

Bolivian Studies Journal/RevistaE. Volumen 7 (Issue 1), Sept-Oct, 2007

Dilemas y laberintos políticos: La Asamblea Constituyente en Bolivia desde adentro

Franco Gamboa Rocabado¹

Sociólogo, magíster en políticas públicas y especialista en gestión pública.

“No se puede creer en aquello que no se entiende”.
P. Ablabard

“The world is what it is; men who are nothing, who allow themselves to become nothing, have no place in it.”
V. S. Naipaul, *A bend in the river*

Abstract

This study offers a preliminary political analysis about the meaning of specific unfolding debates during the first six months of work of the Constituent Assembly (August 2006-February 2007) particularly on the several struggles regarding the rules of debate as well as the mapping out of spheres of influence, positioning of main actors, and the emergence of multiple disputes, hesitations and insecurities that characterized the assembly's stage in Bolivia.

Resumen

Este estudio presenta un análisis político preliminar sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos durante los seis primeros meses de trabajo de la Asamblea Constituyente (Agosto 2006-Febrero 2007), particularmente, sobre 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, vacilaciones e inseguridades que caracterizaron al escenario constituyente en Bolivia.

Indice de contenido

Introducción	pg. 2
1. Alcances y límites de la Asamblea	pg. 5
2. Esferas de influencia política	pg. 9
3. Estructura de la Asamblea Constituyente	pg. 15
4. Dinámica de las decisiones para lograr consensos	pg. 17

¹ Este trabajo fue parte de un proyecto de investigación más grande sobre el proceso constituyente que se desarrolló en la ciudad de Sucre. Hasta febrero de 2007, se realizaron 149 entrevistas en profundidad con 60 asambleístas, además de haber presenciado todas las sesiones plenarias y reuniones políticas específicas sobre el curso de diferentes negociaciones entre agosto de 2006 y enero de 2007.

Introducción

Con gran esperanza fue inaugurada la Asamblea Constituyente en Bolivia el domingo 6 de agosto de 2006. Sin duda era la culminación de un largo camino recorrido para responder a las continuas crisis políticas desde la caída del régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003. Al mismo tiempo, la Asamblea significaba una respuesta inicial 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 interno², así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano, abriendo oportunidades para encaminar la democracia hacia un conjunto de aspiraciones provenientes de las identidades étnicas³.

El gran optimismo se sustentaba, una vez más, sobre el deseo por consolidar un Estado plurinacional donde la reconciliación después de la traumatizante crisis de octubre sangriento de 2003, permita visualizar un régimen democrático capaz de integrar a las mayorías indígenas en los procesos deliberativos con el objetivo de definir el rumbo del desarrollo y la orientación del poder en beneficio de los excluidos. Para otros, sin embargo, la Asamblea Constituyente debía instituir el basamento desde el cual pueda completarse la permanente y nunca acabada construcción del Estado Nacional, interrumpida por las contradicciones de la revolución nacionalista desde 1952 y 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 una vez más viejas preguntas al calor de un nuevo contexto y renovación de perspectivas políticas: la presencia indígena en el poder con Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) ¿significaba una continuación del Estado Nacional surgido en la revolución de 1952?, o contrariamente, ¿las fuerzas de izquierda nacional habían decidido asumir la ruta [indianista]

² El colonialismo interno es una concepción ideológica planteada por las doctrinas kataristas e indianistas desde los años setenta, según la cual, los pueblos indígenas, especialmente aquellos del mundo andino, sufren una constante explotación colonial que se proyecta desde 1535 durante la dominación española hasta llegar a la actualidad, demostrando un horizonte temporal de largo plazo que exige respuestas políticas y luchas por el poder a favor de las culturas ancestrales. Cf. "En marcha la Asamblea por un pacto"; *Informe Especial, La Prensa*, La Paz, lunes 7 de agosto de 2006. Ver también la información oficial del Movimiento Al Socialismo (MAS): "Comenzó la Asamblea Constituyente. Bolivia cambió para siempre"; *Soberanía*, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006.

³ Un análisis optimista del régimen de Evo Morales como líder que podría dar señales de cambio y renovación de la izquierda en una perspectiva latinoamericana, se encuentra en: Touraine, Alain. "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?"; en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, 2006, pp. 46-55.

para construir un proyecto hegemónico totalmente distinto, donde la modernización económica, política y las perspectivas de una diferente revolución nacional, se transformaban en la lucha por la equidad desde las determinaciones de los pueblos originarios? Los acontecimientos más relevantes aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro:

- a) Primero. Un desfile que congregó a 36 etnias de toda Bolivia, con lo cual se ratificó una de las influencias dominantes: la orientación [*indianista*] 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 internacionales⁴.

La ascendencia [*indianista*] en el proceso constituyente surgió como distintivo político, 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 [[previo], además de convertirse en materia prima para postular la utopía política del Estado pluriétnico post-colonial⁵.

- b) Segundo. 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 una total incertidumbre sobre cómo aprobar un reglamento de debates que rija el trabajo político de los asambleístas.
- c) Tercero. El posicionamiento tajante del Presidente de la República, Evo Morales, asegurando que el poder de la Asamblea Constituyente sería *absoluto*, incluso por encima de los tres poderes del Estado. Morales afirmó también que los resultados

⁴ Cf. De Souza Santos, Boaventura. **El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política**, Bogotá, Editorial Trotta/ILSA, 2005, p. 350. Asimismo, ver: “Discurso del Presidente en la posesión de los constituyentes. Cada constituyente debe ser un soldado en la lucha por la igualdad”; en: *Soberanía*, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006, pp. 13-14.

⁵ Cf. Gamboa Rocabado, Franco. “Colonialismo interno: entre la visión crítica y el fatalismo político”; en: Zegada, María Teresa y Mansilla, H. C. F. (comp.). **Política y etnicidad en Bolivia**, Cuadernos de Investigación del CEBEM; La Paz, 1996.

esperados de antemano apuntaban hacia una Constitución *fundacional, originaria y comunitaria*, lo cual definía claramente la intención de convertir al Movimiento Al Socialismo (MAS) en un partido de hegemonía única, cuyo principal instrumento sea una Asamblea que fortalezca la legitimidad del partido de gobierno y desactive un trabajo ya demasiado debilitado en la oposición política desde las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005. Los postulados de una Asamblea fundacional afirmaban también que la sociedad esperaba ansiosa el diseño de un nuevo modelo estatal, aunque sus características institucionales y alcances democráticos no tenían propuestas homogéneas.

- d) Cuarto, el surgimiento de expectativas sociales en relación con la posibilidad de llevar a cabo nuevas experiencias democráticas que, específicamente, trataban de construir diálogos y desatar nuevos *conflictos* entre el modelo cuestionado de democracia representativa y otro tipo de democracia más participativa. En este sentido fueron transmitidas ciertas esperanzas e ilusiones a través de los medios de comunicación⁶.

Los *conflictos* en los primeros seis meses de la Asamblea Constituyente expresaron una preocupante contradicción como resultado *no deseado* de la democracia rebelde e inestable emergida desde octubre 2003: gobernabilidad y democracia directa descansan sobre la base de principios *antagónicos* y, por lo tanto, de irremediable enfrentamiento permanente. En un lado de la medalla, la gobernabilidad requiere 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.

En el otro lado de la medalla está la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos sociales y étnicos, que se sustenta en mucha tolerancia para respetar a las minorías políticas y compensar, con criterios de justicia real, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres. Por lo tanto, los *conflictos* en la Asamblea Constituyente mostraron un endeble equilibrio entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes, y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia participativa*, hoy día imposible de ser obviada⁷.

Este estudio presenta un *análisis político preliminar sobre lo que significó el desarrollo de los*

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

⁷ Sobre estas contradicciones en toda América Latina, revisar: Mainwaring, Scott and Hagopian, Frances (ed.). **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

debates específicos durante los seis primeros meses de trabajo de la Asamblea Constituyente, específicamente, sobre 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, vacilaciones e inseguridades que caracterizaron al escenario constituyente en Bolivia entre agosto de 2006 y febrero de 2007.

1. Alcances y límites de la Asamblea

La *reforma total* de la Constitución efectivamente se convirtió en una facultad exclusiva de la Asamblea Constituyente elegida para elaborar un nuevo orden constitucional, concentrado fuertemente en la perspectiva que asegure un “carácter originario”; sin embargo, es precisamente aquí donde comenzaron ciertas confusiones e interpretaciones políticas unilaterales de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, abriéndose dos frentes de discrepancia.

Por una parte, el MAS reivindicó su deseo de convertir el histórico evento en aquel referente revolucionario que permita romper con las estructuras más conservadoras de la democracia, además de involucrar a los movimientos indígenas como actores privilegiados y vigilantes hasta forzar el reconocimiento de una Asamblea originaria. Por otra parte, la oposición del segundo partido más votado en las elecciones del 2 de julio de 2006, Poder Democrático y Social (PODEMOS), sostenía la “naturaleza derivada” de la Constituyente cuyo objetivo era utilizar la Ley de Convocatoria como camisa de fuerza legal para prevenir cualquier intento extremista y asegurar la redacción de una Constitución sin grandes transformaciones⁸. Probablemente es desde esta perspectiva que PODEMOS pensó en bloquear el proceso constituyente, especialmente porque sus asambleístas no reunían ni la mitad de los escaños obtenidos por el MAS, lo cual alimentó también su desesperación por utilizar argumentos legales para descartar el carácter originario que, finalmente, se convirtió en una estrategia obstruccionista manifestada desde muy temprano con la severa exigencia por obtener los dos tercios en el sistema de votación de la Asamblea.

La Constituyente boliviana reveló que no fue del todo un órgano soberano con la facultad para ejercer actos fundacionales, sino que estuvo limitada, ya sea por la Ley de Convocatoria o por otros convenios políticos, fruto de las influencias provenientes del propio Poder Ejecutivo y

⁸ La Asamblea Constituyente boliviana estuvo regulada superficialmente por el artículo 232 de la actual Constitución, creado a raíz de las reformas de febrero de 2004 donde se reconocía la posibilidad de instaurar una Asamblea por medio de la Ley Especial de Convocatoria, para lo cual se necesitó el voto de *dos tercios* de los miembros del Congreso Nacional en marzo de 2006. El artículo 232 no fijaba límites temporales ni determinó prohibiciones temáticas para el trabajo constituyente, dando lugar a muchos vacíos procedimentales y normativos. Por esto, algunos analistas políticos consideraban que la Asamblea no iba a modificar aspectos de fondo como la conformación de los tres poderes del Estado, algunas disposiciones generales (como el Estado Social de Derecho), los derechos y las garantías de la persona, la vigencia de los códigos legales actuales y los convenios internacionales que tienen vigencia como leyes de la república. Sobre esto consultar: Mansilla, H. C. F. **Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio**, La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuaderno de Diálogo y Deliberación No. 6, 2005, p. 102.

diversos intereses cívico-regionales. Como podrá verse más adelante, los apelativos fuertes para posicionar las ilusiones fundacionales con la Asamblea, solamente constituyeron interpelaciones ideológicas y simbólicas para marcar la diferencia entre el régimen de Evo Morales y la vieja estirpe de los demócratas neoliberales. De cualquier manera, la idea planteada por el MAS desde la campaña presidencial del año 2005 en términos de instaurar un Estado social comunitario, confundió a la sociedad y en gran medida desató cierto temor 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 presiones de carácter internacional, social, histórico y cultural que impedían, o por lo menos dificultaban, la total remodelación constitucional, por ejemplo:

- a) La irrefrenables aspiraciones de grandes sectores sociales en Bolivia para beneficiarse de la modernidad, cuyas pautas y normativas de comportamiento siempre tienden a favorecer la consolidación de lo ya alcanzado, evitando todo experimento revolucionario⁹. Los grandes avances de la tecnología y su poderosa influencia en el estilo de vida moderno refuerzan las conductas conservadoras, sobre todo en los jóvenes que se encandilan con todo aspecto material y mercantil, antes que con la fuerza de cualquier idea política transformadora.
- b) La ausencia de esfuerzos auténticos y eficientes para reformar el Poder Judicial y el Ministerio Público. La justicia en Bolivia es uno de los ámbitos más corrompidos del sistema democrático, razón por la cual una transformación constitucional profunda implica una extensa renovación del Poder Judicial que en estos momentos no existe. La compatibilidad entre el nuevo texto constitucional y el conjunto de la economía jurídica tiene altas probabilidades de quedar atascada en una densa red de intereses judiciales burocráticos, por lo que muchas disposiciones constitucionales inevitablemente quedan redactadas con el ropaje de principios generales, muy alejados de las grandes ambiciones transformadoras.
- c) La vida cotidiana, en el fondo, es indiferente con lo que podría significar una reestructuración estatal, mucho más si se toma en cuenta que algunos grupos de la sociedad civil no estarían en condiciones de invertir sacrificios individuales a favor de objetivos colectivos juzgados como demasiado costosos; por lo tanto, el desarrollo normal de convenios y contratos privados, así como las prácticas rutinarias de muchas empresas e instituciones siguieron funcionando y trabajando como de costumbre.
- d) La existencia de los derechos patrimoniales (propietarios) provienen de muy atrás en la historia nacional, de tal manera que defender la propiedad privada se erigió como un principio resistente a toda negociación donde se pretenda precipitar cambios constitucionales en contra de dicha propiedad. En este aspecto, PODEMOS se presentó en la Asamblea como la organización política favorable a la defensa de la

⁹ Cf. Mansilla H. C. F. **La difícil convivencia. Diálogos sobre la conformación de una sociedad razonable**, La Paz: Caraspas, 2000.

propiedad privada en su concepción global y como recurso fundamental para dinamizar la economía de mercado; mientras que el MAS proponía cambios específicos en la gran propiedad agraria, el respeto de los territorios indígenas y las reformas en la tierra como medio de producción concentrador de desigualdad.

- e) Los medios masivos de comunicación y muchos grupos de presión bien organizados en el seno de la sociedad boliviana, como por ejemplo los sindicatos de maestros, chóferes, empresarios privados y comunidades eclesiales de base de la iglesia católica, observaron con un criterio *escéptico* y cauteloso la concepción que se esconde detrás de las consignas para re-fundar el país y alcanzar un gran pacto social¹⁰.

Una encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 3300 ciudadanos de los nueve departamentos de Bolivia en julio de 2006, mostraba que la inmensa mayoría (70%) veía muy difícil que los constituyentes se pongan de acuerdo en los temas cruciales de la reforma constitucional; además, más del 40% de los encuestados creían que la actual Constitución era adecuada para las necesidades del país, por lo que esperaban sólo una modificación parcial y no una refundación trascendente del Estado. Cuando se preguntaba por qué la población estaba de acuerdo con la instalación de la Asamblea el 6 de agosto, los encuestados respondían: “por la necesidad de modificar y aumentar las leyes más adecuadas, así como para mejorar el país y la vida de los bolivianos”; sin embargo, la mayoría (59%) también afirmaba sin evasivas que los constituyentes tomarían decisiones pensando únicamente en sus intereses personales y partidarios¹¹.

- f) El contexto de la economía internacional y las relaciones diplomáticas en todo el hemisferio norte no es favorable a experimentos socio-políticos. Por esto, los márgenes de acción en casi todos los países latinoamericanos en el contexto de la globalización son limitados. “Quienes buscan insertarse en el sistema global intentan desarrollar políticas definidas como ‘responsables’, que en algunas áreas de la macroeconomía no se diferencian sustancialmente de las políticas neoliberales”¹². De aquí que una Constitución revolucionaria tendría grandes problemas para adaptarse a las complejas dinámicas del mercado internacional.

¹⁰ Cf. “La Asamblea Constituyente de la ilegalidad al absurdo” (editorial); en: *Opinión*, Cochabamba, 27 de septiembre de 2006.

¹¹ Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Percepciones sobre la Constitución y la Asamblea Constituyente en Bolivia”; La Paz, resultados finales de la encuesta de julio de 2006, documento de circulación interna.

¹² Rojas Aravena, Francisco. “El nuevo mapa político latinoamericano”; en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, 2006, p.129. Ver también los riesgos que se ciernen sobre las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos cuando hay señales para ir en contra de las políticas de libre mercado: “Latin America and the United States. Snubs and opportunities”; from *The Economist* print edition, November 23rd. 2006.

En consecuencia, la Asamblea Constituyente nunca tuvo una influencia decisiva sobre aquel escenario inasible que corresponde al mercado mundial y la cultura globalizada contemporánea, dimensiones que determinan de manera substancial la vida social, política y económica de cualquier país.

Como la mayoría de las Asambleas Constituyentes en América Latina los últimos quince años, la boliviana tuvo restricciones para dictar leyes específicas. En varias ocasiones, los movimientos sociales sugirieron que la Asamblea pueda dedicarse a legislar, sobre todo en las áreas como los recursos naturales, las autonomías departamentales y los problemas ligados con la tierra y el territorio; empero, por falta de tiempo y capacidades reales, la Asamblea Constituyente estuvo imposibilitada de formular políticas públicas o sancionar lineamientos programáticos para la actividad de futuros gobiernos, por más que algunas organizaciones sociales hayan insistido en esta alternativa.

Para muchos, el hecho de impulsar el carácter originario y plenipotenciario de la Asamblea, justamente debía plasmar una facultad legislativa incuestionable, pero este anhelo fue un ingrediente más que sobredimensionó innecesariamente las posibilidades reales de la Constituyente, fomentando, en contraposición, mayores incertidumbres en torno a los resultados efectivos que el proceso podía ofrecer.

Algunas encuestas de opinión en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, mostraron cabalmente que en todos los estratos sociales y en grupos de edad entre los 18 y 54 años, la sociedad civil tenían expectativas que innegablemente iban más allá de las reformas constitucionales al demandar propuestas de solución para la pobreza, la injusticia social entendida como una apertura de oportunidades equitativas para la mayoría, y el logro de fuentes de empleo concretas¹³.

Como sucedió con otros antecedentes constituyentes latinoamericanos y bolivianos, la Asamblea Constituyente 2006-2007 careció del potencial para fiscalizar las actuaciones de los poderes ya constituidos como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre todo porque los 137 asambleístas del MAS asumieron una postura *acrítica* de subordinación directa a Evo Morales y al Ministerio de la Presidencia. A su vez, el conjunto de los demás integrantes de la oposición como PODEMOS, Unidad Nacional, MNR y las agrupaciones ciudadanas que representaban a circunscripciones más locales, discreta o abiertamente se sometieron a las directrices políticas que venían de los Comités Cívicos, intereses regionales y hasta municipales. Todos los asambleístas quedaron atrapados entre la necesidad de mostrar una vocación para defender los intereses de Bolivia como Nación, y la presión de otro conjunto de intereses más corporativos que provenían de sus votantes o de instrucciones partidarias ideológicamente restringidas¹⁴.

¹³ “La Constituyente despierta esperanzas en la población. La gente confía en que sus problemas sean resueltos”; en: *Construyendo*, No. 29, La Paz, septiembre de 2006, p. 12.

¹⁴ La Asamblea Constituyente de Colombia se celebró en 1992 para responder a la violencia y el narcotráfico; sin embargo, después persistió la guerra civil. La Constituyente en Perú se realizó en

La Asamblea Constituyente en Bolivia mostró los esfuerzos de un país para reencontrarse consigo mismo; de esta manera, aún a pesar de tener resultados frugales, sin duda instituyó un logro: el ejercicio de moverse en un péndulo que va caminando entre la democracia 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.

2. Esferas de influencia política

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 una experiencia parlamentaria anterior y tampoco estuvo vinculada con responsabilidades de magnitud política nacional, razón por la que el aprendizaje fue lento y, en gran medida, traumático. La composición de la Asamblea finalmente quedó estructurada de la siguiente forma:

Tipo de partidos/agrupaciones ciudadanas y principales orientaciones políticas

Partido/Agrupación ciudadana	Número de representantes	Discurso y líneas ideológicas
Movimiento Al Socialismo (MAS)	137	Instrumento político instaurado para la liberación y soberanía de los pueblos originarios, la defensa del socialismo como régimen político y el combate hacia los efectos destructivos del liberalismo económico. Se identificó durante mucho tiempo como un partido anti-sistema.

1993 para responder a un sistema político desprestigiado pero luego las soluciones no llegaron. En Ecuador, la Constituyente fue ejecutada en 1998, en medio de una crisis económica y corrupción política pero posteriormente el panorama tampoco cambió sino que los ciudadanos fueron víctimas de la desilusión. Finalmente, en Venezuela, la Asamblea Constituyente tuvo lugar en 1999 para superar los conflictos del bipartidismo pero a la postre, la desestabilización y los conflictos se ahondaron hasta hoy. Cf. Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM). "Asamblea Constituyente. Los casos de Colombia, Perú, Ecuador y Colombia", La Paz: AOS, folleto, septiembre de 2005, 22p. Consultar también: Barragán, Rossana y Roca, José Luis. **Una historia de pactos y disputas. Regiones y poder constituyente en Bolivia**, La Paz: Cuadernos de Futuro No. 21, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Sobre Desarrollo Humano, 2005.

Poder Democrático y Social (PODEMOS)	60	Defiende un sistema de democracia representativa como régimen de gobierno para garantizar los derechos y garantías de la ciudadanía política, así como un sistema económico asentado en la propiedad privada y las fuerzas del libre mercado. Es considerado como un partido tradicional y parte de las élites neoliberales.
Unidad Nacional (UN)	8	Defiende la democracia política como sistema de representación afincado en el equilibrio y balance de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se pronuncia a favor de una ampliación de los derechos ciudadanos, el respeto de la propiedad privada y el desarrollo de una economía social de mercado. Es considerado como un partido que también forma parte de las élites tradicionales y neoliberales.
Autonomía Para Bolivia (APB)	3	Agrupación localista que profesa la descentralización política como una estrategia para efectivizar la autonomía regional en Tarija. No tiene un perfil ideológico y político definido.
Alianza Social (AS)	6	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Alianza Social Patriótica (ASP)	2	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Movimiento Bolivia Libre	8	Defiende las posiciones de

(MBL)	(4 asambleístas eran militantes del MAS pero obtuvieron un escaño por medio de una alianza con el MBL como estrategia de campaña)	una izquierda tradicional relacionada con la liberación nacional, el fomento de la igualdad y los derechos democráticos. Este partido actualmente perdió su personería jurídica; también es considerado como un partido tradicional porque estuvo ligado a los dos gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos D. Mesa.
Movimiento Originario Popular (MOP)	3	Agrupación localista defensora de las autonomías municipales en Potosí, sin un perfil ideológico y político definido.
Movimiento AYRA (que significa alma en aymara)	2	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Concertación Nacional (CN)	5	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido, que inicialmente se organizó a partir de algunas iglesias evangélicas de Bolivia.
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) – Frente Revolucionario de Izquierda (FRI)	8	Defiende los postulados de la revolución nacional de 1952 y algunas posiciones localistas en Tarija que se adscriben a una fuerza de izquierda tradicional, vinculada también a los pactos de gobernabilidad con los ex presidentes Jaime Paz y Hugo Banzer Suárez.
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	8	Partido histórico y tradicional que defiende los postulados de la revolución nacional de 1952. Es considerado tradicional e identificado con los

		intereses de Gonzalo Sánchez de Lozada; además de ser uno de los partidos protagónicos en la aplicación de las reformas neoliberales y los ajustes estructurales en Bolivia desde 1985 con el Decreto Supremo 21060, epítome de las políticas de mercado y de las acciones en contra de los movimientos sociales.
Movimiento Nacionalista Revolucionario A3 (MNR-A3)	2	Defiende los postulados de la revolución nacional de 1952 y algunas posiciones localistas en el oriente de Bolivia.
Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría (MIR-NM)	1	Actualmente el MIR-NM perdió su personería jurídica y es considerado un partido tradicional y el único vestigio ligado al ex presidente Jaime Paz Zamora.
Alianza Andrés Ibáñez (AAI)	1	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido que defiende posiciones localistas en Santa Cruz.
Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA)	1	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido que defiende posiciones localistas en Oruro.

Las principales líneas ideológicas de estas 16 agrupaciones políticas no tuvieron un perfil discursivo homogéneo, pero apuntaron hacia los siguientes planteamientos políticos¹⁵:

¹⁵ Para los medios de comunicación, una razón más para el escepticismo que ponía múltiples obstáculos sobre las transformaciones esperadas, era la presencia de “políticos reciclados” que formaron agrupaciones ciudadanas nuevas o simplemente cambiaron de partido para llegar a la Constituyente. “De 118 constituyentes que no pertenecen al Movimiento Al Socialismo (...), por lo menos 60 asambleístas (71 por ciento) transitaron por partidos tradicionales (MNR, MIR, ADN, NFR y UCS) y ‘migraron’ de tienda política para acceder a un curul en la Asamblea”. Sobre el

- a) La preponderancia de identidades étnicas como la raíz para el desarrollo de nuevas estructuras de poder a partir de un Estado plurinacional no occidental, como lo propuesto por el MAS. Este partido popularizó la idea de una descolonización de la sociedad, el Estado y la cultura, planteamiento que responde más a la ideología katarista antes que a las posiciones políticas del movimiento cocalero, cuyo principal dirigente es Evo Morales quien nunca estuvo identificado con el katarismo pero incorporó en su discurso la descolonización como parte de una estrategia de campaña política destinada a interpelar a grandes masas indígenas, víctimas de la discriminación racial y la exclusión de las políticas ejecutadas por los gobiernos de coalición como el MNR, MIR y Acción Democrática Nacionalista (ADN) del ex dictador Hugo Banzer.
- b) El impulso y desarrollo 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 UN y el MNR. Estos planteamientos de integración sin embargo, responden 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 eran funcionarios de gobierno de Sánchez de Lozada y Jaime Paz Zamora.
- c) El fortalecimiento de un sistema político que representa la instancia de mediación entre el Estado y la sociedad civil, como las ideas características de representación democrática expresadas por PODEMOS y el MNR.
- d) El desarrollo de una estructura de regiones autonómicas con plena legitimidad, defendida por diversas agrupaciones ciudadanas de carácter regionalista.
- e) Lo sectorial y corporativo también estuvo presente como una influencia política en algunas agrupaciones ciudadanas que postulaban las autonomías regionales en la “media luna”. Si bien las demandas para 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 Oruro, Potosí, Tarija, Beni, Santa Cruz y Pando.

¿Cuál de estos ejes ideológicos podría representar la prioridad para un verdadero debate constituyente democrático? La experiencia boliviana no responde en una sola dirección; sin embargo, debido a la fuerte presencia de caudillismos de todo tipo y al influjo de una cultura política autoritaria muy acendrada en Bolivia, una verdadera necesidad democrática implica reconocer que el diseño de toda nueva Constitución Política exige firmemente la *limitación del poder político* como una prioridad; esto es inclusive más importante que la refundación estatal reclamada por muchos grupos radicales. Es fundamental pensar y transmitir a la sociedad boliviana que siempre hay algo por encima del poder para evitar arbitrariedades y cualquier tentación totalitaria.

Una vez posesionada la directiva de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de 2006, fue notorio un amplio control estratégico del Movimiento Al Socialismo (MAS) pues 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 Asamblea¹⁶.

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

Al caracterizar las estrategias políticas del MAS en la Asamblea Constituyente, se encontró 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 público¹⁷. 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.

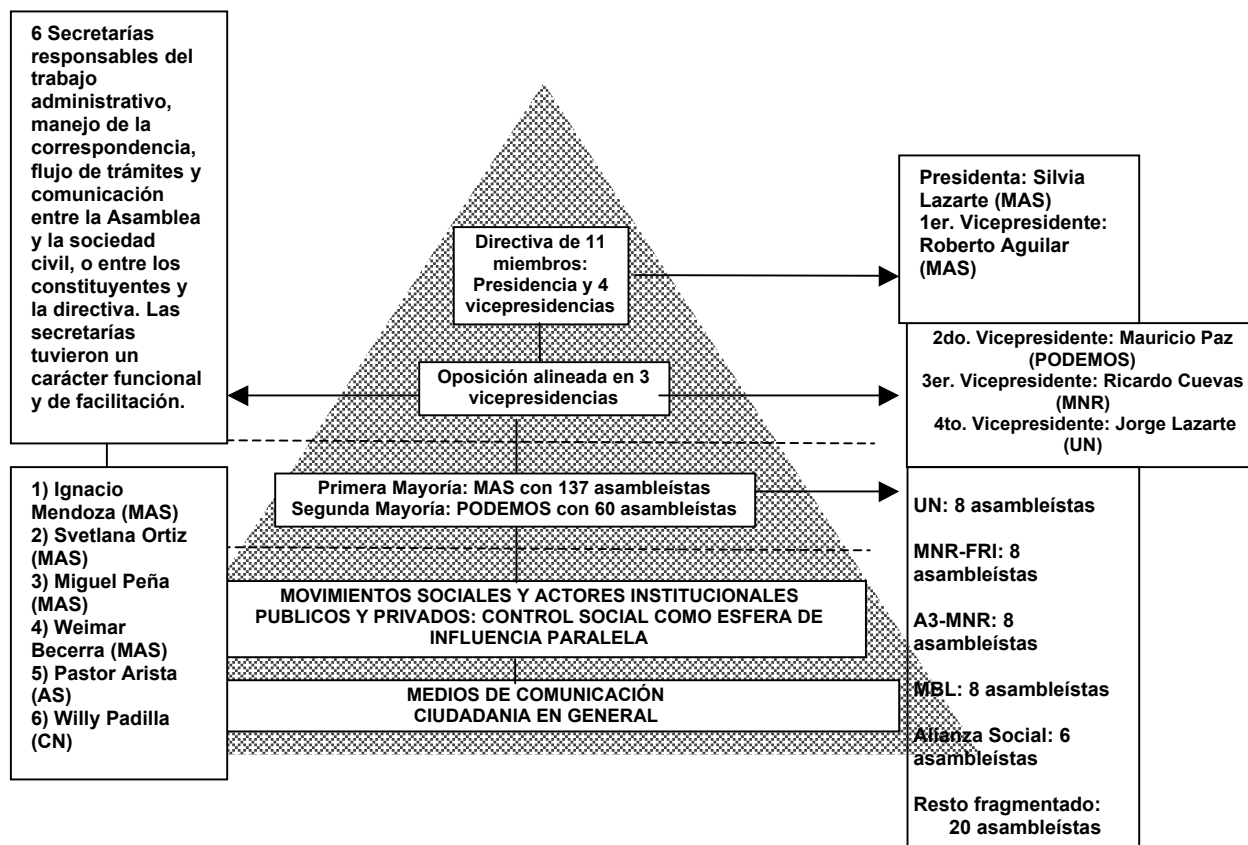
Estas influencias expresaron asimismo una tendencia fuertemente *neo-populista* en la

¹⁶ Los medios de comunicación destacaron desde un inicio el surgimiento de un clima conflictivo. Al respecto, ver: "La *media luna* le hace frente al MAS en la Constituyente"; *La Prensa*, La Paz, 2 de agosto de 2006, p. 4a. "La Constituyente empieza con fiesta, desafíos y advertencias", informe especial, *La Prensa*, La Paz, 7 de agosto de 2006, pp. 2b-3b. "Sucre teme estallido de conflictos sociales a raíz de la Constituyente", *La Prensa*, La Paz, 25 de julio de 2006, p. 9a.

¹⁷ Cf. Laclau, Ernesto. "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana"; en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas 2006, pp. 56-57.

Asamblea Constituyente, afincada en un llamamiento del MAS hacia las masas urbanas y rurales; *masas* en el sentido de grupos provenientes de sectores populares e indígenas, junto con una parte de la clase media para construir una alianza con el Estado. Esta propensión *neo-populista* ocasionó distorsiones en el trabajo constituyente por la presión de varios grupos de interés corporativo. Finalmente, la estructura de influencias marcó la siguiente distribución:

3. Estructura de la Asamblea Constituyente



Al analizar las principales influencias se vio la existencia de condiciones políticas 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.

Al mismo tiempo, los canales de televisión y periódicos consideraban negativa la movilización indígena y campesina organizada desde el Poder Ejecutivo. Los dirigentes de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Colonizadores reconocieron que el Presidente les ofreció disponer de una oficina y manutención para que vigilen a los constituyentes. La oferta no se quedó en una invitación presidencial para estas organizaciones porque el Ejecutivo decidió monitorear la presión sindical en la Constituyente. Además de la sugerencia del Presidente para que los movimientos sociales se trasladen a Sucre con el objetivo de controlar el trabajo de la Asamblea, los representantes de cinco sindicatos campesinos se reunieron en el palacio de gobierno con el presidente Evo Morales el miércoles 9 de agosto de 2006, recibiendo oficialmente una oficina para instalar sus centros de control, y algo de financiamiento para la alimentación de sus delegados¹⁸.

Esto también está estrechamente relacionado con las posiciones drásticas del Presidente, el Vicepresidente y el Ministro de la Presidencia para no respetar la institucionalización de cargos públicos y convocar a un copamiento del Estado con la militancia del MAS, pues durante los meses de septiembre y diciembre de 2006, las pugnas clientelares del partido fueron tan fuertes que virtualmente el proyecto político se vio casi reemplazado por la necesidad de responder a los militantes que confiaban en obtener un puesto público al viejo estilo de las prácticas políticas tradicionales¹⁹.

Por otra parte, en los primeros diez meses de gobierno, el Presidente de la República tomó decisiones caracterizadas por la imposición sin consensos previos, especialmente en los casos referidos a la aprobación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA), la reforma educativa, el nombramiento de algunos Ministros de la Corte Suprema de Justicia y el control directo de la Asamblea Constituyente²⁰. 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 el proceso constituyente.

Luego de seis difíciles meses para la Asamblea, los acuerdos políticos alcanzaron una

¹⁸ Cf. "El Poder Ejecutivo organiza la presión sindical a la Asamblea"; *La Razón*, La Paz, 11 de agosto de 2006.

¹⁹ Cf. "Al menos 70% del aparato público está en la mira del MAS"; *La Razón*, La Paz, 29 de diciembre de 2006, pp. 6-7. Las críticas sobre una excesiva influencia del Presidente Morales sobre la presidencia de la Asamblea fue registrada en los periódicos *El Deber*, *La Razón* y *Opinión*; ver: "Silvia Lazarte llegó a Santa Cruz luego de reunirse con el Presidente", *El Deber*, Santa Cruz, 10 de agosto de 2006. "Morales pide a los sectores ir a Sucre a vigilar la Asamblea", *La Razón*, 10 de agosto de 2006. "Cuidado con la Asamblea", *Los Tiempos*, Cochabamba, 11 de agosto de 2006.

²⁰ Ver: "Evo designa 4 supremos y la oposición lo califica de ilegal"; *La Razón*, La Paz, domingo 31 de diciembre de 2006, p. A-20.

solución legítima la noche del 14 de febrero de 2007, lográndose aprobar la modificación del artículo 70 sobre el sistema de votación. La dinámica de las negociaciones tuvo el siguiente comportamiento:

4. Dinámica de las decisiones para lograr consensos

Acuerdos definitivos	Trasfondo de las negociaciones
<p>Texto del artículo 70 aprobado el 14 de febrero.</p> <p>a) El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta, de conformidad con el Art. 26 del reglamento.</p>	<p>Este inciso fue impulsado por el MAS desde un comienzo en el mes de octubre de 2006. Si bien provocó la crítica de la oposición, finalmente fue negociado con apertura, sobre todo por Samuel Doria Medina de UN que convenció a diferentes líderes opositores para aceptar la mayoría absoluta en los informes de comisiones. El jefe de bancada de PODEMOS, Rubén Darío Cuellar, estuvo en desacuerdo hasta el final porque su principal demanda nunca dejó de exigir 2/3 para todo el proceso: informes de comisión y las instancias de aprobación en grande, detalle y revisión.</p>
<p>b) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en Grande por la Plenaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes.</p>	<p>Esta decisión también respondió a las expectativas del MAS, sobre todo por la posición adoptada a finales de agosto de 2006 cuando el reglamento de debates fue aprobado por mayoría absoluta. Incluso los estrategias del Poder Ejecutivo habían planteado que la aprobación por mayoría absoluta era innegociable. La oposición temía que esta decisión clausurara sus posibilidades de lograr los 2/3. Una vez más, tanto Doria Medina como Guillermo Richter del MNR estaban de acuerdo en ceder este punto, a condición de introducir la demanda sobre el respeto a los resultados del Referéndum autonómico del 2 de julio de 2006. Al mismo tiempo, el MNR planteaba negociar el apoyo al MAS con el objetivo de conseguir espacios en la directiva de algunas comisiones desde inicios de enero 2007.</p>
<p>c) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en</p>	<p>Esta decisión fue promovida por la oposición, sobre todo recuperando la</p>

<p>detalle por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Plenaria de acuerdo a cronograma, hasta el 2 de julio de 2007, pasando los artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo.</p>	<p>demanda de PODEMOS para aprobar con 2/3 cada uno de los futuros artículos de la Constitución. El plazo del 2 de julio fue planteado por el Vicepresidente Álvaro García Linera el 10 de enero de 2007, y rechazado posteriormente por el MNR, que a través de Guillermo Richter, no quería introducir límites temporales de ninguna naturaleza. Doria Medina estaba de acuerdo con el enfoque global de la propuesta porque mantenía sus sugerencias de septiembre de 2006 y, sobre todo, flexibilizaba totalmente las determinaciones radicales del MAS para avanzar con la mayoría absoluta al margen de la oposición.</p>
<p>d) En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, esto artículos de los informes de mayorías y minorías, pasarán a la Comisión de Concertación que estará integrada por la directiva, los Jefes de Representaciones Políticas y Presidentes de la Comisión o Comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la Plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes.</p>	<p>Este acápite causó serios problemas entre la oposición y el MAS, pues motivó que las orientaciones masistas radicales suprimieran del acuerdo toda referencia a los informes de minorías el lunes 12 de febrero. El argumento que defendió el MAS afirmaba que si se permitía el ingreso de los informes de minorías, se abría paso a la redacción de una Constitución “paralela” haciendo peligrar el programa de reformas estructurales del oficialismo. PODEMOS utilizó esta negativa para romper las negociaciones y mostrar que el MAS estaba obstaculizando el logro de un pacto definitivo. Es importante aclarar que la propuesta de una “Comisión de Concertación” provino de Doria Medina muy temprano en septiembre de 2006. La resistencia del MAS para aceptar los informes de minoría provocó que la votación del martes 13 de febrero no lograra los 2/3 requeridos con el propósito de modificar el artículo 70, razón por la cual se ratificó el texto antiguo aprobado el 17 de noviembre de 2006. El MAS sabía que esto podía acarrear serias consecuencias, mientras que PODEMOS celebró la falta de</p>

	<p>acuerdos, pensando en romper el proceso porque al mantenerse intacta la estrategia de mayoría absoluta, nuevamente surgirían airadas protestas en los Comités Cívicos y Prefecturas de la “media luna”²¹.</p> <p>Finalmente, la aceptación de los informes de minorías fue reintroducida en las negociaciones de la directiva a las 8 de la noche del 14 de febrero, dando lugar a una apertura del MAS y alcanzándose un sólido consenso con grandes sectores de PODEMOS, el Bloque Popular Alternativo y UN. El jefe de bancada Rubén Darío Cuéllar rechazó todo arreglo y obstaculizó el acercamiento con el MAS, pero finalmente la mayoría de los constituyentes de PODEMOS votó a favor, mientras que Cuéllar se abstuvo.</p>
<p>e) Si los artículos señalados en el inciso d) no alcanzaran la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la Plenaria, serán puestos a consideración del pueblo soberano.</p>	<p>Este planteamiento respondió también a las visiones de Samuel Doria Medina y fue retomado por Álvaro García Linera y el MAS en septiembre de 2006 y comienzos de enero de 2007. Se borró toda referencia explícita a la realización de un referéndum para solucionar la falta de concertación en la Asamblea; sin embargo, se mantuvo la decisión de consultar al “<i>pueblo soberano</i>” de manera general, aunque la directiva y los jefes de bancada no precisaron si se realizarían dos referéndums: uno con el propósito de de corregir los artículos sin consenso, y otro para aprobar la nueva Constitución terminada.</p>
<p>f) El texto final de la Constitución Política del Estado presentado a la Plenaria por el Comité de Concordancia y Estilo será aprobado por el voto de dos tercios de los miembros presentes de la Plenaria.</p>	<p>Aquí también hubo coincidencia entre el MAS y toda la oposición para llevar adelante el proceso, explicitando que el texto constitucional “final” se aprobaría en la plenaria por 2/3.</p>
<p>g) Se incorpora los términos del inciso</p>	<p>Esta decisión fue impulsada por los</p>

²¹ Cf. “Al pueblo de Bolivia. En defensa de la democracia y el Estado de derecho”, manifiesto del Comité Pro Santa Cruz; *Correo del Sur*, Sucre, 13 de febrero de 2007, p. 11.

<p>3 de la Resolución de la Plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del Referéndum del 2 de julio de 2006.</p>	<p>constituyentes de la “media luna”, además de haber sido una constante exigencia de PODEMOS. Doria Medina, Guillermo Richter y Juan del Granado (Alcalde de La Paz), en representación del Presidente Evo Morales, negociaron la necesidad de explicitar claramente que la Asamblea no cuestionaría los resultados del Referéndum del 2 de julio, abriéndose una buena posibilidad de concertación con los Comités Cívicos y Prefecturas del oriente. Algunos asambleístas no estaban de acuerdo en hacer referencia al referéndum autonómico, como Jorge Lazarte y Loyola Guzmán, por considerar que aquéllos resultados ya eran vinculantes y no había por qué supeditar las decisiones del pueblo en un reglamento cuyo estatus legal era <i>inferior</i> al de un referéndum; sin embargo, apoyaron el nuevo texto del artículo 70, así como la casi totalidad de los constituyentes de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando pertenecientes a PODEMOS.</p>
<p>h) Las demás determinaciones que emanen de la Plenaria de la Asamblea Constituyente, que no se refieran al tratamiento y aprobación del texto constitucional y lo establecido expresamente por el presente reglamento, serán aprobadas por mayoría absoluta de los miembros presentes.</p>	<p>Este punto fue aprobado sin discusión porque el núcleo del conflicto: informes de minorías que ingresarían a la Plenaria, el uso de los 2/3 para la aprobación de cada uno de los artículos en detalle y el reconocimiento del referéndum autonómico, por último convencieron a la Asamblea que aprobó el nuevo texto con 201 votos a favor, 17 en contra y 19 abstenciones.</p>

El texto aprobado el 14 de febrero recogió casi exactamente lo mismo que el acuerdo firmado entre Unidad Nacional y el Movimiento Al Socialismo el sábado 3 de febrero. A este acuerdo se sumaron después el MNR y los partidos pequeños del Bloque Popular Alternativo. PODEMOS rechazó todo, pidiendo 2/3 inamovibles para cualquier decisión negándose a aceptar las referencias a la mayoría absoluta; empero, muchos de sus asambleístas expresaron su molestia y ánimo de concertar porque era necesario “viabilizar de una vez la Asamblea”.

Conclusiones: interpretación teórica sobre la generación de valor público y conflictos emergentes luego de la aprobación global del reglamento de debates

Con la aprobación del sistema de votación en el Reglamento de Debates de la Asamblea Constituyente el 17 de noviembre, es posible plantear aspectos teórico-políticos para el análisis de conflictos emergentes y las proyecciones que tuvo todo el proceso constituyente boliviano.

Uno de los ejes conceptuales que resulta útil aplicar a la reflexión 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 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 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 valor²².

En un Estado abierto y democrático, la aptitud para crear valor público ofrece beneficios adicionales a cualquier mejora que pueda producirse en la calidad de las políticas públicas medidas por 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 mejores decisiones.

Con este telón de fondo se puede afirmar que los primeros seis meses de trabajo de la Asamblea Constituyente estuvieron marcados 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 Asamblea²³, sino que el proceso constituyente se convirtió en el

²² Cf. Nelly, G. y S. Muers. **Creating Public Value: An analytical framework for public service reform**; Strategic Unit, Cabinet Office, London, 2003.

²³ Los resultados de las encuestas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fueron explícitos al mostrar un grave deterioro en la imagen que la población tenía de la Asamblea. El descreimiento de la ciudadanía entre marzo y diciembre pudo caracterizarse como

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.

Las confrontaciones durante la aprobación del artículo 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:

- a) 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 pleno poder, las autonomías, los derechos y garantías fundamentales de las personas en un régimen de libertades democráticas.
- b) Mayores conflictos para la conformación de las comisiones y las 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.
- c) Demasiado impulso hegemónico que por mucho tiempo evitó cambiar las orientaciones del MAS sobre el artículo 70, de tal manera que se ratificó el fuerte

decepción e indiferencia al ver que la Constituyente reproducía las mismas pautas cuestionadas del Congreso y las viejas élites políticas. Es importante aclarar también que el PNUD encontraba que gran parte de la sociedad boliviana se inclinaba más por reformas constitucionales moderadas, antes que por reestructuraciones profundas cuya efectividad era desconocida. Asimismo, otra encuesta realizada por equipos MORI el 10 de septiembre de 2006 en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, mostraba que 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.

influjo de la mayoría absoluta durante la aprobación del texto constitucional si no se conseguían los dos tercios hasta el 2 de julio como declaró el Vicepresidente el 9 de enero de 2007. 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”, reavivando las afirmaciones del presidente Evo Morales a comienzos del mes de septiembre de 2006 sobre la posibilidad de votar dos constituciones en un referéndum.

- d) 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”.
- e) Luego de aprobarse el artículo 70 en circunstancias tortuosas, el trabajo de los asambleístas volvió dispersarse sin la más mínima planificación, lo cual evitó que pudieran reunir suficiente información y planteamientos para ser compartidos con sus circunscripciones. Las semanas regionales, que en teoría debían ser los momentos de información de los constituyentes hacia la sociedad civil, se convirtieron 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.
- f) 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 asambleístas 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 catalizador 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 en la vida pública, así como para el ejercicio y protección de sus derechos²⁴.

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.

Por lo tanto, 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 el “empate catastrófico” y la crisis de Estado desde octubre del año 2003²⁵. Esta imagen negativa de la Asamblea giraba en torno a tres objetos de preocupación:

- La eliminación del juego de aquellos considerados como enemigos políticos. Este es el resultado directo de las estrategias de suma cero.
- Mayoría absoluta 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 actual 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 cambiarán 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.
- Desestabilización sustentada por la oposición de PODEMOS que finalmente también condujo 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 democrático lograba el mejor balance entre la rendición de cuentas, innovación y eficiencia.

²⁴ Yash Ghai. **La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política**, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006, p. 6.

²⁵ Cf. Viaña, Jorge. “Autodeterminación de las masas y democracia representativa, crisis estatal y democracia en Bolivia 2000-2006”; en: *Temas Sociales, Revista de Sociología de la UMSA*, Instituto de Investigaciones Sociales Mauricio Lefevre, No. 27, La Paz, noviembre de 2006, pp. 51-96.

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 o 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.

La oposición de PODEMOS: una evaluación

Diversos obstáculos en la construcción de valor público se encontraban del mismo modo en las acciones de la oposición, cuyo grupo más notorio era PODEMOS. En esta perspectiva, para el vocero oficial de PODEMOS José Antonio Aruquipa, constituyente por La Paz, “la verdadera amenaza para la oposición no era el MAS sino que su partido se cruceñice”.

Según el testimonio de Aruquipa, 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.

Para Aruquipa, el reto radicaba en que PODEMOS lograra 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 Clover Paz, para quienes las discusiones sobre equidad y mayores oportunidades destinadas a los pueblos indígenas, 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 un quiebre político como estrategia para retomar posiciones políticas de fuerza.

Aruquipa consideraba que “el surgimiento de mayores divisiones entre el mandato de las circunscripciones y aquellas actitudes antidemocráticas y conservadoras de PODEMOS, afectarían el desarrollo de estrategias más justas y legitimadas ante la sociedad boliviana. Si a mí me piden que vote a favor de los intereses latifundistas como los de Clover Paz, pensaba Aruquipa, no lo haré porque mis mandantes me pidieron luchar precisamente en

contra de los grandes terratenientes”.

Luego de aprobarse el artículo más conflictivo sobre el sistema de votación 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, Aruquipa 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 inundó la perspectiva de PODEMOS sobre el futuro 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 en un momento de autocrítica, Aruquipa afirmó que el gran error de su bancada fue “no haber sido flexibles pues hubo momentos en los que vimos al MAS abrirse un poco y no supimos aprovechar dicha ocasión”. Es por esto que la estrategia de abstención hizo dudar a muchos constituyentes al interior de PODEMOS durante la aprobación del reglamento de debates. 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 vio que era más fácil seguir persiguiendo las visiones de suma cero pues los principales dirigentes y estrategias ya estaban embarcados en las perspectivas más férreas.

Finalmente, 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 ausencia de integridad y compromiso ético afectaron de manera muy crítica las labores, de tal manera que la Constitución que brote el 6 de agosto de 2007 será sencillamente la expresión de un campo de fuerzas socio-políticas en una coyuntura marcada por la fragmentación y la crisis de gobernabilidad sin una visión de largo alcance constitucional. Por lo tanto, ninguna institución pública o liderazgo deberían 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*

Enviado Mayo 2007.

Aceptado Julio 2007