difuminada el mandato popular referido a control social.

Una interpretación que restrinja el contenido CS en un molde rígido y convencional de ejercicio ciudadano perderá tanto la riqueza de la propia búsqueda de los bolivianos y menospreciará los cuellos de botella que asfixian la vida democrática en todas las latitudes.

El CS es una búsqueda de enriquecimiento democrático para superar las posibilidades de la imposición de mayorías tiránicas, de minorías manipuladoras o de la indiferencia colectiva: la peor de las corrupciones, según Maquiavelo (Maquiavelo: 2000). Es parte de una nueva visión de Estado y no una medida “de inclusión social”, mencionada persistentemente por quienes no han comprendido que dicha inclusión es anacrónica, porque las mayorías que la estuvieron demandando han optado por su propio proyecto. El Control Social no es incompatible con la noción de ciudadanía; le da herramientas nuevas, que incorporan la experiencia individual y colectiva, de un pueblo cuyas luchas contra el hambre, contra la discriminación y por la

libertad son una lección viva y reconocida.

Como tantas otras veces en la experiencia de nuestro pueblo: el camino del Control Social se está haciendo diariamente, tras una meta que nunca está inmóvil y se redefine al avanzar. Con grandes obstáculos e incertidumbres, que nunca antes, y menos ahora, han hecho dudar a las mujeres hombres que han decidido recorrerlo y no volver atrás.

V. Bibliografía

Ackerman, John M. (2006): Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, Auditoría Superior de la Federación. México.

Althusser Louis, (1974): Montesquieu y la política. Ariel. Barcelona.

Ardaya S. Rubén, (2007): Gestión Preautonómica departamental, FDDPC y Delegación Prefectural para la Asamblea Constituyente, Tarija.

Arendt H, (1997): ¿Qué es la política?, Paidós, ICE, UAB, Barcelona, España.

Ayo Diego, (1998): Control Social, mimeo, La Paz.

Berman Morris, (1987): El Reencantamiento del Mundo, Ed. Cuatro Vientos, Santiago.

Bordieu Pierre, (2001): El campo político, Plural editores, La Paz.

Calderón G. Fernando, (2002): La reforma política. Deliberación y desarrollo. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Constitución Política del Estado de Bolivia, (2009): texto compatibilizado.

Cortéz H. Roger, (2005): Poder y proceso constituyente en Bolivia, PADEM, Red PC-CS, La Paz.

Cortéz H. Roger, (2007): Representaciones y prácticas sobre control social en Bolivia, Instituto Prisma, La Paz.

Cortéz H. Roger, (2007): El control social del excedente originado en la explotación de recursos no renovable”. Interm On-Oxfam. Inédito.

Cunill Grau, N. (2000): Responsabilización por el control social, en La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Consejo Científico del CLAD, coord., Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Cunill Grau, N., (2006): La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?”, en Transparencia en la gestión pública, Mezones, Francisco, ED., Guatemala, BID.

Cunill Grau N., (2007): La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual, trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales”, Bogotá, Colombia.

Dahl R., (2005): ¿Es democrática la Constitución de Estados Unidos?. Fondo de la Cultura Económica de España SL.

De Sousa Santos B., (2005): Democracia de alta intensidad CNE, La Paz,.

Dirección Nacional de Planeación de Colombia, “Vigilancia y control”, en www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Regalías_Cartilla/Cap_06_Vigilancia_control.

España Raúl, et al, (2003): El control social en Bolivia, GTZ, CEP, CEPAS-Caritas, Plural Editores. La Paz.

Gray M. George, (2002): El futuro de la participación ciudadana, en Bolivia, Visiones de futuro, FES-Ildis. La Paz.

Hobbes Thomas, (2000): De Cive, Alianza Ed., Madrid.

Informe de Desarrollo Humano, (2007): El estado del estado, PNUD, La Paz.

Informe de Desarrollo Humano, (2007): El estado de la opinión, PNUD, La Paz.

Jonas F., “Segunda fase de Descentralización y sus desafíos, gobernabilidad, servicios públicos y fiscalización de los recursos”, DFID-GTZ en <http://www.forodac.org.bo/index.php?pg=sitio/estudios/Generales/>.

Locke John, (2006): Segundo Tratado sobre el gobierno civil, Tecnos, Madrid.

Marx K., (1998): El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, Ediciones Libertador, Bs. Aires.

- Mayorga Fernando, (2007): *Acerca del Estado plurinacional*, Instituto Prisma, La Paz.
- Medina Javier, (2000): *Democracia participativa municipal*, Ministerio de Desarrollo Sostenible, La Paz.
- Maquiavelo Nicolás, (2000): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza editorial, Madrid.
- Melossi Darío, (1990): *El estado del control social*, Siglo XXI. México.
- Molina Carlos Hugo et al, (2005): *Consejos provinciales son el camino para una descentralización efectiva*, CEPAD, Santa Cruz.
- Molina R. Ramiro, (2004): *Una aproximación al concepto de control social en Bolivia*, GTZ, La Paz.
- Padua Marsilio de, (1989): *El defensor de la paz*, Tecnos, Madrid.
- Poulantzas N., (1986): *Las clases sociales en el capitalismo actual*, Siglo XXI, México.
- Reich Wilhelm, (1980): *The mass psychology of fascism*, Farrar, Straus & Giroux.
- Rousseau J. J., (2007): *El Contrato Social*, La Crujía ediciones, Bs. Aires.
- Sabine G., “Historia del Pensamiento Político”, Fondo de la Cultura Económica, México.
- Seligson M., et al, (1993): *Auditoría de la Democracia. Informe Bolivia 2006*, Editorial Ciudadanía/Universidad de Vanderbilt-LAPOP.
- Schumpeter J., (2009): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, Londres.
- Ticona E., Rojas G, Albó X.: (1995): *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en Democracia*, Fundación Milenio y CIPCA; La Paz.

Varios autores, (2001): Reforma Constitucional para la Participación Ciudadana, Pronagob, PNUD. La Paz.

Zavaleta Mercado René, (1976): El poder dual en Bolivia, Siglo XXI, México.

CAPÍTULO XI

*El Estado Plurinacional de Bolivia:
Organización Territorial y
Autonomías Departamentales*

Marcelo Varnoux Garay

El Estado Plurinacional de Bolivia: Organización Territorial y Autonomías Departamentales

Marcelo Varnoux Garay¹

Resumen²

En el presente artículo, se analiza la forma en que la Constitución Política vigente, plantea la estructura y organización territorial del “Estado Plurinacional de Bolivia”, llamando la atención sobre gruesas contradicciones que promueven una colisión entre la función más importante del Estado – la administración de la coacción legítima en su territorio – con el reconocimiento de una especie de “extraterritorialidad” que la Constitución atribuye a los pueblos indígena originario campesinos. Partiendo de la constatación de que el Estado boliviano fue, y es, débil, es previsible el surgimiento de conflictos intensos, por el control de recursos naturales estratégicos, entre el Estado plurinacional y esos pueblos indígena originarios. Asimismo, se analiza el tema de la autonomía departamental reconocida en la Constitución vigente. Se percibe una clara voluntad del Movimiento al Socialismo, de perpetuar y profundizar un esquema centralista de gobierno, hecho que se evidencia, de forma nítida, en el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización presentado hace poco por el oficialismo. En este sentido, el proceso de implementación de la nueva “institucionalidad” será muy complejo y tortuoso, existiendo el riesgo de que en el camino, los principios del régimen democrático sean afectados de forma irreparable.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia, Organización Territorial, Autonomía, Descentralización.

I. Consideraciones Generales

En América Latina, salvo Chile, Costa Rica y Uruguay, los Estados son generalmente débiles (WALDMANN 2003, p.20 y ss). Esta característica se manifiesta de diversas formas: imposibilidad de controlar eficientemente el territorio, incapacidad de hacer cumplir las normas, especialmente, en sitios alejados de los centros políticos y, por supuesto, una manifiesta tendencia a modificar instituciones que generalmente son inestables.

¹ Cientista y analista político, es actualmente Presidente de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP). Las opiniones vertidas en el presente documento no expresan necesariamente el criterio institucional de la Asociación.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Bolivia no es la excepción a esta realidad, pero posiblemente constituye uno de los casos más severos de fragilidad estatal. Paradójicamente, está entre los países de la región que más veces ha modificado su Constitución, a través de reformas, Congresos y Asambleas Constituyentes. La última, aprobada en Enero de 2009, viene a ser la 19va. Carta Magna en lo que va de su historia republicana.

En todos los casos se parte del supuesto que es posible mejorar el sistema normativo ya que esto automáticamente podría incidir de forma positiva en el desarrollo económico del país, incrementando el nivel de vida de la población. Por supuesto, nunca ha ocurrido tal situación porque los problemas de fondo de Bolivia – la pobreza y la desigualdad – no tienen relación con las “virtudes, vicios u omisiones” que se le asignan a la norma, sino con una precaria institucionalidad democrática, una ineficiente gestión pública y una cultura política que promueve la corrupción a través de un conjunto de prácticas bastante conocidas y antiguas como el prebendalismo, el clientelismo y el patrimonialismo.

Ahora bien, el tema de la estructura y organización territorial del Estado son esenciales para otorgar viabilidad a instituciones que se diseñan y construyen, no solo para garantizar una adecuada “gobernabilidad”, sino también para el establecimiento de una plataforma que propicie el desarrollo social.

A) Breve revisión del concepto de Estado

La característica más importante del Estado no es el derecho a usar la fuerza, sino la exclusividad de ese derecho sobre un determinado territorio. Quien detenta ese exclusivo derecho en un territorio específico es el soberano (BOBBIO 1994, p. 108). Es decir, desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio y obedecidos por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiera la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones (BOBBIO 1994, p. 130).

Este enfoque tiene una directa relación con la ya clásica definición del Estado que planteara Max Weber³. Sin embargo, introduce la noción de “soberano” para referirse a una instancia que

³ “El Estado es aquella organización humana que reclama, para sí y con éxito, el monopolio de la violencia física legítima dentro de un territorio determinado”.

en nuestros días, y gracias a la democracia, coincide con el conjunto de ciudadanos que, mediante su voto, determinan la titularidad de las autoridades y seleccionan a sus representantes, estableciendo, al mismo tiempo, un control al poder político.

Por eso, más allá de la peculiar denominación que ha sido adoptada por la Constitución Política boliviana vigente para referirse al Estado como “Plurinacional”, esto no elimina la obligación de la organización para cumplir con sus tareas clásicas que, en un régimen democrático, están vinculadas con los principio del “estado de derecho”.

B) ¿Fundamentos teóricos del Estado Plurinacional?: las elucubraciones del grupo “Comuna”

Sin embargo, es difícil conciliar lo “plurinacional” como el reconocimiento de la “pre –existencia de 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos, con la idea más integradora de “nación boliviana” no solo como un medio adecuado para consolidar la lealtad de la población con su gobierno, sino sobre todo, para propiciar la integración cultural frente a la mera “asimilación” que destruye las particularidades y las visiones diversas reivindicadas y protegidas, precisamente, por la democracia como una característica de las sociedades humanas.

¿Qué llevó a los proyectistas de la Constitución Política vigente a plantear de esta forma el Estado, generando en los diversos niveles de organización y gestión contradicciones monumentales que, con toda seguridad, serán la fuente de problemas futuros?

Probablemente, influyeron en primera instancia las elucidaciones del grupo “Comuna” conformado por el ahora Vicepresidente Álvaro García y otros intelectuales de la izquierda tradicional que, afanosamente, buscaron recuperar un discurso que pudiera confrontar y refutar los contenidos de las reformas estructurales emprendidas desde el año 1985 y que determinaron, un declive del papel del Estado en áreas estratégicas de la economía – por cierto, siempre mal administradas y fuentes inagotables de corrupción –, pero también tuvieron la intencionalidad de construir una “ideología alternativa” que utilizara los términos de moda: pueblos indígenas, multiculturalismo, movimientos sociales.

En este sentido, recurrieron a las teorizaciones de Pierre Bourdieu quien afirmó que el “neoliberalismo es la ideología de la globalización aunque no representa un hecho consumado, ni

mucho menos una realidad irreversible y que, por tanto, es perfectamente posible y más aún, necesario, enfrentarlo políticamente... visión que está fundamentalmente dirigida a los trabajadores de Europa, pues si se la hiciera extensiva a Latinoamérica, la propuesta parecería una broma de mal gusto” (MIRES 2000, p. 55 y ss.).

Bourdieu llama a cerrar filas en torno al Estado, que estaría siendo “desmantelado” por la política neoliberal. En el fondo, se refiere a la defensa del “Estado de Bienestar” de donde se deduce que su planteamiento tiene un contenido restauracionista que en sí mismo no es del todo negativo. Sin embargo, restablecer las relaciones que predominaban en un orden industrial – muy diferente al actual en el que la economía experimenta una “revolución microelectrónica” – supone bloquear el avance del orden “post – industrial”, algo que desde una perspectiva de mediano plazo no parece ser posible, especialmente si se toma en cuenta que en el marco condicionado por nuevas formas de organización de la producción y del trabajo ya se han formado alianzas sociales y relaciones de poder, que son ignoradas en términos absolutos por Bourdieu (MIRES 2000, p.59).

En términos simples, si las elucubraciones de Pierre Bourdieu presentan semejantes vacíos que hacen muy difícil aplicar su teoría al caso europeo, resultan definitivamente irrealizables en Latinoamérica donde muchos países se han sumado a la dinámica globalizadora de la economía, con muy buenos resultados. “Por lo tanto, la dicotomía estatismo o neoliberalismo es teóricamente falsa y políticamente negativa. En el fondo, es reaccionaria, pues coloca a los neoliberales como única alternativa frente a un estatismo que no siempre ofrece muchas razones para ser defendido; es decir, hace al neoliberalismo más fuerte de lo que realmente es” (MIRES 2000, p. 62).

C) El germen de la autodestrucción del Estado Plurinacional

¿Y cómo se combinan estas ideas con la cuestión indígena? Los movimientos indígenas de América Latina promueven reivindicaciones comunitarias y territoriales a partir de una identificación cultural específica. Soberanía y autogestión son términos que aparecen de modo reiterado en los múltiples manifiestos que emiten dichos movimientos (MIRES 2001, p. 51). De ahí es relativamente sencillo destacar el reconocimiento de la “pluriculturalidad” en el contexto de Estado débiles que, además, han dispensado un trato inequitativo a estas minorías.

La salida a este problema gira en torno al reconocimiento de la diversidad cultural en el marco de la consolidación de un Estado – generalmente débil – que paralelamente fortalezca la insti-

tucionalidad democrática. La nueva Constitución Política del Estado (NCPE) plantea el retorno al “estatismo” y el reconocimiento no solo de la diversidad cultural, sino de una especie de soberanía territorial de los denominados pueblos y naciones indígena originario campesinas.

Es decir, siembra la semilla de la “autodestrucción” del “Estado plurinacional” ya que es poco probable que éste, heredero de las debilidades y defectos del Estado republicano, consiga hacer frente a las múltiples tensiones étnicas, regionales y sociales que plantearán el reconocimiento de su soberanía cultural, política y territorial para “aprovechar” por sí y para sí mismos – como veremos más adelante – la renta de los recursos naturales que “preexisten” en sus territorios.

Esta posibilidad se incrementa a raíz del cambio de la nominación de “República” por “Estado”. En efecto, el Estado es una realidad sociológica que puede adoptar variadas formas. No todo Estado es un “Estado de derecho”. En cambio la “República” trae consigo implícitos los principios democráticos de igualdad, libertad y justicia. Así el “Estado plurinacional de Bolivia” promete convertirse en una “entelequia” que por la forma que ha sido concebido, podría fácilmente caer en la tentación autoritaria de utilizar formas coactivas para controlar a una sociedad plural que reclamará el reconocimiento efectivo de sus particulares derechos, aún en desmedro del interés colectivo.

II. La Organización Territorial en el Texto Constitucional

La NCPE vigente en la Tercera Parte, Título I: Organización Territorial del Estado” menciona lo siguiente: Art. 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley (REPAC 2009, p.36).

El reconocimiento de territorios indígena originario y campesinos fue establecido, supuestamente, en beneficio de minorías permanentemente excluidas de la vida política, social y económica del país. Sin embargo, el discurso y la propaganda oficialistas pregonan sistemáticamente que los indígenas constituyen la población “mayoritaria” de Bolivia. Entonces, la pregunta obvia es: si los pueblos indígenas en Bolivia son mayoría, ¿por qué reconocerles derechos especiales?

El texto constitucional en el Art. N° 5 reconoce 36 naciones y pueblos indígenas. De ellos, tres sobresalen por su número: quechuas, aymaras y guaraníes. Los dos primeros, o quienes se

“autoidentificaron” en el censo de 2001 como aymaras y quechuas, viven y trabajan en todo el territorio de la República. Es decir, es imposible establecer dónde comienza y donde acaba el territorio aymara, por ejemplo.

Ahora bien, supongamos que el resto de los pueblos indígenas son minorías que residen en territorios específicos, cumpliendo lo señalado en el Art. 30 de la NCPE, párrafo I: 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. Todos estos “pueblos” según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) no sobrepasan las 250.000 personas, alrededor del 2.5 por ciento de la población total. Es decir, efectivamente son minorías, aunque algunos de ellos, como los pachuaras, se reducen a poco más de una decena de personas. Entonces, si el partido oficialista fuera consecuente con su propia visión, hubiera planteado en la Ley Electoral Transitoria la creación de 36 ó 34 circunscripciones indígenas. En cambio, propusieron 15 y luego transaron con la oposición en 7.

A) Legalización de la “extraterritorialidad” en el nuevo Estado Plurinacional Boliviano

El concepto mismo de “territorio indígena” fue utilizado para obtener, más adelante, réditos electorales con una sobre-representación de estos sectores sobre el resto de las ciudadanas y los ciudadanos bolivianos en circunscripciones especiales. Obviamente, el partido en funciones de gobierno, intentará controlar el voto de las mencionadas circunscripciones.

Pero si el tema se reduce a un mero cálculo político, se olvida muy fácilmente el hecho de que a partir del reconocimiento de territorialidades extra – estatales, se alienta la fragmentación de la integridad nacional o el bloqueo de emprendimientos mineros, petroleros, turísticos o industriales que pretendan instalarse en los territorios indígenas.

Al respecto resultan muy ilustrativas las resoluciones del Primer Encuentro de los Secretarios de Recursos Naturales de las organizaciones indígenas originarias campesinas del país, conformada por el CONAMAQ, CSMIOC-BS, CIDOB, MS-T, pueblo Afroboliviano, reunidos el 7 y 8 de Julio en la ciudad de La Paz. Estas organizaciones amparadas en la NCPE, el Convenio 169 de la OIT, la Ley del Estado N° 1257, la Declaración de los Derechos de los Pueblos

Indígenas de las Naciones Unidas y la Ley del Estado N° 3760, resuelven, entre otras cosas, lo siguiente:

- “La promulgación del Reglamento de Consulta y Participación en actividades mineras propuesta por las organizaciones indígenas originarias y campesinas del país; la paralización de los procesos denominados como de “Consulta Pública en Democracia”, desarrollados y aplicados por el Ministerio de Minería, para iniciar proyectos mineros hasta que no se tenga promulgado el Reglamento de Consulta y Participación en actividades mineras. La realización de la consulta y participación a pueblos indígenas originarios y campesinos, debe respetar las estructuras orgánicas, las normas y procedimientos propios y la territorialidad de cada nación y pueblo. La paralización de las actividades mineras en los territorios indígenas originarios y campesinos que no hayan cumplido con el proceso de consulta y participación a los pueblos afectados, de acuerdo a la NCPE.
- En lo referido al tema hidrocarburífero, exigimos la participación de las organizaciones indígenas originarias y campesinas en las decisiones que tome el órgano Ejecutivo (Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, YPFB, etc.), respetando los derechos indígenas originarios campesinos establecidos en la NCPE y las leyes.
- Para determinar la compensación e indemnización, exigimos respeto a la territorialidad de los pueblos indígenas originarios campesinos que comprende los componentes de la naturaleza: agua, aire, suelo, fauna y flora, culturales, sociales, económicos, jurídico-institucionales y humanos en todas sus expresiones. No son suficientes los criterios de pérdida de producción, conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de los recursos naturales. Deben estar también los criterios de manejo y conservación de los recursos naturales de acuerdo a nuestras normas y procedimientos propios.
- Exigimos que no existan plazos para iniciar demandas de indemnización. La demanda, que no es reclamo, debe ser representada al o los Ministerios del ramo, no así a la empresa. Las inspecciones para determinar daño deben ser hechas por técnicos del gobierno y de las organizaciones, ...etc.”

Si bien las organizaciones que suscriben esta resolución no forman parte orgánica de las estructuras sociales más duras que apoyan al gobierno, plantean que, de acuerdo a la NCPE, deben tomar el control de la explotación de los recursos naturales, especialmente en lo que atañe a las compensaciones económicas que recibirán por dicha explotación. Dan por sentado que existirá daño a sus usos y costumbres, además que dichos recursos están en sus “territorios” reconocidos por la NCPE.

B) Extraterritorialidad, rentismo y oportunismo en el Estado Plurinacional: una combinación explosiva

La resolución revisada más arriba, que no será la primera, inaugura una etapa de alta conflictividad en la que será muy difícil, incluso para las empresas estatales, realizar emprendimientos sin el visto bueno y pago correspondiente, a los verdaderos dueños de los territorios que según el Art. N° 30, parágrafo II, numeral 16 de la NCPE: *tienen derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.*

El Estado Plurinacional de Bolivia deberá “transar” con cada una de las comunidades indígenas originarias y campesinas, la forma de explotación de los recursos naturales que yacen en sus territorios, el impacto previsto en sus formas tradicionales de aprovechamiento de dichos recursos y lo que, en realidad importa, la cuantía de la “compensación” por ese daño.

Desde un punto de vista meramente práctico, estas organizaciones indígenas están replicando actitudes “rentistas” muy difundidas en la sociedad boliviana que consisten en percibir del Estado, un bono, un emolumento, un pago por cualquier motivo ya que la responsabilidad del desarrollo social, en opinión de un grueso sector de la población boliviana, corresponde al Estado y sólo a él. Por eso la política de bonos implementada por el actual gobierno es tan popular y, por supuesto, genera réditos electorales. La iniciativa privada, los pequeños y medianos emprendimientos son reputados por el ala “dura” del Movimiento al Socialismo como formas “neoliberales” de organización de la economía en contraposición con las formas “comunales” y “estatales” que, a decir de la propaganda oficialista, prometen mayores beneficios para todos.

Por supuesto, la idea de que el Estado debe proveer a todas y cada una de nuestras necesidades, hace tiempo pasó de moda. No existe economía que soporte semejante “pulverización” de recursos que podrían invertirse en proyectos que generen empleo sostenible, que otorguen a las personas la posibilidad de administrar su propio desarrollo sin depender de la dádiva estatal.

Sin embargo, como ya se mencionó, se trata de resucitar una lógica estatista que no tiene viabilidad. El Estado, especialmente en Latinoamérica, fue y es un pésimo empresario y esto mismo abona el terreno de la corrupción que profundiza la pobreza.

Ahora bien, desde un punto de vista político, la situación se torna peligrosa. Las partes salientes

de la resolución del encuentro de organizaciones indígenas, establecen correctamente que la NCPE reconoce una especie de “extraterritorialidad indígena” en el seno mismo del Estado. Es decir, no podría ser posible la presencia estatal para imponer el “estado de derecho” en regiones que se autodefinan como territorios indígena originario campesinos. Entonces, resulta paradójico que el gobierno se afane por “fortalecer” el Estado – según lo han expresado reiteradamente los jefes del MAS – si mediante la NCPE otorga el reconocimiento a “otras organizaciones” para que puedan ejercer soberanía en territorios más pequeños y donde se sitúan, precisamente, los recursos naturales. El solo reconocimiento de la mencionada “extraterritorialidad”, debilita de forma contundente a un Estado que es, por naturaleza, débil.

¿Qué hará el gobierno del “Estado Plurinacional de Bolivia” cuando un puñado de individuos que se autoidentifican como indígena originario campesinos, probablemente de forma oportunista, que residen en un determinado territorio en el que existen recursos naturales, cuya explotación y comercialización debería generar beneficios para el conjunto de los bolivianos, decidan impedir la realización de proyectos y emprendimientos para aprovechar esos recursos, aduciendo razones “culturales” de “tradición” o simplemente, ejercitando una política de chantaje para obtener los mayores beneficios sin costo alguno, en desmedro de la mayoría? Porque si el gobierno de dicho Estado decide “negociar”, en la forma que reconoce la NCPE, con uno de estos grupos, se vendrá una avalancha de demandas de grupos similares, exigiendo el mismo trato. Por supuesto, al ser incapaz de satisfacer a todas ellas, la intensidad del conflicto escalará y el gobierno ¿utilizará la fuerza, organizará referéndums para consultar al “soberano” o sencillamente no hará nada, postergando nuevamente la posibilidad de generar políticas orientadas al desarrollo económico?

Lo que es aún más preocupante radica en la posibilidad de una pugna, que derive en situaciones de violencia, entre grupos que reclamen su soberanía sobre territorios donde existen recursos naturales explotables. El gran problema es que la NCPE es tan irracional en este punto que la única salida viable, consistiría en una reforma que subsane el error. Esto es, que reconozca el legítimo derecho de los pueblos indígena originario y campesinos a beneficiarse de una porción que genere la explotación de los recursos naturales, sin menoscabar la potestad del Estado de implementar políticas, con total libertad y soberanía, para el adecuado aprovechamiento de dichos recursos. La Constitución Política abrogada era más inteligente en este tema ya que establecía que el Estado tenía “dominio” del suelo y subsuelo con todas sus riquezas naturales, como debe ser además, si nos referimos a una organización que pretende garantizar la convivencia pacífica de sus componentes sociales.

Obviamente la “extraterritorialidad” es, como veremos más adelante, el corolario previsible de la otorgación de derechos especiales por origen étnico que establece la NCPE. Desde la representación política hasta llegar al reconocimiento de una justicia indígena originaria campesina, la distribución de derechos es inequitativa e incluso antidemocrática. Si la intención fue reparar una injusticia (la “exclusión” de los indígenas), el resultado es la creación de otra injusticia aún mayor: la creación de un sistema en el que existen ciudadanos y ciudadanas de “primera”, y también de “segunda”.

C) La “unidad territorial del Estado Plurinacional”: una suma de buenas intenciones

Retornando al tema de la organización territorial del Estado, el Art. 270 de la NCPE menciona que: los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

Obviamente si comparamos este listado de buenas intenciones con el pragmatismo de las organizaciones indígenas originarias y campesinas del país en el encuentro que culminó con las resoluciones ya revisadas, constatamos que prevalecerá una lógica concentrada en la obtención, pura y simple, de dinero por encima de la “solidaridad”, “complementariedad”, “lealtad institucional”, etc., etc. En este punto, la NCPE abre las puertas del infierno de los apetitos personales, la codicia y la depredación del medio ambiente. Lamentablemente, los principales beneficiarios no serán – como de costumbre – los más pobres, sino una nueva capa de dirigentes indígenas, sociales, sindicales, etc., que se han forjado bajo el impulso del Movimiento al Socialismo. Varios ejemplos de lo mencionado se observan ahora mismo. El trato preferencial que el gobierno dispensa a las dirigencias de varias organizaciones sociales que conforman su base electoral más leal, contrasta con las deplorables condiciones de vida de los “representados” – salvo, claro está, del sector cocalero cuyos beneficios se han incrementado exponencialmente bajo la generosa cobertura del gobierno masista que permite la ampliación de cultivos de coca e indirectamente, alienta el crecimiento del narcotráfico.

En muchas partes del mundo, los Estados se han organizado sobre la base de grupos étnicos y culturas disímiles que, en ciertos casos, habitan territorios bien definidos (Bélgica y Suiza, por ejemplo). La clave de la “coexistencia” pacífica y democrática de esos grupos, está en directa relación con una extendida cultura política que ha conseguido imponer la “tolerancia” sobre cualquier otro método para alcanzar elevados grados de “integración” social, alentados, precisamente por Estados fuertes que tienen presencia en todo su territorio, no solo como una fuerza coactiva, sino como sistema normativo de observancia obligatoria, con alto grado de legitimidad.

¿Puede decirse lo mismo del “Estado plurinacional” boliviano?, por supuesto que no. A su intrínseca debilidad, deben sumarse factores que han precipitado una intensa polarización social, regional y étnica que, ahora y en el futuro, impedirán la consolidación de ese Estado como la suma de “pueblos y naciones indígena originario campesinos”. En efecto, ¿cómo aplicar normas de observancia general si la propia NCPE reconoce que los “usos y costumbres de dichos pueblos y naciones tienen preeminencia sobre cualquier otra normatividad? En los hechos, nuestra diversidad cultural pudo ser mejor canalizada para alcanzar adecuados niveles de “inclusión”.

Desde 1994 con la Ley de Participación Popular, los niveles de “inclusión socio – política” fueron incrementándose de forma notable. Sin este proceso Evo Morales no hubiera llegado a la Presidencia de la República. La “Participación Popular” llevó la política al ámbito de los municipios, al área rural y generó oportunidades para que liderazgos locales emergieran y luego incursionaran en el escenario político nacional. En general, el proceso democrático inaugurado en 1982 fue resolviendo paulatinamente el problema de la exclusión. En este sentido, la NCPE solo reconoce este hecho ya que, por sí misma, no presenta nada original en este tema.

En consecuencia, el denominado “Estado plurinacional” no es más que un discurso en la línea de un etnocentrismo que reclama la supremacía “aymara” – incluso sobre el resto de los grupos indígenas que habitan el territorio de Bolivia – recurriendo a una compleja y peligrosa organización territorial que resulta más precaria e insostenible por las razones que se anotarán más adelante.

III. El Estado Plurinacional Boliviano o La Legitimación de la Inequidad

Un tema que no puede ignorarse es que junto a la estructura y organización territorial del Estado Plurinacional, subyace un sistema inequitativo que avala la desigual distribución de de-

rechos por origen étnico. Esta desigualdad sustancial atraviesa todos los niveles de dicho Estado y produce distintos tipos de ciudadanos.

A) El reconocimiento legal de la ciudadanía diferenciada

Existe un amplio consenso en la literatura académica sobre el significado de ciudadanía, que consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía (KYMLICKA y WAYNE 1994, p. 5 - 39). Al garantizar a todos los miembros del pueblo, la comunidad, etc., el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, el Estado asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como parte integrante, capaz de participar y de disfrutar de la vida en común. Allí donde algunos de estos derechos sean limitados o violados, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar en los asuntos de la comunidad. La ciudadanía no es simplemente un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad; la expresión de la pertenencia a una comunidad política.

374

En la NCPE, se privilegia la nacionalidad (Art. N° 141-143) por encima de la ciudadanía que es reducida a los derechos políticos de elegir y ser elegido (Art. N° 144).

Aquí se presenta claramente lo que se podría denominar una ciudadanía diferenciada. El supuesto de partida es que en Bolivia los indígenas todavía están excluidos, a pesar de que tienen, hace largo tiempo, derechos de ciudadanía como cualquier otro grupo social. Y estarían excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad sociocultural. A fin de solucionar este problema, el Art. N° 2 de la NCPE señala que “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”.

Como se puede apreciar, este artículo presupone la existencia e invariabilidad por más de 500 años de naciones y pueblos “indígena originario campesinos”. Establece asimismo, el recono-

cimiento de su derecho a la libre determinación “en el marco de la unidad del Estado” de las “naciones” y “pueblos indígena, originarios y campesinos” y el “dominio ancestral” de éstos sobre sus territorios.

Sobre el particular, es preciso realizar un análisis más cuidadoso para determinar el impacto que puede tener la noción de ciudadanía diferenciada sobre la convivencia social de los bolivianos.

B) Derechos de autogobierno

Quienes redactaron la NCPE, olvidaron que los derechos de autogobierno se otorgan en beneficio de minorías nacionales, no de las mayorías. Tal es el caso, por ejemplo, del sistema de reservas para los indígenas estadounidenses. Asimismo, las poblaciones aborígenes y otras minorías nacionales como los habitantes del Québec canadiense, por ejemplo, exigen derechos permanentes e inherentes, fundados en el principio de autodeterminación. Estos grupos son “culturas”, “pueblos” o “naciones”, en el sentido de ser comunidades más o menos institucionalizadas, que ocupan un territorio específico y comparten una historia y un lenguaje distintivos. Estas naciones viven dentro de los límites de una comunidad política más amplia, pero reivindican el derecho de gobernarse a sí mismas en algunos temas cruciales con el propósito de asegurar el desarrollo libre y pleno de su cultura y de los intereses de su gente. Lo que estas minorías nacionales pretenden no es una mejor representación en el gobierno central sino más bien la transferencia del poder y de la jurisdicción legislativa desde el gobierno central hacia sus propias comunidades.

¿Es este el caso boliviano? Aquí es donde se encuentran las contradicciones más serias de la NCPE. Los indígenas en Bolivia ¿son mayoría o minoría? Si son mayoría, ¿para qué otorgar derechos de autodeterminación? Si son minoría, ¿es prudente mantener, o en algunos casos, crear esos espacios de autodeterminación que beneficien sólo a indígenas, vía sistema de autonomías indígenas?

También se percibe una confusión a la hora de plantear la demanda de los pueblos indígenas. ¿Se reclama autodeterminación o inclusión? Para aclarar este problema, hay que tomar en cuenta otros dos tipos de derechos colectivos (KYMLICKA y WAYNE, 1994): derechos especiales de representación (en beneficio de grupos desfavorecidos) y derechos multiculturales (en beneficio de inmigrantes y comunidades religiosas). Cada uno de estos tipos de derecho tiene consecuencias muy diferentes sobre la identidad ciudadana.

C) Derechos especiales de representación

Estos derechos son una respuesta a condiciones de opresión y probablemente deben ser otorgados como medidas temporales, en un proceso de inclusión efectiva que dará fin a su origen – es decir, la situación de opresión que determinó la cesión de esos derechos especiales.

La NCPE otorga derechos especiales de representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional a los pueblos indígena originario campesinos, que en este caso son considerados como grupos desfavorecidos. El Art. N° 147 de la NCPE señala lo siguiente: *I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres. II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica.*

Siempre se ha reconocido que una democracia mayoritaria puede ignorar sistemáticamente las voces de las minorías. En los casos en que las minorías están concentradas territorialmente, la respuesta de los sistemas democráticos ha sido delinear deliberadamente las fronteras de las unidades federales o de los distritos electorales, de modo de crear circunscripciones donde la minoría resulte una mayoría. Esta lógica se extiende a las minorías no territorializadas, que podrían tener similares necesidades de representación (el caso de las mujeres, por ejemplo).

D) Derechos multiculturales

Estos derechos se originan en la experiencia estadounidense en relación al caso de los latinoamericanos y otros grupos inmigrantes. Entre los reclamos de estos grupos, se incluyen el financiamiento público de la educación bilingüe y de los estudios étnicos, así como la suspensión de aquellas leyes que obstaculizan sus prácticas religiosas. Se supone que estas medidas ayudarán a los inmigrantes a expresar su particularidad cultural, sin por ello impedir su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante. Al igual que los derechos de autogobierno, estos derechos no necesitan ser temporarios, ya que las diferencias culturales que promueven no son algo que se espera eliminar. Pero, a diferencia de los derechos de autogobierno, los derechos multiculturales aspiran a promover la integración en la sociedad global, no la “segregación”.

En suma, los derechos especiales de representación y los derechos multiculturales tienden a promover una mayor inclusión de sectores tradicionalmente excluidos de la vida política de un país.

Al contrario, los derechos de autogobierno, plantean serios problemas a las nociones tradicionales de identidad ciudadana. Mientras que la representación y los derechos multiculturales toman a la comunidad política global como un dato y buscan una inclusión profunda en ella, los reclamos de autogobierno reflejan el deseo de debilitar los vínculos con la comunidad global e incluso cuestionar su propia naturaleza, autoridad y permanencia. Si la democracia es el gobierno del pueblo, la autodeterminación grupal plantea la cuestión de quien es realmente “el pueblo”. Las minorías nacionales pretenden ser pueblos diferentes, con derechos inherentes a la autodeterminación que no fueron reconocidos en el momento de la creación de la República.

Los derechos de autogobierno, tal como están planteados en la NCPE, establecen un fuerte argumento en favor de la ciudadanía diferenciada, dado que dividen a la población de nuestro país en “pueblos” separados, cada uno con sus propios derechos históricos, territorios y poderes de autogobierno y cada uno, en consecuencia, con su propia comunidad política.

Parece poco probable que la ciudadanía diferenciada planteada en la NCPE pueda cumplir en este contexto una función positiva. Si ciudadanía es integración a una comunidad política, entonces, al crear entidades políticas superpuestas, los derechos de autogobierno necesariamente propician una suerte de ciudadanía dual y conflictos potenciales para determinar cual es la comunidad con la que los ciudadanos se identifican mejor. Por otra parte, no parece que habrá un punto final a los reclamos de autogobierno. La concesión de una autonomía limitada puede simplemente retroalimentar las ambiciones de los dirigentes, especialmente indígenas, que no se declararán satisfechos hasta obtener la libre determinación de sus respectivas “naciones”. Por esta razón, la NCPE amenaza convertir al Estado “Plurinacional” boliviano en una entidad inestable, altamente fragmentada y debilitada.

La NCPE tiene un fuerte sesgo indigenista y, por lo tanto, es legítimo preguntarse si esto puede ayudar a crear los lazos de pertenencia indispensables para sostener el sentimiento de responsabilidad civil y política, necesarios para el mantenimiento de la unidad territorial de la república. En este sentido, el planteamiento de una ciudadanía diferenciada como efectivamente cursa en la NCPE, ¿permitirá a los ciudadanos “bolivianos” sentirse parte de una comunidad cívica democrática, y no solo de la familia, el sindicato, el movimiento social o la etnia?

IV. Las Autonomías en el Estado Plurinacional Boliviano

La NCPE reconoce que los diversos niveles territoriales del Estado plurinacional gozarán de “autonomía”. El Art. N° 271, párrafo I, menciona: La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación de competencias, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas. El párrafo II del mismo artículo señala: La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La primera observación respecto a este complejo tema radica en la idea de “autonomía” que maneja el Movimiento al Socialismo respecto a la que fue aprobada en referéndums autonómicos realizados en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, el año 2008.

En primer lugar, el gobierno ha demeritado a los mencionados estatutos que habrían sido aprobados en referéndums ilegítimos. Ahora bien, estas consultas no tuvieron en realidad un sustento legal al haber sido convocadas por los Prefectos – todos opositores al régimen de Evo Morales – ya que la norma (vigente en ese momento) establecía que el Congreso Nacional debía convocar a referéndum departamental. Sin embargo, ante la falta de Tribunal Constitucional – desmantelado por el propio gobierno nacional – se dieron por bien realizados esos procesos. La posición gubernamental tomó fuerza a partir de la “derrota política” que sufrieron Prefectos y movimientos cívicos de las regiones de la denominada “media luna” y Sucre, en los conflictos sociales acaecidos entre Agosto y Septiembre de 2008.⁴

En segundo lugar, si es la futura Asamblea Plurinacional la que debe aprobar, por dos tercios, la Ley marco de Autonomías y Descentralización, ¿por qué el gobierno del Movimiento al Socialismo está empeñado actualmente en “socializar” un proyecto de Ley sobre el particular, si no sabe de antemano cual será la composición definitiva de la Asamblea?

⁴ Estos conflictos fueron alentados por el resultado de otro referéndum nacional revocatorio, también ilegal en su convocatoria, ya que la Constitución Política abrogada establecía que el período del Presidente y el Vicepresidente era de 5 años. Entre las causales para la disminución del período o cesación del cargo del Presidente y el Vicepresidente, no figuraba el citado “referéndum revocatorio”, pues se hubiese requerido una Ley Interpretativa que incorporase cualquier modificación al mandato constitucional de las dos más altas autoridades de la República.

Podría pensarse que existe una gran seguridad en el partido oficialista de obtener los dos tercios de dicha Asamblea Legislativa, pero también puede tratarse de una estrategia que consolide algunas ideas – fuerza, convenientes a los intereses del gobierno, para obligar a los futuros asambleístas, a través de diferentes medios, a suscribir una norma en la que prevalezca la visión del MAS respecto al tema en cuestión.

En tercer lugar, la NCPE establece en su Art. N° 275 que: Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción. La Asamblea Legislativa Plurinacional deberá aprobar una Ley marco de autonomías y descentralización, pero no logrará impedir la proliferación de cartas orgánicas municipales, por ejemplo. Hasta ahora, los 327 municipios que conforman el sistema municipal de Bolivia se han regido por la Ley de Municipalidades 2028, de Octubre de 1999; en el futuro, esto no será posible, ya que, por ejemplo, el Municipio de La Paz se regirá por una Carta Orgánica – actualmente en proceso de consulta y redacción – que probablemente determine que su jurisdicción territorial abarca zonas que reclama como suyas el vecino Municipio de Palca. A su vez, este último podría aprobar su Carta Orgánica, fijando su jurisdicción sobre áreas que el Municipio de La Paz demanda como suyas, etc.

En consecuencia, las probabilidades de conflictos entre municipios por la delimitación de la jurisdicción territorial se incrementarán dramáticamente. Y el problema de límites entre La Paz y Palca solo es un caso entre decenas que existen actualmente en todo el país⁵. Por supuesto, los territorios indígena originario campesinos ingresarán en la pugna territorial entre municipios y el tema se convertirá en un asunto de “mejor derecho propietario”. ¿Podrá el Estado Plurinacional de Bolivia encarar efectivamente la avalancha de conflictos por jurisdicción territorial que se viene? Ya que, con toda seguridad, esas disputas terminarán reclamando la intervención estatal con los métodos ya conocidos (marchas, bloqueos, huelgas de hambre, etc.).

Por otra parte, no resulta claro el concepto de “región” ya que supuestamente es un nivel que se ubicaría entre el Departamento y el Municipio. Sin embargo su utilidad práctica es muy

⁵ Se estima que el 50% de las entidades territoriales en Bolivia, tienen problemas de límites; en matutino “La Razón”, edición de 21 de Julio de 2009.

cuestionable ya que la Ley de Municipalidades establece que los municipios pueden conformar “mancomunidades” y, de hecho, se han formado varias desde la creación de la Ley de Participación Popular. Al parecer, la idea fue dificultar más la implementación de la autonomía departamental al “diversificar” los niveles sub-nacionales. Se trata, en los hechos, de un asunto político colocado en la NCPE sin el correspondiente y necesario análisis de su viabilidad.

El Art. N° 272 de la NCPE define a la autonomía como la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones. El problema con esta caracterización es que sólo sirve para las autonomías departamentales, regionales y municipales y no así para las autonomías indígenas originario campesinas. Como señala el Art. N° 289, las autonomías indígenas consisten en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas sociales y económicas propias. Con esta definición se ratifica el estatuto de “extraterritorialidad” del que gozan los pueblos y naciones indígenas en Bolivia.

Y para no dejar lugar a dudas, el Art. N° 276 de la NCPE dice que las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional. Es decir, plantea la división del país entre “originarios” y “no originarios”, ya que los soportes democráticos procedimentales son totalmente distintos en el caso de las autonomías indígenas originario campesinas. Esto, por supuesto, da lugar a que nos preguntemos ¿qué criterio de “equidad” tenían en mente quienes diseñaron la NCPE?

Y es que esta asimetría de derechos por origen étnico atraviesa transversalmente, como ya se ha mencionado, todo el texto Constitucional, promoviendo legítimos cuestionamientos desde una óptica democrática.

A) Autonomía Departamental

El tema de la “autonomía departamental” es un viejo anhelo del oriente boliviano, especialmente del movimiento cívico cruceño. Sus orígenes pueden rastrearse hasta el siglo XIX, por lo que no constituye, como piensan muchos, una demanda nueva que emerge a raíz de los eventos suscitados desde el ascenso de Evo Morales y el MAS al poder del Estado.

Ahora bien, “la creciente diferenciación y complejidad de las sociedades contemporáneas han demostrado que el Estado centralista no es capaz de responder adecuadamente a las demandas sociales planteadas por la modernización. Por otra lado, el contexto de la globalización y transnacionalización en el que nos encontramos pone de relieve la paradójica situación de la región el espacio, tanto territorial como político, en el que el desarrollo económico y social puede ser regulado de forma más eficaz y exitosa que desde una lejana capital. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de sociedades caracterizadas por cierta variedad étnica y/o lingüística parece además razonable dotar a éstas de instrumentos de autogobierno a nivel regional que preserven y promuevan dicha diversidad cultural. A un nivel más normativo, desde la teoría de la democracia, la descentralización aparece como un modelo de organización basado en una mayor participación ciudadana, pues multiplica la cantidad de centros decisorios al tiempo que los acerca a la sociedad” (NOHLEN, Dieter 2005, p. 13).

Por supuesto, la implementación de un régimen de autonomías departamentales en el marco del Estado boliviano, intrínsecamente débil, acarrea grandes riesgos. Dicha medida requiere de acuerdos y pactos que solo un sistema de partidos políticos relativamente consolidado podría cristalizar. En Bolivia, a raíz del hundimiento catastrófico del sistema tradicional de partidos – entre otras cosas, como una consecuencia de la emergencia de liderazgos populistas y movimientos sociales – las posibilidades de hacer realidad las autonomías son menores. Especialmente, el tipo de autonomías por las que votaron los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando, ya que el gobierno del Movimiento al Socialismo ha planteado una forma alternativa bastante diferente.

El Art. N° 277 de la NCPE menciona que el gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.

En primera instancia, aparentemente la estructura funcional que dará vida a los gobiernos autónomos guarda relación con la concepción moderna de “autonomía”. Pero esta percepción se diluye rápidamente con el Art. N° 278 párrafo I que menciona: La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos. Se añade lo siguiente en el párrafo II: La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales,

tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género. Los Estatutos Autonómicos definirán su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.

Cabe señalar que nuevamente nos encontramos con un tratamiento asimétrico en el reconocimiento de derechos, ya que los assembleístas departamentales deberán ser elegidos en votación universal, mientras que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, podrán “acreditar” a sus representantes en dichas asambleas según sus “usos y costumbres”.

En este contexto, las autonomías departamentales tal y como fueron pensadas por sus promotores originales (movimientos y líderes cívicos), no tiene cabida y, en todo caso, su efectividad se reduce significativamente ya que simplemente no puede competir contra los derechos y las autonomías establecidas constitucionalmente para las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

B) El asunto de las competencias

Las autonomías planteadas en la NCPE están supeditadas a un fuerte control gubernamental. Es decir, no plantean en los hechos una verdadera autonomía; solo un complicado discurso que deja intacto el “centralismo”. Esto puede constatarse fácilmente en las competencias que se establecen para los diferentes niveles sub – nacionales.

En primer término, la NPCE determina, en su Art. N° 297 párrafo I lo siguiente: Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. **Privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado;
2. **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas;
3. **Concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva;

4. **Compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Esta distribución de competencias puede observarse mejor en el siguiente cuadro:

Competencias		
Privativas	Exclusivas	Concurrentes
<ul style="list-style-type: none"> - Policía Boliviana - Política Exterior - Empresas Públicas Estratégicas - Aeropuertos - Registro Civil - Codificación (para la jurisdicción ordinaria pero no para la indígena) 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas del Sistema de Educación y Salud - Administración de Justicia - Derechos Reales - Deuda Pública In-terna y Externa 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión del Sistema de Educación y Salud - Seguridad Ciudadana

Fuente: NCPE.
Elaboración: Propia.

Es muy visible que ciertas competencias privativas, exclusivas y concurrentes forman parte de un esquema centralista del Estado. Según el Art. N° 303, *las autonomías indígena originario campesinas, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.*

En los hechos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, disputarán con los municipios atribuciones sobre la base de sus “territorios ancestrales”, especialmente si hay recursos naturales de por medio.

C) La gestión territorial plurinacional: un ejemplo de contradicciones que conducen a la ineficacia

Entre las competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno existen contradicciones que amenazan convertir la gestión pública en un proceso más ineficiente burocratizado de lo que es ahora.

Por ejemplo, en el caso de la Policía Boliviana. Llama la atención que sea una atribución privativa del Estado central. Si el tema de la seguridad ciudadana es una preocupación, no solo del gobierno central, sino de los gobiernos departamentales, ¿por qué no se planteó que este tema

sea una competencia exclusiva, donde exista la posibilidad de transferir facultades reglamentarias y ejecutivas a las entidades territoriales autónomas? El sentido común indica que la seguridad ciudadana es una tarea estrechamente vinculada con la Policía Boliviana; sin embargo, la NCPE plantea que la mencionada seguridad ciudadana es una competencia concurrente. En este caso, si se quiere alcanzar grados razonables de operatividad y obtener resultados en el ámbito de la seguridad ciudadana, los titulares de las entidades autónomas deben tener capacidad de tomar decisiones y ejecutar las tareas de manera rápida y oportuna. Pero si la Policía Boliviana es una competencia privativa del nivel central, eso resta efectividad a las decisiones y acciones que se pretenden adoptar en materia de seguridad ciudadana, en la medida que es necesaria una coordinación entre las autoridades del gobierno central y de las entidades autónomas.

En otras palabras, los procesos burocráticos que conlleva esa coordinación demorarán las decisiones y retrasarán las acciones. Por lo tanto, se mantiene el problema de una Policía ineficiente, en la que se invierten muchos recursos para obtener pocos resultados justamente porque opera bajo un esquema centralista.

Veamos el caso de los aeropuertos, que es un ejemplo emblemático de las incoherencias que abundan en la NCPE. El Art. N° 298 (parágrafo I, numeral 14) señala como competencia privativa del Estado central (competencia cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega), la construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales y de tráfico interdepartamental. Luego, Art. N° 300 (parágrafo I, numeral 10) dice que es una competencia exclusiva de los gobiernos departamentales la construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos departamentales. Finalmente, el Art. N° 302 (parágrafo I, numeral 8) señala como competencia exclusiva de los gobiernos municipales, la construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos locales.

En resumen, y si tomamos en cuenta que la autonomía indígena originario campesina, asume las competencias de los gobiernos municipales (Art. N° 303), estaríamos hablando de los siguientes tipos de aeropuertos:

- Nivel central: aeropuertos internacionales y nacionales.
- Nivel departamental: aeropuertos departamentales.
- Nivel municipal: aeropuertos locales.
- Nivel indígena originario campesino: aeropuertos indígena originario campesinos.

¿Qué motivaciones llevaron a los redactores de la NCPE a disponer de esta forma el tema de los aeropuertos? En los hechos, todos los niveles del Estado tienen la misión de construir y mantener aeropuertos, creando una monumental confusión que llega irremediablemente al absurdo. Parecería que el texto de la Constitución Política fue redactado por partes, cada una aislada de la otra y sin la necesaria concordancia que debe poseer un documento de tal importancia para la vida de millones de personas.

Por otra parte, el Art. N° 298 (parágrafo I, numeral 21) plantea como competencia privativa del Estado central, la codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral. Esto quiere decir, que el Estado codifica la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, ¿por qué el Estado central no codifica también la jurisdicción indígena? Al respecto, la NCPE no dice nada, y tampoco en el Art. N° 304, referido a las competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas, se puede encontrar algo al respecto. Naturalmente, en el futuro este “vacío” provocará serios problemas especialmente en el tema de la administración de justicia.

En otros ámbitos, las competencias exclusivas del gobierno central no dejan lugar a una gestión verdaderamente autónoma. Por ejemplo, la NCPE establece que es una competencia privativa del nivel central del Estado (Art. N° 294, parágrafo I, numeral 17) la Política general sobre tierras y territorio, y su titulación. Dicha competencia debía plantearse, al menos, como exclusiva – abriendo la posibilidad de transferir facultades reglamentarias y ejecutivas a las entidades autónomas departamentales – ya que el tema tierra y territorio no es uniforme en todo el país. Existe una problemática en el oriente que es muy distinta a la que caracteriza el occidente. En este sentido, los gobiernos departamentales debían poseer facultades, para coordinar este delicado tema.

Asimismo, se plantea como privativa del gobierno central de Estado, la Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente (Art. N° 298, parágrafo I, numeral 20). De igual manera que en el caso de tierra y territorio, la problemática ambiental es muy diferente en el oriente que en el occidente, requiriéndose la participación no solo de los gobiernos departamentales, sino de los municipales, para trabajar coordinadamente a fin de mitigar los efectos de la depredación del medio ambiente, que se produce en el territorio de Bolivia.

V. La Autonomía Desfigurada

La idea de autonomía como una “concesión” a las regiones por parte del gobierno central desnaturaliza el concepto mismo de esta forma de delegación, desconcentración y descentralización de atribuciones y recursos. La NCPE presenta, en los hechos, esta forma de autonomía ya que el criterio político de “concentrar” el poder, típico de los regímenes populistas, es incompatible con un régimen autonómico.

De todas formas, las circunstancias determinaron que al Movimiento al Socialismo no le quede otra alternativa que reconocer la demanda autonomista de varias regiones de Bolivia. Ahora bien, los estatutos aprobados en referéndums departamentales convocados por los Prefectos de la oposición son, desde un punto de vista objetivo, “mini” constituciones políticas que, por supuesto, de aplicarse, mermarían capacidad de gestión al Estado.

Probablemente en los estatutos cruceños es más visible este hecho. No solo de que el gobierno departamental tenga amplias competencias sobre asuntos sensibles como la educación, el régimen de tierras y el ordenamiento territorial; incluso establece la designación de autoridades judiciales y electorales, en el ámbito departamental, por parte de la Asamblea Departamental, cercenando atribuciones que corresponden a una instancia legislativa nacional. Asimismo, prevé un control y fiscalización de la producción de hidrocarburos para el correcto pago de regalías. Es decir, la Asamblea y el gobierno departamental pretenden replicar, en una escala menor, las facultades del Estado.

Más allá de los cuestionamientos sobre la legalidad de la consulta ciudadana que aprobó dichos estatutos, el gobierno criticó las características de una autonomía departamental que, en su criterio, apuntaba a escindir la integridad nacional.

En una posición más moderada, los estatutos autonómicos aprobados por la ciudadanía tarijeña, se ubican entre la posición fuertemente centralista del Movimiento al Socialismo y la postura radical del movimiento cívico cruceño. Dichos estatutos están orientados, más bien, a promover el desarrollo integral del departamento de Tarija. Por supuesto, retienen para el Parlamento y el Gobierno Departamentales varias atribuciones que, en realidad le corresponden a las instancias nacionales representativas y ejecutivas.

Los estatutos autonómicos de los Departamentos de la “media luna” es preciso asumirlos como una de las manifestaciones de la polarización regional que enfrenta al occidente del país (donde el MAS es fuerte) con el oriente y el sur (donde la oposición al gobierno de Evo Morales es más fuerte y visible). Por lo tanto, no caben “medias tintas” y la posibilidad de “concertación” es muy pequeña, ante la notable ausencia de un sistema de partidos nacional, no solo con representación parlamentaria, sino con respaldo social.

Como ya se mencionó anteriormente, esta pugna quedó en parte resuelta a favor del gobierno a raíz de los conflictos sociales que se suscitaron en los Departamentos de la “media luna”, entre Agosto y Septiembre del año 2008 y cuyo punto culminante fueron los hechos acaecidos en el municipio de el “Porvenir” de Pando, causando la muerte de 11 personas por enfrentamientos entre campesinos afines al gobierno y funcionarios de la prefectura.

De esta forma, el MAS consiguió avanzar hacia un acuerdo parlamentario, con fuerzas políticas de oposición sin respaldo social, que modificaron algunos artículos del proyecto de Constitución Política aprobado en la Glorieta de Sucre y la ciudad de Oruro. Naturalmente, en la NCPE aprobada en Enero, se consigna un régimen de autonomías aparentemente favorable a la posición oficialista y se “desechan” varios criterios – buenos y malos – de los estatutos autonómicos aprobados en los Departamentos de la media luna.

En la actual etapa de transición que supone – elecciones generales de por medio – implementar la institucionalidad más importante del “Estado Plurinacional”, el gobierno ha determinado resolver por su cuenta el tema de las autonomías. Por su parte, las autoridades y los movimientos cívicos de los departamentos que aprobaron sus estatutos autonómicos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) no parecen dispuestos a negociar con el gobierno un modelo de autonomías que no incluya, en lo esencial, los puntos más importantes de esos estatutos.

A) El proceso autonómico bajo el control del gobierno central

El gobierno, decidió organizar una “comisión” nacional de autonomías⁶ conformadas por los prefectos oficialistas (en cuyos departamentos triunfó el “no” a la autonomía, salvo el caso de

⁶ Además, es una contradicción crear un Ministerio de Autonomías – es decir, una instancia del poder central para el tema de la “descentralización”.

Pando), los representantes de la federación de municipios (FAM) y organizaciones campesinas e indígenas – fundamentalmente el CONAMAQ, porque la CIDOB determinó retirarse a raíz del tema de las circunscripciones indígenas.

Los Prefectos (gobernadores) opositores y los movimientos cívicos que les respaldan, consideran que no es posible negociar, en el actual momento, nada relacionado con las autonomías ya que, según la NCPE, será la futura Asamblea Legislativa Plurinacional elegida en diciembre de 2009 la que decida las características de los estatutos autonómicos. En este sentido, consideran que el gobierno está pasando por alto este detalle con el único objetivo de marginarles del proceso de negociación. Además, el argumento más razonable a favor de esta posición es que no se puede conversar de autonomías con autoridades prefecturales cuyos departamentos (Oruro, Potosí, La Paz y Cochabamba) rechazaron en el 2006 las autonomías. Primero, la ciudadanía de esos departamentos debería ser nuevamente consultada para pronunciarse si desea o no, un régimen autonómico.

B) Un proyecto de ley que viola la Constitución Política vigente

El gobierno, a través de Ministerio de Autonomía, presentó el 27 de Julio, en la ciudad de Santa Cruz, un “borrador” de proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, elaborado por el Ministerio de Autonomía.

La propuesta presenta varias contravenciones a la propia Constitución Política vigente, en la línea del proyecto de Ley Electoral Transitoria que la Cámara de Diputados aprobó y que, posteriormente, fue modificado gracias a un acuerdo político.

Una idea destaca nítidamente en todo el documento: la consolidación del “centralismo” y la cesión de varias facultades a las naciones y pueblos indígena originario campesinos que, en el fondo, prometen crear enormes problemas de límites territoriales y competencias entre las diversas entidades autónomas. Asimismo, el peligro de una mayor fragmentación del territorio del Estado está muy presente, precisamente, vinculado al complejo mecanismo de creación de autonomías indígena originario campesinas, a las que, por otra parte, les reconoce la facultad (establecida en la NCPE) de organizar sus gobiernos según sus “usos y costumbres”.

Los gobiernos departamentales quedan reducidos a una especie de gestores de las políticas del Estado central, desfigurando aún más, la idea de autonomía.

Sin embargo, lo que más llama la atención de este proyecto es la violación de varios artículos de la Constitución Vigente. Por ejemplo, el Art. N° 300, numeral 14 de la NCPE, reconoce como competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos la administración de los servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria. A contramano, el Art. N° 93, parágrafo II del proyecto elaborado por el Ministerio de Autonomía menciona que el nivel central del Estado ejercerá de manera “exclusiva” la competencia de sanidad e inocuidad agropecuaria. Pero a continuación señala que la prestación de servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria es en todo caso una competencia exclusiva de los departamentos.

Es decir, en un mismo artículo del proyecto de Ley se viola la NCPE y se reconoce este extremo, mostrando la “improvisación” y falta de criterio con el que ha sido redactado.

El Art. N° 300, parágrafo I, numeral 20 de la NCPE señala que es una competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos, el establecimiento de políticas de turismo departamental. El proyecto oficialista en su Art. N° 96, parágrafo IV señala que la política general en turismo es competencia del nivel central del Estado, en la cual se enmarcan las políticas de los departamentos, municipios y autonomías indígena originario campesinas.

El turismo es una actividad que multiplica el empleo y en un país de las características de Bolivia, con una serie de contrastes geográficos muy pronunciados en el que, por ejemplo, la política de turismo hacia el salar de Uyuni es obviamente distinta de la política que podría desarrollarse en las misiones jesuíticas de la Chiquitania en el Departamento de Santa Cruz, resulta un contrasentido que el Estado se haga cargo de una política general de turismo. Aquí se evidencia de forma muy clara, el espíritu radicalmente “centralista” de la propuesta “autonomista” del gobierno del Movimiento al Socialismo.

El Art. N° 300, parágrafo I, numeral 25 de la NCPE menciona que es una competencia exclusiva de los gobiernos departamentales, la expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por ley. En cambio, el proyecto de Ley mencionado, señala en su Art. N° 94, parágrafo III, la ley del Estado Plurinacional sobre régimen de suelos definirá los tipos de inmueble susceptibles de expropiación por parte de los niveles nacional, departamental y municipal. Es decir, la Constitución Política reconoce que el gobierno departamental puede definir por sí mismo el tema de expropiaciones en su jurisdicción, pero el proyecto de Ley establece que el Estado en realidad reglamentará esta materia.

Otro tema que llama poderosamente la atención es el referido a la suspensión temporal del ejercicio competencial. El proyecto de Ley Marco de Autonomías establece en su Art. N° 111, párrafo II que el Órgano Ejecutivo Plurinacional, mediante Decreto Supremo y por un período no mayor a 90 días, podrá suspender temporalmente el ejercicio de una o más competencias de una entidad territorial autónoma o descentralizada, debiendo asumir el ejercicio de las mismas el nivel central del Estado. ¿Por qué no dejar esta potestad a la Asamblea Departamental o de la Asamblea Legislativa Plurinacional?, ¿por qué mediante decreto supremo que, en los hechos, expresa la voluntad del gobierno de acaparar todas las competencias – aún cuando sea por 90 días – en desmedro de las instancias departamentales?

En este punto, es legítimo preguntarse si el gobierno de Evo Morales desea sinceramente establecer un régimen de autonomías departamentales, porque tal y como está redactado el mencionado proyecto de Ley, parecería que la idea, en realidad, es de iniciar un proceso de “reconcentración” del poder, a contramano incluso de experiencias exitosas como las autonomías municipales que funcionaron bastante bien durante los últimos quince años.

Y para cerrar esta breve revisión de ese proyecto de Ley, se crea el “Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización” (Capítulo N° 4), cuya máxima autoridad ejecutiva es designada por el Presidente del Estado Plurinacional de una terna propuesta por dos tercios de votos de un Consejo Nacional de Autonomía y Descentralización presidido por el Vicepresidente o el Ministro de Autonomía en ausencia del primero. Es decir, el tema de la coordinación, consulta y deliberación entre las entidades autónomas y el gobierno central, es monopolizado por este último.

Sobran argumentos, para sostener que el régimen de Evo Morales pretende allanar el camino hacia el control absoluto de todas las instancias del Estado. Por supuesto, si el MAS consiguiera los dos tercios de escaños en la futura Asamblea Legislativa Plurinacional, implementará un conjunto de normas que legalicen la concentración del poder en manos de un solo órgano del Estado, actitud típicamente caudillista que, por otra parte, caracteriza la cultura política boliviana.

VI. Conclusiones

La NCPE está aprobada y es la base sobre la cual se construirá la nueva “institucionalidad” del Estado Plurinacional. Al análisis precedente ha mostrado las enormes contradicciones y ambigüedades que presenta el texto en el tema de la estructura y organización territorial del Estado,

así como en el referido a las autonomías departamentales. En este sentido, su implementación – aún cuando en diciembre el partido de gobierno obtenga una mayoría contundente – será muy difícil y compleja. Existen demasiadas cosas que están mal pensadas porque se trabajó de forma deficiente.

El gran problema de la Constitución Política vigente es que se parece más a un “proyecto político de poder” que a un pacto social, como originalmente fue previsto. La Asamblea Constituyente era el escenario para construir consensos que posibiliten un documento razonable en el que la gran mayoría del pueblo boliviano se sintiera representado. Lamentablemente los acontecimientos determinaron que la Asamblea fracase en su cometido, determinando que aproximadamente un 40% de las ciudadanas y ciudadanos bolivianos expresara su rechazo al documento en el referéndum de Enero de 2009. Bien miradas las cosas, es una cifra muy alta ya que en términos sensatos, un nuevo pacto social – para ser reputado como legítimo – debe obtener un amplio respaldo social que supere la barrera del 90%.

Pero lo que definitivamente no es admisible, es que el oficialismo promueva proyectos de Ley que normarán la nueva “institucionalidad” estatal, violando la propia Constitución Política vigente. Ya ocurrió con el tema del proyecto de Ley Electoral Transitoria aprobada en la Cámara de Diputados (controlada por el MAS) y ahora se repite con el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Y si bien en el primer caso se consiguió modificar el proyecto normativo, gracias a la presión ciudadana y política, no es seguro que esto se repita si la Asamblea Legislativa Plurinacional es controlada por el partido de gobierno.

Es decir, nos aguarda un largo camino por recorrer que podría conducirnos a la supremacía autoritaria de una visión del mundo, o hacia largos y difíciles procesos para implementar la NCPE, corrigiendo sus grandes defectos.

De todas formas, ningún proceso de cambio que nace de las urnas puede invocar la legitimidad de sus actos, si desconoce los principios fundamentales de la democracia. En términos simples, el proceso de implementación de la NCPE debería garantizar la consolidación de la democracia, como forma de gobierno y vida sobre las pulsiones antidemocráticas que, hoy día, dominan el escenario político nacional.

VII. Bibliografía

Bobbio, Norberto, (1994): Estado, Gobierno y Sociedad; Edit. Fondo de Cultura Económica; Tercera reimpresión; México.

Kymlicka, Hill y Wayne, Norman, (1997): El Retorno del Ciudadano en Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad “La Política”, N° 3; Edit. Paidós; Buenos Aires. (P. 5 -39)

Mires, Fernando, (2001): Civilidad: Teoría Política de la Postmodernidad; Edit. Trotta; Madrid.

Mires, Fernando, (2000): Teoría Política del Nuevo Capitalismo; Edit. Nueva Sociedad; Venezuela.

Nohlen, Dieter, (2005): ¿Reformas Institucionales para Superar la Crisis Política en Bolivia?; en Revista Temas de Reflexión y Debate N° 8; Edit. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria; La Paz. (P. 9 -21).

Waldmann, Peter, (2003): El Estado Anómico: Derecho, Seguridad Pública y Vida Cotidiana en América Latina; Edit. Nueva Sociedad; Venezuela.

Constitución Política del Estado, (2004): revisado a 20 de Febrero de 2004; Edit. Megalito; Bolivia.

Vicepresidencia de la República, (2009): Representación para la Asamblea Constituyente RE-PAC: Nueva Constitución Política del Estado.

Ministerio de Autonomía (2009): Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización; mimeo; La Paz.

CAPÍTULO XII

*El rol de la Autonomía
Rural y Municipal en la
Configuración del nuevo Estado*

Vladimir Ameller Terrazas

El rol de la Autonomía Rural y Municipal en la Configuración del nuevo Estado

Vladimir Ameller Terrazas^{1,2}

Resumen³

La Tercera Parte de la Constitución Política del Estado es todo un Tsunami en materia de organización y estructura territorial del Estado. La multiplicación de actores, categorías competenciales y mecanismos institucionales parece altamente riesgoso en términos de gobernabilidad, demasiado caro fiscalmente y de escasa viabilidad territorial para operar esta estructura en las actuales condiciones institucionales del Estado boliviano. La futura “Guerra Territorial por la Autonomía” se manifestará con fuerza en el departamento y el municipio. En el primero, por la disputa entre el Gobierno Regional y el Gobierno Departamental por una sola autonomía que debe fracturarse en dos, pero con intereses contrapuestos, porque el fortalecimiento de una supone el debilitamiento de la otra ; y en el segundo caso, por el desplazamiento del municipio como base territorial de planificación del Estado; ello, sin devaluar el combate previsible desde los Gobiernos Departamentales -Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando que optaron por el sí en el referéndum sobre autonomía- hacia el Gobierno Nacional por el cumplimiento de sus Estatutos Departamentales aprobados. Un régimen de múltiples autonomías implica, a pesar de la asignación de competencias, un encarecimiento relativo de los servicios públicos por el múltiple y simultáneo proceso de provisión del mismo servicio pero procedente de distintos niveles de gobierno, por la descoordinación tradicional entre sectores de la administración estatal, por la inevitable superposición y lucha por espacios de decisión, por la tendencia a la dispersión y al encapsulamiento que muchas formas de autonomía generan, porque finalmente, los incentivos para la concurrencia, si existen, nunca llegan y si lo hacen no alcanzan.

En este contexto, el Municipio podría ser el escenario donde la sobre-posición de roles y la congestión estatal en la gestión del territorio, se tornará caótica e impredecible para cinco niveles de gobierno que podrán ejercer (disputar) su gobierno sobre un mismo territorio. Por ello la Autonomía Municipal en términos relativos, fue el régimen menos beneficiado y más vapuleado con la nueva organización y estructura del Estado. Por otra parte, la Autonomía Regional, si bien no es conceptualmente una forma de autonomía, su viabilidad está en duda, por la alta congestión territorial, limitadas competencias políticas y administrativas, pero también por la ausencia de bases fiscales para su desarrollo.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia, Organización Territorial, Autonomía Municipal, Autonomía Regional.

¹ Ingeniero Comercial en Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Graduado (summa cum laude) de la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la UDLA-Quito/Ecuador. Ex- Director Nacional de Planificación, Coordinador de la Oficina Técnica de Descentralización. Ex - Jefe de la Unidad de Economía y Finanzas Municipales y Desarrollo Institucional del Viceministerio de Participación Popular. Trabajó desde el inicio del proceso de la descentralización. También fue parte del equipo redactor de la Ley del Diálogo Nacional 2000. Trabajó en UNICEF, fue consultor del Banco Mundial, BID, GTZ, USAID y otros organismos internacionales. Actualmente es Asesor Técnico del Componente Descentralización del PADEP-GTZ.

² El autor agradece los comentarios realizados por Marcelo Renjel y Oscar Lora a un primer borrador de este ensayo.

³ El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

“La resistencia a la autonomía y a una mayor descentralización no es una característica y responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales, pero si la forma más o menos conflictiva (traumática) de su proceso y desenlace”

I. INTRODUCCIÓN

Desafortunadamente en la Bolivia de hoy se hace más política con leyes que leyes con políticas. La nueva Constitución Política del Estado en su Tercera Parte por momentos genera esa sensación. El proyecto autonómico expresado en la Constitución es sin duda un avance sustancial en la ruta hacia una mayor descentralización para el Estado boliviano, pero muestra en su análisis a detalle, las cicatrices y heridas de la disputa y posterior negociación del sistema político por el poder en la administración del territorio y el reparto del precario excedente fiscal y económico.

Más allá de que nos genere rechazo o adscripción, la propuesta para la organización y estructura del Estado de la Tercera Parte de la Constitución, es un avance hacia la afirmación y consolidación de la descentralización en la gestión pública y territorial. Sin embargo, la complejidad del diseño del régimen autonómico para un país con deficiencias básicas irresueltas parece una apuesta demasiado arriesgada en el corto plazo.

La redacción del presente análisis es realizado desde una plataforma adscrita a la descentralización, valorada como una de las escasas opciones de viabilidad para el nuevo Estado Plurinacional, que motivan un conjunto de interrogantes que este breve ensayo, no pretende responder, pero si provocar a través de ellas una aproximación más cercana a la realidad. Entre estos cuestionamientos se hallan los siguientes:

¿Responde el reciente creado Estado Multi-Autonómico a un determinado “modelo” de organización de Estado compatible con la nueva visión autonómica, o es el producto de la disputa política del poder entre el oficialismo y la oposición?

¿Es viable un Estado boliviano con cinco niveles de gobierno y cuatro formas de autonomía?
¿Cuán gobernable es un país donde cinco gobiernos “gobiernan”-valga la redundancia-, en la mayoría de los casos, sobre el mismo territorio?

¿El municipalismo avanzó, o por el contrario, sufrió un retroceso en el reparto del poder y la emergencia de la Autonomía Regional y la Autonomía Indígena Originaria y Campesina (AIOCs)?

¿La CPE logró recuperar el proceso con mayor aprehensión social en los últimos años como lo fue (es) la Participación Popular, o por el contrario la ignoró y siguiere su reversión?

¿La región aporta a una más genuina reconfiguración del espacio y el territorio o paradójicamente, fue deliberadamente incorporada para cambiar las bases de poder y tornar ingobernables a los departamentos?

¿La Autonomía Regional, es una forma de autonomía o es sólo un eufemismo de la CPE?

II. LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AUTONOMIAS

Más allá de que la CPE en su primer artículo no lo reconozca, en la práctica, el Estado Unitario murió y nace un Estado Plurinacional, No Unitario y Multi-autonómico. A pesar de que el concepto de unitario siempre fue mal-comprendido en el imaginario popular como de unidad, hoy Bolivia muestra evidentes señales de que la legislación ya no es una atribución exclusiva del Ex - Congreso Nacional, próxima Asamblea Legislativa Plurinacional, y que muchas materias serán legisladas, normadas y reglamentadas en los cuerpos legislativos subnacionales.

Cinco niveles de gobiernos y cuatro formas de autonomía, señalan un nuevo derrotero para la consolidación de la descentralización y un esperado recogimiento del gobierno Central en materias de índole regional o local, no exenta de problemas como la atención de las preferencias ciudadanas, asignación fiscal acorde a las capacidades territoriales, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, congestionamiento en la coordinación intergubernamental y pugna permanente por mayores rentas de la explotación de recursos naturales.

La Constitución Política del Estado propone un nuevo modelo de autonomía con cinco niveles de gobierno, todos con atribuciones legislativas, a excepción de la autonomía regional. Define y asigna 199 competencias, divididas en cuatro tipos de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 1
Distribución de Competencias por Ámbito de Gobierno

Gobierno/Tipo de Competencia	Privativas	Exclusivas	Concurren.	Compartid.	TOTAL	%
Gobierno Nacional	22	38	16	7	83	42%
Autonomía Indígena Originario Campesina	0	23	10	4	37	19%
Autonomía Departamental	0	36	0	0	36	18%
Autonomía Municipal	0	43	0	0	43	22%
Autonomía Regional	0	0	0	0	0	0%
TOTAL	22	140	26	11	199	
%	11%	70%	13%	6%		

Fuente: CPE.

Elaboración: Propia.

La lectura horizontal del Cuadro No 1 muestra que el Gobierno Central ostenta la mayor cantidad de competencias, 83 en su totalidad; que representan el 42% del total, haciendo abstracción de que se trata de competencias de distinta naturaleza y alcance, siendo la autonomía departamental la que tiene menos competencias, 36, que representan el 18%.

Por otro lado, y como parte de la lectura vertical, sugiere que la próxima y previsible “Guerra Territorial por la Autonomía” será por una mayor cantidad de competencias que refuercen la autonomía, vía la solicitud de transferencia, o al menos delegación, del 70% de las competencias exclusivas que significan 140 en todas las entidades territoriales. Es decir, cada nivel territorial estará a la “caza” y búsqueda de su calificación por conseguir mayores competencias y sus respectivos financiamientos a su más próximo y cercano gobierno autónomo. En este escenario, el más descarnado pugilato será entre las Autonomías Regionales (ARs) y Autonomías Indígena Originaria Campesina (AIOCs) contra las Autonomías Departamentales (ADs) y las Autonomías Municipales (AMs), respectivamente.

La existencia y sobrevivencia tanto de la AR, como de la AIOCs depende de la capacidad que tengan estas para “arrancarle” competencias, financiamiento y territorio tanto a las Autonomías Departamentales como a las Autonomías Municipales. Esencialmente en el caso de las Autonomías Regionales, porque estas se “fortalecerán” en la medida que logren “sustraer” la mayor cantidad de responsabilidades administrativas y recursos fiscales al Gobierno Departamental.

Menudo problema, para los Gobiernos Departamentales que deberán tener la capacidad de negociar y manejar el control del territorio con las Autonomías Regionales y así evitar fuertes conflictos políticos y sociales e inmediatos desequilibrios administrativos o financieros en su gestión.

Esta probable “Guerra Territorial por la Autonomía” podría manifestarse con mayor fuerza en el departamento y el municipio, y tampoco se puede descartar el combate desde los Gobiernos Departamentales hacia el Gobierno Nacional en un escenario actualmente politizado que tensionaría aún más las relaciones políticas de las partes.

También es importante señalar que si los pueblos IOCs optan por el camino municipal para convertirse en Autonomía Municipal Indígena Originaria Campesina, puede sin mayores trámites esta inexperta y nueva forma de autonomía, asumir la responsabilidad sobre 80 competencias; volumen que resultaría, como lo señala la Constitución, de agregar a las competencias AIOCs (37) más las competencias municipales (43)⁴. Cabe anotar, que si bien varias competencias son similares entre ambos regímenes –municipal y AIOCs-, la responsabilidad no es menor cuando se trata de administrar en general un territorio amplio, de escasa y dispersa población, con limitaciones estructurales que ponen en entredicho la viabilidad territorial; amenaza real en una cuarta parte de los municipios del país generalmente con alta presencia y hegemonía indígena (Ameller, 1998).

Más allá de lectura descriptiva realizada a la CPE, se puede afirmar que Bolivia a pesar del denominativo Constitucional de Estado Unitario, éste ya dejó de serlo. Ahora es un Estado No Unitario, y por lo tanto se halla más cercano del federalismo que de la autonomía, basado en las facultades legislativas en cuatro ámbitos territoriales, pero principalmente por las atribuciones especiales conferidas a las AIOCs.

⁴ Artículo N° 303-I. “La AIOC, además de sus competencias, asumirá la de los municipios...”.

Son atribuciones, especiales porque utiliza la categoría de “autogobierno” en su legislación, es decir, pueden actuar de acuerdo con “normas y procedimientos propios”; porque no se subordina a la Constitución, llegando inclusive a incorporar la curiosa fórmula de actuación “en armonía” con ésta; por ser la única autonomía que incorpora la posibilidad interna de la “consulta” en vez del “referendo”.

Finalmente, por ser el único régimen de autonomía que puede sustituir otras autonomías, desplazando municipios y regiones interculturales, que hacen de este régimen un régimen extraordinario y superior en poder y jerarquía respecto del resto de formas de autonomía establecidas en la CPE (Barbery, 2009).

Por otra parte, la multiplicación de actores propuesta por el texto constitucional (autonomía indígena, municipal, regional y departamental) y las posibilidades de agregación de la autonomía IOC hasta llegar a un cuasi departamento autónomo, podrían ser una restricción para la coordinación y concurrencia intergubernamental en la gestión de políticas públicas. En la práctica, será muy difícil gestionar un Estado con cuatro formas de autonomía inmersas en una carrera de velocidad por adquirir el nuevo status, generando alta inestabilidad política, descuido gubernamental en la gestión del territorio y también, un alto costo de transacción en términos del costo alternativo que indirectamente “paga” la población cuando los recursos se desvían o se duplican sin una adecuada armonización de esfuerzos coordinados entre los distintos gobiernos.

Sólo podemos esperar que cualquiera que sea el desenlace hacia el Estado Multi-Autonómico expresado en la CPE, el proceso pueda ser simple y simultáneamente complejo. Simple, porque se trata de sacar del centro, de manera efectiva, las decisiones y el poder, y definir como se benefician y se incentiva a que los gobiernos sub-nacionales (entidades territoriales) lo hagan mejor que el nivel nacional en la gestión territorial de los servicios y bienes públicos (Ameller, 2002).

Pero también, por otra parte, puede ser muy complejo, cuando se cree que nadie está mejor capacitado para administrar lo público que el nivel central, debido a las percepciones fuertemente sesgadas a ideologías políticas en la forma de ejercicio del poder y en la forma de instrumentalizar la autonomía para tornarla funcional a un proyecto político y no de política pública.

A. FORTALEZAS DEL REGIMEN AUTONÓMICO EN LA CPE

La revisión y análisis del texto constitucional, con especial énfasis en la Tercera Parte de la Organización y Estructura Territorial del Estado, sugiere para la descentralización trascendentales cambios tanto en la gestión del territorio como en el relacionamiento de las múltiples formas de autonomía que la CPE instaure a partir del 7 de febrero del 2009.

Indiscutiblemente, la lectura de la CPE en materia de autonomías revela un avance histórico en el marco del proceso de descentralización iniciado hace quince años con la Ley de Participación Popular. El texto constitucional propone romper, de forma parcial, el monopolio legislativo de la ahora denominada Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), que de manera inédita permitirá que todos los niveles sub-nacionales de gobierno (a excepción de la autonomía regional) puedan formular sus propias leyes y no subordinarlas, a leyes sectoriales ni decretos nacionales formulados desde el Gobierno Central.

Un segundo elemento destacado es la constitucionalización de las competencias, clasificándolas por nivel de autonomía y por tipo de competencia entre las que se encuentran las privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. Si bien, el texto no es muy prolijo en la distinción de competencias respecto de materias competenciales y sub-materias, no se puede devaluar la magnitud del ejercicio al formular, en algunos casos, “a detalle” las responsabilidades administrativas, que si bien genera por una parte visibles “candados” para el ejercicio autónomo, también propone por otra, en su ambigua redacción, algunas “ventanas” para seguir avanzando en la consolidación del proceso de descentralización y autonomías.

Tercero, es imposible no referirse al régimen de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (AIOCs) por los enormes privilegios y atribuciones especiales que se transversalizan en el área política, administrativa, territorial e inclusive en materia de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Sin duda, las AIOCs junto al Gobierno Nacional, se hallan en una categoría distinta y superior al resto de las formas de autonomía establecidas en la Constitución, lo que contradice su majestuosa declaración de igualdad de jerarquía y no subordinación entre autonomías del artículo N° 272 de la CPE.

Y cuarto, en el aspecto fiscal, a pesar de que el sistema tributario de base contributiva parece estar “copado” en materia de creación de nuevos tributos, la nueva CPE descentraliza el ingre-

so, brindando la oportunidad a los gobiernos autonómicos a proponer y determinar nuevos ingresos tributarios para su financiamiento, siempre que estos no sean análogos a los ya existentes o generen mayores costos de transacción en su operación o en las jurisdicciones donde se aplican.

En síntesis, los avances en materia de autonomía son notables, sin embargo, el análisis completo y a detalle del texto constitucional, deja ambigüedades, muestra impresiones técnicas y finalmente genera, para los adscritos a la descentralización, sentimientos encontrados por la amenaza permanente en su aplicación de hacer de las autonomías un proceso lento, condicionado y demasiado controlado.

B. CRECIMIENTO DEL ESTADO PLURINACIONAL NO SOLO VERTICAL, SINO TAMBIÉN HORIZONTAL

Más allá de las bondades y debilidades atribuibles a este nuevo “modelo” de autonomía para Bolivia, el cuestionamiento más importante que se puede realizar al proceso de descentralización expresado en este Estado Multi-Autonómico es: ¿Necesitábamos más Autonomía para el Estado o más Estado para la Autonomía?

Sin duda, un aspecto de fondo que cuestiona el rol del Estado y su responsabilidad para generar esencialmente seguridad y bienestar. Es una fuerte exigencia a las limitadas capacidades estatales versus la tradicional disputa del poder político, soslayando al individuo y la comunidad, y sobredimensionando los aparatos estatales en su construcción y capacidad de operación. El dilema clásico e irresuelto de los países de escaso desarrollo, que se plantea sobre el tamaño y dimensionamiento del Estado y la fuerza y capacidad estatal, presente como óbice inevitable para su limitado progreso (Fukuyama, 2003).

La nueva Constitución que amplía su alcance de 234 a 423 artículos –tomando en cuenta las disposiciones transitorias-, donde las responsabilidades y garantías que brinda el Estado se incrementan, y en este marco las autonomías también se amplían pasando de una autonomía (municipal) a cuatro formas de ella (municipal, departamental, regional y AIOC); y de dos niveles de gobierno (nacional y municipal) a cinco (nacional, departamental, municipal, regional e IOC); con el consiguiente crecimiento en competencias para todas las entidades territoriales, entre privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes. Este crecimiento se refleja además en los costos que supone

la necesidad de más infraestructura, más sistemas y equipamiento, además de la conformación y funcionamiento de los legislativos que para los departamentos se incrementan a 234 asambleístas departamentales, con todos los costos financieros y no financieros que ello implica.⁵

Esta “salida” autonómica señalada por la Constitución, desde un punto de vista técnico, resulta absolutamente desproporcionada en términos administrativos, fiscales y de gestión territorial, para un país que no alcanza a tener 10 millones de habitantes, con 36 nacionalidades, más de un millón de kilómetros cuadrados de superficie, donde casi 2/3 son pobres, relativamente el doble de la República del Ecuador, cuatro veces España y veintisiete veces Bélgica; con un Estado habitualmente deficitario que vive de las rentas inestables de los recursos naturales y con huecos (PNUD, 2006), donde el 42% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes y el 66% menos de 15.000, ahora con una autonomía acordada en septiembre del 2008, que no fue parte de una política de desarrollo concertada, como hubiera sido deseable, sino la expresión del “pacto” y negociación del sistema político.

Parece altamente riesgoso en términos de gobernabilidad, demasiado caro fiscalmente y de escasa viabilidad territorial, poner en marcha y operar semejante estructura estatal en las actuales condiciones institucionales del Estado boliviano.

En este contexto, diseñar, operar y articular múltiples niveles de autonomías, parece no sólo una difícil tarea y de alta tecnología política e institucional, sino que por los antecedentes políticos, históricos y culturales de la sociedad boliviana, de alto riesgo para el futuro y proyección del país.

El constructo constitucional en materia de autonomías demandará en términos de financiamiento más recursos que ya no se disponen para financiar esta mega-estructura⁶ ; el redimensionamiento y precisión de responsabilidades administrativas con sus respectivos costos de negociación sobre la futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización⁷, además de los

⁵ Ley 673 Electoral Transitoria. Por ejemplo los Asambleístas Departamentales en Tarija se incrementarán de 8 Consejeros a 29 Asambleístas Departamentales a partir de abril del 2010.

⁶ El caso de consejeros departamentales pasarán de 145 y 234 Asambleístas para los Gobiernos Departamentales. Otro dato importante, señala que si bien existen 327 gobiernos municipales, en la práctica ya se crearon dos más y con las demandas de autonomías indígenas originarias campesinas la atomización territorial será la tendencia dominante durante los próximos años.

⁷ Ley establecida por la CPE, como una de las primeras cinco que deberá, el próximo año, sancionar la Asamblea Plurinacional por 2/3 de sus miembros.

tiempos y costos en la coordinación de política pública y eficiencia en la toma de decisiones sobre qué servicios y cómo prestarlos, de forma que se adecuen a las características del territorio, las preferencias de los ciudadanos y, también, a una prestación más eficiente que cuando se lo hacía centralizadamente.

Si el Estado central no se achica y sigue creciendo ante cuatro formas de autonomías generará ineficiencias, porque en la práctica los niveles sub-nacionales ya estarían haciendo lo que antes el gobierno central venía realizando.

Debería producirse una suerte de especialización de las reparticiones del Gobierno Central en aquellas materias competenciales que tengan que ver con el diseño y formulación de políticas públicas, elaboración de leyes y, dependiendo del sector y forma de descentralización, inclusive su normativa. La idea subyacente es que al ya no ejercer el total de las responsabilidades administrativas propias del ejercicio de competencias, resulta pertinente que el Gobierno Nacional y sus sectores se concentren en aquellos ámbitos de acción donde puedan ser más eficientes y no competir o duplicar funciones con aquellas materias de mayor índole administrativo-operativo transferidas o delegadas al resto de tipos de autonomía.

El tránsito del Estado unitario al Estado Multi-autonómico demandará un altísimo costo que será pagado por el futuro esfuerzo fiscal de los bolivianos o con la “pérdida” de nuestra tan mentada dignidad cuando tengamos que postular, en el mediano plazo nuevamente, a un HIPC⁸ IV o V. No obstante, da la impresión que su importancia hoy es lo de menos, el tema de la viabilidad y sostenibilidad del Estado y sus regímenes de autonomías no tienen mayor significación; son intrascendentes en un clima de permanente electoralización de los últimos cuatro años.

C. EL REGIMEN AUTONÓMICO Y EL ENCARECIMIENTO RELATIVO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Más autonomía sólo generará procesos más eficientes en la asignación de los bienes y servicios públicos mientras las entidades territoriales sub-nacionales provean y produzcan bienes y servicios con menores, o al menos iguales costos, que aquellos que se erogaban cuando los financiaba el nivel superior (Oates, 1972).

⁸ Iniciativa para países pobres altamente endeudados.

Económicamente la división en muchas más unidades de provisión de bienes y servicios, incrementa la posibilidad de no capturar (perder) economías de escala, las que se desaprovechan significativamente por los bajos volúmenes de transacción. Demasiada descentralización tiende a encarecer relativamente más la prestación de los servicios públicos en la medida que existan más unidades territoriales prestadoras o aquellos subconjuntos geográficos que lo hagan. Este hecho es parte del clásico trade off entre mayor ajuste a las preferencias de los ciudadanos y el incremento en los costos promedio de producción de bienes y servicios.

Para decirlo de manera sencilla, con múltiples niveles de gobierno, “gobernando” un mismo territorio, en un Estado histórica y culturalmente de las características del boliviano, la prestación de servicios de salud, educación, agua, seguridad alimentaria y jurídica, por ejemplo, se tornarán más caras por el incremento relativo en el costo de la prestación. Va a ser comparativamente más caro por el múltiple y simultáneo proceso de provisión de los servicios públicos de varios niveles de gobierno, por la descoordinación tradicional entre niveles, por la inevitable superposición y lucha por los espacios de decisión, por la tendencia a la dispersión y al encapsulamiento que muchas formas de autonomía generan, porque finalmente, los incentivos para la concurrencia, si existen, nunca llegan y si lo hacen no alcanzan.

En un esquema estatal donde a las entidades territoriales se les incrementó las competencias y funciones competenciales, las posibilidades de enfrentar decisiones, muchas de ellas hasta contradictorias sobre el mismo territorio, generarán fuertes colisiones de intereses, conflictos territoriales y crisis de gobernabilidad.

La inversión pública sub-nacional se dispersará y muy difícilmente se lograrán inversiones concurrentes interdepartamentales, intermunicipales o entre gobierno nacional y gobierno departamental, o este último con los gobiernos municipales de su departamento. Una muestra de ello, es la caída en el porcentaje de cofinanciamiento intergubernamental del pasado año 2008, que no superó el 3% de la inversión pública⁹, muy lejano de aquel 18% logrado en 1998 y marcó la pauta por varios años.

⁹ Ver reporte VIPFE, www.vipfe.gov.bo y Cifras de la Participación Popular Vol.III, VPEPP, 2000.

D. LA MULTIPLICACION DE ACTORES Y LOS ALTOS COSTOS DE CONGESTION Y TRASLADO

La multiplicación de actores territoriales que crea el texto constitucional (autonomía indígena originaria campesina, municipal, regional y departamental) y las posibilidades de agregación de la autonomía indígena originario campesina hasta llegar a un cuasi departamento autónomo, en términos de la gestión del territorio, paralizarían la posibilidad de coordinación y concurrencia en la gestión de políticas públicas.

El incremento de niveles de gobierno en un país extenso, conflictivo y débil institucionalmente tiene un alto precio; por definición significa un crecimiento de la burocracia estatal, incrementando los gastos corrientes y de personal, lo cual no es coherente con un Estado más descentralizado, que vía las autonomías propuestas, de alguna forma, debería implicar el achicamiento del Estado central, especialización y desarrollo de éste en el desarrollo de políticas y leyes, aspecto que por el contrario, por lo señalado en la CPE en su rol, hoy se incrementa.¹⁰

Por otra parte, se generarán externalidades más negativas que positivas, de difícil reversión por la ausencia de condiciones de diálogo y logro de acuerdos, y también por la ausencia de una autoridad supra-jurisdiccional (creíble y científica) que las corrija cuando estas se presentan.

La coexistencia de autonomías consolidadas y aquellas de reciente creación en la línea del ejercicio pleno y directo de sus competencias, estimula a no coordinar, sino más bien, a ejercer el poder y el pleno derecho en su jurisdicción. Una muestra de ello son los pueblos IOC, que expresan su voluntad de recuperar el derecho sobre sus territorios ancestrales y sus respectivos recursos naturales de acuerdo a sus usos y costumbres.

Esta disputa persistente tanto en materia de competencias exclusivas, como concurrentes y compartidas, en especial en esta última, donde todos los niveles legislan con Leyes de Desarrollo y sólo el nivel nacional se responsabiliza de la Legislación Básica¹¹, podría plasmar fuertes procesos de

¹⁰ En la actualidad, el Órgano Ejecutivo está integrado por 20 ministerios, 57 vice ministerios y 129 direcciones generales. En la anterior legislación había 17 ministerios, 51 vice ministerios y 123 direcciones generales. Existen 206 cargos, entre ministros, viceministros y directores generales, es decir, 15 más que en el anterior régimen.

¹¹ A partir de la CPE el ordenamiento jurídico boliviano manejará al menos cinco categoría de leyes: Ley Básica, Ley de Desarrollo, Ley Marco, Ley de Armonización y Ley "ordinaria".

provisión aislada y en el marco de sus competencias, de producción y consumo de bienes y servicios públicos, que sin así proponérselo afectarán a los procesos de producción y consumo en otras entidades territoriales. Estos tipos de conflicto interjurisdiccionales podrían incrementarse, generando mayores conflictos sociales, tensionamiento y costo político en el ámbito local y regional.

No obstante, existe otro costo anexo que debe ser considerado para esta nueva forma de organización del Estado. Es el costo del traslado de competencias y funciones de una entidad territorial a otra. Recordemos que el proceso constitucional supone la demanda de materias competenciales, con la consiguiente negación o aprobación (vía acreditación¹², que también implica otro costo adicional) del proceso de transferencia o delegación de competencias. Este proceso es costoso, no sólo pecuniariamente, sino en términos del costo de la transacción.

El proceso de traslado competencial generalmente se expresa en tres momentos: Primero, determinar el costo histórico de la materia competencial en el lugar de origen; segundo, el costo del traslado (vía transferencia o delegación) en términos de capacitación o nuevos sistemas de administración; y tercera, los costos de asunción que implica para la entidad territorial su adaptación y ajuste institucional a las nuevas responsabilidades administrativas (Frank, 2001).

E. INCREMENTO EN LAS DISPARIDADES Y BRECHAS EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS

Con más niveles de gobierno, y por consiguiente, mayor cantidad de unidades prestadoras, las posibilidades de que las brechas de cobertura y calidad de servicios entre entidades territoriales se incrementen son una verdadera amenaza. Debido a que en el mediano plazo la capacidad de respuesta expresada en términos de buenos servicios públicos se verá exacerbada de forma natural con las actuales asimetrías que hoy el “modelo” de descentralización del gasto presenta, debido a un deterioro profundo provocado por la Ley de Hidrocarburos y su inequitativa forma de reparto del IDH que acentuó las disparidades interpersonal e interregionalmente, exacerbando las diferencias y el acceso a similares oportunidades.¹³

¹² Si bien la idea de acreditación competencial ya no se encuentra en el último Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, su esencia todavía está presente en las atribuciones otorgadas al Servicio Estatal de Autonomía y Descentralización dependiente del Ministerio de Autonomía.

¹³ Como consecuencia de la forma de financiamiento acordada en la Ley de Hidrocarburos, persisten grandes variaciones en términos per-cápita. Para el 2008 oscilaron entre un mínimo nacional de Bs.224 para el Departamento de La Paz hasta un valor de Bs. 3.962 para el Departamento de Tarija, siendo el promedio nacional de Bs. 1.872, con 3 Departamentos por arriba de ese promedio (Pando, Beni y Tarija) y 6 por debajo del mismo.

En su sección de política fiscal¹⁴ la CPE, si bien establece la existencia de rentas y dominios tributarios para los distintos tipos de autonomía, la clave de este mecanismo de redistribución del ingreso estará en el mecanismo de reparto y no tanto en la asignación de fuentes de financiamiento, que por las condiciones políticas actuales, poco podrían cambiar en el corto plazo.

Allende de esta descripción, los actores de las autonomías no parten del mismo punto respecto de sus capacidades, ni tampoco en las mismas condiciones institucionales. Con todas sus limitaciones las autonomías municipales, tienen quince años sobre la espalda y disponen de cierta experiencia en la gestión del territorio. Las nuevas autonomías como la Regional y la AIOC arrancan prácticamente de cero, en un proceso que puede llevar varios años hasta que las "partículas" territoriales agitadas por la CPE decanten y ocupen por su propio peso específico la posición que les corresponde.

II. LA AUTONOMIA MUNICIPAL: LA PÉRDIDA DE LA BASE MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

Resultaría difícil, por no decir improbable, disponer en todo el territorio nacional (327 municipios¹⁵) de un Seguro Universal de Salud, un Seguro Médico Gratuito de Vejez, de la red de Defensorías de la Niñez y Adolescencia o los Servicios Legales Integrales en defensa de los derechos de la niñez y las mujeres, del Desayuno Escolar o el Programa de Desnutrición Cero y sus múltiples efectos sobre la talla y peso de la niñez, o en la tasa de asistencia y aprobación escolar o en la generación de actividades económicas y emprendimientos productivos locales para los productores locales, sin Participación Popular.

La municipalización del país provocada por la Ley 1551 de Participación Popular transformó la estructura de inversión pública del 20% en 1994 a cerca del 80% en 1998 de origen territorial¹⁶, aquella que mejoró la infraestructura y equipamiento de salud y educación, la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y la urbanización de los centros poblados entre las áreas de mayor canalización de recursos municipales en la última década. La gestión de la inversión territorial además generó toda una cultura de participación y planificación participativa, de uti-

¹⁴ Artículo N° 323 especialmente, que define dominios tributarios y el 340 y 341 que establece las rentas por tipo de autonomía.

¹⁵ Después de las elecciones del 2010 serán 335 gobiernos municipales.

¹⁶ Según Cifras de la participación Popular vol. III, para 1997 más del 78% de la inversión pública fue de origen municipal, departamental y producto del cofinanciamiento intergubernamental.

lización de los sistemas administrativos y financieros para el registro y presentación de informes y el control social a través de los comités de vigilancia y las organizaciones territoriales de base. La exigua política social descentralizada de los últimos 10 años, tuvo como aliado territorial a los gobiernos municipales y como base de su territorialidad al municipio.

Producto del proceso de negociación política de septiembre y octubre de 2008¹⁷, y la consiguiente creación en la CPE de nuevas formas de autonomías y de capítulos de reparto de competencias y financiamiento, el régimen municipal fue, relativamente, el menos favorecido en la construcción del nuevo Modelo Estatal de Gestión Multi-Autonómica.

Con las nuevas formas de autonomía, en teoría, de igual jerarquía constitucional y no subordinación, el municipio es ahora prescindible en la territorialización de las políticas públicas, pudiendo el nivel nacional coordinar y priorizar el desarrollo de aquel nivel de autonomía que mejor convenga a sus intereses (Molina, 2008). El municipio podría convertirse en el escenario de sobre-posición de roles y de congestión estatal en la gestión del territorio; tornándose caótica e impredecible para cinco niveles de gobierno que podrán ejercer (disputar) gobierno sobre un mismo territorio.

El incremento de ámbitos de gobierno en un país extenso, pobre y despoblado es costoso; por definición implica un crecimiento de la burocracia estatal en al menos dos de los cuatro ámbitos de gobierno (AR e IOCs), incrementando los gastos corrientes del Estado, la consiguiente infraestructura, equipamiento y adecuación de sistemas administrativos y financieros, allende de la sentida necesidad de contratación y capacitación de nuevo personal.

Este ensanchamiento de la base y aumento de los costos de administración del Estado, si bien se manifestarán especialmente en las nuevas autonomías, el efecto debería tener un sentido contrario en el Gobierno Central, ya que al tener menores responsabilidades por la transferencia y/o delegación a los niveles sub-nacionales, está llamando a su achicamiento progresivo, y por otra parte, a la especialización y concentración en aquellas materias y responsabilidades propias de la política nacional y la legislación, aspecto que por el contrario según el nuevo rol del Estado en la CPE, este se ve hoy robustecido, percibiéndose no sólo un crecimiento vertical

¹⁷ Proceso de negociación de septiembre y octubre del 2008, realizado para viabilizar los contenidos del Proyecto de texto constitucional, donde participaron el Gobierno Nacional, las Prefecturas y la Federación de Asociaciones de Municipalidades entre los más importantes actores políticos.

–varias formas de autonomía subnacional–, sino también horizontal por las responsabilidades y garantías a las cuales se obliga en su funcionamiento.

El balance del nuevo régimen de autonomías para el municipalismo es alarmante. La única forma de autonomía existente distinta del poder central hasta el pasado año 2008, que por más de 24 años fue el bastión de la recuperación de la democracia local y participativa, y convertida en la base de la gestión de las políticas públicas, constitucionalmente hoy es desplazada de su sitio. El espacio más importante para la territorialización de programas nacionales e inversiones públicas, base de la generación de nuevos liderazgos locales con alcance y proyección nacional, hoy se ve opacada por la irrupción de nuevas formas de autonomía.

A. EL DESPLAZAMIENTO DEL MUNICIPIO

De acuerdo con algunos análisis previos, el nuevo marco constitucional podría “vaciar” el régimen municipal equiparándolo a distintos tipos posibles de autonomía¹⁸; donde la más fuerte disputa será con las AIOCs que opten por la ruta municipal para convertirse en AIOC Municipal. Alta probabilidad de tensionamiento cuando se afirma que los municipios con alta presencia indígena son 187 (57% del total) y totalmente indígenas 73 (22%) (Albó y Romero, 2009), u otros autores que estiman que los municipios urbanos con alta presencia indígena podrían incorporar una nueva figura territorial en las ciudades conurbadas (Colque, 2009).

Los incentivos para que las comunidades y pobladores de determinados territorios opten más por la Autonomía Municipal IOC que por Autonomía Municipal, son enormes. Los campos de poder político, márgenes de acción competencial, la consulta previa sobre la explotación de los recursos naturales y, fundamentalmente, la posibilidad de recuperar los territorios ancestrales y reconstitución de los mismos, dejan a los municipios en una palpable situación de desventaja.

Por otra parte, los estímulos para disolver o fragmentar el territorio municipal, son irrefutables. Sólo con los datos de indígenas en tierras altas y tierras bajas, casi el 60% de los municipios sin mayores trámites y acogidos al referéndum municipal, podrían dejar en poco tiempo el

¹⁸ Pronunciamiento del Directorio de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, 19 de febrero, 2008.

municipio como unidad territorial y pasar a ser AIOC municipal, y en el resto donde la presencia IOC no es hegemónica, los móviles para debilitar el municipio son importantes vía una forma más administrativa, como la conformación de Distritos Indígenas con representación especial por usos y costumbres y directa en los concejos municipales de sus territorios¹⁹. Como se argumenta, por una u otra vía, la forma de toma de decisiones en el territorio cambiará radicalmente en el corto plazo.

El municipalismo puede llegar a perder en menos de dos años más de la mitad de sus miembros; en un corto tiempo la base más sólida y relativamente mejor desarrollada respecto de otras administraciones territoriales, con mayor credibilidad²⁰ y fuerte contra-referencia del gobierno nacional²¹, con certeza, podría pasar a un estado de inoperancia en su representación política; y lo más significativo, podría ser despojada de aquella cualidad que estribaba en ser la plataforma obligada para los niveles supra-nacionales de gobierno, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas.

Este desplazamiento del municipio en su dimensión política y administrativa, se amplía también al ámbito de la organización territorial. Es muy probable que más allá de que los Pueblos IOCs, se conviertan en Entidades Territoriales IOC, y que vía el municipio se conviertan en AIOCs municipales, los riesgos sean todavía más grandes. Porque de por medio está la conformación también de regiones por este mismo mecanismo; es decir a través de las AIOC municipales, se solicite la conformación de una región. Pero también está el otro camino, que sin necesidad de ser AIOC y por voluntad de los municipios o provincias de las cuales forman parte actualmente, se demande la conformación de una Autonomía Regional IOC.

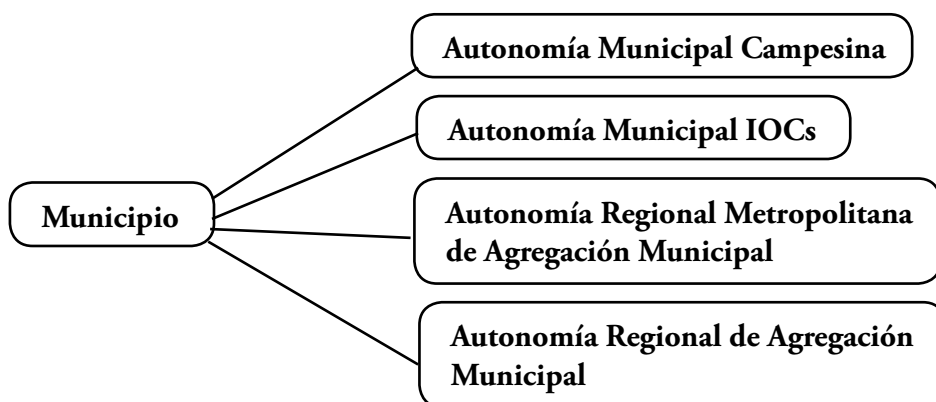
¹⁹ Artículo N° 284-II. “En los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, estos podrán elegir a sus representantes ante el concejo municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal”.

²⁰ Según una encuesta realizada por la CNE, los gobiernos municipales sobresalen como los órganos públicos con mayor credibilidad y confianza en los ciudadanos y ciudadanas.

²¹ Se debe recordar la capacidad de paro y huelga nacional de la FAM para no descentralizar educación y salud el 2001, y más recientemente, en el 2004 la movilización y huelga de hambre por su participación en el porcentaje de recursos del IDH en la Ley de Hidrocarburos.

Gráfico N° 1

Nuevas formas de Autonomía vía el Municipio



Fuente y Elaboración: Propia

El gráfico No 1 muestra las diferentes variantes para utilizar al municipio como plataforma de despegue de otras formas de autonomía. Más allá de estos variados y complejos caminos señalados por la Constitución, es preciso señalar que están presentes dos amenazas más para el vaporeado municipio en la nueva CPE.

El primero, en las zonas de municipios de características urbanas y con fuertes procesos de conurbación con aquellos municipios cercanos a las capitales de departamento; se abre la posibilidad de establecer Regiones Metropolitanas de agregación municipal, que podrán acogerse a un nuevo régimen que no será precisamente el municipal y si regional, que la CPE establece que será mediante ley que definirá el proceso.

Existe, una segunda amenaza que deriva de lo establecido por el artículo N° 294 de la CPE, el mismo que abre la posibilidad de crear municipios no sólo IOCs como lo señala la Constitución, sino la de conformar una nueva categoría de municipios denominados Autonomías Municipales Campesinas, allá donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrán solicitar y conformar un nuevo municipio²², materia que además de sobrepasar el carácter universal de los municipios instaurados con el proceso de Participación Popular, es una invitación abierta a seguir atomizando el territorio y determinar una categoría distinta al resto.

²² Artículo N° 294-III de la CPE.

En esta materia, el caso del municipio de Yacuiba en el departamento de Tarija es un ejemplo alarmante, porque la sección municipal de Yacuiba puede fragmentarse en al menos veinticuatro nuevos gobiernos municipales, reduciendo al actual Gobierno Municipal a la estricta administración del ámbito urbano de la ciudad de Yacuiba (Reyes, 2009).

B. AUTONOMÍA FISCAL DE LAS MUNICIPALIDADES

La autonomía municipal presente en la anterior Ley Orgánica de Municipalidades y actual Ley 2028 de Municipalidades, fue un rótulo inapropiado para las limitadas atribuciones legislativas que en materia territorial disponía el Gobierno Municipal.

La denominada autonomía municipal, siempre fue una autonomía más administrativa y no política propiamente, circunscrita a la puesta en vigencia de sus ordenanzas y resoluciones municipales. En el ámbito de los ingresos propios, que se suponen son la base de su financiamiento, de igual forma en su proceso de aprobación, debían ser comunicadas y ratificadas por una comisión responsable de la Cámara de Senadores.

En este escenario, es imprescindible analizar las consecuencias de los escasos márgenes de descentralización fiscal y tendencia a hacer de las transferencias fiscales -llámense, participación popular, HIPC o IDH- un instrumento más de condicionamiento y negociación que elemento de compensación para atenuar las disparidades inter-territoriales²³. Mientras no exista una efectiva descentralización del gasto y amplias capacidades de determinación de ingresos tributarios y no tributarios, la autonomía municipal puede hallarse en la práctica “atada” de manos y dependiente de la voluntad del nivel central para condicionar y recortar transferencias fiscales sobre bases poco desarrolladas en el Estado boliviano como el acreditar y calificar capacidades institucionales. Finalmente, el proceso precipitará al buscar la negociación de las transferencias y su calificación o mérito para recibirlas, de las cuales, infelizmente, son altamente dependientes, bajo criterios y tiempos ajenos a la realidad municipal.

Por ello, cuando se analiza el drástico cambio de vector que la CPE establece para la descentralización de base municipal, debemos coincidir que expresa, tanto en el proceso de construcción

²³ Las transferencias, en teoría, buscan “atenuar” las disparidades entre las regiones o personas ricas versus las pobres, que generalmente se explican por el dominio de algún recurso natural explotable o mayor desarrollo económico relativo.

como en los resultados finales, las dificultades naturales de Estados y sociedades que no hallan la posibilidad de establecer acuerdos estables, y por el contrario, las salidas “negociadas” no ayudan mucho a la salud del modelo de descentralización.

C. REGIMEN MUNICIPAL: LIMITADO AVANCE EN TERMINOS ABSOLUTOS, IRREPARABLE PERDIDA EN TERMINOS RELATIVOS

Los balances son importantes porque permiten realizar un recuento y comparación de aquello que fortaleció o debilitó el alcance y contenido del Régimen Municipal en el marco de lo señalado por la nueva Constitución Política del Estado. Cuando se realiza una aproximación a aquello que logró obtener el municipalismo en términos absolutos, es importante, pero no suficiente. El desarrollo de las instituciones y las sociedades depende sin duda de sus propios avances a lo largo del tiempo, pero su evolución en cambio, está ligada exclusivamente a su comparación respecto del contexto, que significa la muta o traslado a un estado superior respecto del inicial, y que sólo es posible valorarla observando el comportamiento y resultado final en relación al resto de los agentes de la territorialidad y el contexto de la autonomía.

Si bien a partir del Régimen Municipal se logró la ansiada atribución de legislar y además de ampliar su potestad de dominio tributario en su jurisdicción (FAM, 2007), ambos avances son parciales al ser evaluados en términos absolutos en relación a la Ley de Municipalidades. Cuando este análisis es efectuado en términos relativos (respecto de los avances del resto de formas de autonomía), la figura y connotación cambia radicalmente.

El balance de lo que obtuvo y lo que perdió el Régimen Municipal se lo debe realizar en términos de contrastarlo respecto de aquellos regímenes similares que ya existían en el ordenamiento legal vigente, como la descentralización departamental, pero también, con los progresos en relación a los dos nuevos que introduce la nueva Constitución como el régimen de AIOCs y la Autonomía Regional, que permiten tener una referencia externa y más precisa, sobre las mejoras (o desmejoras) que aparecen como relativamente menores (mayores) dados los enormes saltos cualitativos de la Autonomía Regional y la AIOCs, que nacen y de inmediato adquieren una categoría superior al resto de los regímenes (excepto si es regional). Realizando este análisis en términos relativos, puede concluirse que si bien todas las formas de autonomía mejoraron relativamente su situación política, administrativa y fiscal, con la nueva carta constitucional, el municipalismo lo hizo relativamente menos. La sensación que genera el recuento final para

el nivel municipal es frustrante. Se perdió poder y decisión respecto de lo dispuesto por la Ley de Municipalidades, no se logró cumplir los aspectos centrales y novedosos del proyecto municipal formulado como postulado para la Asamblea Constituyente²⁴ y, lo más llamativo, el régimen municipal fue desplazado y opacado por otros regímenes que lograron aquello, y mucho más, de un “brochazo”, a diferencia del municipalismo, a quien le tomó lograr todo ello en casi quince años de lucha ante los gobiernos centrales.

En el Cuadro No 2 intenta sistematizar los avances y retrocesos que expresa la CPE respecto del modelo municipal vigente, aquel que viene operando a través de las leyes de Participación Popular, Municipalidades, Diálogo Nacional y la legislación sobre Hidrocarburos. Para ello, ocupa las dimensiones utilizadas regionalmente para medir el desarrollo del conjunto de ámbitos básicos en la gestión del territorio y de las capacidades locales (PNUD, 2009).

²⁴ Documento de la FAM para la Constituyente: Autonomía Plena, 2007.

Cuadro N° 2

Avances y Retrocesos para el Municipalismo en el marco de la CPE

Dimensión	Avances	Retrocesos
Política	<p>Facultad de legislación de los concejos en materias que corresponden a su jurisdicción territorial.</p> <p>Se confiere la competencia para formular y aprobar su Carta Orgánica Municipal.</p> <p>Administrativa Se constitucionaliza competencias municipales exclusivas.</p>	<p>Competencias que no figuran en la CPE pero que se ejecutan en la práctica deben someterse a dos procesos: Uno de solicitud de transferencia o delegación; y un segundo de acreditación respecto de su capacidad institucional.</p>
Sectorial		<p>Retiro de la competencia exclusiva en Educación y Salud en materia de inversión en infraestructura, equipamiento e ítems, como ocurre en varios municipios.</p> <p>Competencias como caminos vecinales y micro-riego dejaron de ser exclusivas, pasan a ser compartidas con las AIOCS.</p> <p>Otras competencias municipales como la planificación del territorio fueron desviadas a las AIOCs.</p>
Fiscal	<p>Se concedió la facultad de crear y administrar impuestos municipales.</p>	<p>No se constitucionalizaron las fuentes de financiamiento como el IPB y el IT-IPB a diferencia de las regalías departamentales para el Departamento, que sí lo fueron.</p>
Planeación Estratégica y Gerencia del Territorio		<p>El Municipio compite con tres formas de autonomía adicionales; dejó de ser la base territorial de gestión del Estado boliviano. La AIOC por su mayor jerarquía es ahora la base de la organización espacial y territorial del Estado.</p> <p>Se crea una nueva categoría de municipio: El campesino.</p> <p>No existe necesidad de coordinar políticas públicas o acordar financiamiento concurrente con los Gobiernos Municipales.</p> <p>Las mancomunidades municipales se hallan en conflicto con la inserción de la Región Autónoma y la posibilidad que las AIOCs puedan llegar hasta esta figura espacial por “usos y costumbres”. Además de la posibilidad de pasar a ser sujeto público y dejar de ser privado.</p>

Fuente y Elaboración: Propia

La reflexión que provoca el cuadro es natural. Así como la directiva de la FAM en su momento llevó al paro a sus miembros municipales en el año 2001, asociándose con los sectores sindicales de Educación y Salud para rechazar la mayor descentralización de estos sectores hacia el municipio, o la movilización más reciente, durante el año 2005, circunstancia en la cual se declararon en huelga de hambre por una “tajada” más amplia de la torta llamada Impuesto Directo a los Hidrocarburos en la negociación por la Ley de Hidrocarburos; esa misma actitud se esperaba ver de parte de la FAM para defender el proceso territorial de mayor alcance, contenido político y mayor aprehensión social como resulta ser la Participación Popular.

Ante los sucesivos proyectos constitucionales que circularon, la negociación final del texto constitucional y su posterior aprobación, la respuesta de la FAM fue pálida y en otros casos inocua. La conclusión del análisis realizado evidencia que el nuevo Régimen de Autonomías establecido por la Constitución Política del Estado, fue acordada y viabilizada a costa del sacrificio del municipalismo boliviano.

III. LA AUTONOMIA REGIONAL: LA TENSIÓN PERMANENTE POR MAYOR AUTONOMÍA EN EL DEPARTAMENTO

La autonomía regional en la CPE nace con un pecado original, que pone en cuestionamiento no solo su naturaleza sino también su conformación y futura viabilidad. La Autonomía Regional no es propiamente una forma de autonomía, aunque así lo señale la Constitución, tanto en términos conceptuales como en sus aspectos prácticos, no llega a serlo. Si bien las autoridades son electas, estas, no detentan la potestad legislativa, no disponen de rentas definidas ni dominios tributarios, y se limitan a ser un nivel de planificación y gestión sub-departamental con facultades normativo-administrativas.²⁵

El rótulo del “enlatado” “Autonomía Regional” no condice con las características que dispone el “producto”. La Autonomía Regional es un eufemismo en la Constitución, porque no existe descentralización política, no nace con competencias definidas y menos con fuentes de financiamiento, y, limitándola además, en su representación y ejercicio político y administrativo, a los límites político-administrativos del departamento.

²⁵ Artículo N° 281: “El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo”.

Se la incorpora en la Constitución con el rol de planificar y gestionar la región circunscrita al departamento, esperando su constitución a partir de la votación de 2/3 de los miembros de las Asambleas Departamentales, para así obtener las competencias y los recursos que le aseguren su funcionalidad. Se conformarán como un desprendimiento de las autonomías departamentales, porque además de tomar posesión de parte de su territorio, pugnarán por mayores espacios de decisión que puedan arrebatar al Gobierno Departamental, natural por cierto, cuando se trata de establecer, vía la región, una plataforma política distinta a la del Gobierno Departamental, pero cuestionable cuando se la instrumentaliza para otros objetivos que no sean el bienestar del ciudadano. De alguna forma las autonomías regionales constituyen figuras ambiguas que pueden hacer del “Gobierno Autónomo Departamental” un espacio retaceado de organización política, debilitando en forma crónica la gobernabilidad (Barbery, 2008).

Si la intención original era reconfigurar la forma de organización tradicional del territorio, sin duda, se perdió una gran oportunidad para rescatar de forma genuina el concepto de la región en la organización del Estado y la gestión del espacio y el territorio. Las Autonomías Regionales, están diseñadas para asumir de inmediato la naturaleza, las responsabilidades administrativas y las fuentes de financiamiento de los Gobiernos Departamentales autónomos, en el ámbito territorial de las provincias, de la agregación de municipios o de la conformación de AIOCs regionales. Desafortunadamente, las Autonomías Regionales crecerán en la medida que se debilite el Gobierno Departamental, generándose desde el inicio una relación inversa entre el fortalecimiento de una a costa del debilitamiento de la otra.

Teóricamente la autonomía regional es un concepto atractivo, propone una matriz con bases distintas para la organización espacial y la gestión territorial; sin embargo, al analizar su jerarquía en el texto constitucional se aprecia que es sólo un nivel de planificación, que fungirá y disputará su rol político y administrativo, donde su dimensión y alcances dependerán de la pugna por un conjunto de responsabilidades que la CPE determina para el departamento, y también para las fuentes de financiamiento que pertenecen al departamento y no precisamente a la Prefectura²⁶, lo que podría suponer que las regalías al no ser exclusivamente fuente de financiamiento del Gobierno Departamental, también podrán ser del “Gobierno” Regional en el futuro u otras formas de autonomía del departamento.

²⁶ La CPE define una sola fuente de financiamiento para las entidades territoriales, esta es las regalías que de esta forma se constitucionalizan para el departamento, posibilitando que varias entidades territoriales puedan exigir su co-participación de este “impuesto” a la explotación de recursos naturales.

A. LA “AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA” NO ES AUTONOMÍA POLÍTICA

El régimen de Autonomía Regional aprobado en la Constitución Política del Estado es tan solo un régimen de desconcentración administrativa; inapropiado para llamarlo régimen de Autonomía Regional y contradictoria cuando el artículo N° 276 de la CPE señala igual jerarquía y no subordinación entre los gobiernos autónomos. La evidencia es contundente, mientras los Gobiernos Departamentales, los Gobiernos Municipales y las AIOCs cuentan con potestad gubernativa²⁷ y las regiones no, estas últimas no son regímenes autonómicos.

La competencia de planificar y gestionar asignadas a las autonomías regionales, son ámbitos de acción de importancia y alcance administrativo-institucional propias de un ente con competencias delegadas o desconcentradas, que aparecen como materias de menor jerarquía acordes a modelos de territoriales menos descentralizados pero no autonómicos.

Este es un elemento central, para situar en su real dimensión a la autonomía regional en el contexto de la nueva organización y estructura del Estado. Toda capacidad legislativa subordinada al poder central, y estrictamente normativa-reglamentaria no responde a ningún régimen genuino de autonomía.

No tiene sentido elegir “gobernador” regional o “asambleístas” o “concejales” regionales, estos últimos con “c” y no con “s”, mientras no se les otorgue la potestad legislativa en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales.

B. LA REGION Y EL ESTADO PLURINACIONAL

Desde la perspectiva conceptual, la región o mejor dicho el espacio funcional homogéneo (en lo cultural, étnico, económico, etc.), es una de las mega-tendencias de la mundialización, y aparece como una forma de reconfiguración, a veces sustitución y desperfilización de la forma tradicional y clásica en la cual se ha comprendido la construcción del Estado-Nación.

²⁷ Generalmente, se entiende como las facultades de elegir por voto directo a sus autoridades, administrar su territorio, definir sus fuentes de ingreso y la capacidad de legislación (y no solamente normativa) subordinada a una CPE.

Este último concepto ampliamente superado tanto por el efecto de la crisis del Estado en sociedades en desarrollo, como por el profundo e irreversible proceso de globalización al cual estamos sometidos, pero que no es responsable de la miseria y pobreza en la cual viven los pueblos, sino lo son los malos gobiernos que las incrementan (Soros, 2002).

Ello ha generado algunas formas alternativas de interpretar la realidad en términos espaciales, que sugieren una forma más flexible y menos ortodoxa de proponer modelos alternativos, que se inscriben teóricamente en el paradigma del Estado Región o de un Estado Supranacional.

Es tema por supuesto sigue siendo motivo de polémica debido que desde hace varios años lo que irrumpe en el mundo es el concepto de Estado-Región y no tanto el Estado-Nación (Omaha, 2007) especialmente en países en desarrollo, algunos de ellos también denominados Entidades Caóticas Ingovernables –ECIs- (De Rivero, 2000) por la permanente inestabilidad política e ingovernabilidad que muestran en su comportamiento.

Estos conceptos se refuerzan entre otros con las contribuciones en los campos de la economía espacial (Fujita, 2001) o la economía y organización espontánea (Krugman, 1997), lo que ayuda a desarrollar un modelo más heterodoxo sobre la base del espacio y la región y las interacciones entre la geografía, la demografía, la globalización y la economía del desarrollo en la reconfiguración de los países a través de sus espacios y territorios para la agenda de temas que el siglo XXI plantea.

Bajo esta perspectiva, aparece la Autonomía Regional como una salida forzada a un tema de alta incidencia en la mayor fragmentación de la cual es objeto el Estado y el territorio y no de procesos de agregación o establecimiento de clusters económicos supra-locales que faciliten la viabilidad económica y política de la región.

Una muestra evidente de la forma en que se atomiza y fragmenta el territorio es el siguiente Cuadro No 3 que expresa el crecimiento sostenido de unidades y espacios territoriales en los últimos 15 años. Aspecto que con la incursión de más formas de autonomía podría no cesar.

Cuadro N° 3
Número de Unidades y Espacios Territoriales

Unidad o Espacio Territorial/Año	1994	2000	2005	2010
Departamentos	9	9	9	9
Provincias	112	112	112	112
Cantones	1.384	1.384	1.422	0
Municipios	301	316	327	335 ²⁸
Regiones	0	0	0	1 ²⁹
AIOCs	0	0	0	73 ³⁰
TCOs	0	5	84	90 ³¹
Regiones IOC ³²	0	0	0	¿?
Municipios Campesinos ³³	0	0	0	¿?

Fuente: Albó y Romero, 2009 y Cifras de la Participación Popular, 2000.

Elaboración: Propia.

Si bien constitucionalmente se han colocado “candados” para la creación de más departamentos, la provincia sin gobierno y sin recursos parece destinada a desaparecer al igual que recientemente lo hicieron los cantones. Los municipios continúan con su marcada tendencia a seguir desmembrándose en más municipios. La región aparecerá en espacios superiores al municipal pero limitada por el departamento.

²⁸ Nuevos municipios creados entre 2005 y 2009:

1. El 15 de julio de 2005, Ley 3098, municipio de Huarina, provincia Omasuyos, Depto. de La Paz.
2. El 15 de agosto de 2006, Ley 3462, municipio de Ckochas, departamento de Potosí.
3. El 20 de enero de 2009, Ley 4000, municipio de Santiago de Huata, departamento de La Paz.
4. El 6 de febrero de 2009, Ley 4004, municipio de Escoma, departamento de La Paz.
5. El 6 de febrero de 2009, Ley 4006, municipio de Humanata, departamento de La Paz.
6. El 6 de febrero de 2009, Ley 4007, municipio Cocapata, departamento de Cochabamba.
7. El 17 de junio de 2009, Ley 4039, municipio de Chuquiuhuta, ayllus Jucumani, Norte de Potosí.
8. El 4 de julio de 2009, Ley (por publicarse) municipio Shinahota, trópico del departamento de Cochabamba, se desprende del municipio de Tiraque.

²⁹ Se realizará el 6 de diciembre un referéndum inédito por la autonomía regional en la región del chaco, que de resultar afirmativa la respuesta a la pregunta, significaría la incorporación de una nueva unidad político administrativa para el Estado Plurinacional.

³⁰ Es la cantidad de Municipios que podrían, vía consulta, ser la plataforma territorial para las AIOCS.

³¹ Según el número de TCOs que señalan Albó y Romero como potenciales para convertirse en AIOCs.

³² Artículo N° 295-I-II. Señala la posibilidad de agregación municipal, provincial, AIOCs vía referendo y otros mecanismos legislativos.

³³ Artículo N° 294-III. “En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio...”.

Las Autonomías Indígenas Originarias y Campesinas podrían rápidamente asumir la figura municipal para su creación pudiendo llegar de esta forma a una región IOCs.

Las Tierras Comunitarias de Origen que en general desbordan al municipio y que son constitucionalmente otra forma para optar a la autonomía, que dependiendo del espacio podrían ser Regiones IOCs. Finalmente, para las formas de organización que no son indígenas y tampoco originarias, se observa como una vía de transformación del Municipio “ordinario” a la figura del Municipio Campesino.

C. AUTONOMIA REGIONAL: ¿REALIDAD O EUFEMISMO PARA EL CONTROL DE LAS AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES?

La llamada Autonomía Regional planteada en la CPE evidencia una serie de observaciones que ponen en entredicho su denominación. Por ejemplo:

- a. No tienen potestades legislativas, solo reglamentarias y administrativas, es decir un régimen de desconcentración sub-departamental y no de autonomía como tal.
- b. Se restringen territorialmente al ámbito departamental, es decir a los límites políticos administrativos del departamento, lo cual cierra las puertas a un proceso más genuino de reconfiguración territorial sobre bases regionales como inicialmente estuvo planteado en el debate.
- c. No disponen de competencias y materias competenciales como el resto de las autonomías, que evitan de inicio y condicionan el ejercicio político autónomo, y que lo ciñen al ejercicio administrativo de planificar y gestionar, sin mayores precisiones sobre el alcance de estas atribuciones en el territorio.
- d. No existe un régimen fiscal para las autonomías regionales. El resto de autonomías dispone de la constitucionalización de sus ingresos, pero la autonomía regional no. Lo que da para pensar que de partida supone una ampliación de un “rentista” más en la “fila” por mayores ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales. Agravado porque el actual régimen de transferencias fiscales, incluida la universitaria, que parece haber llegado al límite de puja donde nadie está dispuesto a ceder nada en el reparto de las rentas

contributivas (las provenientes de impuestos) y de las no contributivas (provenientes de la explotación de los recursos naturales), y además, con dominios tributarios que mientras no exista un nuevo régimen tributario, parecen estar copados y con limitadísimos márgenes y rendimientos sobre impuestos que puedan resultar atractivos para este régimen.

- e. Su margen de maniobra, poder y administración de recursos dependerá de la capacidad y presión por “arrancarle” competencias y financiamiento a los gobiernos departamentales.

En síntesis, el panorama para esta forma de autonomía, allende de la retórica, es incierto.

D. AUTONOMIA REGIONAL ORIGEN Y DESENLACE

El escenario resulta en materia política, administrativa y fiscal, nada alentador para las autonomías regionales, que se observa más complicado, por el camino largo y sinuoso de referéndums en los municipios, provincias o AIOCs que así lo demanden.

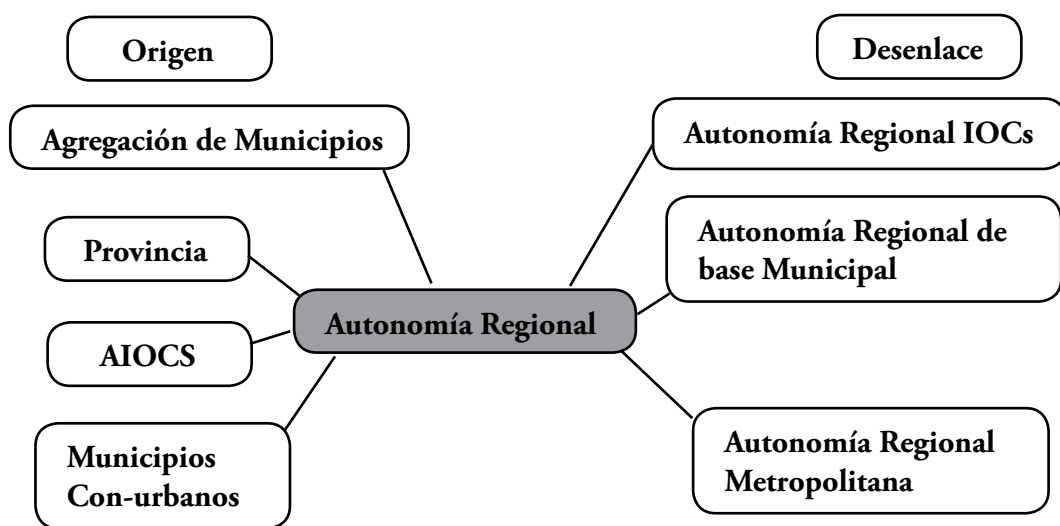
Primero, por lo que señala el artículo N° 280 de la CPE, sobre la vía municipal y vía provincial, que respondería al régimen regional ordinario, es pertinente incorporar uno adicional distinto al referido artículo, pero que se colige de la lectura del régimen de AIOCs, es decir un tercer camino, que es el regional IOCs. Solo el camino municipal establece una excepción para ámbitos metropolitanos, que podrían ser una buena oportunidad para ver con mayor perspectiva materias supramunicipales y de naturaleza urbana, por ahora, no atendida por administraciones aisladas de sus vecinos, circunscritas desafortunadamente a sus territorios.

El Gráfico No 2, a continuación, describe las diferentes entradas que puede tener la Autonomía Regional. Sus fuentes pueden ser las demandas que realicen la agregación de varios municipios, una provincia, las AIOCs o los municipios de un área conurbada, que una vez realizado su requerimiento de conformación podrían expresarse en tres figuras distintas. La primera, la Autonomía Regional Indígena Originaria Campesina, posible en la medida de que varias AIOCs se asocien para asumir esta condición.

Una segunda forma, es la autonomía regional de base municipal, que se produce por la asociación de varios municipios no necesariamente IOCs, y finalmente, la Autonomía Regional Metropolitana que podría demandar su autonomía a través de ámbitos municipales más urbanos.

Gráfico N° 2

Origen y Posibles desenlaces de la Autonomía Regional



Fuente y Elaboración: Propia

424

Vladimir Ameller Terrazas

Indudablemente la Autonomía Regional, es el régimen de autonomía de menor jerarquía en la Constitución, con posibilidad de elegir autoridades pero sin bases políticas, sin competencias ni transferencias o ingresos propios. Es decir, son un nivel de “gobierno” que entrará en el plano político a disputar cada trecho de poder y recursos principalmente en el departamento con el Gobierno Departamental.

Segundo, sin disponer de un territorio definido, deberán elegir a sus autoridades, conformar “Estatutos Regionales³⁴” sin materias donde puedan ejercer efectivamente autonomía, sino solamente descentralización administrativa, retornando al histórico error de llamar descentralización administrativa a la desconcentración.³⁵ De alguna forma, en cualquiera de sus variantes (AIOCs o regional) deberán ser posesionadas en el trono pero sin reino ni poder y, lo que es más preocupante, con los limitados recursos obtenidos de otras formas de autonomía.³⁶

³⁴ Artículo N° 282-II: “La región elaborará de manera participativa su Estatuto, de acuerdo a los procedimientos establecidos para las autonomías regionales.”

³⁵ Ley 1654 de Descentralización Administrativa que es más una Ley de Desconcentración Departamental que de Descentralización.

³⁶ Artículo N° 282-I: Las y los miembros de la Asamblea Regional serán elegidas y elegidos en cada municipio junto con la lista de candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales.

Tercero, será una nueva unidad territorial, que generará un actor más, con un costo adicional en términos de financiamiento de su burocracia, ejercicio administrativo, coordinación, establecimiento de acuerdos y fundamentalmente, tiempo. Es el artículo N° 305 de la CPE donde se señala que todo proceso de transferencia y/o delegación de competencias debe estar acompañado por la determinación de la fuente de financiamiento.³⁷

Cuarto, deberán las autoridades elegidas en posesión de sus facultades administrativas pugnar con su departamento de “origen”, la cesión de competencias y materias competenciales que no será un ejercicio ni barato ni rápido en el tiempo. Generarán enormes problemas y conflictos en la gobernabilidad del departamento y sus municipios afectados.

Quinto, problemas de gestión, pues un nivel de autonomía “administrativa” y limitada a la planificación regional, demandará instrumentos particulares que no dupliquen lo que se hace en el departamento o el municipio, pero fundamentalmente, porque el ejercicio será inocuo para aquellos municipios que demanden ser región, cuando ni siquiera fueron antes Mancomunidad Municipal.

El menos sinuoso y relativamente menos largo será el camino para aquellas Mancomunidades Municipales que habiendo tenido alguna experiencia de coordinación, adopten la decisión de ser región, ratificando su voluntad de transitar de la mancomunidad de municipios a la región mancomunada de municipios.

Producto de la reflexión, el camino de las autonomías regionales es similar a una carrera de vallas, plena de obstáculos, que va más allá de los afectos y desafectos que uno pueda tener con este nuevo nivel de “gobierno”. Si bien se analizaron varios aspectos que ponen en entredicho su viabilidad, lo que es inequívoco es que parten en desventaja y con regímenes como el departamental y el municipal consolidados y con mayor nivel de apropiación social.

La autonomía regional es un elemento ambiguo para el modelo de autonomía definido por la CPE. El argumento más contundente se basa en que si la finalidad fue recuperar la región, ello no se va a lograr, porque ella supera los límites departamentales, y cuando estas pretenden ser un espacio regional que procura constituirse en territorio, limitado por unidades político-administrativas y no por la conformación de bloques o unidades espaciales genuinas.

³⁷ Artículo N° 305 CPE: “ Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.

Las autonomías regionales, aparecerán en el escenario el año 2012, cuando el resto de autonomías ya estén conformadas y el tiempo demuestre que sólo fueron una propuesta política más sin mayor incidencia en el territorio.

IV. CONCLUSIONES

Un mega-proceso de la naturaleza e implicaciones que conlleva las cuatro formas de autonomías y cinco niveles de gobierno planteados por la Constitución Política del Estado, remueve de un “jalón” todo el contenido y entorno institucional y territorial del Estado Plurinacional.

La Tercera Parte de la Constitución es todo un Tsunami en materia de organización y estructura territorial del Estado, de despliegue no gradual como podría esperarse, sino de forma simultánea e intensa. Ello nos obliga a presenciar en materia de autonomías, una carrera vertiginosa de parte de los actores políticos para llegar cuanto antes a la “meta” por la autonomía. Si convenimos que este es un mega-proceso de largo aliento por sus costos de negociación, el enfoque y la forma de trabajar deberían ser distintos. La implementación de las autonomías, al igual que aquel proceso de descentralización territorial de base municipal iniciado en 1994, debe ser pensado más como una carrera de resistencia y no necesariamente de velocidad.

La futura “Guerra Territorial por la Autonomía” se manifestará con fuerza en el departamento y el municipio. En el primero de los casos, la disputa será entre el Gobierno Departamental con el Gobierno Regional por una sola autonomía que debe fracturarse en dos, con intereses totalmente contrapuestos; y en el segundo caso, por la utilización del municipio como pivote para las AIOCs; ello, sin devaluar el combate previsible desde los Gobiernos Departamentales hacia el Gobierno Nacional por el cumplimiento de los Estatutos Departamentales aprobados vía referéndum, máxime, en un escenario actualmente politizado que tensionará aún más las relaciones políticas de las partes.

El Municipio podría ser el escenario donde la sobre-posición de roles y la congestión estatal en la gestión del territorio, se tornará caótica e impredecible para cinco niveles de gobierno que podrán ejercer (disputar) su gobierno sobre un mismo territorio. Por ello la autonomía municipal en términos relativos fue el régimen menos beneficiado y más vapuleado con la nueva organización y estructura del Estado planteada en la CPE.

Por otra parte, la Autonomía Regional si bien existe constitucionalmente, no es conceptualmente una forma de autonomía. Su viabilidad está en duda, por la alta congestión territorial, limitadas competencias administrativas y políticas, pero también por la ausencia de bases fiscales para su desarrollo.

Así, la pregunta central para esta mega estructura estatal y de alta tecnología organizacional en el Régimen de Autonomías es: ¿Cómo lograr que la autonomía evite la fractura y por el contrario aporte al manejo y articulación de las diferentes esferas de gestión territorial y se coordine la planificación e inversiones intermunicipales, interdepartamentales o interregionales?

En la medida en que el Estado Plurinacional avanza hacia mayores niveles de descentralización y autonomía, la tendencia dominante podría ser la duplicación y sobre-posición en la gestión del territorio. De esta forma, el Estado con múltiples niveles de gobierno requerirá de espacios “intergubernamentales de coordinación del proceso de descentralización y autonomía” que permita la negociación y no la imposición, que busque los consensos y no las decisiones verticales del centro; que de alguna forma ejerza un contrapeso de lo sub-nacional al monopolio administrativo y político del gobierno central e implementación de las políticas públicas descentralizadas.

De igual forma, la complejidad y alta tecnología del modelo Multi-Autonómico Constitucional demanda la conformación de una institución académica, científica y pluralista, que estudie la autonomía, con una directiva que incorpore a los actores estratégicos de la autonomía, para la implementación, monitoreo y evaluación del nuevo régimen autonómico.

Otro elemento importante, supone que la reforma política descentralizadora y autonómica implica obligatoriamente un ejercicio en dos sentidos diferentes: por un lado el achicamiento del Estado central, pero a través de un proceso de fortalecimiento y cualificación en sus funciones de alta especificidad en materia de políticas y programas en escenarios autonómicos. Sin embargo, los niveles sub-nacionales, con cuatro tipos de autonomía, deberán crecer y consolidarse en el caso de los gobiernos departamentales y municipales, a diferencia de un proceso de arranque y organización que deberán emprender tanto las AIOCs como las Autonomías Regionales.

El Estado Central debería especializarse en sus competencias privativas y generar capacidades de gestión de políticas y legislación en relación a sus competencias exclusivas y compartidas. La

idea es contar con un Estado central especializado, con capacidad de monitoreo y seguimiento, pero abandonando la gestión del territorio que es donde menos fortalezas históricamente ha demostrado.

La resistencia a la autonomía y a una mayor descentralización no es una característica y responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Nacionales, pero si la forma más o menos conflictiva (traumática) de su proceso y desenlace. El derrotero de la descentralización municipal de 1994, con la actual irrupción del poder regional y el indígena originario campesino, puede ser ahora la plataforma para negociar y (re)conciliar intereses en un momento crítico de recomposición profunda de la organización del Estado Plurinacional, el sistema político y la democracia boliviana.

V. BIBLIOGRAFIA

Albo, Xavier y Romero, Carlos, (2009): Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, GTZ-Padep.

Ameller, Vladimir, (1998): Los Gobiernos Municipales de “Escasa” Población: Consideraciones Económicas para un Tratamiento Diferenciado, UEFM-VPEPP.

Ameller, Vladimir, (2002): Diálogo para la Descentralización: Provocaciones, avances y desafíos COSUDE, Plural Editores.

Barbery, Roberto, (2009): Nueva Constitución Política del Estado: temas controversiales y análisis de la “Estructura y organización territorial del Estado”, Documento de Trabajo no publicado, GTZ-Padep.

Colque, Gonzalo, (2009): Autonomías Indígenas en Tierras Altas, Breve Mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, Fundación Tierra.

De Rivero, Osvaldo, (2001): El Mito del Desarrollo: Los países inviables del siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, Lima-Perú.

FAM, Autonomía Municipal Plena: Propuesta de la Federación de Municipalidades de Bolivia a la Asamblea Constituyente (2007). Sucre-Bolivia.

Frank, Jonas. Competencias, (2001): ¿Qué descentralizar?: Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, CONAM-GTZ, Ecuador.

Fujita, M., Krugman, P., (2000): Venables A. Economía Espacial: Las ciudades, las regiones y el comercio internacional. Editorial Ariel. España.

Fukuyama, Francis, (2000): La Construcción del Estado: Hacia un nuevo orden del siglo XXI, Ediciones B S.A.

Krugman, Paul, (1997): *La Organización Espontanea de la Economía*, Edit. A.Bosch. Barcelona.

Molina, Carlos Hugo, (2008): *Análisis de la nueva Constitución Política del Estado: Autonomías y Estatutos FAM*, Documento de trabajo no publicado.

PNUD, LAC-SURE, (2009): *Herramientas para el Diagnóstico de la capacidad de gestión de los gobiernos locales*, Documento de trabajo no publicado, Panamá.

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007): *Informe de Desarrollo Humano, El Estado del Estado*, Bolivia.

Reyes C., Sergio, (2009): *Consolidando la Autonomía Municipal*, En www.FORODAC.org.bo, Tarija-Bolivia.

Oates, Wallace, (1972): *E. Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Omahe, Kenichi, (2005): *El Próximo Escenario Global*, Grupo Editorial Norma, Colombia.

CAPÍTULO XIII

*La Autonomía Indígena
Originaria Campesina en la
Constitución Política del Estado*

Franz Xavier Barrios Suvelza

La Autonomía Indígena Originaria Campesina en la Constitución Política del Estado

Franz Xavier Barrios Suvelza¹

Resumen²

La incorporación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) en la nueva Constitución (NCPE) es un avance frente a la histórica invisibilización de los colectivos indígenas en la estructura formal de autoridad del Estado boliviano. En el presente ensayo se postula que la AIOC es un sistema de triple vía, bi-lógico, puntual y opcional. El arte está en explotar la geometría variable de este modelo. Su raíz conceptual es el principio de “libre determinación” de “naciones y pueblos indígenas originarios” (NyPIOC) y, por tanto, no gira en torno al concepto occidental de la potestad positivista de legislación aunque tiene la versatilidad de asumirlo en una de sus variantes. No toda AIOC tiene pues que legislar ni arrastra el término „autonomía“ en el lenguaje de la NCPE, necesariamente, la potestad de legislación. Más aún: la autonomía no sólo es aplicable a instancias territoriales propiamente dichas (departamentos y municipios), sino también a unidades espaciales de gestión estatal como el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) y la región Indígena Originaria Campesina (IOC). Al ser unidades espaciales, tanto TIOC como región, no anulan la malla territorial republicana subyacente con lo cual más bien coexisten. Sólo cuando la AIOC busca una realización por vía municipal se produce potencialmente un problema limítrofe aunque, aquí, con el rédito de que, por esta vía, las NyPIOC sí gozarían de la potestad de legislación. Quedarse como unidad espacial, sin embargo, implica una opción potente de gestión estatal pues puede realizarse usando un régimen de desconcentración estructural dentro de bordes “territoriales”, flexibles. El ensayo se cierra proponiendo una clasificación de las materias competenciales de la AIOC en tres categorías, con aquella de las materias de connotación indígena como el núcleo de cualquier catálogo de AIOC, al mismo tiempo que se propone interpretar las llaves de asignación para este catálogo sin el rigor que se aplica para la asignación competencial a departamentos y municipios en atención a la peculiaridad indígena.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia, Organización Territorial, Autonomía Indígena Originario Campesina, Autonomías.

I. INTRODUCCIÓN

La parte tercera de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) desarrolla el nuevo ordenamiento territorial boliviano incorporando, por primera vez, un sistema de disposiciones para la realización de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC).

¹ Economista. Obtuvo su doctorado (Ph.D.-Ing) de la Universidad Técnica de Berlín en Alemania. Investigador, especialista en temas de reforma del estado y descentralización, además de diseño constitucional comparado.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Es fruto de un proceso intenso de negociaciones políticas y de aprendizajes técnicos que moderaron la versión original aprobada por la Asamblea Constituyente en noviembre de 2007. Si la tarea de una superación del unitarismo histórico de la república era de por sí un paso complejo, la integración de la realidad indígena al sistema territorial del estado boliviano, complejizaría aún más la transformación constitucional boliviana. La manera en la cual se debe dar cuenta de la dimensión indígena en el proceso de cambio condensa buena parte de las divisiones actuales en el país. Por ello es importante desmenuzar las implicaciones y perspectivas, los riesgos y avances que la AIOC representa para el país.

En el presente ensayo haré una revisión de la AIOC así como ella se traduce entre los Art. N° 269 a 305 de la NCPE. No abordaré los problemas y alcances de las otras formas de autonomía ni tampoco discutiré las virtudes o defectos que contiene la transversalización general de la cuestión indígena en la NCPE.

El ensayo está organizado en cuatro bloques. En el primero se hace una revisión de algunos antecedentes conceptuales básicos. En el segundo bloque se discute la cuestión de las vías y de las lógicas de AIOC implícitas en la NCPE. En el tercer bloque se aborda el tema del sistema competencial cerrándose el ensayo con un apartado de conclusiones.

A. Advertencia metodológica

El análisis que realizo de la temática desemboca en una interpretación que no pasa de ser una más entre varias posibles. Procuró que tal interpretación, naturalmente cargada de elementos polémicos y no libres del efecto de preconcepciones en el observador, surja como un resultado destilado de una cascada ordenada de premisas e hipótesis de trabajo. Es de conocimiento general que el texto constitucional final que fue sometido a referéndum, a inicios de 2009, implica un rico proceso de idas y contramarchas conceptuales. Contiene tanto propuestas progresistas como puntos de dudosa viabilidad y enfoque. Extrayendo un balance de lo obrado, estoy convencido que, incluso constatando los problemas de diseño de la AIOC en la NCPE, uno de los elementos progresistas del nuevo texto es haber finalmente removido la centenaria invisibilización indígena dentro del régimen territorial del Estado.

Consecuentemente, los párrafos normativos dedicados a la AIOC en la NCPE exponen a mi juicio un conjunto mínimo y suficiente -aunque siempre mejorable- para arrancar con este aspecto del cambio social.

No me cabe duda, adicionalmente, que lo que las dos crestas de negociación post Asamblea constituyente (fines de 2007 y fines de 2008) lograron, fue positivo y enderezó en mucho el resultado que entregara la Asamblea. En efecto, más allá de haber implicado un esfuerzo social de participación sin precedentes, ella no sólo no logró el pacto, sino que entregó un producto afectado por varias imprecisiones y maximalismos. Como la NCPE nace de complejas situaciones de negociación e inseguridad técnica en medio de permanentes confrontaciones violentas en la sociedad, es natural que contenga ideas inacabadas, sistemas nuevos con resabios de lo viejo, términos antiguos no concordados con nuevas técnicas de diseño estatal, etc. Por lo tanto, los hallazgos que arroja mi lectura de la propuesta constitucional de AIOC son el resultado de la re-construcción teórica de una consistencia que, en muchos casos, no estaba en la intención de los redactores del texto constitucional.

Esta es una limitación que debe tomarse en cuenta. A pesar de ello, procuro exprimir hasta donde es posible el sentido común, las técnicas universales de diseño constitucional, la lógica naciente entre los mismos artículos de la NCPE y su mismo espíritu, a fin de hallar siquiera una alternativa de interpretación de los hechos con cierta consistencia.

II. LOS ASPECTOS DE PARTIDA

Los dos factores alrededor de los cuales debe partir la comprensión del modelo de autonomía indígena en la NCPE son “Nación y pueblo indígena originario campesino” (NyPIOC), por un lado, y el principio de “libre determinación”³ de éstos, por el otro. Según la NCPE, la AIOC consiste en “el autogobierno como ejercicio de la libre determinación”. Es, a mi entender, un punto importante constatar que el constituyente elude mencionar en esta frase definitoria uno de los parámetros más clásicos del léxico constitucional occidental como es el de “legislación” y prefiere partir del concepto de “libre determinación”. En este sentido, cabe destacar que los términos empleados por la NCPE coinciden con categorías presentes de la Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este es el caso la categoría de la “libre determinación”⁴. Ésta categoría es la raíz de la AIOC, mientras que términos como “autonomía” o “autogobierno” aparecen como meras derivaciones de ella.

³ Art. N° 289 NCPE.

⁴ Art. N° 3 de la Declaración. Es interesante observar que en Art. N° 235 de la Constitución sudafricana se emplea el término “auto determinación” en un contexto comparable.

La categoría de “libre determinación” ya se introduce en el Art. N° 2 de la NCPE y, como sucede en el léxico de la Declaración de las NNUU, se avisa que, en términos de sistema político, se la ejercerá mediante el derecho a la “autonomía” y “autogobierno” (aunque para la Declaración ambos términos parecen ser sinónimos). Hay que subrayar que, en la Declaración⁵, el término de “libre determinación”, está inmediatamente acompañado de un fundamental proveído: se defiende una idea de “libre determinación” que presupone la existencia de la soberanía del Estado en cuestión y que, por tanto, por mucho que para algunos analistas suene a “desmembramiento nacional”, el término de “libre determinación” no comporta semejante alcance.

La AIOC consiste, así, en el autogobierno como expresión de la libre determinación de los Ny-PIOC. Llegados aquí cabe colocar un reparo: la AIOC no existe como tal, es sólo potencial. Para que ella realmente se instale, la NCPE exige dos requisitos: el primero se refiere al criterio de territorialidad ancestral siempre que ésta se traduzca en asentamientos actuales y en segundo lugar, plantea que se debe producir un pronunciamiento voluntario para su conformación según el marco legal vigente. Las consecuencias derivadas de estas disposiciones son las siguientes. Por un lado, tiene que ver con la imposibilidad de armar AIOC allá donde un colectivo se declare indígena pero ya no viva en el lugar de origen. Esta restricción afecta a las grandes poblaciones de autoidentificación indígena dentro de las grandes urbes desligadas de sus lugares de origen pero también es una señal en relación a los grupos de emigrantes aymaras o quechuas en el oriente boliviano.

Por otro lado, con la exigencia de un pronunciamiento previo, se afirma que la concretización de la AICO no puede ser simple efecto de un registro estadístico de porcentajes poblaciones adscribibles a una autoidentificación, sino resultado de un proceso de expresión ciudadana mediante consulta en el marco legal.

Me atrevo a ir más allá: no correspondería alentar desde el Estado una transformación de forma coercitiva de unidades territoriales en indígenas sólo por el hecho de un dato estadístico que arroja grandes alícuotas de autoidentificados indígenas.

Por lo demás, un municipio puede tener 99% de personas autoidentificadas como indígenas pero no por ello el municipio es una autonomía indígena amén de que sea probable que, con otro formulario estadístico, el resultado sea que ese mismo 99% se considere simultáneamente

⁵ Art. N° 46 de la Declaración.

como “mestizo” debido a la posibilidad de una doble o múltiple forma de identificación⁶. Es incluso imaginable que un municipio que, bajo un registro estadístico, sea mayoritariamente indígena, no consume la consulta o lo haga pero el voto por una conversión no gane en la consulta y la unidad se quede como municipio regular.

No sólo la consulta debe hacerse conforme a la Constitución, sino que el mismo ejercicio del autogobierno indígena sujeto a la propia normativa indígena debe ser “armónico”⁷ con la Constitución y la ley. En términos prácticos, esto significa que la dinámica de gestión indígena tiene que armonizarse con las exigencias, por ejemplo, de contabilidad pública o con otros mecanismos semejantes que, en la forma de leyes, se promulgaran en el país. Esta es una necesidad si se acepta que, a diferencia de quienes creen que todo rincón de la vida estatal debe afectarse con dimensiones culturalistas, una cantidad notable de disposiciones técnicas del Estado es universal y no puede ser „indigenizada“ ni „interculturalizada“, salvo forzamiento irrazonable de las cosas o salvo una visión de indigenismo fundamentalista.

III. LA CUESTIÓN DE LAS VÍAS DE AIOC

Un rasgo llamativo del modelo adoptado por la NCPE es que la AIOC se puede consumir por diferentes vías alternativas más o menos claras. Dada la misma complejidad del fenómeno indígena en Bolivia no parece haber sido posible otro esquema que uno que sea flexible y variable.

A. La primera vía: el TIOC

La primera vía es aquella que se produce por conformación del „Territorio Indígena Originario Campesino“ (TIOC). Para comprender esta primera vía tenemos que hacer varias operaciones analíticas previas. En un primer paquete me referiré al capítulo noveno („Tierra y Territorio“) del segundo título („Recursos naturales“) de la Cuarta parte de la NCPE; luego revisaré los antecedentes históricos de esta figura que nos remite al fenómeno „Tierra Comunitaria de Origen“ (TCO); para terminar con la disposición transitoria séptima de la NCPE. En un segundo paquete, revisaré los detalles de la vía TIOC como tal.

⁶ Sobre la polémica en torno al 62% de indígenas, ver la serie de artículos en el Semanario Pulso alrededor del artículo de Albó, X (2004) „Cuoteo étnico si o no?“ en PULSO, 276.

⁷ Art. N° 290/II.

A.1. Tierra, Territorio, Hábitat

Durante muchos años, los pueblos indígenas luego de la gran marcha indígena en Bolivia de 1990 y bajo el respaldo del Convenio 169 de la OIT, privilegiaron como mecanismo de reivindicación la pelea por una garantía del derecho colectivo sobre la tierra. Si bien en el caso indígena tal reivindicación propietaria y de carácter económico no puede desprenderse de sus efectos de construcción social más generales y de reproducción identitaria indígena, lo cierto es que la vía de la propiedad colectiva es básicamente un tema del régimen económico. De hecho, en la NCPE, el tema de la TIOC es un componente de su Cuarta Parte dedicada a la „Estructura y Organización Económica del Estado”⁸.

Para encontrar una pista explicativa del porqué del TIOC en el régimen económico de la NCPE hay que recordar que, durante todos estos años, se empleó simultáneamente los términos „tierra” y „territorio”. Esto siempre conllevó el riesgo de una confusión entre lo propietario y lo político-administrativo o territorial estrictamente entendido. Es obvio que los movimientos indígenas vieran frecuentemente, en el reclamo propietario, una manera de solventar, además, su reclamo histórico por la territorialidad ancestral. Pero la misma lógica propietaria es sólo remotamente coincidente con la malla territorial de un país e, incluso, en el mismo proceso prehispánico, sería difícil suponer que no hubiera habido una distinción entre propiedad y trazo político-administrativo. Es decir, la necesidad de distinción entre la tierra y el territorio estrictamente entendido no tiene que ver con un tema moderno o republicano pues es un asunto que tuvo validez antes de la llegada de los españoles.

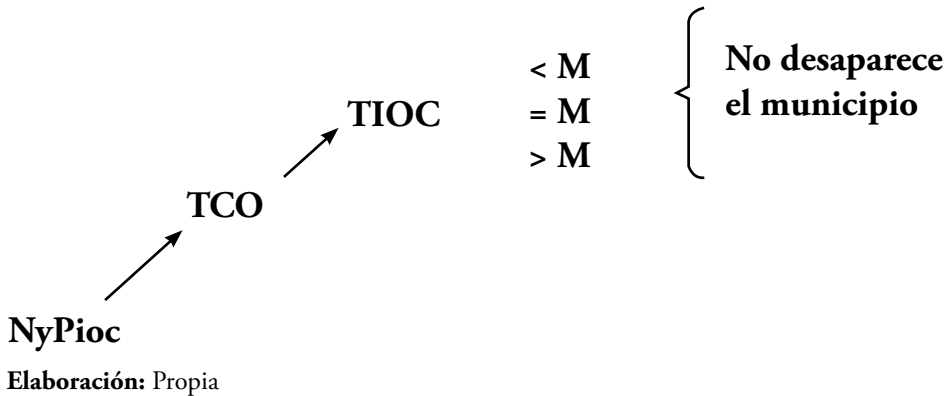
La confusión entre tierra y territorio fue alentada por el mismo tenor del Convenio 169 de la OIT ya que en el Art. N° 13/2 del mismo se establece que el término „tierra” incluirá el concepto de „territorios” que cubriría „la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan...”. Del mismo modo, el léxico de la Declaración de las NNUU vuelve a emplear los términos tierra y territorio y su lectura vuelve a ratificar que „territorio” tiene la connotación de „hábitat” y al mismo tiempo, de expresión propietaria.⁹

⁸ Art. N° 402 y 403 de la NCPE.

⁹ Ver por ej. el Art. N° 26 donde „territorio” acaba conectado a la noción de „propiedad tradicional”. En el Art. N° 28 se habla de indemnización por afectación de territorio lo cual devela la connotación propietaria antes que político-administrativa del término territorio.

Gráfico N° 1

Primera vía de concretización de AIOC: TIOC



Por lo tanto, si bien en el lenguaje del Convenio 169 no se esfuma la dimensión de tierra como noción de propiedad, se la vuelve concepto genérico de lo „territorial“. Lo territorial, a su vez, no es estrictamente asumido en el léxico del Convenio en el sentido de una unidad político-administrativa como tal, sino de un „hábitat“. Las dos dimensiones en juego hasta aquí son, pues, la de propiedad („tierra“) y la de hábitat (simbólicamente llamado „territorio“).

Esta dualidad se repite en la NCPE en el Art. N° 403 donde se habla de la „integralidad del TIOC“ dando a entender que esta categoría no se reduciría a la noción propietaria -incluyendo el aprovechamiento „exclusivo“ de los recursos naturales-, sino que abarcará „áreas de reproducción...social...espiritual“. Más aún: el Art. N° 403 de la NCPE rescata una insinuación que vino de la reforma de 1994 y también se hallaba insinuada en el Convenio. Resulta que se introduce allí una tercera dimensión al mencionar aspectos político-institucionales con lo cual, junto a las dimensiones propietarias (tierra) y espaciales (hábitat) ya advertidas, confluye ahora realmente un contenido político-administrativo aunque, insisto, no por ello, territorial en sentido estricto.

La dimensión propietaria ya aparece en la NCPE en el Art. N° 30/6 cuando se habla de „titulación...de territorios“ pero también se introduce allí la dimensión espacial cuando en el Art. N° 30/17 se habla de „gestión territorial indígena autónoma“. Viendo este conjunto de disposiciones, se concluye que el TIOC se concibe como una categoría dirigida a la protección a la identidad indígena cuyo éxito (propietario, espacial y político) podrá lograrse sin que por ello se deba irritar la malla territorial convencional del Estado respectivo. En otros términos,

el aspecto político que aparece junto a la noción de hábitat y de lo propietario, no se concibe como disputa directa, automática y agresiva a la estructura de división territorial político-administrativa del Estado previamente existente.

Según, esta interpretación, lo que los pueblos indígenas pretenden con la figura TIOC es conquistar nodos espaciales en los cuales ellos se reproducen ancestralmente, en los cuales cae una parte importante de su propiedad sobre la tierra y dentro de los cuales esté permitido que se autogobiernen. Mi evaluación es que, con todos los méritos que este camino ha significado para el movimiento indígena -y que no debe descartarse en el futuro pues la misma NCPE lo recupera- irónicamente, implicaba un reforzamiento de estructuras duales dentro de la república, o sea, de separar al indígena del Estado. La virtud de la NCPE es que ahora la vía TIOC es una opción más entre varias al lado de una que es realmente territorial (la vía municipal como veremos). Así, lo que fue una suerte de solución „al margen“ del Estado es bajo las nuevas condiciones una pieza más entre varias de un nuevo sistema de poder indígena subnacional complejo. La TIOC se devela como válvula de consagración de demanda indígena por la libre determinación si es que otras vías fallaran.

La vía TIOC es el sucesor directo de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) -sobre las que volveré en seguida- y habrá que recordar que la TCO, no estuvo pensada en la perspectiva más estructural del debate autonómico boliviano en los cánones que lo impuso el movimiento autonomista departamental o en la lógica del movimiento municipalista de 1994. Estos dos últimos procesos pertenecen a los debates referidos al aparato estatal y su división territorial propiamente dicha, no tuvieron que ver ni con convertir a los departamentos o municipios en propiedades colectivas o en hábitats de control ecológico. La TIOC debe verse pues como el eco de la lucha pasada (en forma de TCO) frente a la creciente desigualdad de acceso a la tierra en el Oriente y a los crecientes problemas de explotación transnacional en los espacios indígenas.

En esa perspectiva, fue coherente que la TCO no se entretuviera con el debate autonómico clásico. Por sus raíces y requisitos, sin embargo, su sucesor, el TIOC, aisladamente tomado, es igual de débil y limitado que la TCO como para volverse una contrapropuesta estratégica al tema del debate autonómico. Esto parece explicar por qué el movimiento indígena y sus ideólogos no podían quedarse sólo con la vía TIOC. Por otro lado, esto tampoco justifica que la vía TIOC se anule pues no deja de tener sentido como vía alternativa de AIOC. Antes de resumir las consecuencias del TIOC en el sistema de autonomías boliviano, paso a revisar en un par de aspectos de la figura de las TCO que acabo de introducir.

A.2. Las Tierras Comunitarias de Origen

Como efecto de los movimientos indígenas de inicios de los 90 y en el marco de la reforma constitucional de 1994, la Ley INRA explica, del mismo modo que lo habíamos visto en el Convenio 169, que bajo el término “tierra” se implicará el concepto de “territorio”¹⁰. Las TCO consecuentemente se titulan y descansan su fuerza legal en el contexto de lo propietario pues es propiedad colectiva lo que se les otorga a los pueblos indígenas. Es importante reconocer aquí la significación doble entre propiedad (“tierra”) y espacio indígena (simbólicamente llamado „territorio“). Cuando esta norma habla de „hábitat“ y abarca la reproducción cultural, prevalece el aspecto espacial indígena si bien éste, en realidad, no es algo estrictamente territorial. Al mismo tiempo, se combina este aspecto con la dimensión propietaria.

Por ello es que la Ley INRA luego de destacar que la TCO es “espacio geográfico que constituye el hábitat de pueblos y comunidades indígenas”, añade inmediatamente que son, por ejemplo, “inembargables”¹¹.

Como sucedió en la NCPE con el TIOC, es en el „régimen agrario y campesino“ de la vieja CPE donde se introdujo, como resultado de las reformas constitucionales de 1994¹², la figura de la TCO, por tanto, en un contexto de propiedad aunque no desconectado de aspectos de reproducción identitaria de los pueblos indígenas. Cuando la Ley INRA combina la dimensión propietaria con la espacial (usando para lo espacial el término de „territorial“) es consecuente con el espíritu constitucional de entonces. Y, como lo hemos advertido al analizar la cadena propiedad/espacio/institucionalidad, la vieja Constitución ya añadía un párrafo donde se reconoce a las „autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas“ más allá de que las redujera a funciones para la resolución de conflictos¹³. Como quiera que fuera, se vuelve al esquema que he descrito precedentemente pues si bien se incorporaba espacio y cierta institucionalidad política, no se lo hizo pretendiendo revolver el andamiaje político administrativo republicano preexistente, sino impugnando la injusta distribución de la tierra, la explotación inconsulta de RRNN naturales en espacios indígenas y anhelando la recuperación de la ancestralidad institucional indígena.

¹⁰ Art. N° 3/III de la Ley INRA.

¹¹ Art. N° 41/I/5. Llamativamente, la TCO no era la única forma de propiedad colectiva prevista pues aquí el sujeto era el „pueblo indígenas o comunidades indígenas“ a diferencia de las „propiedades comunarias“ pensadas para las „comunidades campesinas y ex haciendas“.

¹² Art. N° 171/I de la vieja CPE.

¹³ Art. N° 171/III de la vieja CPE.

A.3. Conversión de Tierras Comunitarias de Origen en TIOC

Esta revisión de los antecedentes del TCO y la evolución conceptual alrededor del par „tierra y territorio“ son indispensables para comprender el sentido que tiene la vía TIOC de AIOC prevista en la NCPE. Antes de profundizar sobre la situación del TIOC como subsistema de la AIOC, debo mencionar la disposición transitoria séptima de la NCPE que establece la vinculación cristalina entre TCO y TIOC. Esta disposición es importante pues afirma que los TIOC tendrán como base los límites de las TCO. La disposición es general, vale decir, no se dice que algunos TIOC se descolgarán de las TCO, sino que no hay TIOC que no provenga de TCO. Esta decisión parece congruente con la revisión hecha de los antecedentes pues, desde 1994, el fenómeno TCO acabó generando un conjunto de hechos jurídicos que no podían quedar suspendidos en el aire.

Lo que pasó fue que el advenimiento del movimiento autonomista descolocó al actual gobierno y sus constituyentes lo cual se refleja en que mantuvieron el tema TIOC en el régimen económico pero se vieron impedidos a tender puentes conceptuales con el capítulo de autonomías territoriales propiamente dicho. Como la idea de TCO de alguna manera refería a „territorio“, la vinculación parecía lógica aunque en realidad no lo fuera tanto. Lo importante es respetar el sentido del TIOC que no es sino el rescate de la experiencia TCO que fue, a su vez, una síntesis de propiedad, espacio y cierta institucionalidad sin impugnación de la malla territorial estatal regular. Para fines de nomenclatura, la NCPE dispone que en un año luego de posesionada la primera asamblea legislativa plurinacional, el término „TCO“ desaparecerá nominalmente y será sustituida por la de TIOC. Pero este cambio de trámite nominal es un tema distinto de la conformación de la TIOC como instancia con autonomía. Para ello debemos pasar al siguiente punto.

A.4. El TIOC como subsistema de la AIOC

A mi entender, es necesario rescatar el aspecto de propiedad en el TIOC aunque no se produjera su conformación como autonomía. Esta puede no ser una situación ideal en la perspectiva terminológica pues hubiera sido más claro mantener el término de TCO para denotar lo estrictamente propietario y usar el término de TIOC para significar uno de los subsistemas de autonomía indígena. Sin embargo, la disposición transitoria séptima de la NCPE opta por la vía de eliminar de la nomenclatura jurídica el término de TCO. El cambio con la NCPE es que aquella dimensión espacial que siempre estuvo presente en el viejo concepto de TCO -aunque

lo hizo bajo el término de “territorio” - ahora recibe un conjunto de nuevos parámetros constitucionales que la pueden volver autónoma vinculándola en esa medida al régimen territorial de la Parte tercera de la NCPE.

En este contexto podría uno pensar que hubiera sido mejor que el TIOC ya no aparezca en el régimen económico de la NCPE. No obstante, hemos visto que es inherente al TIOC el ser una combinación sui generis de propiedad agraria, espacio de gestión de recursos e institucionalidad originaria. Lo que se puede interpretar es que, desde un punto de sistemática constitucional, el nudo conceptual normativo sobre el TIOC habrá que buscarlo en realidad en el Art. N° 402 perteneciente al régimen económico de la NCPE, mientras que lo dispuesto en el régimen territorial en relación al TIOC, tendrá que ser interpretado como un gancho que este nudo establece, por primera vez, con el sistema de autonomías territoriales propiamente dicho.

No hay que perder de vista que la AIOC no se reduce en el TIOC y lo que la NCPE hace es más bien jalar parte de la categoría TIOC (o vieja TCO) en lo que corresponde (no en lo propietario por ejemplo) al capítulo territorial de la NCPE para colocarlo junto a otras vías de AIOC.

A.5. El TIOC no es parte de la malla territorial regular del Estado

Sobre la base de las consideraciones anteriores sintetizo ahora una hipótesis que sé que no generará entusiasmos pero que además de ser congruente con los antecedentes históricos y legales observados, me parece la mejor solución para armonizar lo indígena con lo republicano en términos territoriales. La revisión del desarrollo nominal del término “territorio” en los documentos del Convenio 169 y de la Declaración de las NNUU, nos mostraron que bajo “territorio” se entiende en realidad un hábitat y no una estructura político administrativa territorial en sentido estricto sin desconocer que los pueblos indígenas lo hayan anhelado. De ahí que sorprenda que la NCPE, nada menos que en el primer artículo del régimen territorial, determine como una cadena subnacional republicana „territorial“ tanto a unidades territoriales en sentido estricto (departamento, provincia y municipio) como a una espacial que es el TIOC¹⁴.

Como la NCPE le llama a todo esto “organización territorial” parece inferirse que el término “territorial” abarca tanto lo territorial en sentido estricto (división político-administrativa del

¹⁴ Art. N° 269/I de la NCPE.

Estado) como lo „territorial“ en sentido de espacio de gestión indígena (hábitat de reproducción institucional indígena que fue lo que Convenio y Declaración proponen). Esta situación me inclina a proponer que el uso del término „territorial“ en el Art. N° 269/I es laxo. Ahora bien, el que el TIOC no sea parte del concepto territorial en sentido estricto no significa que no sea una vía posible de autonomía. De hecho, es una de las vías posibles de AIOC entre otras. El punto es que el concepto de autonomía se aplica al espacio de gestión indígena y no a un territorio formal.

Lo que nos lleva a una conclusión decisiva de exégesis constitucional: el término mismo de „autonomía“ de la NCPE no sólo que se haya desprendido de la potestad de legislación (ya que, por ejemplo, la región es autónoma pero no legisla), sino que tampoco se realiza sólo por vía territorial (lo puede hacer por vía espacial como en el caso TIOC o región). Sin esta precisión fundamental no se puede entender la consistencia mínima de la NCPE.

Si todo esto es correcto, resulta que la enumeración que se hace en el el Art. N° 269/I de la „organización territorial“ (departamento, provincia, etc) nos muestra un hecho adicional y es que el TIOC no puede ser municipio al mismo tiempo. O es lo uno, o es lo otro. Si la NyPIOC, habiendo sido TCO y ahora TIOC decidieran ir por la vía municipal, abandona inevitablemente la vía TIOC aunque no por ello deba eliminarse la dimensión propietaria como tal que estuvo desde 1994 expresada en la figura TCO. La otra cara de la medalla es que si la NyPIOC insiste y es exitosa en la conformación de un TIOC, esto no puede hacerse por eliminación del municipio subyacente y deberá configurarse un esquema de coexistencia de ambos subsistemas cuyo engranaje más delicado será el de la imputación competencial que veremos luego. Por lo pronto retengamos el siguiente hallazgo central: el TIOC, sin perjuicio de su dimensión propietaria, es una vía espacial de expresión de AIOC, descolgada del TCO, cuya existencia, no por implicar un aparato de gestión administrativa, supone la eliminación de las unidades político administrativas republicanas previas con las cuales coincide.

A.6. Conformación del TIOC

El TIOC como noción de propiedad alarga su existencia como fruto de la homologación jurídica de las viejas TCO. Sin embargo, como parte del sistema de autonomías es, como ya anticipé, sólo potencial. La noción de ancestralidad territorial no se agota, por cierto, en la figura TIOC pues dicha ancestralidad puede realizarse mediante otras vías y subyace, en general,

a la AIOC. Para el caso del TIOC el único requisito exigible es que una vez „consolidados“ se produzca una consulta según procedimientos propios¹⁵ aunque, como manda el Art. N° 290/I y el Art. N° 294/I en general, la consulta debe hacerse conforme a Constitución y Ley. Como aclara el Art. N° 403, el TIOC puede estar conformado por “comunidades” y abarcar “áreas” de aprovechamiento económico o de reproducción social identitaria.

En otros términos, el TIOC -y esto es natural por su calidad propietaria y espacial aunque no estrictamente territorial- no se forja desde municipios (como la región o la mancomunidad), sino que se traza sin tomarlos en cuenta siguiendo simplemente las caprichosas líneas que circundan las áreas de reproducción ancestral indígena que, por definición, bien pueden atravesar límites municipales, departamentales o incluso nacionales.

Es por ello que cuando la NCPE habla de los casos donde las AIOC afecten límites (Art. N° 293/II), se está refiriendo a aquellas vías de AIOC que, por definición, sí impugnan o tengan que ver con límites municipales o de otro tipo. Esto no vale en términos directos y estrictos para el TIOC y no lo hace por su carácter espacial-propietario de trazo peculiar que es sólo casualmente coincidente con una delimitación jurisdiccional.

Como se propone en la Gráfico N° 1, el TIOC puede ubicarse dentro de un municipio, atravesar varios municipios o incluso coincidir con uno. Si el colectivo indígena decidiera insistir por la vía TIOC sabiendo que los bordes de éste coinciden plenamente con los límites de un municipio, se produce un caso en el cual al mismo tiempo que el municipio, funciona en el mismo espacio, un TIOC. La posibilidad de que esto no genere un corto circuito se resuelve en la técnica de asignación competencial y el régimen de territorialización que se aplicaría (vale decir, con la forma de desconcentración que se adoptará). Si en este mismo supuesto, el colectivo indígena decide ir por la vía de convertir el municipio en uno de tipo indígena, entonces desaparece el TIOC aunque, una vez más, ello no implica que desaparezca automáticamente el aspecto propietario de la TIOC.

Lo que no puede haber es un entremezclamiento de vías en el sentido de que el TIOC sigue como TIOC en la forma de municipio indígena. Desde el momento en que se forja un municipio indígena, no tiene sentido mantener al mismo tiempo un espacio indígena simultáneo.

¹⁵ Art. N° 293/I de la NCPE.

Ahora bien, si el trámite por la vía municipal resultara difícil, el colectivo indígena tiene latente la opción TIOC para no renunciar a gestionar sus intereses en ese espacio coincidente con los límites de un municipio sin tener que fulminarlo. Me parece que esa es la versatilidad positiva de la NCPE. De esta forma no hay que romperse la cabeza pensando cómo hacer para que el TIOC exista si los municipios no se podrían alterar.

En realidad, los municipios seguirían existiendo porque el TIOC es un espacio y no un territorio, más allá de las coordinaciones que, competencialmente, habría que resolver. Que con el tiempo la fuerza de un TIOC acabe invalidando la justificación de un municipio es otro tema. Pero en ese caso, se buscará transformar un municipio en municipio indígena y si el resultado es exitoso habrá desaparecido el TIOC.

B. ¿Hay una vía Distrito IOC?

En este punto tenemos una falla de diseño constitucional, entre otras cosas, debido a que los constituyentes oficialistas concentraron energías en enfrentar la figura departamental, enfatizaron el TIOC y lanzaron la región descuidando otras figuras que las consideraron obsoletas y expresión de lo colonial, como la provincia o el cantón. En el Art. N° 269 por lo menos aparece la „provincia“ pero salvo lo que al respecto de ella se dice en pugna con la región, la provincia tiene una presencia esmirriada en la NCPE. El cantón no existe y sí aparece el distrito pero de forma indirecta cuando se establece el caso aquel en el que la AIOC implicara un cambio de límites distritales.¹⁶

Me parece que uno de los ajustes futuros constitucionales de mediano plazo será corregir la relación del texto tanto con la provincia como con el distrito. Éste último debería por ejemplo mencionarse, luego de la provincia y antes del TIOC, en un enmendado Art. N° 269. Pero en especial, el actual Art. N° 291 debería decir que también son „AIOC...los distritos que adoptan tal calidad...“ como vía adicional a la municipal, regional y TIOC. Es probable que el espíritu del Art. N° 293/II haya pretendido una opción de AIOC¹⁷ vía distrito lo cual sería una buena alternativa pero el actual 291 es inequívoco en hablar de sólo 3 vías: municipio, región y TIOC. Mientras eso no se corrija, tenemos que encontrarle al Art. N° 291 una salida de sentido común al tema distrital en relación a lo indígena quedando a mi juicio dos propuestas más o menos defendibles así como están dados los parámetros constitucionales.

¹⁶ Art. N° 293/II de la NCPE.

¹⁷ Esta idea es planteada por Albo y Romero, op.cit., p. 13 y 36.

Por un lado debemos saber qué se podría hacer a nivel distrital y en segundo lugar indagar cómo puede dársele sentido al tema del AIOC si su instauración afecta límites distritales. Comenzaré por el punto referido a lo que queda de lo distrital.

Pues bien, viendo la historia del distrito, el que no sea posible por el momento una AIOC por vía distrital, no precluye la opción de que los municipios organicen a su interior distritos indígenas por desconcentración aunque sin autonomía. Para calibrar esta opción de distrito indígena sin autonomía es útil ver cómo evolucionó esta figura en los años pasados.

Desde la perspectiva histórica, luego de la reforma constitucional de 1994, se trató del expediente de concretización de territorialización indígena, por excelencia. No debe olvidarse que un error de la LPP fue reducir, como principio, lo indígena a una OTB intramunicipal¹⁸ lo cual acabaría traduciendo en usar el nivel distrital para tal efecto. Ya en las disposiciones reglamentarias de la LPP se traza la vía distrital como el acceso natural para procesar lo indígena declarando el distrito municipal como instancia que, entre otros, tiene por objetivo, „mantener la unidad socio cultural de las organizaciones sociales de carácter territorial dentro de la jurisdicción del distrito”¹⁹. Incluso se previó la creación de un distrito si la unidad geográfica sociocultural abarcaba más de un municipio²⁰. En caso de que se conformara un Distrito indígena, se disponía que la designación del subcalde en las áreas rurales tomara en cuenta a las „autoridades originarias”²¹.

Frente a esto, antes de la NCPE, la figura de un „municipio indígena” no estaba prevista en las disposiciones vigentes. La idea del Art. N° 5/II de la ley 2235 de 2001 de „adecuación de territorios socioculturalmente homogéneos al régimen municipal” no me parece suficiente para deducir que se trate aquí de un mandato para adoptar municipios indígenas. En cambio, la figura del distrito indígena sí se consolidó luego de 1994.

En la Ley de Municipalidades de 1999 se establece que el distrito servirá para „apoyar la unificación de los espacios territoriales históricos en los cuales se encuentran habitando comunidades indígenas y pueblos originarios”²², mientras que en el Decreto Supremo 26142 de 2001 sobre

¹⁸ DS 23858 de 1994, Art. N° 1/II/a y Art. N° 12; DS 24447 de 1996, Art. 2/I.

¹⁹ DS 23858, Art. N° 26/4.

²⁰ DS 23858, Art. N° 27/III.

²¹ DS 23858, Art. N° 28.

²² Art. N° 165/6.

Mancomunidades se establece que el „distrito indígena“ es la „unidad territorial menor del municipio cuyo propósito es la preservación de la integridad física, étnica y social de la unidad socio-cultural de pueblos indígenas y originarios asentados en dicha área“²³. En el pasado, el distrito municipal por definición era declarado unidad „dependiente“ del gobierno municipal²⁴ lo que no significaba que los distritos estarían privados de recursos²⁵. Pues bien, me parece que este esquema puede seguir funcionando bajo los mismos parámetros aunque no sea parte de AIOC por los errores de diseño expuestos. Los distritos indígenas serían espacios de gestión intramunicipal sin autonomía y, por tanto, como en el pasado, limitados en sus alcances aunque potencialmente efectivos en la solución de ciertos problemas de provisión estatal que atiendan demandas indígenas del día a día.

Antes de dejar la vía distrital indígena sin autonomía queda aclarar el otro aspecto, a saber, cómo darle sentido, entonces, al Art. N° 293/II que habla de AIOC que afectaría límites distritales. He defendido la hipótesis de que el TIOC es una forma no territorial de concretización espacial de la AIOC. Como el TIOC no tiene un tamaño predefinido y depende muchas veces de los límites de la TCO en tanto noción propietaria, parece que el único caso de AIOC capaz de afectar una escala submunicipal sería un TIOC pequeño.

Como he propuesto que el TIOC reciba un régimen claro de gestión como unidad espacial sin implicar la desaparición de las unidades político-administrativas subyacentes (trátese del municipio o el distrito) asalta la duda de qué sentido tiene hablar de alternación de límites distritales. Mi hipótesis aquí es que si el TIOC submunicipal no sustituye al distrito, la única explicación posible para el 293/II es que dado que el TIOC tendrá que manejar competencias específicas en calidad de AIOC, esto podría implicar, sin eliminar al distrito, un ajuste del radio de provisión de bienes y servicios estatales a nivel distrital si es que el borde del TIOC no coincidiera con el límite del distrito. Esta es por supuesto una inferencia algo forzada ya que es plausible suponer que el constituyente quiso que aquí -como hubiera sido lo adecuado- se fundamente en realidad una AICO vía distrital pero una lectura fría del 291/I impide, por el momento, tal interpretación.

²³ Art. N° 3/V. Hasta finales del 2002, Arias contabilizó 158 distritos municipales indígenas distribuidos en 70 municipios. Arias, J. (2004) „Planificación participativa en distritos municipales indígenas“ en *Municipalización: diagnóstico de una década*, Plural/ILDIS, p. 427-467, p. 431.

²⁴ Ley de Municipalidades Art. N° 163.

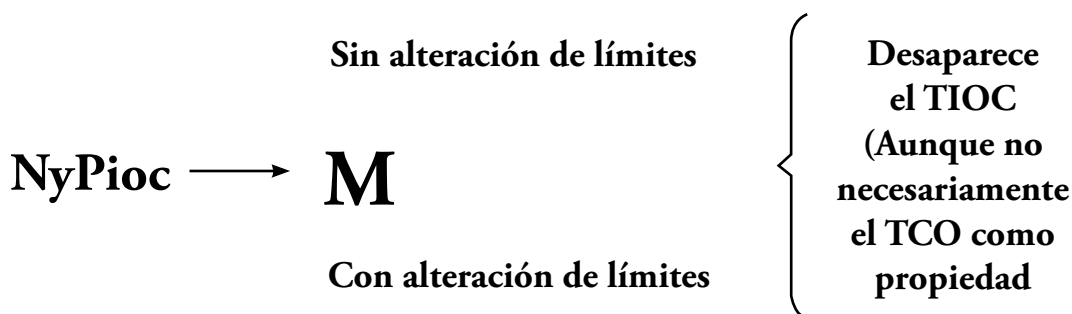
²⁵ Ley de Municipalidades Art. N° 167/III.

C. La segunda vía: el Municipio IOC.

Luego de revisar la vía TIOC y de haber descartado una vía de AIOC distrital -sin dejar de criticar que no se lo haya previsto y advirtiendo que eso no precluye distritos indígenas desconcentrados- llegamos a la segunda vía que es, sin duda, la de mayor perspectiva y sostenibilidad para las aspiraciones de las NyPAIOC. A pesar que esta parece una variante más apta para el caso de las tierras altas²⁶, su perspectiva es promisoría. Por un lado aprovecharía un escalón estatal suficientemente rodado desde la reforma municipal de 1994. En segundo lugar implicaría de entrada una clara asignación fiscal por efecto de los recursos de coparticipación tributaria municipal. En tercer lugar, dado que según la nueva estructura territorial del país el municipio posee potestad de legislación en sentido pleno del término, tan como la posee el nivel nacional y el nivel departamental, resulta que un municipio indígena, por inercia, se beneficiaría de la potestad de legislación. De tal forma que si bien puede especularse en qué medida el TIOC tendría o no potestad de legislación (pues como veremos, según el esquema de la NCPE, no toda autonomía debe legislar), no hay duda que en caso de un municipio indígena sí se daría una AIOC con potestad de legislación debido a que el municipio, en general, legisla.

Gráfico N° 2

Primera vía de concretización de AIOC: Municipio



²⁶ Albó y Romero, op.cit, p. 89.

Según prevé el Art. N° 293/II, la AIOC por vía municipal puede afectar los límites municipales en cuyo caso ello deberá conectar al poder legislativo nacional. Para el caso específico de la conversión de un municipio en AIOC -independientemente del tema de la alteración de los límites- se especifica la necesidad de un referéndum conforme a ley. Si la NyPAIOC logra una demanda que coincide con los límites de municipios actuales, el camino será sólo dependiente del referéndum pero si no coincide con los límites deberá producirse una conexión con el Art. N° 269/II que manda que la alteración de „unidades territoriales“ se hará conforme la „voluntad democrática de sus habitantes“. Lo que significa que en el escenario más complejo estará en juego un doble asunto: si se transforma o no un municipio en municipio indígena y si se lo hará en los límites vigentes.

D. La tercera vía: la región IOC

Por lo visto hasta aquí en torno al TIOC y al municipio indígena, se descubre que las vías constitucionales de AIOC son una cosa y otra distinta lo que llamaré las lógicas de realización de ella: la lógica espacial y la lógica territorial. Por un lado, con el TIOC, se inaugura la vía de AIOC no territorial, es decir, la AIOC por lógica espacial. La naturaleza espacial es la que permite cobijar la compleja delimitación física que es inherente al TIOC.

Esta complejidad se explica, en parte, por arrastrar al TCO como propiedad agraria y/o como hábitat de reproducción integral de identidad indígena dentro de una determinada configuración geográfica. Por otro lado, los límites político-administrativos, al más de ser rígidos, no suelen cubrir ni el trazo de una propiedad colectiva agraria ni los bordes del hábitat indígena.

La lógica espacial tiene pues virtudes de flexibilidad y por ende facilita una pragmática recuperación de nociones ancestrales de vida indígena sin dejar de exponer una cierta institucionalidad político-gerencial en favor de las NyPIOC. Sin embargo, la lógica territorial del municipio tiene también sus ventajas si bien obliga a tener que adaptar la demanda de los NyPIOC a la malla territorial republicana.

En el hipotético caso de irse por la vía municipal, la NyPIOC desbrozaría la mejor y más contundente opción realmente territorial de AIOC, habida cuenta que la opción distrital, no puede pasar al rango de AIOC. Pero si la vía municipal fracasara, le queda siempre la lógica espacial para realizar su demanda con las ventajas y desventajas que ello supone con el adita-

mento que lo espacial no se agota en el TIOC. En efecto, hay otro caso espacial de AIOC, a saber, la región IOC.

La vía regional pertenece al complejo campo de autonomías de lógica no territorial que se develó ya en la vía TIOC. Lo primero que hay que subrayar es que no parece posible, dada la sistemática de la NCPE, suponer que la AIOC vía región se haga desprendida de lo que es la región como vía de autonomía en general. Del mismo modo que la AIOC por vía municipal no puede entenderse sin su relación con el contexto del municipio autónomo en general. Por ello revisaré primero algunos elementos sustantivos de la figura regional de la NCPE.

El primer dato sustantivo es que la región no legisla. Por eso dije que el término „autonomía“, en el contexto de la NCPE, además de no restringirse a lo territorial, deja de ser un concepto que necesariamente implique legislación. De hecho, no se determina en la NCPE que la TIOC legisle y dada la connotación occidental de la categoría „legislación“ lo lógico es que prime para la AIOC el principio, recurrente en la NCPE²⁷, de un sistema político indígena según usos y costumbres que, precisamente, no tiene en su sistema a la legislación como elemento caracterizador.

Según, la NCPE son pues muchas las autonomías posibles pero, subnacionalmente, sólo el departamento y el municipio tienen una inequívoca conexión con el factor de legislación. Si estas premisas son correctas, surge obviamente la duda, disparada por el caso regional, del tenor del Art. N° 272 que dispone en términos generales la conexión del término autonomía con el fenómeno de legislación.

Tropezamos aquí con otro de los temas irresueltos por el constituyente sorprendido por la dinámica de los hechos. No hay que olvidar que en el texto constitucional aprobado en La Glorieta no se reconocía potestad de legislación alguna a nadie salvo el nivel nacional; y que en el texto de Oruro se inicia tal reconocimiento pero aún en medio de formulaciones imprecisas e inconsistentes. Las inconsistencias finales del texto más que reprocharse son fruto de la dinámica de aprendizaje técnico y consenso político inevitables en procesos de transformación constitucional tan profunda.

Como quiera que fuera, es recién como fruto del acuerdo final de 2008 que se ajusta gran parte de las inconsistencias aunque no se lograra arreglar la evidente contradicción entre el mencio-

²⁷ Art. N° 290/II o Art. N° 296 de la NCPE.

nado Art. N° 272 y el Art. N° 281 sobre la región a la que no se le reconoce legislación aunque sí la autonomía. En realidad, sucede un fenómeno que ya se vio en la experiencia constitucional española e italiana de que se presenten en el texto constitucional dos tipos de autonomía: una con legislación y otra sin ella.

Para encontrar una salida tenemos que interpretar que el Art. N° 272 de la NCPE se aplica a un tipo pleno de autonomía (con legislación) diferente del término autonomía territorial a secas para el que la NCPE no necesariamente conecta la legislación. En el texto de Oruro el viejo Art. N° 273 usaba el concepto „régimen autonómico“ que pudo haberse mantenido para significar esto que he llamado „autonomía plena“. Mi interpretación es que las autonomías que no arrastran legislación se aplican tanto al TIOC como a la región. No es que las NyPIOAC no puedan lograr un AICO que legisle pues sí lo pueden lograr por la vía municipal. Lo que pasa es que, en apego a la complejidad de lo indígena, parece mejor concluir que no hay por qué generalizar para la AIOC el aparato conceptual occidental („legislación“, „norma administrativa“, etc.), sin más.

En relación al tema regional lo importante es retener de lo anterior que, no porque la región no legisle, se convierte ella en una figura degradada de mera desconcentración administrativa. Al contrario, el término autonomía podrá no arrastrar, según el canon de la NCPE, la legislación. Pero el sólo hecho de aparecer genera una estructura de poder territorial subnacional potente. Se desemboca así en la sustentación de un régimen regionalizado avanzado de desconcentración que llamaré estructural por sus alcances. La desconcentración estructural está contrapuesta a la desconcentración dinámica donde sólo se producen delegaciones reversibles por el ente delegante y, donde, a diferencia de la desconcentración estructural en la que sólo se aplica un control de legalidad, se aplica un control de oportunidad adicional al de legalidad.

Ya que he retratado el caso del distrito en los párrafos precedentes puedo comparar diciendo que la autonomía sin legislación de TIOC o de la región IOC se encuentra a medio camino entre el régimen de desconcentración dinámica válida para el distrito, por un lado, y el régimen de autonomía con legislación aplicable inequívocamente a departamentos autónomos y municipios, por el otro.

Existe una comparación adicional para abundar en este tema y surge de la misma figura de la región de la NCPE. Según el nuevo texto, la naturaleza de la región, independientemente de

si goza o no de autonomía, es la de ser un „espacio de gestión y planificación“²⁸. Por lo tanto, una región puede quedarse así como espacio de gestión y planificación sin aspirar a tramitar su conversión en „autonomía“ en cuyo caso su régimen de operación sería comparable, en sus limitaciones y alcances, al aplicable al distrito municipal, vale decir, una desconcentración dinámica.

Más interesante aún es constatar que su conversión en autonomía no modifica su esencia, a saber, su espacio de gestión y planificación. Simplemente que en ese caso, el régimen de operación sería de una desconcentración estructural y de ahí el nombre de autonomía aunque no tenga legislación y no implique un hecho territorial propiamente dicho. En otras palabras, el término autonomía de la NCPE no implica necesariamente legislación pero si debe significar por lo menos una desconcentración de tipo estructural.

En consecuencia, si una NyPIAOC decidiera forjar una AIOC vía región, se dota de un sistema complejo de poder estatal por mucho que no tenga legislación. Su lógica es sin embargo espacial y se beneficia en esa medida de la flexibilidad frente los límites político administrativo aunque con una limitación que no conocía el TIOC que sí podía trasponer libremente cualquier frontera político-administrativa.

Resulta que en el caso de la región, el hecho de que se deba formar desde unidades subnacionales como municipios o provincias²⁹ u otras instancias para el caso indígena³⁰, la acerca mucho, desde esta perspectiva, a la figura mancomunitaria. Si bien la región en general surge de la agregación de municipios o provincias, en el caso de la región IOC, a NCPE determina que la agregación pueda partir también de TIOCs o de distritos municipales³¹. Sólo en el caso de una región IOC surgida de TIOCs podría darse un trazo caprichoso de límites, mientras que por la sistemática constitucional, no parece posible la región IOC por agregación de provincias.³²

En cualquier caso, la región si quiere llegar a ser autónoma supone la expresión de la gente para su conformación independientemente de que, en el caso indígena, no tenga que ser necesaria-

²⁸ Art. N° 280/I.

²⁹ Art. N° 280.

³⁰ Art. N° 295/II.

³¹ Art. N° 295/II.

³² Ver tenor limitativo al respecto en el Art. N° 295/II.

mente en la forma de un referéndum.³³ A mi entender, la región sólo como espacio de gestión y planificación no requiere de tal consulta y puede ser creada por el gobierno departamental. Por todo lo visto, salvo que se quisiera desbaratar la consistencia relativa apenas lograda por la NCPE en este contexto, me parece que no se puede abstraer de lo que la NCPE dice para la región en general si se quiere entender el fenómeno regional indígena, salvo las variaciones accesorias como la ya mencionada de extender para el caso indígena la unidad de conformación a TIOC y distritos.

Sería un despropósito interpretar que la NCPE haría una excepción de admitir la legislación para la región cuando esta fuera indígena cuando ni siquiera está claro si cualquier AIOC puede legislar y la contundencia de la NCPE de negarle a la región la potestad de legislación es apabullante.

El que la existencia de una AIOC por vía regional no implique la desaparición de las unidades subyacentes que la conforman (municipios, distritos o TIOC) no significa que su trámite no acabe irritando los límites municipales. En este caso, sin embargo, debe previamente clarificarse mediante procedimientos complejos la cuestión de los límites impugnados³⁴ arrastrando el dificultoso Art. N° 269/II.

Sólo aprobada la redelimitación con participación del Legislativo nacional podría reencauzarse el trámite regional. Nótese que la dependencia de la formación de la región de unidades previas delimitadas la torna más rígida que la AIOC por vía TIOC.³⁵ En el caso TIOC no existe una dependencia de este tipo y su impacto es sólo a nivel de la clarificación competencial subsecuente. Ni el TIOC ni la Región IOC eliminan las unidades subyacentes pero ésta última sólo puede operar sobre la base de unidades previas reconocidas en sus límites salvo trámite de su alteración ante el Legislativo nacional.

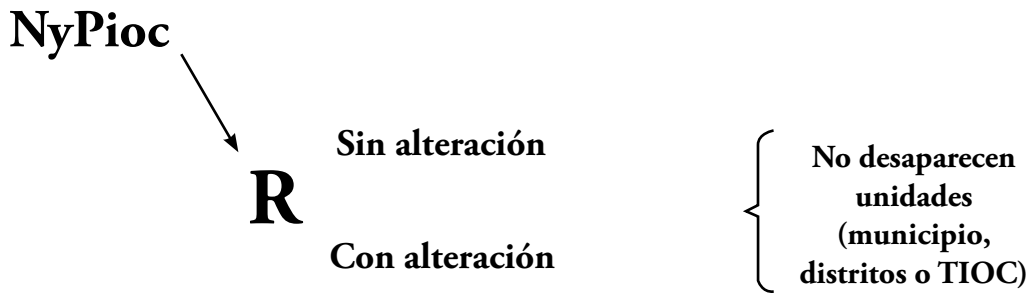
³³ Art. N° 295/II.

³⁴ Conforme al Art. N° 295/I.

³⁵ Por ello me parece desproporcionado cuando se dice que la AIOC... “puede conformarse sin necesidad de sujetarse a ninguna división política y administrativa del Estado” como se plantea en un estudio de la fundación TIERRA. Lo que la NCPE transtime es que esto si vale es sólo para el TIOC, no para la AIOC. Ver ¿Qué es la autonomía indígena originario campesina? Fundación Tierra, 2009, p. 14.

Gráfico N° 3

Primera vía de concretización de AIOC: Región

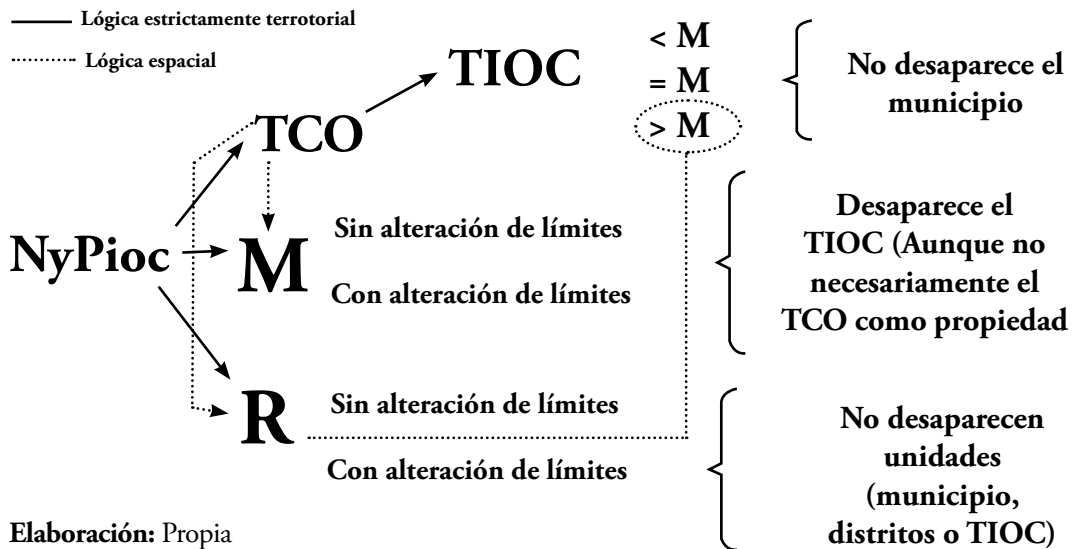


Elaboración: Propia

La desventaja de la vía AIOC regional de depender de las unidades conformantes se compensa con una virtud que es inherente al concepto mismo de agregación que exige la regionalización. Se trata de una vía ideal para cobijar constelaciones ancestrales de poder indígena que sobrepasaran lo estrictamente local³⁶. Es cierto que la TIOC en principio puede extenderse mucho más allá de un municipio pero carga la tensión ya discutida de lo propietario mientras que la región -y en eso se parece a la figura mancomunitaria en la forma- es una categoría espacial sin connotaciones propietarias. El siguiente gráfico resume las tres vías y las dos lógicas implícitas en el sistema de AIOC de la NCPE.

Gráfico N° 4

Resumen de vías lógicas de AIOC



Elaboración: Propia

³⁶ Así lo ven también Albó y Romero, op.cit., p. 73.

IV. LA CUESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS

La interpretación del sistema de competencias debe hacerse siguiendo un patrón consistente con las premisas expuestas en los párrafos anteriores. Nuevamente nos encontramos ante el desafío de buscar un sentido *ex post* a un arreglo normativo a veces inconsistente en su formulación de origen. Para encontrar el sentido del catálogo competencial de la AIOC debemos ver un poco los antecedentes de diseño constitucional que acompañaron la formulación de la NCPE.

A. Algunos antecedentes del sistema de asignación competencial indígena

Como sucede en varios de los aspectos de diseño constitucional concernientes a lo territorial, los constituyentes oficialistas se vieron aquí también sorprendidos con la dinámica de acuerdos cuyas bases fueron sentadas en la primera ola de negociaciones en octubre de 2007 bajo auspicio de la Vicepresidencia de la República. Ese entonces sucedieron tres cosas fundamentales: la impugnación a la inconsistente técnica de asignación competencial heredada de la Asamblea Constituyente; la restricción del alcance de la región; y, por supuesto, el inicio de la incorporación del concepto pleno de potestad de legislación.

Una articulación coherente entre la aceleración de estos procesos políticos y de reformulación técnica, por un lado, con las demandas de las NyPAIOC, por el otro, no pudo darse por el contexto mismo de los enfrentamientos políticos e ideológicos que acompañaron todo el proceso constituyente. Un sólo ejemplo basta para mostrar estos apuros. Según el texto aprobado en Oruro, el sujeto indígena receptor de competencias era el TIOC³⁷, mientras que en la versión final son las AIOC³⁸, dentro de las cuales ahora el TIOC es sólo una vía más. Muchas veces los cambios surgidos de las diversas olas de negociación *post* constituyente no eran acompañados de ejercicios que hicieran congruentes las disposiciones correctoras con aquellas que eran indirectamente afectadas aunque los acuerdos de octubre de 2008 depuraron muchas de estas inconsistencias.³⁹

³⁷ Viejo Art. N° 305/I.

³⁸ Art. N° 303 de la NCPE.

³⁹ Los testimonios de Carlos Böhrt y Carlos Romero (2009) en la obra *Del Conflicto al Dialogo-Memorias del acuerdo constitucional*, en Romero, C/Peñaranda, J/Böhrt, C., FES/NIMD/fBDM, La Paz.

Más allá de la cuestión indígena, el nuevo sistema de asignación competencial es pues resultado de un arduo y dificultoso proceso de clarificación técnica. Por su configuración misma es un sistema sofisticado y muy dependiente de la claridad extrema y una consistencia sistémica que se degradaría rápidamente si, en el desarrollo legal futuro, se comenzara a hurgar sus cánones básicos. No hay que olvidar que a pesar de los esfuerzos hechos, ni siquiera los catálogos competenciales desplegados entre los Art. N° 298 y 302 están libres de duplicaciones y contradicciones.

La dimensión indígena, a su vez compleja, no debería ser pretexto para desordenar lo que se logró, a dura penas, en términos de claridad competencial. Una cosa es encontrar fórmulas de compatibilización con lo indígena derivadas de una interpretación consistente del conjunto del sistema de autonomías consagrado en la NCPE, una muy distinta abogar por suponer que por ser lo indígena, lo que es, se deba generar un hoy negro alrededor de él que anule o debilite los consensos técnico-constitucionales logrados.

B. La naturaleza del sistema de asignación competencial aplicable a la AIOC

La NCPE establece en el Art. N° 304 un menú global de competencias para la AIOC sin diferenciar las materias según vía (municipio, región o TIOC), ni según lógica (territorial o espacial). Sí propone tres sub-listas a partir de los criterios de „exclusividad“, „conurrencia“ y „compartidas“ que son tres de los cuatro los términos que la NCPE emplea, entre los Art. N° 297 al 302, para designar las llaves técnicas de asignación competencial.

Sin embargo, como las llaves de asignación competencial entre estos artículos han sido concebidas desde una perspectiva específica que gira alrededor del concepto romano-napoleónico de la potestad positivista de la legislación, me parece lógico que el empleo en el catálogo AIOC de los términos „exclusividad“, „conurrencia“ y „compartido“ refleje una situación distinta no transplantable. Es el mismo fenómeno que se vio con el término autonomía que vimos cómo implica, en la misma NCPE, unas veces legislación, otras veces no. „Exclusividad“, „conurrencia“ y „compartido“ son por lo tanto una cosa como llaves de asignación competencial general y significan otra cosa cuando se las usa en el catálogo AIOC.

Probablemente hubiera sido más práctico simplemente desplegar las materias de la AIOC en una sola lista y dejar a la ley que precise según el caso de AIOC la llave de asignación o, de lo contrario, pudo haberse empleado otros términos para denominar las llaves básicas de imputa-

ción competencial aplicables a lo indígena sin perjuicio de que se inspiraran en la idea que está detrás de lo concurrente, exclusivo o compartido. Como ninguno de estos caminos se concretó y el resultado es en buena medida acomodado a las circunstancias de negociaciones, aprendizaje e inseguridades naturales por la novedad, puede interpretarse que, en el caso de AIOC, los términos de lo „concurrente“, „exclusivo“ o „compartido“ no cargan el rigor de su uso clásico general. No lo podrían hacer empezando por el hecho de que el catálogo ni siquiera específica para que vía o lógica de AIOC se los debería aplicar.

Sí se puede inferir por sentido común que desde el momento en que una AIOC asumiera la vía municipal, dicha AIOC asumiría las competencias normales del municipio en general, esas sí sujetas a las llaves rigurosamente entendidas.

Más allá de este caso relativamente claro, queda la pregunta ¿qué sentido tiene el catálogo y las llaves del sistema de asignación para AIOC planteado por la NCPE en el Art. N° 304?

Se puede partir diciendo que en el caso de AIOC por vía municipal, se añadirían selectivamente, a las materias normales de cualquier municipio, ciertas materias del catálogo indiferenciado referencial de la AIOC que contiene el Art. N° 304, siempre que no se duplicaran con materias ya supuestas por efecto de asunción del catálogo municipal.

La figura es distinta si la AIOC se produjera por vía TIOC o región. La región en general -a diferencia de la versión de constitución aprobada en Oruro- no tiene catálogo desplegado por lo que no se puede aplicar la suposición que acabo de usar para el caso del municipio indígena y decir: las materias de la región indígena son las de la región⁴⁰ en general más algunas que corresponda del catálogo AIOC. En el caso del TIOC la situación es igual de incierta. Lo único que se sabe es que el catálogo AIOC constituye un menú referencial optativo para TIOC y región IOC además de que contiene items adicionales también optativos para el caso del municipio IOC.

Qué materias concretas se asignan al TIOC o región será una cuestión que sólo podrá aclararse para cada caso concreto. Lo que la ley marco sí podría hacer es precisar las subfamilias

⁴⁰ Es lo que hacía la versión de Oruro en su Art. N° 304 y con más claridad aún el Art. N° 303 de la versión de la Glorieta lo cual se explica porque en ambos textos, antes de las negociaciones, sí se desplegaba un catálogo de competencias regionales.

de materias que se pueden organizar analizando la lista referencial optativa del Art. N° 304; y aclarar el significado que tendrían las llaves para el caso indígena por vía TIOC o regional.

C. Competencias de connotación indígena; aquellas de potencial relevancia indígena y materias generales del catálogo competencial indígena

Los redactores del Art. N° 303 descuidaron precautelar la solidez en la sistemática de las materias (evitar duplicaciones, redactar materias y no deseos o funciones. etc) y se concentraron en arrastrar las llaves de los catálogos previos sin percatarse de los obstáculos que este trasplante suponía. Pragmáticamente y desde el punto de vista político podría decirse que el desafío de la mayoría constituyente era, entendiblemente, lograr -más allá de cualquier purismo terminológico o refinamiento técnico- la ascensión constitucional histórica de un catálogo competencial para las NyPAIOC. A pesar de esos problemas creo que es posible encontrar ciertas definiciones que faciliten la transición institucional derivada del nuevo sistema de AIOC.

El Art. N° 303 menciona para comenzar que „además de sus competencias“, la AIOC „asumirá las de los municipios“. Como no tendría sentido redundar en que el municipio indígena asumirá las competencias del municipio, la figura de „asumirá las de los municipios“ se puede interpretar como traspasos que involucran sólo a TIOC o Regiones. Ciertamente, tal proceso -que la misma NCPE aclara que se debe realizar conforme a la Constitución y a la ley marco⁴¹ - no puede ir al punto de vaciar las competencias de los municipios existentes pues TIOC o Región no suponen la supresión de las unidades subyacentes y, más importante aún, la misma NCPE ancla constitucionalmente las competencias de municipios.

Dicho esto se debe clarificar esto de „sus competencias“. Existe pues al parecer un conjunto de competencias que son como de „propiedad“ o „naturaleza“ indígena. Las llamaré competencias de connotación indígena y no pueden sino estar vinculadas a aquellas tareas estatales que hacen al núcleo mismo de la identidad indígena en sus múltiples dimensiones, sean éstas institucionales, culturales, políticas o económicas⁴². La tarea de una precisión de las materias competenciales de connotación indígena, debe ser tarea de la Ley marco en preparación. No obstante, el catálogo de materias listado para la AIOC ofrece el punto de partida y quiero adelantar algunas

⁴¹ Art. N° 303/I.

⁴² Ver también al respecto la lista de Albó y Romero, en op.cit.p. 79.

ideas sobre cómo filtrar las subfamilias de materias que parecen estar implícitas en el catálogo del Art. N° 304. Si empleamos los catálogos de la NCPE postulados para la AIOC, se puede filtrar las siguientes materias como competencias de connotación indígena:

1. elaboración de estatuto (Art. N° 304/I/1)
2. definición y gestión de formas propias (Art. N° 304/I/2)
3. jurisdicción indígena en justicia (Art. N° 304/I/8)
4. patrimonio cultural (Art. N° 304/I/10+Art. N° 304/II/3)
5. ocupación territorial (Art. N° 304/I/15)
6. acuerdos de cooperación con otros pueblos (Art. N° 304/I/17+304/II/1)
7. consulta previa en caso de medidas legislativas que los afecten (Art. N° 304/I/21+ Art. N° 304/II/2)
8. hábitat y paisaje (Art. N° 304/I/22)
9. instituciones democráticas (Art. N° 304/I/23)
10. regulación de instituciones externas (Art. N° 304/II/4)

Estas materias constituirían el mínimo sobre cuya base la ley marco precisaría los mecanismos concretos de traspaso. El saldo son materias que, independiente de que puedan o no estar duplicadas con ítems de los catálogos precedentes del sistema de asignación regular, refieren a dos subfamilias adicionales: materias que llamaré de relevancia potencial para lo indígena y materias simplemente generales. Una materia con perfil carente de connotación indígena es, por ejemplo, el ítem „sistemas de control fiscal“ (Art. N° 304/III/10) y así sucesivamente. El resto de la lista del Art. N° 304 podría ordenarse a grosso modo de la siguiente forma:

Materias potencialmente relevantes para lo indígena:

1. gestión de recursos naturales (Art. N° 304/I/3)
2. ordenamiento territorial (Art. N° 304/I/4)
3. áreas protegidas (Art. N° 304/I/7)
4. recursos forestales (Art. N° 304/III/3)
5. salud y educación (Art. N° 304/III/1,2)

Materias generales dentro del catálogo AIOC:

- electrificación (Art. N° 304/I/5)
- caminos vecinales (Art. N° 304/I/6)
- deporte (Art. N° 304/I/9)

- turismo (Art. N° 304/I/11)
- impuestos, tasas y patentes (Art. N° 304/I/12+13)
- hacienda (Art. N° 304/I/14)
- planificación
- vivienda (Art. N° 304/I/16)
- microriego (Art. N° 304/I/18)
- vocación productiva (Art. N° 304/I/19)
- infraestructura (Art. N° 304/I/20)
- agricultura (Art. N° 304/III/8)
- control fiscal (Art. N° 304/III/10)

En conclusión, la lista de materias del Art. N° 304 (con varias imprecisiones de duplicación que no analizaré por el momento) puede estratificarse en tres subfamilias. Materias de connotación indígena, las materias de relevancia potencial para lo indígena y las generales. Mediante la ley marco y los instrumentos de conformación de una AIOC, se deberá precisar qué y cómo se traspasa cada materia a la correspondiente AIOC.

D. Las llaves del catálogo AIOC y una posible interpretación

Delineadas someramente las subfamilias de las materias debemos discutir ahora el alcance de las llaves de asignación. Para esto retomo la idea adelantada arriba de que la NCPE ha desplegado unos catálogos clásicos competenciales entre los Art. N° 269 a 302 con unas llaves de asignación para el caso aquel en que la distribución se explica en torno al factor legislación.

Por otro lado, se ha visto que el constituyente ha añadido un catálogo para las AIOC que va más allá de la restricción al factor legislación y que, por tanto, no guarda una relación técnica transplantable con los otros catálogos aunque arrastre, de aquel bloque de asignación universal, algunos términos de forma apurada, todo, como efecto natural de los complejos procesos de negociación e inseguridad técnica a los que hice referencia. En otras palabras, las llaves técnicas de asignación del catálogo para la AIOC desplegado en el Art. N° 304 responden a un enfoque diferente al aplicado entre los Art. N° 298 al Art. N° 302.

El enfoque de llaves del Art. N° 298 al 302 no sólo se basa en la potestad de legislación sino que tres de las cuatro llaves (privativo, exclusivo, concurrente) se refieren explícitamente a „niveles“

territoriales. Nuevamente se confirma con ello que las llaves están pensadas para el caso general y no para el indígena pues la AIOC no es un „nivel“ territorial. Decir que la NCPE habría creado „un nivel“ de autonomía indígena no es correcto, sea que tal idea venga de quienes creen que le hacen un favor al movimiento indígena convirtiéndolo en „nivel“ (para compararlo al departamento autónomo), sea que venga de quienes le buscan la mayor cantidad de niveles a la NCPE para desprestigiarla políticamente en su acabado técnico.

Muchos opinadores críticos, con el fin de caricaturizar la NCPE haciéndola aparecer como una propuesta de „x“ niveles, insisten, sin pulcritud técnica suficiente⁴³, que la AIOC es un „nivel“ adicional. Hemos visto que si la AIOC abrazaría la vía municipal, simplemente ocuparía el nivel municipal ya existente, mientras que si se optara por el TIOC, su naturaleza espacial y discreta o puntual, haría que ella se ubicara en alguna de las varias escalas de provisión estatal sin crear tampoco un nivel adicional. Cuando un TIOC coincidiera con un municipio se podría a lo sumo decir que su perfil es de escala municipal pero no crea de por sí un nivel adicional amén de que no se crearía una cadena nacional de TIOC de escala municipal u otra. Si el TIOC se ancla encima o debajo del municipio coincidirá con escalas provinciales o distritales, respectivamente, pero tampoco se creará un nivel debido tanto a su naturaleza espacial, su modalidad puntual y al hecho de que bien vistas las cosas, lo que pasa es que la NyPIOC simplemente ocupan tácticamente una escala o nivel ya existente del Estado. Lo más probable es que en los próximos 10 a 15 años se tenga entonces varias TIOC en sólo algunos departamentos y a diferentes escalas en un formato disperso sin alterar el hecho sustantivo de que en el Estado boliviano, si hablamos de niveles, sólo tendrá tres y sólo en tres se legislará: nación, departamento y municipio.

⁴³ Los autores C.H. Molina, JA Quiroga y JA Rivero se divierten como chicos traviesos buscándole innumerables niveles, tipos de autonomía, clases de entidades a la propuesta territorial de la NCPE. Se solazan compitiendo en quien le pesca más niveles al modelo, como chicos que han encontrado un niño feo en el recreo para zaranearlo sin fatiga. En medio del alboroto C.H. Molina es el más estridente y llega a hablar de „nueve niveles“. Hay que reconcer en beneficio de estos autores que los constituyentes del oficialismo metieron un montón de ideas extravagantes en el texto constitucional muchas de las cuales, por suerte, los acuerdos políticos desterraron totalmente o en parte. Estos autores se aprovechan de varias propuestas selenitas de asesores o constuyentes „refundacionales“ pero al no tener argumentos técnicos sino adrenalina en su valoración sobre este específico tema, me pregunto si en este tema, más que desprestigiar a la víctima de su zarandeo, no se devela más bien el estado en el que se hallan las ciencias estatales en nuestro país. J.A. Rivera, (2008) „Virtudes y dificultades del proyecto constitucional“ en Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por las Asamblea Constituyente boliviana, IDEA, p 111 ss. C.H. Molina (2008) „Un ordenamiento territorial inaplicable“ p. 52, *ibid.* J.A. Quiroga (2008) „La Constitución y el proyecto de poder del MAS“, *ibid.*, p. 70.

No se debe olvidar que un „nivel“ territorial subnacional es tal por suponer una cadena nacionalmente generalizada de pares territoriales („todos“ los municipios o „todos“ los departamentos); por formarse sobre la base de la naturaleza territorial (no meramente espacial) de los componentes; y en función del tipo de autonomía que tengan. Los AIOC, al contrario, son opciones de poder indígena puntuales, variados, flexibles que usan escalas o niveles territoriales republicanos o intersticios espaciales en función de una estrategia compleja de consagración de su „libre determinación“ y „autogobierno“.

A raíz de estas consideraciones resulta, pues, que las llaves de asignación del Art. N° 297/I (privativo, exclusivo, concurrente, compartido) no pueden transplantarse sin más al catálogo AIOC del Art. N° 304 pues están pensadas para niveles territoriales completos sobre la base del factor de legislación. En efecto, este sistema de llaves sólo es inteligible para el principio occidental positivista de la potestad de legislación, mientras que la AIOC parte de las categorías de „libre determinación“ y „autogobierno“ sin imponer, salvo el caso municipal, un formato preestablecido de instrumentario jurídico-formal, si se quiere romano-napoleónico, que es el que define la distribución competencial de la NCPE. El empleo de los términos „exclusivo“, „concurrente“ y „compartido“ en el general, implican condiciones de su empleo estricto como el factor legislación, el concepto del nivel y la naturaleza territorial y de plena autonomía.

En el caso AIOC, de estos requisitos sólo el último -y esto sólo para el caso del municipio indígena- está claro. Por tanto no se puede transplantar la nomenclatura. Nótese por lo demás que según la forma en la que acabó la redacción del texto constitucional, los términos del catálogo AIOC de „exclusividad“, „concurrente“ y „compartido“ pueden usarse indistintamente para materias de connotación indígena, de relevancia indígena y generales. Este es otro reflejo de la inconsistencia del resultado pues lo ideal hubiera sido que, tendencialmente, las materias de connotación indígena -que son más sensibles a la identidad de la NyPIOC- se procesen mediante la llave „exclusiva“.

Sí se puede, sin embargo, hacer una analogía. En tal sentido cuando el Art. N° 304 habla de „exclusivas“ habrá que entenderlas como materias donde la AIOC no está subordinada a mandos de nivel territorial superior, mientras que las „concurrentes“, representarían el caso en el que la AIOC sólo puede asumir la operación sin opción de definir políticas o contenidos de política, mientras que en las „compartidas“, tendríamos a la AIOC pudiendo confluir en la definición de las políticas. Esta versión adaptada permite, por una parte, proteger la rigurosidad

de las llaves para su empleo general sin desaprovechar, por la otra, una línea de organización competencial para las AIOC rescatando el mensaje original de las llaves.

E. Creación competencial de AIOC regional en contraste con TIOC

En el caso de la región indígena la NCPE, como no podía ser de otra forma, confirma indirectamente la extensión de lo dispuesto para la región en general y establece que las competencias⁴⁴ serán aquellas que le sean „transferidas o delegadas“. Analizando la sistemática de la NCPE, el emisor sólo puede ser el departamento correspondiente. Por lo demás, lo que el departamento decida delegar no me parece estar necesariamente restringido al catálogo de materias de connotación indígena pues nada parece impedir que un gobierno departamental decida pasarle, además, tareas por ejemplo provinciales. Lo que no puede hacer el departamento es disponer de trasposos de catálogos municipales.

Un caso diferente es el de los trasposos a los TIOC. El TIOC no depende del gobierno departamental para la creación de sus competencias y, por la NCPE, tiene derecho a ejercer las que le sean propias y las municipales que le fueran traspasadas por voluntad municipal.

Para abordar el caso de creación competencial para el TIOC luego de que la ley marco refinara los contenidos de los Arts. N° 303 y 304 filtrando aquellas materias de connotación indígena, debería ser el Estatuto⁴⁵ de cada AIOC el que formalice las materias para la TIOC.

Un reparo importante que debe hacerse en este punto es que el Estatuto debe ser sometido a control de constitucionalidad⁴⁶. Para ahorrarse una futura impugnación, parece pertinente recordar que la AIOC en todo lo que signifique afectación de materias municipales, salvo la creación de municipio indígena por razones obvias, no puede disponer sin consentimiento de los municipios un acceso a materias municipales por mucho que éstas estén mencionadas en el catálogo AIOC. Este me parece un sentido de interpretación de la restricción „podrá“ puesta en el caso de activación competencial indígena. Pues el que lo logre es un tema diferente que puede depender de acuerdos con municipios o departamentos y de la voluntad de estos e incluso, en el caso de las materias de connotación indígena, la coordinación parece inevitable.

⁴⁴ Art. N° 303/II.

⁴⁵ Del mismo modo, Albó y Romero, op.cit, p. 80.

⁴⁶ Art. N° 275.

Este riesgo es latente en todas aquellas materias que no son de connotación indígena aunque sean parte del catálogo referencial de la AIOC que adicionalmente pueden llegar a tocar materias de departamentos y del nivel nacional especialmente por razones de descuido en la pulcritud de evitar duplicaciones en los catálogos. La ley Marco debería contener unos catálogos depurados que de entrada adviertan a los redactores del Estatuto indígena, dónde no se puede crear competencias o aclarar las modalidades de coordinación competencial. Como tanto el TIOC como la región pueden nacer en varias escalas es obvio que se tenga que analizar el caso concreto para perfilar finalmente el catalogo competencial para el TIOC o región IOC respectiva. El que la activación competencial definitiva aparezca en un estatuto de AIOC no impide que tal redacción presuponga un largo trabajo previo de compatibilización entre todos los afectados.

V. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes he expuesto una interpretación, por supuesto contestable, de la AIOC en la NCPE. Según este enfoque, la AIOC representa, a pesar de los problemas de diseño que aún se puede encontrar, un avance sin precedentes en favor de los colectivos indígenas del país. Los contenidos concretos del texto constitucional al respecto, si bien mejorables, contienen las piezas suficientes para iniciar el difícil proceso de integración oficial y formal de la realidad indígena en el aparato estatal en su dimensión territorial.

He partido de destacar que dos son los puntos para comenzar la comprensión de la AIOC: el concepto de NyPOIC, por un lado, y aquel de „libre determinación“, por el otro. Sostengo que el uso de la „libre determinación“ corresponde con la intención de proteger la singularidad del sistema indígena de poder por lo que no se debería forzar una aplicación generalizada de principios occidentales como potestad de legislación u otros, para comprender el universo indígena de ejercicio de autoridad.

Se ha visto que el principio de ancestralidad ha sido recuperado pero, coherentemente, se la ha vinculado a una validez que será tal sólo si se la concibe como algo orgánicamente intercalado con la malla republicana heredada y no para cualquier caso de presencia indígena en el territorio nacional, sino sólo para el caso de un asentamiento poblacional original. Por otro lado, se ha visto que la AIOC es dependiente de la expresión democrática de sus interesados más allá de las estadísticas sobre autoidentificación indígena que son sólo referentes, si bien importantes y

siempre polémicos, insuficientes para deducir realidades políticas. Por donde se vea, queda claro que la misma NCPE se ha preocupado por insistir en que la materialización de la AIOC no es concebible sin el respeto de ciertos límites que la misma Constitución impone sobre ella.

La AIOC es un sistema de multiacceso, de carácter opcional, puntual y de naturaleza bi-lógica, por tanto, es claramente un sistema de geometría variable en atención a la complejidad misma de la realidad indígena. Las vías son tres: TIOC, Municipio y Región. Las lógicas son dos: territorial (municipio) y espacial (TIOC y región). Cada colectivo indígena decidirá por la vía que mejor le parezca y el surgimiento de la AIOC será posible en la escala que corresponda acabando como una concretización puntual de la demanda por autonomía. La AIOC, por tanto, no es un „nivel“ sino un sistema de varios puntos discretos dentro del sistema general de poder subnacional.

El TIOC tiene su raíz en el articulado referido al régimen económico y por ello no es sino el heredero del TCO. Como tal, el TIOC combina tres dimensiones: la propietaria, la espacial y la autogubernativa. Dadas estas características, el TIOC nos permite descubrir un dato fundamental de la NCPE: resulta que el concepto de „autonomía“ de la NCPE ni se vincula necesariamente al concepto de legislación, ni a una plataforma territorial. Puede haber instancias autónomas que no legislan (la región o la TIOC que más bien se sujeta a la „libre determinación“) ni deben ser territoriales (la región y el TIOC son entes espaciales). Por las características propietarias y espaciales, el TIOC no supone la eliminación sino la coexistencia con la malla territorial republicana (municipios y distritos). EL TIOC por ser espacial está libre de trazar sus bordes con respeto de la división política administrativa aunque no por ello renuncie a tener un aparato administrativo. Si la NyPAIC decide ir por la vía municipal, el TIOC se extingue aunque no el componente propietario necesariamente que también le es inherente. Lamentablemente, la NCPE no permite una AIOC por vía distrital cosa que habrá que corregir en el futuro. Se ha visto, sin embargo, que eso no impide que los municipios desarrollen distritos indígenas sin autonomía.

La vía de AIOC por municipio es la más promisoría por la experiencia y asentamiento institucional que tiene el municipio en Bolivia. Es mediante esta vía que las NyPAIOC logran la potestad de legislación. Se trata además de la única vía estrictamente territorial de AIOC pues tanto TIOC como Región IOC son de lógica espacial. La vía Región IOC no puede entenderse, por lo demás, como un asunto al aire desprendido de lo que la NCPE dispone

para la región en general. Sin perjuicio de los ajustes obvios que hay que hacer, suponer que la región indígena se inmuniza de los principios que valen para la región de la NCPE en general, es inconducente. Por ello es que, al contrario, la región puede ser de perfil indígena sin tener autonomía y existir como espacio de gestión y planificación. Si se decidiera volverla autónoma, el NyPAIOC lograría un sistema de gestión potente aunque sin legislación y, como en el caso TIOC, sin arrastrar la eliminación de las unidades político - administrativas republicanas subyacentes.

El catálogo competencial de la AIOC es un menú opcional referencial que contiene tres tipos de subfamilias: materias de connotación indígena, materias de relevancia potencial indígena y materias generales en el catálogo indígena. De estas, la primeras representan el núcleo distintivo de competencias indígenas que se añadirían al municipio indígena por sobre aquellas naturales del catálogo municipal general, y son la base de las tareas de TIOC y Regiones IOC. Qué materias finalmente son asumidas supone su especificación según el caso concreto de trámite AIOC mediante el Estatuto correspondiente y previo control de Constitucionalidad por órgano competente. En este contexto, los términos de „exclusividad“, „conurrencia“ y „compartidas“ empleadas en el catálogo AIOC son sólo analogías de los mismos términos empleados como llaves técnicos generales de asignación competencial para el nivel nacional, departamental y municipal. Sin embargo, la Ley marco puede inspirarse en éstas para darle un sentido útil a las llaves de asignación del catálogo indígena. La revisión de la AIOC confirma que Bolivia tendrá un modo de estado compuesto por tres niveles con legislación: el nacional, el departamental y el municipal. Será a la vez poseedor un sistema de AIOC de tres vías, opcional, bi-lógico y disperso por escalas. Las NyPIACO tienen tanto la chance de explotar la malla republicana y sus categorías como de no hacerlo en cuyo caso, sin embargo, deberán armonizarse con ella, optando por esquemas espaciales. No todas AIOC legislan pero si una NyPAIOC lo prefiere, tiene esa opción abierta por la vía municipal.

A la luz de toda la filigrana resultante queda claro que los constituyentes, oficialistas u opositores, y la misma sociedad, fueron sorprendidos por la evolución compleja de los acontecimientos y la envergadura del cambio. Es por tanto natural encontrar aún hoy contradicciones y problemas en la NCPE. En este ensayo he indicado algunas pistas posibles de ajuste consciente de que responden a un esquema lógico que quiere ser medido por su coherencia interna más que por algún juicio de veracidad universal que, en realidad, no existe.

VI. Bibliografía

Albó, X, Romero, C. (2009): *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*, La Paz, GTZ/Vicepresidencia.

Albó, X. (2004): ¿Cuoteo étnico si o no? en *Semanario PULSO*, 276.

Arias, J. (2004): *Planificación participativa en distritos municipales indígenas*, en *Municipalización: diagnóstico de una década*, La Paz, Plural/ILDIS.

Fundación Tierra, (2009): *¿Qué es la autonomía indígena originario campesina?* La Paz, 2009

Böhrt, C. (2009): *Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado en Del Conflicto al Dialogo-Memorias del acuerdo constitucional*, en Romero, C/Peñaranda, J/Böhrt, C., La Paz, FES/NIMD/fBDM.

Molina, C.H. (2008): *Un ordenamiento territorial inaplicable en Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por las Asamblea Constituyente boliviana*, IDEA.

Quiroga, J.A. (2008): *La Constitución y el proyecto de poder del MAS Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por las Asamblea Constituyente boliviana*

Romero, C. (2009): *De la confrontación al pacto político en Del Conflicto al Dialogo-Memorias del acuerdo constitucional*, en Romero, C/Peñaranda, J/Böhrt, C., FES/NIMD/fBDM, La Paz.

Rivera, J.A. (2008): *Virtudes y dificultades del proyecto constitucional en Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por las Asamblea Constituyente boliviana*, IDEA.

CAPÍTULO XIV

Excurso sobre las Autonomías Indígenas

Marcelo Varnoux Garay

Excursio sobre las Autonomías Indígenas

Marcelo Varnoux Garay¹

I. La Iniciativa Gubernamental

La nueva Constitución Política del Estado (NCPE) plantea la cuestión indígena en casi todos los temas importantes que hacen a la funcionalidad del Estado Plurinacional boliviano. Desde la asignación de derechos especiales de representación, hasta el reconocimiento de “autodeterminación” y “soberanía territorial” a los pueblos indígena originario campesinos.

Esto puede ser concebido como una justa reivindicación de los derechos de sectores sociales que, en el pasado, fueron excluidos de la vida política, social y económica del país. Sin embargo, debilita el principio democrático de la igualdad, al reconocer a unos ciudadanos – por su origen étnico – más derechos que a otros. Es decir, con el propósito de reparar una injusticia se incurre en otra.

Donde es más evidente este problema es en torno al tema de las autonomías indígenas. La NCPE desarrolla los principios generales de la misma, en los Art. N° 289 al 296. Ahora bien, la segunda disposición transitoria de la Constitución menciona que “La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación,...(entre otras)... La Ley Marco de Autonomías y Descentralización”.

En Julio de 2009, el Ministerio de Autonomías presentó un borrador de anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, adelantando criterio sobre un tema que debe ser debatido y resuelto por la futura Asamblea Legislativa Plurinacional. Una mirada general al citado anteproyecto, revela que coloca especial énfasis en las autonomías indígenas y las competencias de las entidades autónomas.

Con esta iniciativa, queda claro que el gobierno considera al sector rural e indígena del país, estratégico para lo que se ha venido a denominar el proceso de “cambio”. El pequeño gran

¹ Cientista y analista político, es actualmente Presidente de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP). Las opiniones vertidas en el presente documento no expresan necesariamente el criterio institucional de la Asociación.

detalle que se omite es que el país y el mundo en general, viven un proceso que tiende a la “urbanización” de las actividades económicas, sociales y políticas más importantes. Por lo tanto, podría decirse que la visión indigenista que atraviesa la Constitución y el conjunto de esfuerzos del gobierno central, van a contrapelo de la realidad.

En un plano más concreto, el anteproyecto de Ley nos presenta una concepción de autonomías que privilegia la relación entre el Estado central y las entidades autónomas indígenas. Para ello, avanza más allá de lo establecido en la NCPE y reconoce la potestad de los pueblos indígenas de modificar, de forma discrecional, la estructura territorial de Bolivia.

La NCPE establece en el Art. N° 290, párrafo I que “la conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley”. El anteproyecto de Ley Marco de Autonomías menciona, su Art. N° 31 que son autonomías indígena originario campesinas: a) Los territorios indígena originario campesinos que hayan adoptado dicha categoría, sobre la base de las Tierras Comunitarias de Origen según trámite de conversión específico...; b) Los Municipios que por voluntad de los pobladores que habitan dicho territorio, adopten esta categoría mediante referendo de conversión; c) Las Regiones indígena originario campesinas, que por voluntad de los pobladores que habitan dicha región adopten esta categoría mediante referendo y d) Las regiones autónomas constituidas, que por voluntad de sus pobladores que habitan dicha región adopten esta categoría mediante referendo... etc. Es decir, a primera vista, cualquier conglomerado social rural o incluso periurbano que cuente con 10.000 habitantes en tierras altas y 3.000 habitantes en tierras bajas (Art. N° 32, párrafo II, inc. a) del anteproyecto de Ley del Ministerio de Autonomías) puede reclamar que se le reconozca autonomía, con todos los derechos y privilegios que esto supone para las entidades indígena originario campesinas.

II. Reconfiguración territorial catastrófica

Al parecer, el propósito de quienes redactaron el anteproyecto oficialista de Ley Marco de Autonomías, es “reconfigurar” completamente y en función de criterios étnicos muy discutibles, la fisonomía territorial del Estado boliviano. Sin embargo, dicha reconfiguración podría abrir, en el sentido literal de la frase, las “puertas del infierno”.

Y es que hasta ahora, el municipio fue la entidad territorial autónoma más estable y adecuada en función de la extensa geografía nacional y la escasa densidad poblacional. Con todo, y según datos oficiales², el 90% del territorio nacional tiene conflictos de límites: interdepartamentales, interprovinciales y entre municipios que son los más numerosos. Entonces, ¿cómo pretender crear nuevas entidades territoriales ignorando este conflictivo panorama?

Al gobierno no parece preocuparle mucho este asunto, ya que mediante decreto supremo N° 0231, reglamenta la disposición final tercera de la Ley 4021, de 14 de Abril de 2009, Régimen Electoral Transitorio, estableciendo los requisitos y procedimientos para la convocatoria y realización de referendo municipal de consulta para adoptar la condición de Autonomías indígena originario campesinas, a realizarse el 6 de Diciembre de 2009.

Sin embargo, el referido decreto ignora lo estipulado por el Art. N° 271, parágrafos I y II de la NCPE, que dice: La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónoma, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Entonces, ¿cómo es posible que varios municipios ya estén redactando sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas si ni siquiera está aprobada la Ley de Autonomías y Descentralización que determinará, precisamente, la forma y los procedimientos en que dichos estatutos y cartas orgánicas se redactarán, para someterlos luego a referéndum?

Esta evidente contravención a lo dispuesto por la NCPE, se arrastra desde la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio que en su disposición final tercera, señala: “las naciones indígena originario campesinas, comprendidas en el alcance de lo establecido en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, que deseen convertir un municipio en Autonomía Indígena Originario Campesina, podrán elaborar su estatuto, y realizar su referendo autonómico y aprobatorio de sus estatutos en la fecha prevista en el Artículo 72 de la presente Ley, proceso que será administrado por la Corte Departamental Electoral en cumplimiento de disposiciones legales”.

³ <http://www.autonomia.gob.bo/portal2/index.php>.

A la fecha, dieciocho municipios de cinco departamentos del país solicitaron el aval técnico del Ministerio de Autonomías (como establecen el anteproyecto de Ley y el D.S. 0231) para acceder al referéndum por autonomías indígenas que se efectuará junto a las elecciones generales el 6 de Diciembre próximo.⁴

Resulta curioso que municipios que se crearon hace quince años, gracias a la Ley de Participación Popular, soliciten el mencionado aval puesto que habrían cumplido los siguientes requisitos, según el D.S. 0231, Art.: a) Que la jurisdicción actual del municipio corresponda históricamente a la territorialidad ancestral del (los) pueblo(s) indígena originario campesino(s) que actualmente lo habitan; b) Que la existencia de estos pueblos indígena originario campesinos sea precolonial y c) Que la población indígena originaria campesina del municipio comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Desde un punto de vista objetivo, ninguna comunidad indígena en Bolivia podría demostrar que el territorio que actualmente ocupa corresponde a su jurisdicción ancestral, puesto que durante la colonia nunca se levantó un mapa de las etnias indígenas. Además, la mayoría de los pueblos indígenas fueron “reducidos” a territorios que, generalmente, no coincidían con su territorialidad previa. Asimismo, el proceso de mestizaje “cultural” fue tan intenso que resulta incluso anecdótico solicitar la acreditación de cosmovisiones y prácticas precoloniales. En todo caso, probablemente solo la arqueología podría dar pistas acerca de los usos y costumbres de esos pueblos. Por supuesto, existen muchísimos más argumentos – cuyo tratamiento excede el propósito de este breve análisis – para rechazar el “etnicismo” ideológico que se ha encaramado en el poder.

Si el principal propósito del gobierno consiste en reivindicar los intereses de los pueblos indígena originario campesinos, el camino elegido no es el más adecuado. El anteproyecto de Ley Marco de Autonomías carece, hasta ahora, los consensos necesarios para promover su aprobación.⁵ Por lo tanto, cabe preguntarse si el gobierno del Movimiento al Socialismo desea sinceramente implementar un sistema de autonomías razonable o si, en cambio, está utilizando este sensible tema simplemente para obtener réditos electorales.

⁴ Matutino La Prensa, Edición del jueves 27 de Agosto de 2009; página 3a.

⁵ Matutino La Razón; Edición del Martes 1 de Septiembre de 2009; página C4 y C5.

En los hechos, la configuración territorial de Bolivia marcha hacia una modificación que no será ordenada ni pacífica. ¿Son tan altos los objetivos del llamado “proceso de cambio” como para utilizar métodos que prometen días difíciles y violentos a la sociedad boliviana?

CAPÍTULO XV

La Justicia Comunitaria en la CPE

Carlos Derpic Salazar

La Justicia Comunitaria en la CPE

Carlos Derpic Salazar¹

Resumen²

La Justicia Comunitaria se inscribe en los marcos del pluralismo jurídico emancipador, emergiendo con fuerza desde la base. Su reconocimiento en los Artículos N° 191, 191 y 192 de la Constitución Política del Estado, es producto de un largo proceso histórico, a lo largo del cual se encuentran hitos significativos. El referente más próximo es el reconocimiento realizado en la reforma constitucional de 1994, pero sus orígenes a nivel de memoria corta llegan hasta la Constitución Social de 1938. La manera en que ha sido incluida en la Constitución vigente desde el 7 de febrero de 2009 da cuenta de algunos problemas, el mayor de los cuales es su estatización, lo que le quita la vida que caracteriza a los ordenamientos provenientes del pluralismo jurídico emancipador.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Justicia Comunitaria, Justicia Consuetudinaria.

I. Introducción

El presente trabajo aborda una reflexión crítica acerca de la denominada “justicia comunitaria” en la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009, cuyo texto la denomina “Jurisdicción indígena originaria campesina” y la desarrolla en los artículos, 190, 191, 192. Ha sido estructurado de la siguiente manera:

- Marco conceptual.
- Proceso y contexto histórico del reconocimiento de la justicia comunitaria.
- La justicia comunitaria en la reforma de la Constitución Política del Estado de 1994.
- La jurisdicción indígena originaria campesina en la Constitución Política del Estado de 2009.
- Conclusiones.

¹ Potosino, abogado en ejercicio, docente universitario e investigador en temas constitucionales, laborales y administrativos. Ejerció en asesorías jurídicas populares de Potosí y La Paz. Fue Adjunto del Defensor del Pueblo, Director Jurídico del Ministerio de Trabajo, Asesor Legal en varias entidades estatales y Director del Departamento de Derecho de la Universidad Católica Boliviana.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Cada uno de los puntos anotados es desarrollado con las subdivisiones correspondientes.

II. Marco Conceptual

¿Qué es la justicia comunitaria? La respuesta a esta pregunta es una tarea inicial importante a los fines del trabajo, no exenta de dificultades que exigen algún tipo de análisis de contexto. Para ello, en lo que sigue se hace una referencia a la denominación “justicia comunitaria”, luego al fenómeno del pluralismo jurídico y, finalmente, a los sentidos del mismo, expresados en una consideración del mismo como proyecto conservador y otra como proyecto emancipador.

A. ACERCA DE LA DENOMINACIÓN “JUSTICIA COMUNITARIA”

La expresión “justicia comunitaria” comenzó a utilizarse en Bolivia en épocas de la reforma constitucional de 1994, para designar a los sistemas jurídicos que regían en pueblos indígenas que habitaban en su territorio. Así se denominó, por ejemplo, el proyecto por el cual el Ministerio de Justicia, algunos años después de la reforma mencionada, acometió la tarea de promover un acercamiento a la disposición del Artículo N° 171 de la anterior Constitución Política del Estado que, luego de reconocer la existencia de “autoridades naturales” de las comunidades y pueblos indígenas y de sus respectivos ordenamientos normativos, disponía que una ley compatibilizaría las funciones de dichas autoridades con las atribuciones de los poderes del Estado.

“Justicia comunitaria. Aproximación jurídica, antropológica y social” tituló, a su vez, la colección de diez volúmenes que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó en 1999 para dar a conocer los resultados del proyecto del mismo nombre, desarrollado con la participación de diversas organizaciones no gubernamentales, expertos y el Estado.

“Justicia Comunitaria” es el nombre de un Programa que desarrolla la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) con autoridades originarias de las distintas Provincias de La Paz.

Esta -“Justicia comunitaria”- no es la única denominación que se ha utilizado a lo largo del tiempo para aludir a ordenamientos jurídicos que coexisten con el que podría denominarse “Derecho oficial” o “Derecho estatal”. Hay quienes expresan su abierto desacuerdo con esta

expresión, pues la consideran propia de la época en que en Bolivia imperó el neoliberalismo, que promovió el rescate del ordenamiento jurídico de los pueblos indígenas en una línea más bien folklórica y de interés de su propia preservación que de un auténtico reconocimiento de lo diverso. Hay otros que preferirían utilizar la denominación “Derecho Consuetudinario” para designar dichos sistemas. Hay, en tercer lugar, la denominación “Derecho Paralelo”, para hacer referencia a ordenamientos jurídicos que coexisten en Repúblicas como Bolivia.³

Están, finalmente, quienes consideran que la denominación “jurisdicción indígena originaria campesina”, tal cual se encuentra en el texto de la Constitución vigente, es la adecuada, porque no solamente posee un indudable carácter simbólico, sino que responde a la decisión que en definitiva asumieron los interesados en la temática, los miembros de los pueblos indígenas, originarios y/o campesinos.

Lo cierto es que, más allá de las divergencias anotadas, “justicia comunitaria” es la expresión que se encuentra presente en el sentido común de la población y se ha impuesto a la hora de hacer referencia a los ordenamientos jurídicos de los pueblos indígenas que habitan el territorio de Bolivia.

Sin embargo, la significación de la expresión no queda del todo clara, pues a la diversidad de opiniones a que se ha hecho referencia precedentemente, se añade la existencia frecuente de prácticas de ciertos grupos que se consideran atentatorias de los derechos humanos, las cuales pretenden justificarse con una pretendida “justicia comunitaria” y la repetición abusiva de estas prácticas da pie a que muchas personas detractoras de siquiera considerar la posibilidad de un Derecho no estatal, la utilicen como demostración de un supuesto retorno a la época de las cavernas o al salvajismo, que hay que evitar a toda costa.

Por otro lado, no faltan quienes no están de acuerdo con la existencia de una justicia comunitaria paralela al Derecho oficial, porque consideran que atenta contra la idea de un Estado fuerte como el que habría que construir y, en esa medida, la consideran como un instrumento que pone en riesgo la unidad de Bolivia. Lo anterior revela el carácter complejo que tiene esta temática, lo que plantea la necesidad de formular de manera inicial algunas precisiones conceptuales en relación a la misma.

³ La Revista “El otro Derecho”, editada por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, convocó en la década de los '90 a un concurso internacional de ensayo sobre el tema, que se denominó “Derecho Paralelo”. Los trabajos ganadores del concurso fueron publicados en el N° 16 de la mencionada revista, el año 1994.

B. PLURALISMO JURIDICO

Existen diversas, y a veces opuestas, maneras de entender el pluralismo jurídico, pero su comprensión no puede darse al margen de las condiciones histórico sociales que marcaron primero el régimen feudal y, luego, el régimen capitalista. El feudalismo, etapa situada según la aceptación generalizada entre los años 476 y 1453 d.c.⁴, surgió como resultado de la combinación de dos hechos de significativa importancia:

La decadencia de la sociedad esclavista romana y la fragmentación de la sociedad gentil dominante entre los pueblos nórdicos de Europa (Conte, 1979, págs. 7 - 40).

“La sociedad estuvo fundada en la propiedad de la tierra y en la producción económica agraria, profundamente marcada por las relaciones sociales de servidumbre (lazos de subordinación personal entre nobleza y vasallos) y por una jerarquía de privilegios. (...) El pluralismo jurídico medieval se da mediante la gran variedad de centros internos de poder político, atribuidos a nobles, obispos, universidades, reinos, entidades intermedias, estamentos, organizaciones y corporaciones de oficios” (Wolkmer 2006, pág. 41).

A esta forma de sociedad, correspondió una realidad de pluralismo jurídico, en la medida en que coexistieron diversos ordenamientos jurídicos que rigieron tanto dentro como fuera de los feudos. La descripción que al respecto hacen Levy y Tigar parece adecuada cuando señalan que en dicha época los tipos de ordenamiento jurídico fueron cuatro:

“Derecho feudal o señorial, que era el conjunto de normas que definían las relaciones de vasallaje, dominación, explotación y protección que caracterizaban el vínculo feudal personal entre el señor y sus vasallos. Derecho canónico, las normas legales de la Iglesia católica romana de Occidente, que imponía un control de grado variable pero siempre considerable sobre un negocio tan secular como era el mercantil. Derecho real, normas que ponen de manifiesto la influencia crecientemente consolidada de quienes impusieron la creación de los primeros Estados modernos, y de quienes la burguesía fue una aliada temprana, aunque voluble. Y Ley Mercantil, normas derivadas del derecho romano pero adaptadas a lo largo de los siglos a las necesida-

⁴ 476 es el año de la caída del Imperio Romano de Occidente y 1453 el de la caída del Imperio Romano de Oriente. Algunos consideran que la Edad Media se extendió hasta 1492, año del viaje de Cristóbal Colón.

des de aquellos cuyo negocio eran los negocios. La idea de un conjunto de normas especial para quienes se encontraran en determinado sector social era menos exótica en la época feudal que en la nuestra, y los mercaderes lucharon por un derecho desarrollado por ellos y especialmente aplicable a ellos en las grandes y pequeñas ciudades y en las ferias anuales o periódicas que celebraban en diversos lugares durante la Edad Media”. (Levy y Tigar, 1978, pág. 21).

A estos cuatro órdenes normativos debe añadirse el gran telón de fondo jurídico constituido por el Derecho Romano y el gran telón de fondo filosófico expresado en la Escuela Clásica o Cristiana del Derecho Natural que, a su turno, fue representada por San Agustín (Patrística), Santo Tomás de Aquino (Escolástica) y Francisco Suárez (Teólogos juristas españoles).

Entre los siglos XI y XV tuvo lugar el lento proceso de desaparición del feudalismo, a la par que el surgimiento e instauración del capitalismo como nuevo modelo de desarrollo económico y social en el cual el capital es el instrumento fundamental de la producción material. Este nuevo sistema alcanzó a casi toda Europa después de los siglos XVI y XVII. Se trata de la visión del mundo predominante en el ámbito de la formación social burguesa, del modo de producción capitalista, de la ideología liberal – individualista y de la centralización política a través de un Estado Nacional Soberano. (Wolkmer, 2006, pág. 40).

El sistema jurídico que triunfó en la época, creado por y para la burguesía, tomó elementos de los seis diferentes cuerpos de pensamiento jurídico antes señalados y en ellos buscó el respaldo de su autoridad, pero estructuró un nuevo Derecho funcional a sus propios intereses, dando lugar una identificación de la ley con el Derecho y del Derecho Positivo (derecho escrito) con el Derecho.

La consecuencia de ello es que, en el fondo, se reconoce que solamente es Derecho el producido por el Estado y se niega rotundamente la posibilidad de que instancias no estatales tengan la posibilidad de producirlo.

Desde otro punto de vista, se debe recordar que el concepto “derecho” no es unívoco; es decir, no tiene una sola significación, sino que, por el contrario, da cuenta de varias realidades. Al respecto, Jesús Antonio de la Torre Rangel señala:

“El concepto ‘derecho’ no es unívoco, no significa una sola cosa, no da cuenta solamente de una realidad. Por derecho entendemos la ley, en cuanto conjunto de normas; pero también, las

facultades que poseemos como sujetos, como seres humanos, como personas. Por otro lado, derecho también hace referencia a la relación que se da entre el obligado para con otro a darle lo que le corresponde, que es la justicia; y todavía más, la palabra derecho alude a una ciencia, ‘la ciencia del derecho’. Como se ve ‘derecho’ hace referencia a cuatro realidades distintas”. (De la Torre, 2002, págs. 229 – 231).

En relación a este hecho, autores como Carlos Nino afirman que la palabra ‘derecho’ es ambigua y que tiene la peor especie de ambigüedad, que es, no la mera sinonimia accidental (como la de ‘banco’), sino la constituida por el hecho de tener varios significados relacionados estrechamente entre sí (Nino, 1987:14).

De la Torre sostiene, en sentido contrario a Nino, que el vocablo “derecho” es “análogo” y no ambiguo, lo que significa que su conocimiento se da análoga; es decir, según la relación de un ser con otro, lo que permite transitar del ser más conocido al menos conocido, mediante una combinación de conveniencia y discrepancia entre ellos.

Ahora bien, siendo el derecho un término que se predica en forma análoga sobre varias realidades (la norma o derecho objetivo, la facultad o derecho subjetivo, lo justo objetivo y la ciencia del derecho), el pensamiento moderno olvidó la complejidad de la realidad y en su búsqueda de precisión redujo lo jurídico (el Derecho), a la normatividad, a la ley, al llamado derecho objetivo; llevó lo jurídico a la univocidad. Desde otro punto de vista se advierte cómo el concepto del derecho en la Modernidad, fue solamente reservado para la normatividad impuesta por el Estado, no aceptando ni siquiera teóricamente la posibilidad del pluralismo jurídico; a éste sólo puede aceptársele en una racionalidad analógica, que no es formal sino que parte de la realidad.

Una de las consecuencias de la reducción del derecho a la ley, es que el legislador aparece como omnipotente, en tanto la figura del juez se achica, quedando como mero exégeta de aquella, buscando la voluntad del legislador; la administración de justicia deviene en aplicación estricta de la normatividad. La univocidad del derecho se convierte en “absolutismo jurídico”, como lo señalan Paolo Grossi y Victor Tau (Del Arenal, 1998: 10).

Luego de lo anterior se puede señalar que el pluralismo jurídico es el concepto que sirve para designar a una realidad en la cual el Derecho no es solamente producido por el Estado sino

también por la sociedad civil, en la medida en que el ordenamiento jurídico estatal se torna insuficiente para responder a las necesidades vitales de importantes sectores de la población y en la medida en que dicha normativa tiene también una historia que, en muchos casos, es anterior al propio sistema capitalista y a la visión absolutista de lo jurídico a que se ha hecho referencia. En la misma línea, aunque con la denominación “justicia comunitaria” se expresa el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú:

“Entendemos por Justicia Comunitaria el conjunto de mecanismos comunitarios o comunales de resolución de conflictos. Con ello, hacemos referencia al conjunto de instituciones y organizaciones fundamentalmente de la sociedad civil y en menor medida el Estado, que participan y/o colaboran con la resolución de conflictos a nivel local, de conformidad con los usos y costumbres de la población. Estamos ante un conjunto de mecanismos e instituciones que surgen y se gestan fundamentalmente al interior de la sociedad civil, y que permiten el acceso a la justicia de la población rural, campesina o nativa”. (Instituto de Defensa Legal, Perú, www.idl.org.pe, consultado el 14 de agosto de 2009).

El IDL señala en el documento mencionado que integran la Justicia Comunitaria, las autoridades de las comunidades campesinas, nativas y de las rondas campesinas, las defensorías comunitarias y demás autoridades comunales que resuelvan conflictos, siempre que la comunidad los reconozca como tales. Señala también que, en la medida que los jueces de paz administran justicia de acuerdo con las costumbres y no en función de normas legales escritas se puede considerar en este grupo a la justicia de paz, agregando que no se encuentran dentro de esta categoría, las autoridades estatales del Sistema de Justicia como son el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional. Por último, el IDL aclara que no utiliza el concepto Justicia Comunitaria como sinónimo de ejercicio de funciones jurisdiccionales, al cual sí hacen referencia vocablos como “Justicia Comunal”, “Justicia Indígena” o “Justicia Especial”, añadiendo que la Justicia Comunitaria las incluye a éstas involucrando también mecanismos que sin ser jurisdiccionales, resuelven conflictos de la comunidad o incluso a aquellas que colaboran con la facultad de impartir justicia como son las defensorías comunitarias.

A continuación se exponen los dos puntos de vista existentes para la consideración del fenómeno del pluralismo jurídico.

C. PLURALISMO JURIDICO COMO PROYECTO CONSERVADOR

Wolkmer señala que el pluralismo deseado no puede ser el pluralismo corporativista de la Edad Media, ni tampoco el del pluralismo burgués de minorías exclusivistas, discriminadoras y desagregadoras. (Wolkmer, 2007).

“Tal pluralismo de tradición burguesa, que fue defendido en la primera mitad del siglo XX, viene siendo reintroducido como la principal estrategia del nuevo ciclo del Capitalismo mundial, involucrando descentralización administrativa, integración de mercados, globalización y acumulación flexible de capital, formación de bloques económicos, políticas de privatización, dirección informal de servicios, regulación social reflexiva y supranacional, etc.” (Wolkmer, 2007, pág. 24).

Existe, entonces, una visión del pluralismo jurídico que expresa determinadas condiciones de posibilidades ligadas directamente al proceso de globalización del capitalismo en su etapa actual, caracterizada por:

- a) la crisis del modelo fordista – keynesiano y la globalización de la acumulación flexible;
- b) el desarrollo del neoamericanismo;
- c) el debilitamiento de los estados nacionales latinoamericanos junto con los procesos de descentralización administrativa;
- d) la crisis del trabajador de masa y las nuevas luchas sociales. (Wolkmer, 2007, pág 25).

D. PLURALISMO JURIDICO COMO PROYECTO EMANCIPADOR

El pluralismo jurídico como proyecto emancipador, es un proyecto de “legalidad alternativa”, que exige la superación de las modalidades de pluralismo ligadas a la democracia neoliberal y con las prácticas de desreglamentación social, a la vez que propone la edificación de un proyecto político jurídico resultante del proceso de prácticas sociales insurgentes, motivadas en la satisfacción de las necesidades esenciales. Esta propuesta supone la existencia y articulación de determinados requisitos:

- a) La legitimidad de los nuevos sujetos sociales,
- b) la democratización y descentralización de un espacio público participativo,
- c) la defensa pedagógica de una ética de la solidaridad,

d) la consolidación de procesos conducentes a una racionalidad emancipatoria. (Wolkmer, 2007, pág.26).

Los nuevos sujetos sociales trascienden al antiguo sujeto privado, abstracto y metafísico, de tradición liberal individualista para dar paso a un sujeto nuevo y colectivo, que no debe ser pensado en términos de identidades humanas que siempre existieron, según el criterio de clase, etnia, sexo, edad, religión o necesidades, sino en función de la postura que permitió que sujetos inertes, dominados, sumisos y espectadores, pasasen a ser sujetos emancipados, participantes y creadores de su propia historia.

La democratización y descentralización de un espacio público participativo tiene relación con un sistema de necesidades insatisfechas en los marcos clásicos, que requieren brindar posibilidades de intermediación entre necesidad, conflictos y demandas.

La ética de la solidaridad supone trascender la ética calcada en el individualismo, en el poder en la competencia, en la eficiencia, en la producción y en el relativismo, para dar paso a la ética antropológica de la liberación que parte de las necesidades de los excluidos y se propone generar una práctica pedagógica capaz de emancipar a los oprimidos, carentes de justicia y expropiados.

Por último, la elaboración de una racionalidad de carácter emancipatorio supone un modelo crítico dialéctico generado en la realidad de la vida concreta, que parte de la totalidad de la vida y de sus necesidades históricas.

Se trata, en consecuencia de la emergencia de nuevas y múltiples formas de producción del Derecho, proveniente de las luchas y prácticas sociales comunitarias, independientes del favor de los órganos del Estado, que rompe con la mentalidad clásica según la cual el Derecho emana sólo de la norma estatal y da paso a la idea consensual del Derecho como acuerdo producto de necesidades, confrontaciones y reivindicaciones de las fuerzas sociales en la arena política.

Esto último tiene gran importancia en la medida en que da paso a una legalidad alternativa y no solamente al “uso alternativo del Derecho”; es decir, se trata del surgimiento o reconocimiento de un nuevo Derecho, proveniente de los actores sociales y no de la utilización del Derecho producido por el Estado en beneficio de los sectores desposeídos de las poblaciones.

Por cierto, cuando de “justicia comunitaria” se trata, podrá señalarse que los ordenamientos jurídicos de los pueblos indígenas no son nuevos en el tiempo, sino que provienen de prácticas centenarias y milenarias. Sin embargo, deberá entenderse lo “nuevo” no en el sentido cronológico, sino en el de reconocimiento y vigencia.

Levy y Tigar denominan a la coexistencia de sistemas jurídicos no estatales con el Derecho estatal “jurisprudencia insurgente” y se refieren a ella señalando que se expresa en la confrontación entre la ideología jurídica dominante según se la administra hoy y las insistentes demandas de diversos disidentes: Grupos estudiantiles y juveniles, obreros jóvenes de las zonas urbanas, indígenas, etc.:

“Los detalles pueden variar pero el cuadro siempre es el mismo: el sistema de organización de la producción resulta incapaz de satisfacer las necesidades del pueblo y la ideología jurídica del grupo dominante es incapaz de asimilar sus reclamos de libertad y equidad”. (Levy y Tigar, 1978, pág. 298).

De la Torre Rangel, por su parte, señala:

“Para las comunidades el derecho no se resume a la ley, la juridicidad no se identifica con las normas. Lo jurídico reviste diversas dimensiones y proviene de variedad de fuentes. El derecho prioritariamente es justicia, expresada como relaciones armoniosas en el seno de la comunidad y que se objetiva en cosa o conducta que se debe a otro; pero también son facultades o potestades de personas individuales y pueblos sobre lo que es suyo, y es también derecho las normas, tanto aquellas que la propia comunidad ha dado, como usos y costumbres e incluso reglamentos, así como las que constituyen mandatos del Estado y se expresan como ley” (De La Torre Rangel, 2006, pág. 115).

III. Proceso y contexto histórico del reconocimiento de la justicia comunitaria

El reconocimiento de la justicia comunitaria es resultado de un largo proceso cuyo origen se remonta, en el corto plazo, por lo menos a 1938, ocasión en la cual se puso en vigencia la primera “Constitución Social” de Bolivia.

A continuación se examinan lo que se consideran algunos hechos relevantes vinculados de una u otra manera al reconocimiento de la normativa conocida hoy como justicia comunitaria, aunque en apariencia no tengan mucho que ver con la misma.

A. LA CONSTITUCION DE 1938

El texto de la norma fundamental de aquel año incluyó luego de la parte dogmática y de la parte orgánica los “régimenes especiales”, encontrándose dentro de ellos el régimen económico financiero, el social, la familia, el régimen comunal, el cultural y el “Régimen del Campesinado”.

Este constaba de tres artículos: 165, 166 y 167. El primero reconoció y garantizó la existencia legal de las comunidades indígenas; el segundo dispuso que la legislación indígena y agraria debía sancionarse teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país; el tercer Artículo N° dispuso que el Estado fomentaría la educación del campesino, mediante núcleos escolares indígenas que tuvieran carácter integral abarcando los aspectos económico, social y pedagógico (Salinas, 1947).

Es evidente que el texto constitucional de 1938 incurre en una serie de confusiones, como la utilización indistinta de los vocablos “campesino” e “indígena” como correspondientes a un solo sujeto histórico; también es evidente que no tiene una disposición específica sobre la justicia comunitaria.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, a la luz del proceso histórico boliviano, es un hecho de singular importancia, no sólo porque se trata de la primera constitución social que imperó en Bolivia, a la par de las luchas sociales que tenían lugar en América Latina y en el mundo, sino porque fue la primera vez que el Estado reconoció derechos a los campesinos e indígenas y a sus formas organizativas. No está demás recordar que, hasta entonces, campesinos e indígenas no eran reconocidos como personas y eran más bien tratados como cosas.

Resulta llamativa la disposición del Artículo N° 166, que disponía que la legislación indígena y agraria debían sancionarse tomando en cuenta las características de las diferentes regiones del país, lo que rompe con el esquema de la generalidad de la ley que informa al Derecho de la modernidad.

B. LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y EL VOTO UNIVERSAL

En el marco descrito, emergente de la Guerra del Chaco que marcó profundamente la historia de Bolivia que tuvo su expresión cumbre en la Revolución Nacional del 9 de abril de 1952,

tiempo después de ésta –el 2 de agosto de 1953- se puso en vigencia la Ley de Reforma Agraria, elaborada sobre el pilar de que “la tierra es de quien la trabaja” y que constituyó otro paso importante en el proceso de emergencia y reconocimiento de los campesinos e indígenas, no solamente como sujetos individuales, sino también como sujetos colectivos.

Es verdad que la mencionada reforma se realizó en marcos liberal individualistas, pretendiendo consciente o inconscientemente eliminar las formas colectivas de propiedad de la tierra y de cultivo e incorporar al campesinado dentro de la cultura citadina, pero no puede negarse la enorme importancia que tuvo en el proceso histórico boliviano, sobre todo si se mira en proceso y como componente de un conjunto de medidas que tienen en el voto universal otro elemento de primera importancia para el ejercicio de derechos políticos de los campesinos e indígenas.

C. LA CREACION DE LA CONFEDERACION SINDICAL UNICA DE TRABAJADORES CAMPESINOS DE BOLIVIA (CSUTCB)

1979 fue el año en el cual nació la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB) como organización gremial de los campesinos e indígenas bolivianos. En noviembre de dicho año fue notoria la participación de la misma en las medidas adoptadas por la Central Obrera Boliviana (COB) en contra del paquete económico adoptado por el gobierno de la Presidenta Lidia Gueiler Tejada que a los pocos días de asumir sus funciones devaluó el peso boliviano de 20,40 a 25 por dólar americano.

Más allá de la inspiración sindical que marcaba el funcionamiento de la CSTUCB es importante recordar cómo desde entonces los campesinos e indígenas pasaron a ocupar un lugar importante en las luchas sociales bolivianas, a la vez que adquirieron también mayor peso específico dentro de la COB. Genaro Flores fue el líder que estuvo a la cabeza de la CSTUCB en tales momentos.

D. EL PROYECTO DE LEY AGRARIA FUNDAMENTAL

En el Congreso Nacional de la CSUTCB realizado en Cochabamba entre el 16 y el 20 de enero de 1984, se aprobó el texto de la denominada “Ley Agraria Fundamental”, que contenía títulos y capítulos como “De los principios y objetivos”, “De las comunidades originarias y reconstituidas”, “De las comunidades nuevas” y varios otros más. El Artículo N° 1 del anteproyecto disponía:

“El trabajo personal en actividades agropecuarias de silvicultura es la base del derecho a la propiedad de la tierra, conforme a las prioridades de dotación señaladas en la presente ley” (CSUTCB, 1984, pág. 17).

El texto de esta “ley” fue asumido con entusiasmo por las bases campesinas de la CSUTCB y, si bien fue objeto de varias críticas por parte de los indígenas del oriente, quienes señalaron que solamente tomaba en cuenta la realidad del occidente de Bolivia, no puede negarse la importancia que tuvo, sobre todo en función del origen de la misma. No en vano varios abogados, formados en los marcos liberal individualistas, hicieron pública su posición contraria a la ley mencionada, respecto de la cual no se cansaban de señalar, primero que nada, que era solamente un anteproyecto; y luego que sólo el Estado tenía facultad para poner en vigencia leyes.

Otra de las observaciones que se realizó a la “ley” mencionada fue que se encontraba diseñada en los marcos de una “actualización” de la Ley de Reforma Agraria de 1953; pero esta observación tampoco quita al anteproyecto el enorme valor que tuvo en su momento.

E. EL CONVENIO N° 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Está en cuarto lugar, como hecho de singular importancia, un evento de carácter internacional como fue la adopción por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por Bolivia el 11 de diciembre de 1991.

El Convenio N° 169 se aplica a los pueblos tribales que habitan en países independientes; y a los pueblos considerados indígenas por descender de poblaciones que habitaban los distintos países en la época de colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. Para considerar a un pueblo como indígena o tribal es muy importante la conciencia que ellos tengan respecto a su identidad.

En el marco del Convenio, los gobiernos tienen la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción para proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad, la cual debe incluir el goce de los derechos y oportunidades que tienen los demás; la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales; y la eliminación de las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre ellos y los demás miembros de la comunidad nacional.

El Convenio establece que los pueblos indígenas deberán gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin ningún obstáculo ni discriminación y no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de imposición que viole sus derechos humanos y sus libertades. Por otro lado, dispone que se deben adoptar medidas para salvaguardar personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de los pueblos interesados, medidas que no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

Un aspecto muy importante del Convenio es que determina que, al aplicarse sus disposiciones, se deberá reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de los pueblos interesados; se deberá respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de ellos; y se deberán adoptar medidas para allanar las dificultades de dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Por último, el Convenio N° 169 contiene normas relativas al derecho los pueblos interesados a decidir sus prioridades en cuanto a desarrollo, a que la legislación nacional tome en cuenta las costumbres o derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales, a la par que el derecho de éstos de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales del país ni con los derechos humanos; a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan; a los recursos naturales; y a modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra.

El Convenio prohíbe el traslado de los pueblos indígenas y tribales y determina la obligación de que las leyes prevean sanciones contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o su uso no autorizado por ajenos. Otras obligaciones de los gobiernos en la materia son las referidas a adoptar medidas en relación a contratación y condiciones de empleo, evitando cualquier discriminación entre los trabajadores; en relación a los medios de formación profesional; sobre las industrias rurales y otras actividades; sobre la seguridad social y la salud; acerca de la educación y los medios de comunicación; y acerca de los contactos y cooperación a lo largo de las fronteras.

El texto de este convenio fue incorporado a varias normas legales vigentes en Bolivia, lo que da cuenta de la enorme importancia que tuvo y tiene.

F. LAS MARCHAS INDÍGENAS

La década de los 90 fue en Bolivia escenario temporal del inicio de varias marchas indígenas orientadas a la reivindicación de sus derechos.

La primera fue en 1990. Denominada “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, comenzó por iniciativa del pueblo Mojeño en Trinidad y llegó a La Paz. El logro de esta marcha fue la aprobación de un Decreto Supremo que reconocía la existencia de los primeros territorios indígenas y el reconocimiento nacional e internacional de la existencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas.

La segunda, en 1996, fue la “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos indígenas”. Fue una caminata indígena – campesina de todos los pueblos miembros de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que comenzó en Samaipata y tuvo dos logros: La promulgación de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como “Ley INRA” en alusión al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y el reconocimiento de 33 tierras Comunitarias de Origen (TCO).

En el año 2000 se dio la tercera marcha, denominada “Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales” que, protagonizada por la Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el pueblo mojeño del Beni y otros pueblos de la amazonía, comenzó en Montero, Santa Cruz, y tuvo como resultado inmediato la modificación de la Ley N° 1715 y un decreto Supremo que reconocía oficialmente las lenguas de los pueblos indígenas de las tierras bajas.

Finalmente, en mayo de 2002, la “Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales” fue un evento consistente en una kilométrica caminata en la que se combinaron los movimientos campesino e indígena con más de 50 organizaciones sociales. Se extendió desde Santa Cruz hasta La Paz.

La culminación de esta marcha fue un convenio con el gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria que comprometieron la viabilidad de la Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo de reforma a la Constitución Política del Estado. En octubre y noviembre de 2006 los indígenas marcharon de Santa Cruz a La Paz y obligaron al Parlamento a aprobar la Ley de Reversión Comunitaria de la Reforma Agraria.

G. LA VICEPRESIDENCIA DE VÍCTOR HUGO CARDENAS

Un hecho que no puede pasarse por alto es la llegada de Víctor Hugo Cárdenas Conde a la Vicepresidencia de la República en 1993. Lo hizo como acompañante de fórmula de Gonzalo Sánchez de Lozada, la principal figura del neoliberalismo en Bolivia y aunque se utilice esta realidad para estigmatizarlo, no cabe duda de que su elección como Vicepresidente fue un paso significativo en el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas y en la adopción de medidas y disposiciones legales que beneficiaron a los pueblos indígenas.

La reforma constitucional de 1994 (a la que hará referencia un poco más adelante) y las leyes de Participación Popular y de Reforma Educativa se inscriben en este contexto y en su elaboración Cárdenas participó activamente.

H. EL TRIUNFO DEL MOVIMIENTO AL SOCIALISMO (MAS) Y LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

En las elecciones de diciembre de 2005 el MAS alcanzó el primer lugar con casi un 54% de los votos emitidos, lo que permitió el ascenso a la presidencia de la República de Evo Morales Aima. Al año siguiente, 2006, se realizaron elecciones para miembros de la Asamblea Constituyente que produjo un texto de Constitución Política del Estado que, después de varias vicisitudes fue sometido a referéndum el 25 de enero de 2009, siendo aprobado como texto que comenzó a regir el 7 de febrero del mismo año.

La Asamblea Constituyente se instaló en agosto de 2006 y culminó en noviembre de 2007. Produciendo un texto que posteriormente fue objeto de un acuerdo político que permitió la elaboración del texto que se sometió a referéndum y que rige actualmente.

La anterior relación da cuenta del largo proceso histórico que permitió el reconocimiento de los derechos de los indígenas y campesinos en Bolivia, así como de su ascenso a diferentes instancias del poder político, incluyendo la Presidencia de la República en enero de 2006. Un proceso con avances y retrocesos, con victorias y derrotas, con cosas buenas y malas, que es irreversible a esta altura de las circunstancias. En lo que hace a la justicia comunitaria, el primer hito de su reconocimiento fue la reforma constitucional de 1994, que se pasa a examinar a continuación.

IV. La justicia comunitaria en la reforma de la CPE de 1994

Al finalizar el gobierno de Jaime Paz Zamora, se promulgó una ley de necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado, que dio lugar a modificaciones de diversa índole en su texto. Las que tienen relación con la temática indígena y de la justicia comunitaria se incluyeron en los Artículos N° 1 y 171 de la Constitución.

La reforma constitucional que se menciona se dio en los marcos de reforma parcial establecida por la misma Constitución que, en términos generales, exigía la promulgación de una ley de necesidad de reforma que era considerada en el período constitucional siguiente, para ser luego promulgada. Ambas leyes debían ser aprobadas por dos tercios de votos del Congreso y no podían ser vetadas por el Presidente de la República.

El Artículo N° 1 de la Constitución reformada dispuso:

“Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, basada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos” (CPE, 1994, pág. 1)⁵.

La novedad de este Artículo radicaba en la inclusión de los términos “multiétnica” y “pluricultural”, como un reconocimiento de la diversidad étnica y cultural que existe en Bolivia. Sin embargo, tanto o más importante que el Artículo transcrito fue el N° 171 que, a los fines del presente trabajo, se pasa a analizar:

“I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

⁵ En 2004 se produjo una segunda reforma constitucional que introdujo un segundo párrafo al texto del Artículo N° 1: “Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia”. Por no tener directa relación con la temática del presente trabajo, no se hace un análisis de su contenido.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado” (CPE, 1994).

El primer párrafo es un correlato constitucional del Convenio N° 169 de la OIT y reconoce los derechos humanos de segunda generación de los pueblos indígenas. Es de anotar la denominación “tierras comunitarias de origen” que utiliza el texto en lugar de “territorio” que era la expresión que hubiera sido preferida por los indígenas.

Se impuso desde el gobierno el uso de esta expresión por considerarse que “territorio” traía complicaciones en cuanto a la propiedad y disposición de los recursos naturales.

El segundo párrafo, inspirado de alguna manera en la reforma agraria de 1953, incluye en su reconocimiento a las comunidades indígenas y no solamente a las comunidades, asociaciones y sindicatos campesinos.

El tercer párrafo es el que interesa al presente trabajo, por lo que se procede a un análisis del mismo.

A. AUTORIDADES NATURALES

En lugar de la descripción que hace la Ley N° 1551 de Participación Popular en su Artículo N° 3 párrafo II, que reconoce como representantes de las Organizaciones Territoriales de Base a “(...) los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallkus, Secretarios (as) Generales y otros (as) designados (as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias” (COMPENDIO NORMATIVO SOBRE DESCENTRALIZACION, 2005), la Constitución utiliza la denominación genérica de “autoridades naturales” para hacer referencia a la multiplicidad de autoridades que tienen los pueblos y comunidades indígenas que habitan el territorio de Bolivia.

Esta manera de nombrar a las autoridades ha sido objeto de críticas en el sentido de que se trata de una aplicación más del liberalismo a la esfera del pluralismo jurídico, en la medida en que el derecho liberal burgués se caracteriza, precisamente, por la generalidad, la abstracción y la impersonalidad que, en el caso presente, llevaría a una invisibilización de la diversidad de autoridades indígenas que existe en Bolivia.

B. FUNCIONES DE ADMINISTRACION Y APLICACION DE NORMAS PROPIAS

La Constitución reformada en 1994 no reconoce que las normas de las comunidades indígenas y campesinas tengan carácter de sistema jurídico y se refiere a ellas simplemente como “normas propias”. Esto puede verse como que se considera a la normativa propia de los pueblos indígenas como una especie de normativa de segunda categoría, que no puede compararse con el ordenamiento jurídico oficial, que sí tiene el carácter de un verdadero sistema jurídico.

Por otro lado, el texto que se analiza tampoco reconoce que la función de las “autoridades naturales” sea función jurisdiccional sino solamente función de administración y aplicación de normas propias, tal cual está escrito. Permanece vigente la visión de que la función jurisdiccional, lo mismo que la función legislativa sólo puede ser ejercida por el Estado: el Derecho es solamente producto de la voluntad del Estado y la función de obligar al cumplimiento de su contenido o de sancionar a quien lo incumplió, también es tarea exclusiva del Estado. Lo que hagan las “autoridades naturales” es simplemente “administración y aplicación de normas propias”.

C. SOLUCION ALTERNATIVA DE CONFLICTOS

En consonancia con lo señalado precedentemente, la Constitución le da a la “justicia comunitaria” el carácter de “medio alternativo de solución de conflictos” (MASC), que se expresó en la vigencia de la Ley N° 1770 de Conciliación y Arbitraje, que reconoce a la mediación, la conciliación y el arbitraje precisamente como medios alternativos de solución de conflictos. Nuevamente resalta el hecho de que la función jurisdiccional sólo corresponde a las instancias estatales y no a otras así sean preexistentes al Estado. Estas sólo tienen un carácter secundario y un alcance limitado.

D. COSTUMBRES Y PROCEDIMIENTOS

El artículo que se analiza, tal cual se ha señalado líneas arriba, no considera que el ordenamiento normativo de los pueblos indígenas y campesinos tenga el carácter de “sistema jurídico” y lo reputa solamente como “costumbres y procedimientos”, en la misma línea de la Ley N° 1551 ya mencionada, que hace referencia a la elección de autoridades “según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias”.

E. NO CONTRARIAS A LA CONSTITUCION Y A LAS LEYES

El Artículo N° 171 establece una cláusula de seguridad, manteniendo la primacía de la constitución y de las leyes vigentes en Bolivia, a las cuales debe sujetarse en su aplicación la normativa de las comunidades indígenas y campesinas. Esta disposición constitucional fue motivo de controversia, pues mientras muchos la consideraban adecuada en función de la vigencia de una normativa estatal antigua y con desarrollo histórico, así como concordante con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que aunque no eran mencionados se encontraban como telón de fondo, otros veían en ella una negación del derecho de los pueblos a contar con su propio ordenamiento jurídico.

F. COMPATIBILIZACION DE LAS FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES NATURALES CON LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DEL ESTADO

Por último, la reforma constitucional de 1994 dispuso que una ley debía compatibilizar las funciones de administración y aplicación de normas propias de las autoridades naturales, con las atribuciones de los Poderes del Estado, lo que significa que las mencionadas autoridades sólo ejercen funciones que, de ningún modo, pueden superponerse a las atribuciones de los Poderes del Estado, por lo que es necesario compatibilizarlas, a través de una ley producida por el mismo Estado.

G. A MODO DE BALANCE

La reforma constitucional de 1994 puede ser considerada desde muchos puntos de vista, varios de los cuales seguramente insistirán en el hecho de que fue insuficiente en la materia que se aborda en el presente trabajo. Sin embargo, no puede negarse que introdujo modificaciones

de mucha importancia para el futuro. En efecto, la inclusión de los términos “multiétnico” y “plurinacional” en el Artículo N° 1, rompe con el esquema liberal individualista de la igualdad formal de las personas y da paso al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural existentes en Bolivia.

Que ello era insuficiente, sobre todo si se considera que las culturas no tienen derecho al territorio y que era necesario avanzar aún más en el camino para conseguir aquello, no es argumento para invalidar la importancia de la reforma, sobre todo si se considera que el Artículo N° 171 reconoció el derecho de los pueblos indígenas de Bolivia a “sus tierras comunitarias de origen”.

Pese a las limitaciones que se puedan señalar a la reforma que se menciona, no se puede negar que fue un paso importante en el largo proceso de reconocimiento de los indígenas y campesinos, individualmente y colectivamente considerados.

V. LA JURISDICCION INDIGENA ORIGINARIA CAMPESINA EN LA CPE DE 2009

Además del proceso y contexto histórico a que se ha hecho referencia precedentemente, la consideración de la jurisdicción indígena originaria campesina incursa en el texto de la Constitución Política del Estado requiere una referencia al contexto global de la misma. En orden a ello, en lo que sigue se transcriben los artículos referidos a la mencionada jurisdicción y luego se analizan otros que tienen íntima relación con ellos.

Artículo N° 190

I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución.

Artículo N° 191

I. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.

II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciado o imputado, recurrente o recurrido.
2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.
3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

Artículo N° 192

I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.

II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado.

III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”. (CPE, 2009, págs. 76 - 77).

Los artículos transcritos se encuentran dentro del Título III, Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, que a su vez forma parte de la Segunda Parte de la Constitución referida a “Estructura y organización funcional del Estado”.

Ahora bien, como se señaló líneas arriba, es necesario considerar otros artículos del texto constitucional que constituyen el marco global de la Constitución.

A. BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO

De inicio, la nueva Constitución Política del Estado (CPE) evita utilizar el término “República” e introduce la denominación de “Estado Plurinacional”. No es tema del presente trabajo analizar este aspecto, pero conviene anotar que existen muchas voces que alertan respecto al

pretendido carácter inocuo de esta realidad, señalando que detrás de ella se esconde una intención autoritaria o totalitaria, en la medida en que se pretende dejar de lado todo lo que constituye sociedad civil y se enfatiza, por el contrario, todo lo referido al Estado. Lo cierto es que no parece acertado pretender que la denominación de “República” puede tacharse sin más de colonial como se pretende.

El Artículo N° 1 de la CPE dispone:

“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” (CPE, 2009, pág. 7).

En vinculación al tema del presente trabajo cabría resaltar la caracterización de Bolivia como Estado plurinacional comunitario e intercultural, que se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, entre otros. La pluralidad jurídica hace referencia a una suerte de clasificación de ordenamientos jurídicos existentes en un determinado territorio, en tanto el segundo tendría que ver con el reconocimiento que hace el Estado sobre la validez y vigencia de esos distintos sistemas jurídicos.

El Artículo N° 2 también interesa al presente análisis:

“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” (CPE, 2009, pág. 7).

Se garantiza el derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en el marco de la unidad del Estado, y se explica a continuación en qué consiste la misma, destacando el hecho de que se disponga que tienen derecho al reconocimiento de sus instituciones, dentro de las cuales se encuentran aquellas referidas a la “justicia comunitaria”.

En el Artículo N° 3 se encuentra lo siguiente:

“La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano” (CPE, 2009, pág. 7).

En un lenguaje enrevesado, el Artículo precedente define lo que es “nación boliviana”, señalando al efecto que el conjunto conformado por la totalidad de bolivianos y bolivianas, de naciones y pueblos indígena originario campesinos y de las comunidades interculturales y afrobolivianas en conjunto constituyen el “pueblo boliviano”. Se trata de la utilización indistinta de “nación boliviana” y “pueblo boliviano” como sinónimos.

En el Artículo N° 5, párrafo I, se encuentra una relación detallada de idiomas oficiales de Bolivia, entre los que se encuentra el castellano, cada uno de los cuales corresponde a una nación o pueblo indígena originario campesino. En el párrafo II, se dispone que el gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas, uno de ellos el castellano y el otro conforme a las circunstancias.

El Artículo N° 7 determina que la soberanía reside en el pueblo y que de ella emanan por delegación las funciones y atribuciones de los órganos del poder público. El Artículo N° 8 señala los principios ético – morales que asume y promueve. El Artículo N° 9 establece los fines y funciones esenciales del Estado, dentro de los que se encuentra –en el numeral 4– él de garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución.

En cuanto al sistema de gobierno, el Artículo N° 11 (único que utiliza la denominación “República”) determina que es la democracia participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres; tales democracias serán desarrolladas por ley. Por último, en esta referencia preliminar, el Artículo N° 12 dispone:

“I. 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 independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

II. Son funciones estatales la de Control, la de Defensa de la Sociedad y la de Defensa del Estado.

III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí” (CPE, 2009, pág. 10).

Por disposición constitucional, los órganos o poderes del Estado ya no son tres sino cuatro, pues se añadió como tal al Órgano Electoral. Aunque la Constitución dispone que la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos fundamenta la organización

del Estado, han sido varias las oportunidades en que el Poder Ejecutivo ha dado muestras de que en la práctica pretende que, tanto el Órgano Legislativo cuanto el Judicial, se encuentren a su servicio y ha realizado acciones y formulado amenazas claras para quienes, desde los otros órganos, pretendan desconocer las directivas gubernamentales.

B. DERECHOS FUNDAMENTALES

El catálogo de derechos de la Constitución Política del Estado se extiende desde el Artículo N° 15 hasta el 106; el 107 señala los deberes y a partir del Artículo N° 108 hasta el 136 se encuentran las garantías constitucionales. En el desarrollo a que se hace referencia, se encuentran los derechos fundamentales; civiles, políticos; de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; sociales y económicos; y educación, interculturalidad y derechos culturales.

El Artículo N° 30 reconoce los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y, en lo relativo a justicia comunitaria, interesan los derechos incluidos en los numerales 5, 14 y 18. El primero de ellos dispone que tienen derecho “A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado”; el segundo, consagra el derecho a “Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión”; y el tercero, “A la participación en los órganos e instituciones del Estado” (CPE, 2009, págs. 18 y 19).

C. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO

En este apartado de la Constitución Política del Estado se encuentran la estructura, atribuciones y funciones de los órganos del Estado que son el Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. En relación al Órgano Judicial, el Artículo N° 178 dispone:

“I. La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos.

II. Constituyen garantías de la independencia judicial:

1. El desempeño de los jueces de acuerdo a la carrera judicial
2. La autonomía presupuestaria de los órganos judiciales”.

El Artículo N° 179, por su parte, dispone:

“I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.

II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.

III. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

IV. El Consejo de la Magistratura es parte del Órgano Judicial”.

Del Artículo transcrito conviene apuntar lo siguiente:

La función judicial es única, pero existen tres jurisdicciones: La Ordinaria, ejercida por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales, los tribunales de sentencia y los jueces; la Agroambiental, que se ejerce por el Tribunal y jueces agroambientales; y la Indígena originaria campesina, que se ejerce por sus propias autoridades. En el caso de la jurisdicción ordinaria y agroambiental queda claro que la atribución jurisdiccional ha sido encomendada a instancias cuya denominación ha sido modificada, como ocurre desde el momento en que el MAS asumió el poder.⁶

En el caso de la jurisdicción Indígena originaria campesina se la atribuye a sus propias autoridades que pueden ser del más variado tipo según la ubicación del pueblo o nación. Así, por ejemplo, sólo en el Departamento de Potosí, tales autoridades pueden ser el Quraqa (Jatun Aylyl Yura, Provincia Quijarro), Segunda Mayor (Ayllus de la Provincia Bustillo) u otras. En el caso de otras naciones como la cavineña o movima, por ejemplo, no se conoce a ciencia cierta cuales son estas autoridades.

Por otro lado, es bueno señalar que en muchos pueblos indígenas, sus autoridades trascienden el marco meramente jurisdiccional, pues tienen atribuciones no sólo en él sino también en materia política. De ahí por qué atribuirles la función jurisdiccional puede resultar una suerte de cercenamiento de sus atribuciones, como se temió que ocurra en ocasión de la puesta en

⁶ Desde enero de 2006 se produjeron cambios en las denominaciones de las instituciones y empresas públicas: Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) en reemplazo del Servicio Nacional de Caminos (SNC); Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) en reemplazo de Policía Técnica Judicial (PTJ), entre otras.

vigencia de la Ley N° 1551 de Participación Popular que las confinó a labores meramente municipales.

No hay que olvidar, por último, que el artículo constitucional transcrito dispone que existirán jurisdicciones especializadas reguladas por ley, sin mayor precisión en torno a la materia, lo que genera también incertidumbre al respecto.

La Constitución Política del Estado contiene otro aspecto que no puede dejarse de lado y es el relativo a que la jurisdicción ordinaria y la indígena originaria campesina gozan, por disposición constitucional, de igual jerarquía.

D. LA JURISDICCION ORDINARIA

Respecto a esta jurisdicción, en su Artículo N° 180 la Constitución señala inicialmente los principios procesales en que se fundamenta: gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes ante el juez; estableciendo a continuación la garantía del principio de impugnación en los procesos judiciales, y, por último, que la jurisdicción ordinaria no reconocerá fueros, privilegios ni tribunales de excepción, aunque a continuación añade que la jurisdicción militar juzgará los delitos de naturaleza militar regulados por ley (CPE, pág. 72 2009).

Por disposición del Artículo N° 182 párrafo I se tiene que las magistradas y magistrados del Tribunal Supremo de justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal, debiendo alcanzar mayoría simple de votos y ser posesionados por el Presidente o la Presidenta del Estado. Esto es algo que no sucede en ninguna democracia del mundo y respecto de lo cual connotados juristas internacionales han expresado sus dudas y reservas (CPE, 2009, pág. 73).

Las candidatas y los candidatos al Tribunal Supremo de Justicia no tienen la posibilidad de hacer campaña electoral y se dispone que no podrán pertenecer a organizaciones políticas, tal cual lo determinan los párrafos III y IV del Artículo N° 182 (CPE, 2009, Pág. 73).

Entre los requisitos para optar a la magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, establecidos en el párrafo VI del Artículo N° 182, se establecen los siguientes: haber cumplido treinta años de edad, poseer título de abogado, haber desempeñado, con honestidad y ética, funciones

judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Consejo de la Magistratura. Para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia. Por último, el parágrafo VII del Artículo analizado establece que el sistema de prohibiciones e incompatibilidades aplicado a las Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia será el mismo que para los servidores públicos (CPE, 2009, pág. 73).

El Artículo N° 183 determina que el período de mandato de los miembros del Tribunal será de seis años y que no podrán ser reelegidos; y el Artículo N° 185 señala que la magistratura a que se hace referencia será ejercida de manera exclusiva.

E. JURISDICCION AGROAMBIENTAL

Sobre esta jurisdicción el Artículo N° 186 determina que el Tribunal Agroambiental es el máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental y que se rige en particular por los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad e interculturalidad (CPE, 2009, pág. 75).

En materia de requisitos, el Artículo N° 187 señala que para ser elegida Magistrada o elegido Magistrado del Tribunal Agroambiental serán necesarios los mismos requisitos que los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, además de contar con especialidad en estas materias y haber ejercido con idoneidad, ética y honestidad la judicatura agraria, la profesión libre o la cátedra universitaria en el área, durante ocho años. Dispone que en la preselección de las candidatas y los candidatos se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad (CPE, 2009, pág. 75).

En relación a la elección, el Artículo N° 188 parágrafo I determina que las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Agroambiental serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismos y formalidades para los miembros del Tribunal Supremo de Justicia. Añade el parágrafo II que el sistema de prohibiciones e incompatibilidades aplicado a las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Agroambiental será el de los servidores públicos y, en el parágrafo III que el tiempo de ejercicio, la permanencia y la cesación en el cargo establecidos para las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán de aplicación a los miembros del Tribunal Agroambiental.

F. UNA COMPARACION ENTRE EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA Y EL TRIBUNAL AGROAMBIENTAL

Puede observarse que para los casos de la jurisdicción ordinaria y agroambiental, existen disposiciones muy similares:

- Para ambas se establecen principios detallados con precisión, en algunos casos comunes y en otros no, pero cada una tiene sus respectivos principios.
- Se determina que sus miembros son elegidos mediante sufragio universal, en el cual participan también indígenas originarios y campesinos.
- Se dispone que la composición del Tribunal Supremo de Justicia se establecerá por ley, en la que es de esperar se incluyan criterios de plurinacionalidad, habida cuenta que para la calificación de los méritos tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia; para la composición del Tribunal Agroambiental, se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad.
- Ambos Tribunales se encuentran en el ámbito de acción del Consejo de la Magistratura, constituido en instancia responsable del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas; del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; y de la formulación de políticas de su gestión. Se dispone que el Consejo de la Magistratura se regirá por el principio de participación ciudadana. Además, como primera atribución del Consejo de la Magistratura se encuentra la de “Promover la revocatoria de mandato de las Magistradas y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley”, según dispone de manera expresa el Artículo N° 195 numeral 1 de la Constitución Política del Estado (CPE, 2009, pág. 78).
- Los miembros de ambos tribunales duran en sus funciones seis años y no pueden ser reelegidos.

G. LA JURISDICCION INDIGENA ORIGINARIA CAMPESINA

La jurisdicción indígena originaria campesina está regulada por los Artículos N° 190, 191 y 192 de la Constitución Política del Estado. Bajo dicha denominación se hace una referencia

a “las naciones y pueblos indígena originario campesinos”, según señala el Artículo N° 190 párrafo I del texto constitucional, sin que quede claro qué significa exactamente nación y/o pueblo.⁷

Más allá de ello, se atribuye a estas “naciones y pueblos” la función jurisdiccional, de la que emerge la competencia, para que la ejerzan a través de sus autoridades. Este aspecto es complejo en la medida en que las autoridades son diversas según el tipo de organización y el lugar en que se encuentren; y, por lo menos en el caso de muchas comunidades campesinas, se trata de Secretarios Generales de sindicatos agrarios, los que de acuerdo al texto constitucional están investidos de la potestad de administrar justicia, sin que en el pasado lo hayan hecho, pues la función sindical ha estado referida a aspectos reivindicativo-corporativos, con fuerte influencia sindicalista, en tanto los aspectos de administración de justicia, por decisión propia de los campesinos, fueron conferidos a los Corregidores e incluso a la figura creada por ellos mismos que se denominó “Corregidores Auxiliares”, que nunca fue establecida y/o reconocida por ninguna ley de la República, pero que existió y existe aún.

En relación a sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios, la complejidad es también importante. ¿Los principios y valores a que se hace referencia, son los mismos que están establecidos en el Artículo N° 8 de la Constitución? ¿Se aplican todos ellos a todos los pueblos y naciones indígena originario campesinos? No debe olvidarse al respecto que el Artículo N° 8 de la Constitución dispone:

“I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien” (CPE, 2009, pág. 8).

⁷ En muchas comunidades campesinas, la palabra “pueblo” significa “ciudad” (pequeña, intermedia) y es el lugar en que viven los criollos que explotan a los indígenas o campesinos, de manera que, para ellos, referirse por ejemplo a “luchar por el pueblo” es una expresión cuando menos desconcertante.

Las respuestas a las anteriores preguntas no son sencillas. Los principios que anteceden corresponden a distintos pueblos, que se desarrollaron de manera también distinta y en distintos momentos de la historia.

Un aspecto importante está contenido en el segundo párrafo del Artículo N° 190, que señala que la jurisdicción indígena originario campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la Constitución. El derecho a la vida es considerado el primero de todos los derechos, y no sin razón, pues quien muere ya no es sujeto de absolutamente nada y no tiene ningún derecho que ejercer o reclamar. El derecho a la defensa es igualmente importante porque permite que cualquier persona pueda hacer uso de los medios a su alcance para conseguir hacer valer sus derechos. Por último, el reconocimiento de que esta jurisdicción también respeta los demás derechos y garantías reconocidos por la Constitución es un aspecto importante, aunque no exento de complejidades, en la medida en que algunos de ellos no conciben con la práctica de los pueblos y naciones mencionados, como es por ejemplo el caso de los derechos a la intimidad y a la privacidad que tienen un tratamiento peculiar.

Otro aspecto, que el autor del presente considera muy importante, es el contenido en el Artículo N° 191 de la Constitución, que establece, en primer lugar que esta jurisdicción se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino, agregando luego que se ejerce en los ámbitos personal, material y territorial.

En relación al primero, la Constitución define que están sujetos a la jurisdicción indígena originario campesina los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciado o imputado, recurrentes o recurridos.

En relación al ámbito material, la Constitución dispone la jurisdicción de que se habla conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una “Ley de Deslinde Jurisdiccional”. Emerge entonces con claridad la gran importancia que tendrá esta ley, habida cuenta de las diferencias que existen en las materias que estén en juego en casos concretos y considerando que no todo se reduce al ámbito penal, como muchos creen, sino que abarca varios otros de suma importancia como por ejemplo el familiar, civil y/o comercial, para no mencionar más que algunos.

En lo relacionado al ámbito territorial la norma constitucional es clara y no deja lugar a dudas: Se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino. Lo que no queda claro es cual es esa jurisdicción; si comprende o no, por ejemplo, los caminos que pasan por el territorio de un pueblo indígena. Por otro lado, no queda del todo claro cómo se actuará cuando se presente la circunstancia de aplicación de una norma en un territorio que se encuentra en medio del territorio de otro pueblo indígena, pues como se sabe la organización territorial de varios pueblos indígenas que habitan el territorio boliviano reconoce la solución de continuidad.

El Artículo N° 192 de la Constitución determina que toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina y que para el cumplimiento de sus decisiones, las respectivas autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado. Esto no merece mayor discusión ni análisis. Asimismo el Artículo dispone que el Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. Este aspecto merecerá un análisis pormenorizado un poco más adelante.

Por último, el Artículo N° 192 que se analiza determina que la Ley de Deslinde Jurisdiccional determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”.

En este aspecto no se trata ya de compatibilizar atribuciones con funciones, habida cuenta que las tres son jurisdicciones reconocidas por la Constitución, con igual jerarquía y ejerciendo por tanto atribuciones y no solamente funciones. Tampoco se trata de compatibilizar los “derechos”, sino de establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre todas ellas. Vuelve a expresarse con nitidez la importancia de la ley de deslinde jurisdiccional.

H. OTROS ASPECTOS RELATIVOS A LA JURISDICCION INDIGENA ORIGINARIA CAMPESINA

Se ha señalado con anterioridad que la referencia a los principios que rigen el desenvolvimiento de actividades de la jurisdicción indígena originario campesina no tiene la claridad que muestra la misma referencia cuando se trata de la jurisdicción ordinaria o la agroambiental. Esto es explicable, entre otras razones, porque existen muchos principios según se trata de cada pueblo

o porque tales principios son emergentes de lo occidental, si se trata de comunidades campesinas, que sufrieron un largo proceso de desestructuración de sus formas de organización y su normativa. Sin embargo, no deja de tener su importancia a la hora de considerar la vigencia de esta jurisdicción.

Existe otro aspecto que es llamativo y es el referido a la elección de quienes ejercen la jurisdicción indígena originario campesina. Esta es una atribución que, según la Constitución, se realizará de conformidad a normas y procedimientos propios de cada pueblo o nación, lo que significa que se procederá a la misma seguramente en asamblea conforme acontece en la actualidad.

Sin embargo, conviene no perder de vista que el ejercicio de atribuciones y de funciones de estas autoridades, trasciende el marco meramente jurisdiccional, como ya se ha señalado, y abarca también al ámbito político. No en vano, cada 6 de enero tiene lugar un acto de renovación del “pacto colonial” que analizó Tristan Platt, en el cual las autoridades originarias juegan un papel muy importante que muy poco tiene que ver con la función jurisdiccional.

También es de anotar que la designación/ratificación de autoridades se da en un marco de rotación que permite, según el desempeño, que alguna o varias de ellas permanezcan en su cargo si el mismo se ajustó a las necesidades y expectativas del respectivo pueblo o comunidad.

I. COMPARACION ENTRE LAS JURISDICCIONES ORDINARIA-AGROAMBIENTAL E INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINA

De un proceso de comparación entre las jurisdicciones ordinaria, agroambiental e indígena originario campesina, se pueden extraer los siguientes puntos.

- Mientras en el caso de las jurisdicciones ordinaria y agroambiental la elección de sus miembros tendrá lugar mediante sufragio universal, en el cual participarán por supuesto indígenas, originarios y campesinos, la elección de los miembros de la jurisdicción indígena originario campesina tiene lugar sólo entre ellos. Esto no es precisamente poner a las tres jurisdicciones en pie de igualdad, en la medida en que en dos de ellas intervienen los “titulares” de la tercera, en tanto en esta última sólo sus miembros, sin injerencia de ninguna naturaleza.

- En la composición del Tribunal Supremo de Justicia, que se establecerá por ley, se incluirán criterios de plurinacionalidad, lo que significa que eventualmente podrán formar parte de dicho Tribunal indígenas, originarios y/o campesinos, caso en el cual contará para la calificación el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia, además del cumplimiento de requisitos establecido en la propia Constitución. Para la composición del Tribunal Agroambiental, la Constitución establece que se garantizará la composición plural, considerando criterios de plurinacionalidad. En cambio, la composición de la jurisdicción indígena originario campesina la establecerá cada pueblo o nación, sin posibilidad de que agentes externos puedan intervenir en ningún momento.
- El Consejo de la Magistratura no tiene ninguna significación para la jurisdicción indígena originario campesina; sus atribuciones en materia de régimen disciplinario, control y fiscalización y otras que ejerce en relación a las otras dos jurisdicciones, no cuentan para esta otra. En tal virtud, si algún miembro de la jurisdicción indígena originario campesina, en el ejercicio de sus funciones cometiese faltas gravísimas, este Consejo no puede plantear la revocatoria de su mandato, lo que significa que el pueblo o nación indígena tiene una suerte de omnipotencia para resolver un caso de estos, si se llegase a producir.
- Los miembros de los tribunales de las jurisdicciones ordinaria y agroambiental duran en sus funciones seis años, en tanto no existe límite para el caso de las autoridades jurisdiccionales indígenas, originarios y campesinos.
- En el caso de las jurisdicciones ordinaria y agroambiental, se incluye como requisito haber cumplido treinta años de edad, poseer título de abogado, haber desempeñado, con honestidad y ética, funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Consejo de la Magistratura. En el caso de la jurisdicción agroambiental, además de lo señalado se exige contar con especialidad en estas materias y haber ejercido con idoneidad, ética y honestidad la judicatura agraria por ocho años. Nada por el estilo se exige en el caso de la jurisdicción indígena originario campesina.

J. LA ESTATIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA

A lo señalado precedentemente se debe agregar un aspecto que es, tal vez, el más importante y es el referido a que con la configuración establecida en la Constitución, la jurisdicción indígena originario campesina pasa a formar parte de la estructura del Estado, de donde resulta que es el Estado

quien, en última instancia, vuelve a convertirse en el único productor del Derecho, asimilándose de este modo lo ocurrido en el ámbito del Derecho Liberal a lo que sucede en la actualidad.

A lo largo del presente trabajo se ha señalado que el Derecho burgués liberal se caracterizó por ser producido por el Estado y por la identificación que realizó del Derecho con la Ley, y del Derecho Positivo con el Derecho, negando la posibilidad de que la sociedad civil pudiera producir Derecho.

Hoy vuelve a repetirse esto, bajo un manto supuestamente transformador que niega en los hechos la vida en la base. En efecto, la existencia de una normativa paralela, emergente de los actores sociales que ven que el Derecho estatal es insuficiente para resolver sus problemas, constituye una evidencia de vida en la base de la sociedad, que actúa incesantemente en la perspectiva de solucionar sus problemas de manera creativa y transformadora. La estatización de la justicia comunitaria, incorporada de manera confusa a la estructura del Estado, niega esta vida y contradice el espíritu supuestamente transformador que informaría a la reforma constitucional.

VI. Conclusiones

Luego de la relación precedente, se llega a las siguientes conclusiones:

1. La “justicia comunitaria”, expresión que se ha impuesto en el sentido común de la población boliviana, pese a la oposición de algunos que la consideran “neoliberal”, de algunos otros que reniegan de ella por considerarla atentatoria a la unidad nacional y de algunos otros que la equiparan a un retorno a la época de las cavernas, hace referencia a una normativa que coexistió y existe en Bolivia desde el momento de la fundación de la República. Se inscribe en lo que los autores denominan “pluralismo jurídico emancipador”.
2. El reconocimiento de la justicia comunitaria en la Constitución Política del Estado de Bolivia es producto de un largo proceso histórico que, en la memoria corta, se remonta a la Constitución Social de 1938 y que tiene en la revolución de 1952, el voto universal, la creación de la CSUTCB, el anteproyecto de Ley Agraria Fundamental, el Convenio 169 de la OIT, las distintas marchas indígenas, el acceso a la vicepresidencia de Víctor Hugo Cárdenas, el triunfo del MAS y la Asamblea Constituyente, los hitos más importantes que explican su actual vigencia.

3. La reforma constitucional del año 1994 reconoció por primera vez la existencia de la justicia comunitaria, a la que adjudicó el carácter de medio alternativo de solución de conflictos, disponiendo que una ley compatibilice las funciones de sus autoridades naturales con las atribuciones de los Poderes del Estado. Pese a su carácter insuficiente, esta reforma tuvo gran importancia.
4. La Constitución Política del Estado reconoce la existencia de tres jurisdicciones al interior de la función judicial que considera única: La Jurisdicción Ordinaria, la Agroambiental y la Indígena originario campesina, a la que señala existentes en pie de igualdad. Sin embargo, una comparación de las mismas muestra con claridad que la última goza de ventajas respecto a las otras dos, pese a que no estén definidos muchos aspectos. Una ley de deslinde jurisdiccional, a la que hace referencia la Constitución, tendrá fundamental importancia en relación a la temática.
5. El aspecto más preocupante de la reforma es la estatización de la jurisdicción indígenas originario campesina, con lo que se quita vida a la base y se refuerza el paradigma del Estado como único productor de Derecho.

VII. Bibliografía

Compendio Normativo sobre Descentralización, (2005): Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular, La Paz.

Constitución Política del Estado, (1994): Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz.

Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), (1984): Ley Agraria Fundamental, sin editorial.

Constitución Política del Estado, (2009): Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz.

CONTE, Giuliano, (1979): Da crise do feudalismo ao nascimento do capitalismo, Editorial Presenca, Lisboa.

Del Arenal Fenochio, Jaime. (1998): Instituciones judiciales de la nueva España, en Revista de investigaciones jurídicas, N° 22, México. Escuela Libre de Derecho.

De La Torre Rangel, Jesús Antonio. (2002): Algunos fundamentos teóricos del uso alternativo del Derecho desde la judicatura”, en Revista, El otro Derecho, N° 26 – 27. ILSA, Bogotá.

De La Torre Rangel, Jesús Antonio, (2006): La justicia comunitaria y lo sapiencial del derecho”, en IXTUS N° 56, – El shabat se hizo para el hombre, Editorial Jus.

Instituto de Defensa Legal, (2009): “Justicia Comunitaria”, en www.idl.org.pe.

LEVY, Madelaine R. y IGAR, Michael E. *1978): El Derecho y el ascenso del capitalismo”. Siglo XXI Editores, México.

NINO, Carlos. (1987): “Introducción al análisis del derecho”. E. Ariel. Barcelona.

Salinas Mariaca, Ramón, (1947): Las constituciones de Bolivia, La Paz.

WOLKMER, Carlos Antonio, (2006): Pluralismo Jurídico. Editorial MAD S.L., Sevilla.

WOLKMER, Carlos Antonio. (2007): Pluralismo Jurídico. Nuevo marco emancipatorio en América Latina, en De la Torre Rangel, Jesús Antonio, Pluralismo Jurídico. Teoría y Experiencias, Organización Editorial Tangamanga, S.A. de C.V. San Luis Potosí.

CAPÍTULO XVI

*Analisis Crítico de los
preceptos económicos
establecido en la Nueva
Constitución Política del Estado*

Rubén Ferrufino G.

Analisis Crítico de los preceptos económicos establecido en la Nueva Constitución Política del Estado

Rubén Ferrufino G.¹

Resumen²

El presente trabajo presenta un análisis crítico del texto constitucional aprobado recientemente en Bolivia. El trabajo se focaliza en los alcances económicos de los nuevos preceptos redactados en la cuarta parte del texto, pero también toca otros alcances económicos establecidos en capítulos previos referidos a derechos y obligaciones de los ciudadanos. Se revisan temáticas como el derecho a la propiedad, los recursos naturales, planificación económica de cumplimiento obligatorio, tierra y territorio, control social y sus alcances, inversión e inserción internacional y políticas fiscales y monetarias, entre otros ámbitos que influyen en la economía.

Palabras clave: Bolivia, Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia, Organización y Estructura Económica del Estado, Economía, Políticas Publicas.

I. EL ESCENARIO ECONOMICO ESTABLECIDO EN LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO - REFLEXIONES INICIALES -

El nuevo texto constitucional tiene la intención de establecer un nuevo esquema de ordenamiento económico. Desde el preámbulo se anuncia que mediante estos cambios se deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal; en lo económico ello implica dejar atrás ese modelo para sustituirlo por otro. Existe una descripción de tal ordenamiento económico alternativo al inicio de la cuarta parte del texto, donde se expresa que el “modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las

¹ Economista de formación con maestría en la Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. En el campo privado fue investigador y docente de la Universidad Católica Boliviana. Fue Gerente Nacional de Riesgo Crediticio en Banco Sol; Gerente de Inversiones de la Fundación PRODEM; Profesor en la Universidad Privada Boliviana. A nivel internacional cumplió funciones como Ejecutivo Principal de la Oficina de Planificación de la Corporación Andina de Fomento en Caracas. En el sector público fue analista de la Unidad de Análisis de Política Económica UDAPE, Subsecretario y viceministro en las áreas de pensiones y presupuesto público. Ha sido consultor para varias entidades, fundaciones nacionales e internacionales, fondos de inversión internacionales, organismos como UNICEF y entidades financieras. Actualmente es Director de Asuntos Económicos en la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

² El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

bolivianas y bolivianos”. Además, señala que está conformado por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

Detrás de lo señalado se pueden identificar dos objetivos importantes. El primero es lograr un ordenamiento económico que sea capaz de crecer a tasas más aceleradas, y segundo, que dicho esquema sea generador de mayor inclusión y equidad. Entonces, se asume que éste nuevo modelo tiene condiciones más propicias para traducirse en un Producto Interno Bruto (PIB) más dinámico y al mismo tiempo, mecanismos más efectivos para distribuir los beneficios del crecimiento económico.

En cuanto al crecimiento de la economía el hecho central y relevante es que el PIB se ha movido con el ciclo económico a lo largo del tiempo. Es decir, la tendencia del PIB ha sido el ciclo económico. Existe importante evidencia de lo señalado y el análisis implica verificar que la visión ideológica del país ha pasado desde el liberalismo previo a la guerra del Chaco, hacia el nacionalismo que se inició poco antes de 1952, para dar curso luego al capitalismo de Estado en los años 70, pasando por un periodo de predominio estatal populista que llevó a la hiperinflación, regresando al liberalismo del último ciclo entre 1985 y 2005 y ahora nuevamente en una variante de Estatismo, con ciertos matices importantes como la inclusión y otros más bien emblemáticos como el indigenismo.

En todos estos periodos la política económica y el modelo mismo no ha sido el factor central de crecimiento o decrecimiento. Es decir, la definición ideológica de los programas y planes gubernamentales no explica la mayor parte del movimiento del PIB sino factores como los precios de las materias primas, los términos de intercambio y los flujos de capital. Durante los años 70 se registraron tasas de crecimiento excepcionalmente altas y la correlación entre ellas, el precio del Estaño y otras materias primas es indiscutible. En 1972 se creció cerca al 8 por ciento; en 1975 se rebasó el 7.3%. A esto corresponde sumar el vertiginoso endeudamiento público que permitió expandir la inversión pública y continuar la marcha hacia el Oriente del país.

En tiempos más recientes, la subida del precio del gas, la mejora de los precios de los minerales y un contexto externo atípicamente favorable explican un crecimiento alto para el año 2008, que parece ser el pico del ciclo de los precios altos y por lo tanto el fin de un ciclo de la economía boliviana.

Otra vez, los fuertes flujos de capital relacionados a la renta del gas, que se multiplicó al menos tres veces, sumado a los precios altos para exportaciones mineras y no tradicionales, el incremento del consumo por el flujo de remesas y otros factores menos cuantificables y legales, explican la fuerte crecida del componente de demanda que impulsó el PIB por el lado del gasto.

En suma, la realidad del país sugiere que el enfoque ideológico no ha sido el principal factor de movimiento del PIB. A ello quizás corresponda anotar, como excepción, la crisis de los años 80, que es una combinación de expansión fiscal con cargo a deuda que venía del capitalismo de Estado y una administración populista de izquierda que fue rebasada por sus propias promesas. En ese período la política pública y las decisiones implicaron un ajuste que condujo al restablecimiento de los equilibrios básicos de la economía, pero con un alto costo que todavía es parte del discurso político. Puntualizando, ese modelo explicó un resultado de estabilización, aspecto totalmente diferente al crecimiento.

Con mucha frecuencia el debate público hace una caracterización del llamado modelo neoliberal en función de ciertos criterios y luego se hacen comparaciones con otros esquemas como por ejemplo el modelo del “Estado de Bienestar” y la economía social de mercado que se ha desarrollado en Europa. Estos contrastes inspiran a cambios en Bolivia sobre la base de comparaciones que no siempre son válidas. Una razón es que no se conoce de un país con las características de Bolivia (o para poner un extremo, un país latinoamericano) que hubiera desarrollado consistentemente por décadas una visión del Estado del Bienestar. Entonces, comparar resultados de Bolivia con los de Europa es tan débil como compararlo con el Este Asiático, donde el neoliberalismo a ultranza ha traído resultados excepcionalmente positivos.

En materia de equidad se dice que el resultado general ha sido una mayor desigualdad en ingresos y salarios. Respecto a esto, es importante ver hacia atrás y hacer la comparación adecuada con la Bolivia de los años 60 o 70 donde el grueso de la población permanecía en un escenario de precaria subsistencia, particularmente en el sector rural. Indicadores como la inversión social en salud y saneamiento además del índice de Gini reflejan mejoras en estos principios de equidad; sin embargo son claramente insuficientes.

En la realidad nacional es muy complejo asociar un modelo y una ideología a resultados efectivos en cuanto a crecimiento y equidad. La lectura fría de las cifras muestra al periodo 1971-1980 como uno de los de más alto crecimiento. Entonces, uno podría pensar que por deducción, los

componentes del crecimiento se basan en el capitalismo de Estado de la época (en lo económico) y en la dictadura (en lo político). Ciertamente es muy peligroso llegar a conclusiones de ese tipo; lo real es que ese periodo coincide con un ciclo mundial de crecimiento, particularmente en los Estados Unidos. Precios altos de commodities (Estaño y Gas exportado a la Argentina) y flujos de capital que tuvieron luego un costo a partir de la crisis de la deuda externa que se inició en 1982 y afectó a toda la Región. Esto nuevamente muestra que los determinantes del crecimiento en Bolivia son esencialmente los ciclos de precios y de flujos de capital, antes que una determinada visión de modelo.

En toda esta discusión, lo central a entender es que cada sociedad requiere desarrollar su propio modelo económico. Ver la economía solamente desde una óptica ideológica o alternativamente desde una óptica teórica, no aporta a un diseño capaz de dar luz a un esquema durable y efectivo.

La definición de un modelo tiene que contar con un importante componente de pragmatismo. El modelo llamado neoliberal o lo que fuera que estuvo vigente en Bolivia entre 1985 y 2005 no entró en crisis por razones técnicas. Hoy que estamos fuera de ese modelo y entrando a otro, alcances básicos de la economía deben seguir vigentes. El balance fiscal expresado en la disciplina y en el crecimiento controlado del gasto es ciertamente válido, no solo en el neoliberalismo sino en todo escenario donde se plantea una economía viable. Ordenar las prioridades del gasto es tan racional como señalar que en la economía existen escasos recursos para enfrentar ilimitadas necesidades; los procesos de reforma impositiva son tan válidos que hoy Bolivia, que quiere alejarse del neoliberalismo, sería incapaz de cerrar una brecha fiscal sino fuera por los ingresos extraordinarios del gas (que además no representan un efecto permanente y bajo control de la autoridad económica). Entonces algo que el país necesita planificar gradualmente es la ampliación de la base tributaria y la incorporación ventajosa de sectores informales. Sin embargo, no por ello Bolivia debería ser calificada como neoliberal.

En otro frente, dejar que las tasas de interés reflejen la abundancia o escasez relativa de capital es fundamental a efectos de promover el ahorro nacional y atraer el capital externo. Sólo funcionaría la fijación de tasas cuando no interesa competir por el fondeo. Por ejemplo cuando el Estado es el proveedor ilimitado de recursos (situación que no es sostenible). En un contexto donde el capital es el factor más globalizado, a pesar de que no nos guste la globalización, ¿como se podría formar ahorro nacional de largo plazo con tasas reguladas?

Por su parte, la protección a los derechos de propiedad es la base de toda acción emprendedora. ¿Cómo una persona estaría dispuesta a invertir capital, trabajo y asumir riesgo comercial si no percibe que tiene derecho sobre los activos que son parte de su emprendimiento? El objetivo de preservar derechos es natural a la condición humana a partir de la desaparición del hombre nómada. Igualmente, un tipo de cambio competitivo es fundamental para encarar una visión global de mercado, nuevamente, aún cuando no nos guste la globalización. Ese es un hecho, un dato externo para la mayoría de los países del mundo.

En suma, todos esos aspectos son básicos. Es poco probable que un economista suene cuerdo si recomienda políticas que deriven en el desbalance y la crisis fiscal como parte de un modelo viable.

Entonces, si uno revisa detalladamente lo anotado verá que los principios discutidos -que son hasta intuitivamente válidos- no son otra cosa que el cuerpo central del Consenso de Washington que es criticado políticamente. Por lo anotado, es absolutamente comprensible que desde la trinchera política se argumente que estos son los mandamientos del neoliberalismo y son responsables de la pobreza; pero resulta inaceptable que desde el campo técnico se haga resonancia de ello, cuando la pobreza tiene muchas fuentes de origen.

El modelo que se intenta cambiar entró en crisis en Bolivia debido a factores adversos y ligados, en gran medida, a factores que no tienen mucho que ver con el concepto de diseño del mismo. La falta de inclusión económica no es parte del llamado modelo neoliberal; el contexto internacional que es determinante central de la economía Boliviana tampoco lo es.

Desde lo social, el modelo entra en crisis porque desaparece el consenso social que lo sostenía. En 1985 hubo consenso social producto del fracaso fiscal y la crisis económica que se asoció a un modelo de izquierda populista. Pero en ese relato no se dice que el modelo de capitalismo de Estado de los 70 sembró esa crisis con la expansión de la deuda pública. Como sea, en 1985 se creó confianza en base a la crisis social generada por la Hiperinflación y esa confianza desapareció gradualmente hasta que en el año 2005 la gente votó por un cambio.

Bolivia ha ensayado todo tipo de modelos antes de 1985 y ahora permanece con la idea de seguir en ese ejercicio interminable. Inclusive estamos un paso más adelante si vemos las cosas desde el punto de vista mediático y político antes que técnico; estamos inventando el modelo

“indígena originario campesino” que ha logrado dividir la visión, al menos regional, de la economía. En una evaluación más serena y meditada corresponde construir un nuevo consenso social que no se sustente en la destrucción de aquello positivo que se logró antes. Los modelos se sustentan en bases técnicas generales, pero deben reflejar los valores de la sociedad.

Si en la mente del grueso de la población está la visión que la riqueza del país reside en sus recursos naturales y no en su gente y sus capacidades; si la mentalidad está arraigada en el mercado interno y no así en las exportaciones como potencial mercado global, entonces poco éxito puede tener un modelo que establezca lo contrario. La aplicación del modelo sería simplemente imposible. Sería un error no de diseño técnico sino de lectura de la realidad. Por supuesto que hacer lo contrario y fijar un modelo autárquico, donde lo que importa al Estado y la sociedad son los recursos naturales, tampoco será garantía de éxito. Posiblemente no habría tantas dificultades de aplicación, pero como lectura frente a la realidad del mundo sería un fracaso.

A la hora de pensar en un nuevo modelo corresponde pensar en los conceptos que predominan en la sociedad. Es una sociedad rentista o lo contrario; es una sociedad donde se ve con buenos ojos el proteccionismo o la competitividad; es una sociedad donde predomina el imperio de la ley o ésta se adecua a otros factores. Por ejemplo, es una sociedad donde se respetan los derechos de propiedad intelectual o industrial o sucede lo contrario. Es una sociedad permisiva a problemas como el contrabando o no lo es.

Es una sociedad donde se forman emprendedores o empleados. Es una sociedad que privilegia el consumo o el ahorro. Es una sociedad donde se valora el éxito individual o se lo condena. Es una sociedad donde predomina el sentido de cooperación o lo contrario. Finalmente es una sociedad donde se premia y felicita la acumulación lícita de capital o donde se la condena. Estos y muchos otros factores tienen que pesar a la hora de discutir el diseño y aplicación de un modelo de desarrollo económico.

Expuestas estas reflexiones iniciales, en lo que resta del documento se presenta el análisis crítico encomendado, sobre el texto constitucional y sus potenciales implicaciones inmediatas y futuras. La segunda sección presenta una mirada detallada al modelo que intenta establecer el texto constitucional y es el cuerpo central de este documento. La tercera sección presenta las principales conclusiones del trabajo.

II. Una mirada en detalle al modelo fijado en el Texto Constitucional

A. Virtudes

Una de las principales deficiencias del ordenamiento económico y del diagnóstico de la realidad en Bolivia ha sido el tardío reconocimiento de la fragmentación de sectores de la Población Económicamente Activa, en al menos tres segmentos importantes.

El primero representado por el Estado que a lo largo de los años ha generado valor agregado en servicios de la Administración Pública y que en los últimos años se ha extendido a la generación de bienes mediante empresas públicas. El segundo, representado por la organización productiva formal, que incluye a empresas unipersonales, sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas con importante aporte al producto nacional, pero con limitaciones desde el punto de vista de la generación de suficiente empleo. El tercer sector representado por todos los pequeños productores, informales, campesinos, cooperativistas y emprendedores independientes, cuya contribución en ocupación es relevante pero no así en aporte al producto.

La realidad ha mostrado que estos sectores han estado poco articulados y vinculados entre sí de modo que en el país persisten tres tipos de economías con diferentes niveles de desarrollo y condiciones de evolución futura. En consonancia con esa realidad, una de las principales virtudes del texto constitucional es el reconocimiento de los sectores no explícitamente identificados en el texto previo.

La nueva constitución establece adelantos importantes en materia de inclusión económica y se sustenta en principios de pluralidad y reconoce las diversas formas de organización económica como son la comunitaria; la privada; Estatal y social cooperativa. Pero también propone como precepto la integración de estas diferentes formas de organización económica.

Un segundo elemento de virtud del texto se refleja en los objetivos declarados en materia de equidad. Se define como prioridad la generación de equidad económica y la fijación del ser humano como máximo valor del sistema económico. En tal sentido se define la distribución equitativa de los excedentes en programas de salud, educación, cultura y en desarrollo económico productivo. Sin duda, es difícil pensar que una economía con elevada ausencia de equidad pueda tener índices de crecimiento y desarrollo adecuados. En tal sentido, el fijar como principio el logro de la equidad es indiscutiblemente un importante avance.

Un aspecto positivo del texto es que busca complementar los sectores existentes y en ese ánimo define que el Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada. Este aspecto es fundamental para preservar lo que hoy tiene como activo la economía. Sin embargo, como se apreciará después, varios otros alcances del texto son contradictorios e inclusive opuestos a este principio de protección al sector privado. El texto señala que existe un pleno respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica pero sobre el tema se puede argumentar que, en los hechos, esto no está sucediendo. Con todo, en la letra fría del texto está este principio enunciado.

En lo positivo, el texto reconoce la necesidad de industrialización; en particular, define como objetivo la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr con ello una economía de amplia base productiva. Este alcance es importante en la medida que deja clara la necesidad de cambiar la dependencia de los recursos naturales y generar procesos donde se incorpore el valor del capital y el trabajo.

Un espacio nuevo donde también se presentan avances está relacionado al medio ambiente. En el texto previo no se hacía referencia alguna a este problema cuyo efecto y conciencia global es más reciente. Se dice que todas las formas de organización económica tienen la obligación de proteger el medio ambiente y ello representa un importante alineamiento de principios con la sostenibilidad del planeta.

B. Problemas Potenciales

B.1. Organización Económica del Estado

Cuando se encara el análisis del texto constitucional desde una visión crítica, tal como plantea el presente texto, el énfasis está en aquello que puede representar un problema inmediato o futuro. En tal sentido, existe un sesgo sobre aquello que se considera negativo, aspecto que tiene el expreso objetivo de remarcar ese tipo de falencias y justamente en ello está el valor del trabajo. Por supuesto que los aciertos son también importantes, pero el hecho es que los positivos no se compensan con los negativos de modo que se pueda llegar a un valor medio. Basta que algo central sea insuficiente para empañar todo lo positivo que se hubiera desarrollado en otro ámbito del texto.

B.1.1. Riesgos de acentuación de diferencias y énfasis en la renta

Si bien es absolutamente positivo identificar los diferentes tipos de organización económica a la hora del diagnóstico, el definirlos como tipos permanentes con características diferentes, al-

cances y derechos distintos -que establecen en algunos casos privilegios- puede inducir a la consolidación de diferencias y compartimientos estancos. El riesgo es que sea ventajoso quedarse como pequeña unidad productiva informal, no alcanzada por impuestos ni los costos asociados a la generación de empleo sujeto a normas. Igualmente, evitar normas de seguridad industrial, comercio exterior o medio ambiente.

La lectura viable de una economía relativamente moderna exige que las unidades productivas maduren y se desarrollen para encuadrarse en sociedades donde se genera valor que luego será gravado a efectos de la organización del Estado y su capacidad de brindar bienes y servicios públicos. Es decir, el camino correcto está en la dirección que lleva hacia la empresa formal y no lo contrario.

Entonces, un texto que expresamente establece diferentes tipos de economía con algunas ventajas para ciertos casos³, puede llevar a que se creen desincentivos para seguir la trayectoria correcta. Parece difícil argumentar que el sentido de evolución es otro; el contraejemplo puede ser útil para ello. Imaginar una economía compuesta sólo por unidades que se encuadran en lo comunitario no calza con la caracterización de una economía viable, ni en el corto, menos en el largo plazo⁴.

Desde una perspectiva de inclusión más efectiva, en la fase de diagnóstico y lectura de la realidad es indispensable reconocer las diferencias y la necesidad de inclusión. Sin embargo, trasladar a los preceptos constitucionales esta diferenciación acarrea el riesgo citado y peor cuando se establecen criterios de ventaja o privilegio de unos sobre otros. Cuando el rol del Estado es más activo en la promoción económica y se traduce en programas de inversión pública o transferencias directas a ciertos sectores, hace mucho sentido que las presiones de estos sea creciente de modo que cada vez obtengan beneficios o concesiones que ahonden las diferencias respecto del resto de los sectores económicos.

Lo señalado abre paso a la vieja discusión de la cultura del rentismo, misma que ha estado presente con diferentes grados de intensidad en la realidad nacional. El rentismo es aquel rasgo del Estado que se replica rápidamente en la sociedad, por el cual esta última espera que el pri-

³ Por ejemplo, en el artículo N° 318, inciso II se determina que el Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas.

⁴ Sobre el tema de derechos exclusivos, el artículo N° 30, inciso 17 establece que las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos tienen el derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros.

mero, como responsable de la explotación la riqueza nacional, asuma el compromiso de cubrir crecientes responsabilidades en diversas áreas, partiendo por la salud, la educación y luego pasando a mayores transferencias directas por diversas razones. Bolivia ha atravesado ciclos de crecimiento acelerado y vinculado a la explotación de los recursos naturales; es durante esos periodos que el Estado ha percibido ingresos extraordinarios que se han traducido en señales para la sociedad donde la cultura rentista se ha fortalecido.

En el texto constitucional, de manera transversal, se hace referencia a la riqueza asociada casi exclusivamente a los recursos naturales y sin duda esa visión es el sustento que requiere el rentismo para incrustarse en la sociedad.

El rentismo no es otra cosa que la conducta centrada en la búsqueda de favores y beneficios estatales, lo cual en la práctica tiene como efecto negativo la postergación de esfuerzo de trabajo productivo, creativo y competitivo. Son muchas las naciones donde se ha acentuado esta condición y normalmente genera otros efectos colaterales como el debilitamiento institucional y la corrupción.

En el sector privado el efecto es la postergación del desarrollo de capacidades productivas y muchas veces la contracción en estas. Dependiendo de las magnitudes y de cuán cerca se encuentren las personas del circuito de distribución de la renta, puede ser más atractivo dejar actividades productivas para hacerse parte del proceso de distribución de la renta. Es por ello que el emprendedurismo es menos intenso cuánto más cerca se está del poder político encargado de la distribución de la renta y en contramano, existe mayor iniciativa cuanto más lejos se encuentren los agentes de este núcleo de poder y distribución.

La visión tan focalizada en los recursos naturales y la realidad en la que eventualmente abundan estos recursos, concurre con la definición constitucional en la que el Estado administra una riqueza relativamente mayor a la que administra el resto de la sociedad. Esto sucede en un marco de una nación subdesarrollada donde los recursos naturales no se traducen en mayor capacidad productiva e innovación; para ponerlo en palabras coloquiales “no se traduce en una siembra de los recursos naturales”. Así, transcurren diversos ciclos y dejan muy poco a su paso. En el caso de Bolivia está el ciclo de la plata, antes de la República; el ciclo del estaño; el ciclo de la goma; el ciclo del gas primero en los años de exportación a la Argentina y ahora el reciente ciclo del gas a Brasil que también parece estar entrando en una fase de retroceso. Después de esos epi-

sodios de riqueza de recursos naturales, lamentablemente muy poco cambiaron las condiciones de pobreza y permaneció la escasa base industrial y productiva.

Las señales que genera el Estado como distribuidor de la riqueza inducen a una articulación de esfuerzos de la sociedad que se focalizan en la captura de la renta. Pero además se presenta un problema de bolsa común. Es decir, existe un caudal de recursos sobre los cuales existe una competencia intensa. Los que lleguen primero tendrán todo el incentivo para obtener la parte más grande posible de la torta.

El criterio, además correcto, es que los que lleguen después tomarán todo lo que puedan. Así, si se deja una parte sin tomar, alguien que viene detrás la tomará. Entonces, tiene mucho sentido hacer lo posible por capturar lo máximo sin observar algún criterio de equidad intergeneracional. Existen ejemplos de lo citado en los acontecimientos recientes de la vida nacional; siendo posiblemente el más explícito aquel que impulsa una reforma del sistema de pensiones, donde el ahorro de varias generaciones que generaron un fondo de varios miles de millones de dólares sería usado como financiamiento común de un sistema en el que los primeros en llegar serán altamente beneficiados y los últimos encontrarán la bolsa vacía.

B.1.2. Planificación Central de la Economía y Obligatoriedad de Cumplimiento

Se declara que es función del Estado formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el Plan General de Desarrollo, cuya ejecución es **obligatoria** para todas las formas de organización económica. Este último precepto hace que las tres formas de organización económica que considera el texto estén alcanzadas por la obligatoriedad de cumplimiento. Es decir, quedarían sujetas a esta obligación las empresas estatales, las organizaciones comunitarias indígena originario campesinas y las unidades empresariales tradicionales.

Este esquema de planificación centralizada de la economía podría llegar a determinar qué producen las unidades privadas, cómo lo hacen y otros aspectos que vulneran la libertad económica que es crítica para estimular el desarrollo privado.

Esta visión tuvo desarrollo a mediados del siglo pasado, cuando docenas de países y millones de personas consideraron que un sistema centralizado de planificación integral y obligatorio, era la mejor forma de llevar adelante la economía. El debate político y académico entonces fue intenso y sin consensos definitivos; los argumentos fueron que una economía con planificación

centralizada era capaz de generar virtualmente pleno empleo; el ingreso podía ser distribuido de manera más equitativa a partir de un sistema de coordinación central muy eficiente, dirigiendo la inversión, los recursos humanos y la tecnología a sectores donde es más necesario impulsar el crecimiento.

Las respuestas las generó el tiempo; luego de más de medio siglo no existen ejemplos de naciones con economías de planificación central que puedan mostrar resultados mejores respecto a las economías donde las decisiones individuales de maximización de beneficios y aprovechamiento de oportunidades han prevalecido. La economía de mercado ha logrado consistentemente datos de crecimiento más altos y donde se ha enfatizado en el rol de generación de equidad en el Estado, el resultado general ha sido más auspicioso.

Un problema importante con las economías centralizadas es que en un contexto económico tan dinámico y complejo, es imposible tener un plan para cada potencial oportunidad y para cada espacio económico. Usualmente, las capacidades de un grupo de analistas del más alto nivel en un centro de planificación resultan insuficientes en comparación con las percepciones y valoración de oportunidades de millones de agentes económicos capaces de identificar negocios, planificar su desarrollo y gestionarlos. Los planificadores no llegan a capturar datos sobre preferencias del consumidor, variaciones de calidad, tendencias de mercados, características de la demanda local y externa así como las amenazas sobre la producción, emergentes de la competencia externa o los cambios tecnológicos. En suma, los planificadores tienen que trabajar sobre supuestos en todas estas variables.

La planificación centralizada se sustenta en proyecciones racionales, pero los mercados son mucho más volátiles y a partir de ello se producen problemas crónicos de excesos de oferta o insuficiencia de producción. Finalmente, en un contexto como el señalado los agentes privados tienen muy poco incentivo para encarar desafíos nuevos, puesto que su desempeño es medido en la medida que cumplen los planes centrales que son obligatorios. La naturaleza de la planificación obligatoria hace que ésta sea poco flexible para adaptarse rápidamente a pequeñas variaciones en la demanda y la productividad; en definitiva se convierten en directrices irreales e ignoradas puesto que la necesidad de los agentes económicos por desarrollarse o subsistir hace que sean sensibles a las señales de los mercados. Por supuesto que teóricamente es posible que se instalen sistemas de monitoreo capaces de penalizar a quienes se desvíen de los planes obligatorios. Pero eso resultaría complejo y costoso sino imposible; pero en caso de funcionar los

controles, el resultado sería la mutilación de la iniciativa para tomar ventajas de oportunidades reales y por consiguiente, el menor crecimiento general de la economía.

Sin duda que este alcance del nuevo texto constitucional genera preocupaciones legítimas en la medida que la experiencia mundial en la materia ha sido una frustración para sus impulsores, con un elevado costo para las sociedades que fueron parte del experimento. En nuestra visión, es absolutamente importante contar con directrices generales de visión futura de país y con un sistema de planificación y coordinación de acciones del sector público. En ese marco, se puede contar con señalizaciones importantes a partir de los planes, pero hacer que estos sean una suerte de plano rígido de construcción del desarrollo carece de evidencia empírica que sustente su viabilidad.

B.1.3. Visión de Riqueza Centrada en los Recursos Naturales

En el nuevo texto constitucional predominan en lo económico los temas relacionados a una visión de desarrollo basada, casi exclusivamente, en los recursos naturales. De hecho, el texto declara las prioridades en éstos factores y define que el progreso se sustenta en ellos; en el ámbito de las acciones, se define promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables.⁵ Con esto, constitucionalmente se define un patrón de desarrollo que no funcionó en el pasado en Bolivia y tampoco en otras regiones del mundo.

Mientras esas ideas sustentan el nuevo texto, los paradigmas han migrado hacia el capital humano, su capacidad innovadora, la capacitación y la formación para la producción y la tecnología, como determinantes del desarrollo. El texto propuesto, hace referencia a la industrialización, pero nuevamente en el marco de los recursos naturales, donde el impacto en empleo es muy reducido y la articulación con el resto de los sectores también es limitado.

El argumento es que los excedentes que se generen en la explotación de los recursos naturales deben dar lugar a inversiones en otros sectores de la economía. Siendo que el excedente es administrado exclusivamente por el Estado en representación de todos los bolivianos, dicho caudal sólo podría traducirse en mayor inversión pública, pero más allá de las fronteras de la inversión social y en infraestructura. Es en ese marco que se ha iniciado un proceso de creación de empresas estatales en diferentes rubros como el papel, el cartón, la comercialización de alimentos, aeronavegación y otros muchos.

⁵ Artículo 316 inciso 6.

En suma, el desarrollo industrial estaría sustentado en la visión empresarial que podría desarrollar el Estado y en la calidad de dicha gestión. Los resultados históricos de la empresa pública en Bolivia y en otras regiones del mundo ha sido consistentemente deficiente; la evidencia es más fuerte que cualquier argumento filosófico en la materia. Pero nuevamente, los resultados serán los que den la razón en uno u otro sentido. Por el momento, cabe remarcar hechos recientes y lamentables en empresas estatales, donde la corrupción y la ineficiencia han dado paso a serios cuestionamientos sobre ese enfoque.

Otro problema surge de un principio de discriminación explícitamente expresado en el texto constitucional. Se señala que los recursos naturales en general, son de propiedad y dominio directo indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. Pero luego se define como derecho de los pueblos indígenas el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio. Adicionalmente, tienen el derecho a la consulta previa obligatoria sobre la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan y a la consulta sobre cualquier medida legislativa o administrativa que les pueda afectar. Lo señalado establece rigideces económicas, pero además incorpora un criterio de discriminación pues consolida un derecho que excluye al resto de la sociedad que no goza de ellos.

Frente a la consulta sobre los recursos naturales, surge la pregunta en sentido de qué se hace si los consultados se oponen a la explotación de los recursos naturales. ¿Si estos recursos son del conjunto de los bolivianos, hace sentido que un grupo menor al total, defina el destino de los recursos que son de propiedad de todos? Por otra parte, la participación en la economía de los recursos naturales se hace más compleja cuando se define que comete delito de traición a la patria la persona que incurra en una vulneración del régimen constitucional de recursos naturales. Ese delito se condena con 30 años de prisión, sin derecho a indulto. Es decir, la mayor sanción penal. Siendo que el régimen constitucional en materia de recursos naturales involucra contingencias de diversa índole como los daños ambientales, la participación en el sector implicará riesgos judiciales muy altos e imprevisibles, lo que podría ser un factor que ahuyente el capital de estos segmentos productivos.

Se define como recursos naturales a los Minerales en todos sus estados, Hidrocarburos, Agua, Aire, Suelo y Subsuelo, Bosques, Biodiversidad, Espectro Electromagnético, y todos los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. El texto establece que las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la ex-

plotación de recursos naturales y tales pagos no serán reembolsables. No se hace diferenciación entre recursos naturales renovables y no renovables. Cuando se trata de no renovables hacen sentido las regalías puesto que compensan por el carácter no renovable. Sin embargo, establecer regalías a los renovables parece un exceso.

Por otra parte, al definir que los impuestos no serán reembolsables, se rompe un principio de neutralidad impositiva para los exportadores. Es decir, a partir de esto no existirá ningún mecanismo para evitar la exportación de impuestos, afectando con ello la competitividad de la producción nacional.

Se prevé que el Estado pueda suscribir contratos con privados nacionales o extranjeros para el aprovechamiento de los recursos naturales. Así, sin participación del Estado, no existe posibilidad de operar en ningún sector de los mencionados. Pero además se establece como condición para los contratos de asociación, que el total de las utilidades del privado sean reinvertidas en el país. Con esto, ningún privado externo podrá remitir utilidades al exterior y posiblemente ningún privado local podría disponer de dividendos, puesto que el total de las utilidades serán reinvertidas antes de distribuirse. Si el inversionista no puede acceder nunca al pago de dividendos, ¿cual sería su motivación para invertir?

En suma, existe una suerte de contradicción en el sentido que, filosóficamente, la explotación de los recursos naturales es el centro de atención, pues se fortifica el concepto de que la riqueza residen en ellos. Pero al mismo tiempo, los preceptos señalados hacen tan difícil la inversión y la participación del sector privado nacional y externo que, en el mejor de los casos, sólo es razonable esperar que la iniciativa estatal pueda lograr impulsarlos. Sin duda que estos sectores se caracterizan por el alto riesgo y por los magníficos montos de capital que requieren. Entonces, cabe anotar la pregunta respecto a si el Estado tiene y tendrá más adelante estos recursos y si le corresponde eventualmente sacrificar inversión social para poder enfrentar estos nuevos retos de producción.

B.1.4. Preceptos en Materia Laboral

Uno de los aspectos centrales del discurso ideológico ha sido la denuncia de que el neoliberalismo ha generado desempleo y que expresamente ha incorporado como objetivo de política pública y privada, la inestabilidad laboral. Al respecto, es importante señalar que existen una diversidad de factores, unos propios de la economía boliviana y otros comunes a todas las economías del mundo, que han cambiado las condiciones mundiales de empleo.

El acelerado crecimiento poblacional en los países en desarrollo ha sido un factor que ha incrementado la cantidad de personas con necesidad de empleo e ingresos. La especialización en los procesos productivos ha impulsado también una especialización en el trabajo y consiguientemente exigencias más altas de capacitación. Esta es una realidad en todas las economías del mundo. Al mismo tiempo el capital, que es otro de los factores productivos, se ha hecho más selectivo en cuanto a los destinos donde migra. En esa realidad, son los países los que compiten por atraer capital y no los capitales que esperan que las puertas de un país se abran a ellos.

No cabe duda alguna que los trabajadores en todas partes enfrentan hoy una realidad diferente y menos cómoda, por decir lo menos. Pero este es un fenómeno muy extendido en muchas latitudes y sistemas económicos. Entonces, con certeza existe la necesidad de desarrollar políticas y estrategias que aseguren estabilidad laboral; pero ello pasa por mayor estabilidad en los negocios. Al final es importante entender que lo único que realmente puede generar estabilidad laboral es la permanencia y el crecimiento de las unidades productivas. Sin que éstas sean viables, tampoco el empleo será sostenible.

El texto constitucional establece que los derechos y beneficios reconocidos a favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos. Lo propuesto, en un intento de proteger a los trabajadores, elimina por completo toda posibilidad de que ellos y sus empleadores puedan poner fin a algún conflicto colectivo, en el marco de una conciliación y/o arbitraje, donde ciertamente las partes hacen concesiones mutuas, con plena libertad. Con base en el texto, las concesiones otorgadas por los trabajadores (como por ejemplo plazos para la realización de pagos y/o formas de éstos) serían desconocidas, puesto que son nulas todas las tratativas en las que los dependientes hagan concesiones.

Por otra parte, se define que por ley se regulará temas como contratos laborales, salarios mínimos, incrementos salariales, reincorporación y otros. El problema con lo señalado es que por ley no se puede determinar la sostenibilidad financiera de las empresas. Por ley no se puede mantener o incrementar sus ventas y generarles un ingreso suficiente como para cubrir estas obligaciones laborales establecidas constitucionalmente. En materia de incrementos salariales, los organismos internacionales de defensa de los derechos laborales y la práctica en muchos países, reconocen el siguiente principio general. Quienes tienen la mayor información para determinar la verdadera capacidad de una unidad productiva para incrementar salarios sin que ello ponga en riesgo la operación son los empleadores y los trabajadores.

Al respecto, sin duda existen asimetrías en cuanto al acceso a información y en perjuicio de los trabajadores. Particularmente, en Bolivia puede darse el caso de falta de transparencia y precariedad en las normas de contabilidad y auditoría que son necesarias para dar fe de la veracidad de la situación de una unidad productiva. En consecuencia, parece mucho más razonable resolver estos problemas antes que establecer de manera ciega un incremento por Ley. Entre las acciones que hacen más sentido están la generación de normativa que obligue a llevar adelante negociaciones equilibradas, donde las partes tienen igual información y donde tienen igual capacidad de análisis y determinación de espacios de ajuste. El equilibrio en una adecuada negociación debería establecerse como principio constitucional y en materia reglamentaria determinar cómo se establece esa condición y cómo se financia el fortalecimiento de la capacidad de los más vulnerables, que ciertamente son los trabajadores.

En otro ámbito, se constitucionaliza la disposición que prohíbe el despido injustificado y a partir de este precepto, no existirá forma para administrar el costo de mano de obra⁶. Por ejemplo, ante una caída de ventas y reducción del tamaño de la empresa, o cualquier otro factor de mercado o la incorporación de tecnología, no se podrá tomar la decisión de adecuar el personal y su tamaño en el proceso productivo. La norma dispuesta por la actual administración gubernamental incluye como justificación de despido la conducta impropia del trabajador o hechos delictivos señalados en el artículo N° 16 de la Ley General del Trabajo. Expresamente, no existen causales de mercado o de funcionamiento del negocio que justifiquen el despido. En consecuencia, se genera un escenario de rigidez que puede derivar en un claro desincentivo a la generación de empleo.

La expectativa es que en la reglamentación y las leyes que se elaboren a partir del texto constitucional se apunte a un equilibrio donde se enfatice tanto en la estabilidad empresarial como condición básica de la permanencia del empleo, como en las formas de interacción entre empleadores y empleados, donde el equilibrio en escenarios de negociación justa pueden ser la salida a situaciones de controversia y defensa de intereses. Es necesario remarcar que no hay duda alguna sobre la necesidad de proteger al trabajador y que en el pasado han existido abusos de parte de empleadores. Sin embargo, también cabe señalar que lo que se propone como precepto constitucional cubriría solamente a un 23 por ciento de la Población Económicamente Activa donde existe empleo formal; la diferencia la conforma el 7 por ciento que

⁶ El artículo N° 49, inciso III establece la prohibición para el despido injustificado.

es empleo público y el restante 70 por ciento restante incorpora a la forma de organización económica identificada en el texto constitucional como comunitaria, misma que calza con la informalidad, donde no existe protección alguna al trabajador al punto que en ese ámbito es donde se registra el empleo infantil.

En otro frente, se define que toda diferencia en materia laboral será resuelta por tribunales y organismos administrativos.⁷ Esta redacción es imprecisa. Una interpretación es que se elimina la participación del poder judicial e implicaría transferir esa delicada competencia a favor de un escenario extrajudicial donde no existe ninguna garantía básica al debido proceso. La segunda interpretación es de manera conjunta, ambas, la instancia administrativa y los tribunales judiciales deberían resolver estas controversias, situación que no parece posible, particularmente cuando existan posiciones encontradas entre órganos de poderes independientes. En suma, el espíritu positivo de protección al trabajador ha derivado en alcances que pueden resultar en dificultades serias para la generación de empleo.

B.1.5. Derecho de Propiedad

Se define que toda persona tiene derecho a la propiedad privada, individual o colectiva, siempre que ésta cumpla con una función social.⁸ La preocupación surge en la medida que se desconoce qué puede ser definido como función social y quién la califica. Sin embargo, es justo señalar que esta dificultad de incertidumbre sobre la calificación de función social ya existía en el texto derogado, lo que no disculpa el hecho que en el nuevo texto se podía haber absuelto el problema. Sin duda la instancia de calificación de la función social estará en el ámbito del Estado y posiblemente en el órgano Ejecutivo o una instancia dependiente de éste; entonces, existen preocupaciones válidas en cuanto a la forma y el enfoque que pueda tener este proceso de calificación que será sin duda influenciado por la orientación ideológica de cada tipo de gobierno. Un ejemplo de una posible controversia se desarrolla a continuación y sirve para entender el riesgo que esto representa sobre el derecho propietario.

En mercados dinámicos de activos reales (propiedad) o financieros (valores y otros), el rol de quienes adquieren propiedad o invierten, aprovechando oportunidades de coyuntura, se

⁷ El artículo N° 50 señala que el Estado mediante tribunales administrativos especializados resolverá todos los conflictos entre empleadores y trabajadores.

⁸ El artículo N° 56 define este derecho en los términos comentados.

denomina arbitraje. Esto contribuye al funcionamiento adecuado de esos mercados, aportándoles liquidez y profundidad. Es decir, existen agentes que venden y compran estos activos atraídos por ganancias que emergen de la diferencial de oferta y demanda y no así de cambios en los fundamentos detrás de esas variaciones coyunturales. Por ejemplo, brechas generadas por personas o empresas que requieren de liquidez y determinan variaciones de precios en activos, no por el cambio en el valor fundamental de esos activos. Si este tipo de actividad fuera calificada como especulación, difícilmente ella encajaría en una calificación de cumplimiento de función social. Entonces nadie podría comprar y vender activos para estos fines. No funcionaría con seguridad la bolsa de valores y tampoco las empresas desarrolladoras y corredoras de bienes raíces. Con este ejemplo se remarca lo complicado que puede resultar desarrollar un sistema de calificación de función social que sea equilibrado, independiente y con visión de futuro.

En relación a la certidumbre sobre la propiedad, en otra parte del texto se define que los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo y en resguardo del interés social, podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas en forma injustificada, y conformaran empresas comunitarias o sociales. La propuesta presenta una mejora en la redacción respecto a versiones previas en las que se desconocía el derecho propietario original de los accionistas. Sin embargo, en esta nueva redacción tampoco se resguarda plenamente este derecho. Para poder reactivar, reorganizar y tomar decisiones sobre una empresa, los trabajadores o cualquier otra persona que no sean los accionistas, deben necesariamente convertirse en propietarios de la misma. Esta condición esencial es ignorada en la redacción.

Lo anotado conduce a dos cuestionamientos adicionales; primero, quién y cómo califica el abandono y si este es justificado o no. Segundo, un propietario puede cerrar su empresa por diversas razones; para el efecto, puede cumplir todas las obligaciones pendientes con trabajadores y otros acreedores. Luego, al cumplir todos estos requisitos, no existe razón para que deba perder el derecho propietario sobre los activos de su empresa. A lo señalado se suma el concepto que la propiedad debe cumplir una función social. En consecuencia, siendo que una empresa cerró legalmente y no tiene pasivos pendientes, al no cumplir la función social quedaría vulnerable el derecho propietario de los accionistas sobre los activos de la empresa. En suma, lo propuesto sigue siendo un riesgo claro de desconocimiento del derecho propietario que tienen los propietarios sobre sus empresas.

B.1.6. Control social y participación de los trabajadores en la gestión de empresas públicas

Un principio transversal y positivo es el impulso al control social sobre la gestión pública. Sin embargo, en muchos casos se excede este propósito al extremo que se podría estar constitucio- nalizándo la presión social sobre el Estado y sus instituciones. Un primer ejemplo de lo señala- do surge con la declaración que sostiene que el Estado debe garantizar la participación y control social de los trabajadores sobre la organización y gestión de las empresas públicas, en general sobre las decisiones empresariales y en particular sobre los beneficios que les correspondan.

De la lectura de este texto queda claro que los trabajadores, organizados en sus sindicatos, deberían tener capacidad de decidir aspectos gerenciales y también estratégicos en las empre- sas. De manera particular, cuando se trate de beneficios como incrementos salariales, bonos, participaciones sobre utilidades y cualquier otro beneficio sea monetario o no, los trabajadores deben ser actores centrales de las decisiones.

Prácticamente esto abre el espacio para la co-gestión empresarial lo que haría muy compleja la administración corporativa de las empresas estatales. Es absolutamente natural esperar que los trabajadores hagan todo el esfuerzo y presión necesaria para lograr los más altos beneficios posibles. En consecuencia, el manejo del personal y su costo dejará de estar bajo el control de la administración.⁹

También en materia de control, el texto define que la Contraloría es la institución técnica que ejerce dicha función. Se define que ésta competencia se ejerce en las entidades públicas, pero también en aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. Es decir, será suficiente declarar el interés económico del Estado para que una entidad privada, empresarial o de otra naturaleza, sea intervenida por la contraloría. Lo propuesto resulta irracional.

Por la sola declaratoria de interés económico de parte del Estado, sin que exista participación, aportes y recursos públicos involucrados, la contraloría podrá tomar acciones que deriven en sanciones y penalización en contra de negocios privados. Cabe señalar que el seguimiento que ejerce la contraloría es al cumplimiento de regulaciones que son aplicadas en la gestión pública. Por ejemplo, el cumplimiento de las normas básicas para la contratación de bienes

⁹ El artículo N° 309, 5, determina la participación de los trabajadores en las decisiones de entidades públicas.

y servicios por parte del Estado. Es claro que las empresas privadas no están sometidas a esas normas, excepto en el caso que sean proveedoras al Estado y en calidad de tales. Caso contrario, las entidades privadas definen sus propias normas de compras en función de sus rubros y requerimientos. Entonces, no parece viable que la verificación de cumplimiento de normas por parte de la contraloría, a menos que todas las empresas privadas tengan que asumir para sí las normas del sector público.

Otra dificultad surge cuando se declara que el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. Este alcance preocupa en la medida que no está delimitado el concepto de sociedad civil organizada. El riesgo es grande en la medida que se está constitucionalizando la presión de las calles sobre las instancias formales de generación de políticas económicas. A nombre de la sociedad civil organizada, misma que puede tomar cualquier forma, se puede apelar a este precepto constitucional para que grupos corporativos logren ser favorecidos por las políticas públicas.

En efecto, el texto define que la participación y el control social implican además de las previsiones establecidas en ley, participar en la formulación de las políticas de Estado. Esto refuerza el concepto de que los grupos corporativos con mayor capacidad de presión, tendrán el argumento constitucional para incidir sobre las decisiones de política pública (económica en este caso). Pero también se dice que el Control Social debe apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de Leyes. Si eso es así, ese órgano, por mandato constitucional debe aceptar ese apoyo. Con ello, se incorpora formalmente la presión corporativa sobre esa instancia legislativa.

B.1.7. Objetivos de las formas de organización económica y monopolio

El nuevo texto constitucional define que todas las formas de organización económica deben generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza¹⁰. Sobre este punto, es importante remarcar que toda unidad productiva tiene como finalidad generar bienes y servicios para la sociedad y excedentes para sus impulsores.

Este es el criterio fundamental asociado a la iniciativa individual o colectiva. Sin embargo, en el alcance del texto se propone que además asuman responsabilidades nuevas como la generación de equidad y reducción de desigualdades. Desde la visión integral de la economía y los

¹⁰ El artículo N° 312, inciso II señala lo citado.

roles correspondientes, ésta es una competencia particularmente atribuible al Estado. Es éste, mediante políticas tributarias progresivas y mediante el gasto fiscal focalizado, el que puede generar mayor equidad y reducir la desigualdad.

La capacidad de diagnóstico preciso e identificación de espacios de desigualdad residen en las instancias especializadas de los gobiernos o entidades, como fundaciones o asociaciones civiles con financiamiento externo y con esa finalidad precisa.

En base a esos diagnósticos es que se deben diseñar políticas públicas que generen mayor equidad. La inversión social, la promoción de capacidades regionales y municipales; en suma la identificación e impulso a las vocaciones productivas caen en el ámbito del Estado, sea a través del gobierno nacional o los sub nacionales. En línea con ello, la erradicación de la pobreza tiene que sustentarse en una política de Estado con varias aristas asociadas a la formación del ciudadano, su salud, educación y competencias para el trabajo.

En suma, parece difícil pensar que las unidades productivas o las diferentes formas de organización económica puedan asumir estos objetivos como centrales. Es absolutamente cierto que un producto colateral de su esfuerzo puede contribuir a que se logren avances en los sentidos señalados, pero ello es sustancialmente diferente a establecerles como obligaciones estos propósitos. Preocupa lo señalado porque siendo precepto constitucional, se podría llegar a la eventual conclusión, luego de una evaluación que es desconocida en su forma, de que una o varias unidades productivas en cualquiera de las formas de organización económica, no han cumplido este mandato y por lo tanto su operación es inconstitucional.

En cuanto al monopolio, el texto señala que se prohíbe éste pero solo en el ámbito privado; al respecto existen dos preocupaciones. En rigor, lo que representa un potencial perjuicio a la sociedad y los consumidores no es precisamente la existencia de pocos oferentes o uno solo en el extremo. Lo que afecta es la conducta monopólica u oligopólica, misma que puede producirse en un escenario de pocos o varios productores. Las colusiones y la conformación de carteles pueden hacer que en un mercado de varios ofertantes se produzca una conducta no deseada y encuadrada en monopolio u oligopolio. Entonces, el criterio correcto debería ser prohibir este tipo de conducta a efectos de preservar precios adecuados, calidades regulares y beneficios para todos.

En ese mismo espíritu, el principio de no conducta monopólica debería ser igualmente aplicable a instancias productoras de bienes y servicios con origen Estatal. Sea la condición privada o pública, la conducta monopólica igualmente daña al consumidor. Así, en el caso de que exista una sola empresa pública, como podría ser el caso en varios sectores de servicios básicos, ésta debe evitar las características monopólicas. En suma, el objetivo central de protección no se estaría cubriendo con efectividad con la redacción vigente.

B.1.8. Inversión externa e inserción internacional

En lo poco que se toca este tema, se define que la inversión boliviana será priorizada frente a la inversión extranjera¹¹. Se añade que ningún inversionista extranjero podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable. Lo señalado rompe con principios internacionales de no discriminación por el origen de la inversión y el arbitraje imparcial, aspecto que es central para la competencia por el capital extranjero; con todo ello se crea un escenario adverso a la capacidad de atraer recursos al país. La eliminación del arbitraje imparcial es como pensar que en una disputa de divorcio no exista un juez que defina por las partes la controversia, y que solo uno de los conyugues tenga la potestad de definir las condiciones de la separación. Sin duda, si es el propio Estado, mediante sus tribunales, el que define controversias, difícilmente se puede anticipar equilibrio en los fallos y resoluciones, menos cuando se trata de temas delicados que fácilmente pueden ser llevados al debate político.

En materia de inserción internacional es poco lo que se desarrolla como principio constitucional y al contrario en algunos párrafos se privilegia el mercado interno. En esa visión se desconoce que las economías pueden especializarse en base a su dotación relativa de factores, ser competitivas en ciertos rubros, exportar para generar excedentes y con ellos financiar la importación de aquellos bienes en los que no existen condiciones de ventajas comparativas o competitivas. El enfoque de especialización suele resultar más eficiente que aquel que sugiere producir de todo y privilegiar el consumo interno de todos los bienes. Ciertamente no todos los países son los mejores en la producción de todos los bienes. Es por ello que se especializan en ciertos rubros y les resulta más eficiente (para la asignación interna de factores de producción) evitar producir aquellos bienes que pueden ser importados a menor costo que el interno.

¹¹ Ver artículo N° 320.

B.1.9. Política fiscal

En materia fiscal se establece que el Órgano Ejecutivo, a través del ministerio del ramo, tendrá acceso directo a la información del gasto presupuestado y ejecutado de todo el sector público. El acceso debe incluir la información de las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana.¹² Sobre este aspecto es importante remarcar este principio de transparencia, que no existía de manera expresa en el texto antiguo. Sin embargo, siendo que la instancia de aprobación del presupuesto es el Órgano Legislativo y que constituye el primer Poder del Estado, no existe razón para que de manera paralela no se determine que éste también tenga el acceso irrestricto a dicha información. Es más, en el marco de sus funciones de control y fiscalización, la Asamblea Plurinacional debería tener esta importante herramienta de trabajo. En relación al presupuesto formulado y ejecutado de las Fuerzas Armadas surge, con este precepto, un debate relacionado a la seguridad nacional.

El argumento a favor de la transparencia es que ni siquiera las Fuerzas Armadas deberían tener información que no sea de conocimiento del conjunto de la sociedad. La otra posición es que, a través de la ejecución del presupuesto de las Fuerzas Armadas se podrían develar sus capacidades y debilidades. Hasta antes de la nueva Constitución, el presupuesto de las Fuerzas Armadas se presentaba al Congreso, tanto en su fase de formulación como ejecución, sólo en grandes grupos de gasto. Con la nueva propuesta surge la gran interrogante respecto a si se debería cumplir este mandato constitucional presentando el gasto a nivel de programa, proyecto y por objeto del gasto. Si fuera el caso, ciertamente sería posible descifrar cuanto personal tiene el ejército y los recursos con los que cuenta.

El debate de la seguridad nacional es importante, pero también debería existir un mecanismo posiblemente limitado y reservado de descargo del gasto público en estas instituciones. Una deficiencia importante del nuevo texto es que no incorpora, como principio, la necesidad de ampliar la base tributaria. Una característica desventajosa de la economía boliviana es su estrecha base de contribuyentes. En rigor, solo la formalidad está alcanzada por el sistema impositivo. En contraste, toda la informalidad no es gravada.

Ciertamente el problema no tiene que ver con la emisión de una ley que obligue a la formalidad sino con incentivos económicos que hagan que los pequeños productores puedan crecer,

¹² Artículo N° 321 inciso V.

ser formales y asumir las obligaciones tributarias emergentes. Como sea, es claro que se debió establecer como un norte la ampliación de la base de contribuyentes a efectos del ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo económico con la presencia de un Estado financieramente fortalecido. A la fecha de puesta en marcha del nuevo texto más del 50 por ciento del ingreso corriente fiscal dependía de un solo origen asociado a la renta por la exportación de gas natural; ello refleja la vulnerabilidad que se enfrenta y la necesidad de lograr incorporar gradualmente, bajo condiciones adecuadas, a sectores que permanecen en la informalidad.

El texto dejó pasar la oportunidad para establecer un importante principio de sostenibilidad fiscal de mediano plazo, expresada en un marco económico plurianual o una previsión que establezca ciertas reglas que aseguren un equilibrio intertemporal y un comportamiento anticíclico en el gasto fiscal. Igualmente, podía haberse establecido los principios de un sistema único de priorización del gasto, particularmente social. Regularmente los recursos son menores a las necesidades, por lo que enfocar el gasto social como prioridad hubiera sido un gran paso en el ámbito de las finanzas públicas. No existe en Bolivia un sistema único de priorización del gasto social, enmarcado en las posibilidades de financiamiento de mediano plazo y con un orden singular de jerarquización. Tampoco un sistema de evaluación de impacto del gasto social que determine ex ante el costo – beneficio de blindar un gasto y para ello garantizar su financiamiento.

B.1.10. Política monetaria e intermediación financiera

Se señala que el Estado a través del Órgano Ejecutivo determinará los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país. Se establece que dicha responsabilidad deberá ser coordinada con el Banco Central. Esta competencia que en la mayor parte de los países del mundo es responsabilidad de sus Bancos Centrales, pasa a ser del Órgano Ejecutivo. Lo señalado es un retroceso, puesto que en la normativa previa se asignaba esta competencia a una entidad absolutamente independiente que es el BCB, quien coordina con el gobierno y no al revés. El lector podría preguntarse si el cambio tiene implicaciones realmente importantes y la respuesta es que sí.

A partir de la redacción queda claro que no se trata de un problema de independencia solamente; sucede que la competencia sobre los objetivos de la política monetaria y cambiaria ha sido migrada desde la instancia técnica que es el Banco Central hacia la instancia ejecutiva, que por naturaleza tiene sesgo político.

Usualmente la política económica se ve limitada por las expectativas racionales que se forman los agentes económicos, esto a su vez ha llevado a desarrollos teóricos donde es de extrema importancia la credibilidad de la política monetaria, debido principalmente a que la discrecionalidad de la política monetaria le da a cualquier gobierno incentivos para crear expansiones monetarias repentinas y así conseguir en el corto plazo disminuir el desempleo. El costo de este tipo de acciones generalmente ha derivado en inflación y un deterioro general de los ingresos reales del ciudadano.

La literatura técnica coincide en la necesidad de que los Bancos Centrales sean los directos responsables de la política monetaria, pero además que sean independientes, pretendiendo aislar al ente emisor de ciertas presiones e intereses. La independencia del Banco Central no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para conseguir mejoras de bienestar e intentar controlar el efecto negativo de decisiones monetarias no creíbles. En la realidad nacional de brechas de inversión y financiamiento del gasto público con cargo a emisión o expansión del crédito neto al sector público, resulta más relevante aún el principio de aislamiento de la gestión monetaria respecto de los intereses regulares y previsibles que emergen de la gestión política del Estado. Algo que juega un rol importante en la explicación de hiperinflación de los años 80 fue la precaria independencia del Banco Central. Entonces, ciertamente lo que establece el nuevo texto acarrea importantes preocupaciones en esta materia.

Por otra parte, se dice que las transacciones públicas del país se realizarán en moneda nacional. A partir de lo señalado se puede deducir que toda operación financiera realizada por entidad pública, en particular el BCB y el Ministerio de Hacienda – TGN, debe ser en moneda nacional. Esto eliminaría toda posibilidad de emisión de títulos de deuda en moneda extranjera lo que puede representar un problema. Hace pocos años, el BCB construía reservas internacionales acudiendo a la emisión de valores en moneda extranjera mediante operaciones de mercado abierto.

Con esta disposición, en un periodo de contracción de reservas, el BCB no tendría esa herramienta para acumular divisas, puesto que no podrá hacer operaciones con moneda extranjera en el mercado local.

En estricto rigor, igualmente se eliminaría toda posibilidad de que producto del vencimiento de plazos en títulos en moneda extranjera, emitidos previamente a la nueva norma, se pueda pagar en la moneda de emisión. Es decir, aquel tenedor de títulos estatales en moneda extranjera,

emitidos de manera previa a la aprobación de este texto, tendría que recibir el monto correspondiente a la redención, en moneda local, al tipo de cambio vigente en ese momento. Sobre el particular existe un serio trauma social asociado a la desdolarización de inicio de los 80 que hizo exactamente lo descrito.

En cuanto al sistema financiero, se sostiene que el Estado regulará éste con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa. Estos principios de alto contenido social no son los prevalecientes en una adecuada regulación y control financiero. El principio mundial es la prudencia y la adecuada gestión de riesgos. Entonces, los criterios señalados en el texto no son parte de la mecánica de funcionamiento de los sistemas financieros y con lo expuesto se abre la puerta para establecer políticas alejadas de las buenas prácticas. Por ejemplo, cupos mínimos de cartera por sectores económicos, tasas de interés diferenciadas para establecer subvenciones cruzadas, igualdad en el acceso al crédito sin tomar en cuenta criterios de elegibilidad, capacidad de pago y garantías, son derivaciones no deseadas de lo propuesto. En definitiva se imponen principios totalmente distantes y ajenos a la gestión de la intermediación financiera.

Finalmente, se declara a las actividades de intermediación financiera de interés público, aspecto que es absolutamente correcto. La experiencia internacional reciente muestra lo devastador que puede ser el liberalismo total y la falta de control Estatal. Sin embargo, previamente se define que cuando exista interés público, la contraloría podrá realizar auditorías y controles, aun en entidades privadas. Por lo tanto, queda claro que la contraloría podrá actuar sobre las entidades que realizan intermediación financiera, aún cuando ya existe una instancia especializada de regulación y control denominada ahora Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero.

B.1.11. Bienes y Recursos del Estado y su Distribución

El texto establece que los bienes de patrimonio del Estado y de las entidades públicas constituyen propiedad del pueblo y son inviolables, inembargables, de propiedad imprescriptible e inexpropiable. Pero antes, en relación a las entidades financieras también el texto establece que las operaciones financieras de la Administración Pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública (estatal).

Al respecto surge una suerte de incompatibilidad sobre estos principios de acuerdo al siguiente análisis. Toda entidad bancaria, sea privada o estatal, tiene como finalidad intermediar recursos

del público y para ello la norma le exige crear ciertas medidas de seguridad. La primera es la relación de patrimonio a activos ponderados por riesgo. Es decir, el apalancamiento con capital propio tiene un límite y el capital o patrimonio bancario tiene la finalidad de responder a los acreedores, entre ellos principalmente los depositantes. La segunda medida se refiere a las provisiones por incobrabilidad y finalmente algún tipo de seguro de solvencia que nuevamente compromete su patrimonio. Entonces, cuando se dice que toda entidad pública (como este banco estatal) tiene un patrimonio inembargable, difícilmente podría captar recursos del público puesto que su patrimonio nunca podría ser usado como cobertura. Tampoco podría apalancarse con créditos de otros privados por la misma razón.

B.2. Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio

B.2.1. Recursos Naturales

Estos temas representan un avance de incorporación respecto al texto constitucional previo y el primer comentario es positivo en cuanto al reconocimiento de efectos emergentes de la actividad humana que ponen en riesgo los equilibrios de la naturaleza. En el contexto que vivimos es absolutamente pertinente referirse a esta problemática estableciendo principios que apunten a preservar estos activos que son indispensables para el futuro de nuevas generaciones. Dicho ello, corresponde anotar algunas preocupaciones que surgen del texto nuevo y sus alcances.

Se dice que la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente. Al respecto, es absolutamente necesario anotar que la condición humana hace que la más alta prioridad se concentre en el bienestar individual y de generaciones contemporáneas. Es difícil pensar que la condición humana haga prevalecer en sus decisiones de preferencia, por encima del bienestar inmediato, el control de un efecto nocivo de largo plazo, mismo que seguramente no tendrá impacto en las actuales generaciones. Es decir, el interés individual o colectivo contemporáneo no reconocerá el efecto ambiental de largo plazo, que puede tener un proyecto económico con beneficio inmediato.

El punto es que este tipo de impactos se acumulan y develan en muchos años. Entonces, el denominado derecho a la participación en la gestión ambiental, mismo que estaría concediendo capacidades de decisión a grupos generacionales vigentes, en el fondo no es un mecanismo de preservación ambiental de largo horizonte, aspecto que es el que se requiere establecer priorita-

riamente. El problema de miopía generacional, similar al que se hace referencia en la literatura en materia de pensiones de jubilación, está presente pero con más fuerza en esta problemática. Desde esa óptica, el rol central en la visión de largo plazo tiene que ser estatal, reflejado como política de Estado permanente y consistente. En consecuencia, la participación de la población como derecho en estas decisiones fácilmente puede conducir a un conflicto de intereses que haga imposible la tarea de preservar el medio ambiente.

El tema de los recursos naturales se analizó en secciones previas desde la perspectiva de riqueza central a la que hace énfasis el texto constitucional. A ello cabe anotar algunas consideraciones adicionales. Se define qué son los recursos naturales haciendo un listado que incluye a todos los minerales en todos sus estados; los hidrocarburos; el agua; el aire; el suelo y subsuelo; los bosques; la biodiversidad; el espectro electromagnético y todos los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. Luego se señala que esos recursos enumerados son todos de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

Surgen preguntas inmediatas sobre lo señalado: ¿Cómo cumplirá el Estado su mandato de administrador del aire o de la gravedad que es una fuerza física que ciertamente es susceptible de aprovechamiento? Cuando se trata de la administración de los cielos y la aeronavegación, el aire puede tener alguna relevancia tangencial pues no es exactamente el aire lo que se protege sino un derecho de sobrevolar el territorio de un país.

En el extremo lo propio puede aplicar a la generación de energía eólica. Ahora, el aire no se puede cuantificar, no se puede delimitar en su extensión y tampoco se puede lograr que cierto aire (por ejemplo uno más limpio) abandone las fronteras para convertirse en aire de los países vecinos. El Estado no podrá controlar los vientos y evitar que el aire de los bolivianos llegue a otras latitudes. En materia del espectro electromagnético, otros analistas con experiencia en física se han pronunciado en sentido que no es un recurso natural¹³ pero que su uso sí debe ser regulado por el Estado.

Todos los recursos naturales definidos conforme lo señalado son además declarados estratégicos y se establece que el Estado es quien dirige su explotación, industrialización, transporte

¹³ Francesco Zaratti. Varias columnas de prensa y el Columnista en el Referendo.

y comercialización mediante empresas públicas, cooperativas o comunitarias, las que a su vez podrán contratar empresas privadas. En suma, parecería que las empresas privadas, que usualmente son las que tienen el capital, la tecnología y la experiencia, sólo podrán aspirar a alcanzar un estatus de contratadas y prestadoras de servicios. Pero esto queda más confuso cuando se dice que el Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas bolivianas o extranjeras para el aprovechamiento de los recursos naturales debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades en el país. Sobre este último punto ya se comentó el hecho que nadie tendría acceso a dividendos y por lo tanto implica en los hechos la prohibición de facto a la participación del capital privado.

Posteriormente se dice que las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales y que los cobros no serán reembolsables. Entonces, en contradicción con todo lo establecido en el párrafo anterior, las empresas privadas que solo son contratistas deben pagar regalías por la explotación de recursos naturales, cuando en los hechos, no son dueñas de ningún recurso natural.

El propietario es el Estado y es éste el que explota los recursos, entonces resulta incoherente que se señale tal obligación en los privados. Finalmente, cuando se dice que los impuestos no serán reembolsables, se elimina para el Estado el principio de neutralidad impositiva cuando estos recursos sean exportados a mercados internacionales.

B.2.2. Hidrocarburos

Se establece que los hidrocarburos (nótese los productos de los yacimientos), cualquiera sea el estado en que se encuentren (digamos gas natural o gasolina) son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. Entonces, por este precepto, jamás se podría perfeccionar la venta de los mismos. No se pueden enajenar ni transferir. Entonces, el Estado que se dice es el único comercializador, no podrá vender nada sin infringir la constitución. La gasolina en el tanque del taxista o el gas en el caño del consumidor en San Pablo, Brasil, no serían propiedad de ellos aún cuando hubieran pagado un monto en un surtidor o a una empresa distribuidora de gas.

El texto señala que YPFB es una empresa inembargable; es decir, no existirá forma para que esa empresa pueda apalancar su patrimonio para realizar inversiones. Ningún acreedor privado nacional o extranjero podría considerar el patrimonio de la empresa como potencial garantía de repago. Por lo tanto, nadie en su sano juicio pensaría en financiar a esta empresa. En rigor, esta limitación debería alcanzar a un ente como el Banco Central de Bolivia, cuyo fin además es

invertir las reservas para mantener su seguridad como garantía de pagos con el resto del mundo y como mecanismo de cobertura del ahorro interno que es altamente dolarizado.

Como en el caso más general de los recursos naturales, se prevé que YPFB pueda solo firmar contratos de prestación de servicios con privados, para que éstos (sean nacionales o extranjeros) realicen determinadas actividades a cambio de una retribución o pago de servicios. Pero además, la suscripción de estos contratos NO puede significar pérdidas para YPFB y el Estado. Esto es tremendamente irreal. Primero que las empresas petroleras no suelen ser prestadoras de servicios en ninguna parte del mundo; segundo, siendo prestadoras de servicios (empleadas) no tienen el deber de asegurarle al Estado que no se exponga a riesgos de pérdidas cuando la actividad de exploración y explotación está plagada de riesgos.

En suma, la normativa en materia de hidrocarburos responde principalmente a un mensaje político nacionalista y no a los requerimientos del país para poder desarrollar este importante sector. Con este marco, es poco probable esperar importante actividad e inversión en el sector y cabe remarcar lo que se dijo antes. La visión del texto constitucional apuesta a los Recursos Naturales como fuente de riqueza y al mismo tiempo hace todo lo posible para que ésta no se pueda desarrollar.

B.2.3. Minería y Metalurgia

Una de los alcances de mayor relevancia en el ámbito de la minería es que las áreas de explotación otorgadas por contrato se declaran intransferibles, inembargables e intransmisibles por sucesión hereditaria. Entonces, ya no será posible acceder a financiamiento crediticio usando la propia actividad minera y la concesión o derecho de explotación. Si algo tiene valor es justamente el derecho de explotación y no así los activos que se emplean para trabajar el yacimiento.

Por otra parte, siendo que no existe derecho sucesorio, particularmente en la minería pequeña o mediana, ya no tiene sentido pensar que las inversiones de la generación de los padres puedan dar frutos para sus herederos que podrían seguir con la actividad minera. La señal que se establece es: defina planes de corto plazo que permitan la explotación inmediata aunque ésta sea insostenible o irracional después. No interesa que pase entonces dado que de todas maneras todo regresará a propiedad del Estado.

Las disposiciones transitorias definen además que en el plazo de un año posterior a la aprobación del nuevo texto, las concesiones mineras otorgadas a empresas nacionales o extranjeras con anterioridad a la promulgación deberán adecuarse a través de contratos mineros. Es decir, como en otros casos, las empresas se convierten en prestadoras de servicios; ya no son concesionarias sino contratadas.

B.2.4. Recursos Hídricos

En la materia se señala que el agua proveniente de fósiles, glaciales (que es el caso más frecuente en occidente por las cordilleras); humedales, subterráneas y otras en general son inalienables, inembargables e imprescriptible el derecho propietario del Estado sobre ellas.

En tal sentido, esas condiciones hacen imposible su comercialización y por tanto un reclamo de compensación por ellas. Así, quedaría fuera del marco constitucional exigir un pago, por ejemplo, por el uso de las aguas del Silala.

Adicionalmente se dice que el Estado resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuya a la integración de los pueblos. Llama la atención el concepto transfronterizo que de acuerdo al diccionario significa “más allá de las fronteras”. Entonces, con este concepto resulta que el Estado Plurinacional de Bolivia podría tomar acciones sobre las aguas situadas en territorios ajenos, situados en otras naciones. Nótese que la redacción usa el termino resguardar en su forma imperativa. No es que “podrá” asumiendo de por medio un tratado o algo que se lo permita, sino que lo hará por imperio y mandato de la constitución. Ciertamente este puede ser un buen deseo pero es difícil pensar que otra nación soberana permita tal situación.

B.2.5. Recursos Forestales

El texto establece que las comunidades indígena originario campesinas situadas dentro las áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión. Este es otro ejemplo de asimetría en derechos que junto a otros alcances constitucionales ha creado dos tipos de ciudadanías. Aquellas que tienen prerrogativas y derechos especiales y las que no las tienen. La contradicción que se plantea establece que la totalidad de los recursos naturales son de propiedad del conjunto de los bolivianos y que todos tienen derecho idéntico a los beneficios que se generen a partir de ellos. Claramente, ese precepto no se cumple en este caso y resulta falso que todos los ciudadanos sean iguales ante el Estado y las leyes.

B.2.6. Tierra y Territorio

El texto clasifica la propiedad agraria en pequeña, mediana y empresarial. Inmediatamente define que la pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar y es inembargable. Este último alcance venía del texto previo, redactado hace cerca de 40 años, donde existía una visión paternalista que asumía que el campesino era incapaz de comprender las consecuencias de un crédito o el usar su tierra como garantía. Sin duda eso ha cambiado con el desarrollo del tiempo, la educación y la presencia de las microfinanzas rurales, entre otros avances.

El problema con lo que se propone es que la pequeña tierra jamás podrá ser usada como colateral, por ejemplo para un microcrédito. La experiencia mundial muestra que han existido ciertos avances con el financiamiento rural y el crédito promedio más exitoso es el pequeño, alrededor de US\$ 150 por cliente.

Para este tipo de deuda, la pequeña propiedad es un activo importante de apalancamiento y quedaría fuera de las posibilidades del productor usarlo como tal. No es comprensible el alcance de este precepto cuando en el área urbana la vivienda del deudor puede ser usada como garantía y ciertamente existe la posibilidad de que este la use adecuadamente y logre apalancar recursos para su producción (por ejemplo artesanal) o la pérdida por un mal resultado en su negocio. Si el sentido es proteger el patrimonio familiar, entonces no queda claro porque no se aplica la norma a la propiedad urbana. La única explicación posible reside en esa visión paternalista que supone que el campesino es incapaz de tomar decisiones adecuadas sobre su patrimonio.

En otra parte de esta sección se define que las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no la posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a una política estatal. En el inicio del texto constitucional se define al grueso de la población mestiza como comunidades interculturales; sin embargo, en esta redacción se añade el adjetivo originario que se ha subrayado líneas arriba para denotar que en el fondo, ningún ciudadano que pertenezca a este sector intercultural tendría derecho a la dotación de tierras fiscales. Así, esta definición establece nuevamente un factor de discriminación y de fragmentación de la cohesión de la sociedad.

III. Conclusiones

1. Se ha realizado una revisión crítica del nuevo texto constitucional en sus alcances económicos. La conclusión central es que el mismo se desarrolla sobre una combinación de conceptos donde la riqueza del Estado Plurinacional reside casi exclusivamente en los recursos naturales y que corresponde establecer todas las medidas posibles para evitar el saqueo de los mismos por parte del capital externo. Esta noción utilizada reiteradamente en el discurso político parece haberse traducido en el texto constitucional y en muchos casos haciendo que la explotación racional de los propios recursos estratégicos sea poco viable y muy lejana al capital que se requiere para su desarrollo.
2. La segunda conclusión importante es que conceptualmente se regresa a un modelo cercano al capitalismo de Estado que antes estuvo vigente en el país. El Estado productor de todo tipo de bienes y servicios; el Estado responsable único de los recursos naturales y de su desarrollo. Igualmente, en varios aspectos el Estado es benefactor e impulsor de lo que gradualmente se viene percibiendo como cambio en la sociedad: una gradual intensificación de la cultura rentista.
3. Una tercera conclusión es que el espíritu transversal de discriminación se reproduce en la parte económica del texto. Son varios los acápites donde se privilegia la forma indígena originaria campesina por encima de las otras formas de organización económica. Se privilegian derechos de consulta, beneficios exclusivos y acceso a participación en sectores productivos.
4. Algo que representa una preocupación es la planificación central de la economía y el cumplimiento obligatorio que se fija para todas las formas de organización. A lo largo del análisis se ha presentado argumentos y evidencia de que este tipo de enfoque no funciona, pues pretende desplazar a la iniciativa de millones de personas capaces de determinar oportunidades que no se pueden detectar desde los centros de planificación.
5. En materia laboral la norma fue inspirada por la protección al trabajador cuyo enfoque es indiscutiblemente el correcto. Sin embargo, se han mostrado alcances que lejos de establecer como meta el empleo (primero) y luego la preservación de éste, pueden tener un fuerte efecto adverso. Se hace una adecuada representación y defensa de la negociación

colectiva desde un ámbito de sindicatos fortalecidos pero no focalizados en metas comunes en cuanto a mercados, producción y capacidades empresariales que permitan financiar mayores beneficios al trabajador. Se supone que por efecto y suficiencia de la ley las unidades productivas tendrán mayor capacidad de financiamiento de personal. Hubiera sido más adecuado establecer un panorama más integral donde se pone el ojo en ambas caras de la medalla. Es decir, en lograr mejor contexto para un mejor desempeño de las unidades productivas e inmediatamente una mejora en las condiciones laborales, a través de condiciones más equilibradas de diálogo y negociación entre empleadores y empleados.

6. En cuanto al derecho de propiedad, aún cuando expresamente se declara respetarlo, se han puntualizado aspectos del texto que representan preocupaciones legítimas. Pero más allá de lo escrito en el texto es importante incluir en las conclusiones los efectos que viene generando el nuevo texto, en una actitud de facto, de varios sectores sociales. Un ejemplo es la toma de tierras no solamente rurales sino urbanas, lo que ha dado paso a duros enfrentamientos entre sectores de la sociedad y municipios que han tenido que llegar al extremo de demoler viviendas de estratos sociales de bajos ingresos. Otro ámbito donde es posible encontrar abundantes ejemplos es la minería, cuya propiedad se ha visto avasallada motivada por el discurso que acompañó todo el proceso del debate constitucional.
7. Otro aspecto de preocupación es el principio, también transversal, relativo al control social; los excesos y conflictos de interés que emergen de las diferentes propuestas pueden derivar en dos cosas anotadas y explicadas en detalle: la constitucionalización de las presiones de grupos corporativos con interés particular y la cogestión de las políticas públicas y la administración, donde tendrán más cabida los que tengan mayor capacidad de movilización.
8. En materia de inversión tanto externa como doméstica se han expuesto argumentos que muestran la dificultad para que esta se concrete particularmente en el campo de los recursos naturales. Es decir, para efectos prácticos, toda la responsabilidad de financiamiento de inversiones cuantiosas que pueden desplazar a la inversión social, han quedado en manos exclusivas del Estado. Es muy aventurado pensar que con este nuevo contexto capitales privados encuentren espacios razonablemente viables para participar en los sectores denominados estratégicos.

9. Tanto en materia fiscal como monetaria se han anotado deficiencias y retrocesos importantes. Uno de los más relevantes es la pérdida de independencia del Banco Central y el traspaso de sus competencias sobre los objetivos de política monetaria hacia el Órgano Ejecutivo. Igualmente se anotan las limitaciones y problemas que surgen de la definición de que todas las transacciones del sector público deben realizarse en moneda nacional.
10. Se han anotado problemas adicionales en materia medioambiental tales como la efectividad en la preservación de ellos, cuando grupos sociales interesados legítimamente en beneficios inmediatos son parte del proceso de definición de políticas de conservación para el largo plazo. Existe un problema de consistencia intertemporal tal como se explica en el texto. En cuanto a los recursos naturales se han puntualizado problemas con relación al pago de regalías de parte de empresas que solo son contratadas; se han levantado cuestionamientos respecto al alcance de la definición de los recursos naturales y la competencia del Estado en administrarlos. El caso puntual del aire y de otras fuerzas físicas como la gravedad son usados como ejemplos de imprecisiones y confusión en el texto constitucional.
11. En materia de hidrocarburos, minería y metalurgia igualmente se han desarrollado críticas como el hecho que los hidrocarburos, cualquiera sea su estado, son de propiedad del pueblo boliviano, misma que es inalienable, intransferible e imprescriptible. Este tipo de redacción conduce a absurdos como que el gas no se pueda vender o que el combustible que un ciudadano carga a su vehículo no es de su propiedad. La principal o la única empresa que estaría facultada para desarrollar el sector tiene patrimonio inembargable y por lo tanto imposibilidad de apalancar financiamiento para sus actividades. En el campo de la minería se han comentado las decisiones de revertir concesiones al Estado, declarar la imposibilidad de transferir concesiones y no sucesión de derechos. Se ha analizado el hecho que no exista embargo y por lo tanto tampoco capacidad de financiamiento.
12. En materia de recursos hídricos también se dice que son inalienables, inembargables e imprescriptible el derecho propietario del Estado. Se ha anotado la consecuencia de ello sobre casos como el Silala. Pero además se ha anotado el mandato de protección que fija el texto sobre aguas transfronterizas. Es decir, en territorios extranjeros.

13. Finalmente, se han analizado los alcances del texto en materia forestal y tierra territorio, se ha cuestionado una visión paternalista de parte del Estado en la medida que, la propiedad rural pequeña no puede ser dispuesta por sus titulares de manera libre cuando se define que éstas son inembargables. En el análisis se muestra cómo esto representa el congelamiento de un activo que podría representarle al campesino una posibilidad de financiamiento para su negocio agrícola.
14. En suma, tal como propone el título del presente texto, que deliberadamente se propone identificar problemas antes que virtudes, se ha cumplido la tarea sin enfatizar en los aciertos. Sin embargo, se anotó ya en el análisis que esto no es como el algebra donde los aciertos (positivos) compensan por los errores (negativos) de modo que se logre un promedio aceptable. Lamentablemente ese tipo de matemática no se pueden aplicar al texto constitucional y aquello que represente dificultad tendrá impacto aún cuando otros preceptos sean pertinentes y adecuados.

