

# El proceso constituyente en Bolivia

–a horcadas entre la nación y sus partes–

Luis Verdesoto

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

ILDIS 

Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Latinoamericano  
de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS)  
Pasaje Pascoe N° 3, Av. 6 de Agosto entre Pinilla y Gozávez  
Telfs.: 0591-2-2431083-2430259 • Fax: 0591-2-2431227  
E-mail: ildis@fes-bol.org  
La Paz - Bolivia

© FES-ILDIS, 2004

D.L.:

ISBN:

Producción:

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia

E-mail: plural@acelerate.com

*Impreso en Bolivia*

*A la memoria de mi padre, Luis Verdesoto Salgado, pionero del  
constitucionalismo social ecuatoriano, en cuyos libros  
y con sus indicaciones, aprendí del Estado.*

# Índice

---

Introducción .....	9
Capítulo 1	
Algo de teoría .....	15
Capítulo 2	
El entorno del proceso .....	37
Capítulo 3	
El proceso constituyente boliviano .....	63
Capítulo 4	
La agenda .....	81
Capítulo 5	
Los derechos colectivos indígenas <sup>93</sup> .....	93
Capítulo 6	
La negociación exitosa de los indígenas ecuatorianos .....	119
Capítulo 7	
El referéndum en Bolivia .....	141
Capítulo 8	
La ley de convocatoria .....	153
Corolario .....	175

# Introducción

---

El ámbito de este trabajo es el proceso de construcción constitucional en Bolivia o lo que hemos denominado “proceso constituyente”, examinado a partir de algunos de sus elementos más significativos y en comparación con la Región. El itinerario del texto fue inicialmente detectar instrumentos de indagación y de explicación del proceso en la teoría y en el entorno político. Luego se trabajó una agenda general para la Constituyente y específica en el caso de los Derechos Colectivos Indígenas. Finalmente, se indagó acerca de la democracia directa y la Ley de Convocatoria para la Asamblea.

¿Qué puede mostrar un proceso constituyente? Un proceso constituyente, entre otros factores, responde a la demanda institucional surgida desde la sociedad y economía, las (nuevas) “bases sociales de la democracia” y de la economía, los procesos de re-democratización incompletos (especialmente en América Latina y América Andina) y las dinámicas específicas de los sistemas políticos.

El tema de la participación es indudablemente el más nuevo y el más llamativo de los procesos constituyentes de la Región. Diferencia a los procesos actuales de aquellos del “constitucionalismo social” ocurridos durante la primera mitad del siglo pasado en América Latina. Especialmente por la entrada “ciudadana” en la conformación del bien público por parte de actores de desigual

origen social, a diferencia del sentido corporativo, que en nuestros países es de herencia colonial. Bolivia es un buen caso para examinar la forma y el grado de la transición del pasado corporativo hacia la forma ciudadana.

Sin embargo, en el libro se procura mostrar que la variable participación en el proceso constituyente no desplaza al énfasis central que debe tener la representación. Este texto levanta al tema representativo – para estimular a los actores a concertar - antes que a una forma de la participación. En los países andinos, la participación puede devenir en “poder desparramado en las calles” e impedir una buena resolución del proceso constituyente.

La participación y la representación en el proceso constituyente deben integrarse bajo la cobertura de la nación y mediante la revalorización de la política. Finalmente, el producto real del proceso es una Constitución Política del Estado, esto es, los acuerdos políticos de la nación cristalizados institucionalmente como Estado.

El proceso constituyente es un rito que sigue pasos, muchos de ellos estereotipados. Por ello, es extremadamente útil hacer un análisis comparado para reconocer la originalidad. También, la Constituyente forma parte de la gestualidad andina, en que es preciso una concreción ritual de los compromisos asumibles por los actores de la diversidad.

En los procesos constituyentes, por un lado, se evidencian las “percepciones” y comportamientos que la ciudadanía (y los diferentes actores y estratos de ingreso) tiene acerca de las instituciones. Por otro lado, desde estas dimensiones institucionales se producen los “sistemas de intercambio”, especialmente ente derechos y gobernabilidad, los que finalmente producen las Constituciones.

Las diversas experiencias muestran que existen “actores viables” para el proceso. En general, refieren a la especial “disponibilidad” y aptitud para participar, desde una actitud de concertación, en el proceso constituyente. La disponibilidad surge en la economía (por ejemplo, vínculo de campesinos con el mercado), en la política (ideologías de confrontación), en la sociedad (aptitud ciudadana en la conformación de la demanda, por ejemplo, indígenas y mujeres), en la globalidad de la agenda (por ejemplo, los

ambientalistas). En todos ellos, pesan sus antecedentes de participación en procesos de concertación.

Uno de los temas centrales que deben afrontar los procesos constituyentes es una doble incomprensión. Quienes se oponen al proceso constituyente argumentan por algunas vías. De un lado, se trata de “evitar” el proceso bajo argumentos tales como que la reforma institucional se reduciría a las instituciones de regulación económica, la crisis económica no precisa de reforma constitucional para superarla y las reformas del “Consenso de Washington” no requirieron de cambios constitucionales. Por otro lado, se otorga a la reforma constitucional alcances “inadecuados”, por ejemplo, no es posible hacer una lectura institucional de los problemas inmediatos y la “gente” se aleja de las instituciones porque no son respuesta a la pobreza.

Desde el punto de vista de relación con los procesos reales, la Constitución boliviana actualmente vigente presenta poca correlatividad institucional con el modelo de desarrollo. Desde el punto de vista técnico, la Constitución tiene una estructura disfuncional y desde el punto de vista político ha consagrado muy tímidamente a los avances ciudadanos.

La Asamblea Constituyente tiene la gran tarea de refundar a las instituciones políticas de Bolivia. Por ello, no puede ser medida desde ningún otro ámbito y, especialmente, no puede ser evaluada desde supuestos resultados en el desarrollo. Sin embargo, sí es posible afirmar que instituciones constitucionales bien diseñadas permitirán acercarse a la solución de problemas del desarrollo; e, instituciones mal diseñadas alejarán al país de esas soluciones. Pero, en todo caso, el ámbito de la Asamblea es exclusivamente institucional.

Una nueva Constitución permitirá a Bolivia reconstituir el sentido público de las instituciones políticas, especialmente de las estatales. El proceso constituyente permitirá constatar y dar forma institucional a los acuerdos (al grado de acuerdo) de los distintos segmentos de la sociedad, en temas institucionales.

Las Constituciones tienen grados de flexibilidad. Expresan predominantemente principios, en la medida en que existe un grado de acuerdo histórico. Pero también pueden ser más “reglamenta-

rias", dependiendo del grado de controversia en cada tema puntual. Estas posibilidades se le presentan a la Constituyente boliviana. Un resultado no marginal del proceso será fomentar una cultura institucional en el país.

Bolivia es un país sobre-corporativizado, cuyo sentido nacional tiende a desvirtuarse por las minorías consistentes enquistadas en todo el espectro social e institucional. Desde esta perspectiva es preciso entender a los entornos sociales (actores viejos y emergentes, modelos de desarrollo, bases multiétnicas) para diseñar y sistematizar los arreglos institucionales que corresponden al país real.

Los resultados esperados de la Asamblea Constituyente son, en el plano del texto, contar con una Carta Política coherente, moderna y expresiva de la agenda institucional de Bolivia. En el plano social, debe restablecer los intercambios positivos entre los distintos segmentos y grupos. En el plano político, debe restituir la confianza que permita la reinstalación de la política y el funcionamiento del sistema.

En uno de los capítulos del trabajo señalamos que es preciso "abrir" dos dimensiones de análisis constitucional: funciones estatales y relaciones del Estado con la economía, la sociedad y el territorio. Esta es la base de la agenda constitucional.

Lo primero es cambiar la concepción de "poderes" que consta en la Constitución vigente hacia "funciones" de un Estado único. Un Estado único y democrático tiene funciones con relación a competencias y atribuciones. Los "poderes" son una reminiscencia premoderna de un Estado desarticulado. No existe razón para pensar en nuevas funciones estatales, aunque sí en modificación de las competencias, correlativa a la forma de régimen que se defina.

Hay que resolver la forma híbrida del régimen boliviano. El semi-parlamentarismo / semi - presidencialismo ha mostrado una crisis irreparable. Desde allí, debe profundizarse el debate sobre los roles y las responsabilidades de las funciones del Estado, tendiendo hacia la claridad funcional y representativa. Probablemente, por esta vía se llegue hacia un Presidencialismo, con roles fortalecidos y clarificados de la Función Legislativa y de la Función Ejecutiva, lo que no es contradictorio.



La decisión debe estar ligada a los objetivos políticos y, especialmente, de representación que se persigan. Las opciones deben diseñarse de acuerdo a los países y dentro de experiencias internacionales.

Todo sistema de descentralización (los regímenes federal y autonómico cristalizan grados de descentralización) debe tender hacia el enriquecimiento de la democracia y la eficiencia de la administración territorial, incluyendo los costos de los servicios. El tema central de cualquier sistema es su diseño adecuado, el grado de acuerdo que lo respalda, y la pertinencia u oportunidad política y administrativa.

La profundización de la descentralización puede adquirir cualquiera de esas formas. Lo central es que el sistema que se diseñe, no debe perder dos orientaciones: solidaridad frente a la disparidad regional y eficiencia en la dotación de servicios.

No existe justificación para “reconfigurar” la división político-administrativa más general del país. Los nuevos “dibujos” político-administrativos deben ser consecuencia de procesos, los que se consagran de ese modo, si es necesario. La gente se identifica con los departamentos, pese a sus evidentes equívocos respecto de los procesos históricos, económicos y sociales. Quizá se deba pensar en simplificar las unidades subnacionales administrativas, para dar lugar a una mayor eficiencia y representación de los grupos étnicos.

La participación indígena no es un problema político desestabilizador de la democracia. Los contenidos que serán portados por los pueblos indígenas deben ser esclarecidos y acordados. En este sentido, un tema básico del proceso constituyente son los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que incluye la vigencia cultural, la capacidad de gestión y el territorio. El segundo paso, que se deriva de este primero, es la forma intercultural del Estado.

Los mecanismos de democracia directa son clásicos: Consulta Popular, comprendida como Plebiscito y Referéndum; Revocatoria del Mandato; e, Iniciativa Legislativa. El tema es la extensión y oportunidad de uso de cada mecanismo. En el trabajo se incorpo-

ra un análisis de la experiencia de elaboración de un ante-proyecto de Ley de Referéndum para Bolivia, tratado en su momento por el Congreso Nacional, como fuente para elaborar contenidos de disposiciones constitucionales en esta materia.

La forma básica de representatividad de una comunidad política es el voto universal. Este es el criterio central que guía la propuesta de contenidos para una Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. También se pasa revista a una agenda de temas que en todo caso deben formar parte de esta legislación.

Este libro fue elaborado a lo largo de numerosas relaciones con diferentes colectivos en diversas partes de la Región, especialmente de Ecuador, Bolivia y República Dominicana. También en el último año a través de un activo intercambio con comunidades rurales y urbanas, políticas y corporativas, gubernamentales y no gubernamentales de Bolivia.

Debo hacer un especial reconocimiento a Yesko Quiroga, Director de ILDIS, que mostró siempre preocupación por la evolución del debate y su solidaridad en todos los planos y circunstancias.

Como siempre, Gloria Ardaya, ha sido una crítica implacable y una ayuda utilísima en todo momento.

Luis Verdesoto  
La Paz, octubre de 2004

# Capítulo 1

## Algo de teoría

---

Luego de la transición a la democracia, los países de América Latina, en general, y de América Andina en especial, han tenido dificultades para reestructurar sus mundos públicos. En diversas formas, en el conjunto de los países andinos asistimos a la misma problemática de reconformación permanente de la esfera pública<sup>1</sup> asociada a diversos tipos de disfuncionalidades en la gestión e insatisfacciones ciudadanas.<sup>2</sup>

Con sus perfiles específicos, esa problemática se reitera en los Andes del Norte –Venezuela y Colombia– que no entraron a la oleada autoritaria de los años setenta y que llegaron a la actual inestabilidad institucional con retardo, luego de ser los países más estables con las democracias más antiguas de la Región. Y también se repite en los Andes Centrales –Ecuador, Perú y Bolivia– que sufrieron distintos tipos de experiencias autoritarias. Sin embargo, en este grupo de países se diferencian tres momentos en relación con la transición a la democracia y la reforma institucional.

En Ecuador, la re-instalación democrática a fines de la década de los setenta estuvo precedida por un pacto de transición entre las Fuerzas Armadas y los actores políticos civiles, quienes se habían reconformado relativamente. Este pacto contempló un procedimien-

---

1 Pecaute, Daniel, “Crisis y construcción de lo público”, [www.colombiatercersector.org](http://www.colombiatercersector.org), 2003.

2 Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro 1996-2004, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

to que incluyó la adopción, mediante referéndum, de un orden constitucional previo a la elección de un nuevo presidente. Esta constitución, escogida en 1978 de entre dos opciones, duró hasta 1998, en que este país entró en un proceso constituyente,<sup>3</sup> para dotarse de otra Constitución. Esta reforma está asociada a la inmersión de Ecuador en la más importante crisis de su vida republicana, en cuya respuesta se buscó cierta modernización institucional.<sup>4</sup>

En Perú, la reforma total de la Constitución fue diferente del proceso ecuatoriano. La reconfiguración del liderazgo político en la democracia desembocó en el entonces inédito proceso de traslado de la representación hacia “outsiders” del sistema institucional, que asumieron un discurso y una práctica anti-política conducente hacia un autoritarismo “neopopulista”. El proyecto fujimorista que asociaba concentración de poder y liberalización, transformó una correlación legislativa favorable en una Constituyente domesticada.<sup>5</sup>

En Bolivia, la re-instalación democrática ocurrió sin una reforma institucional sustantiva. Las nuevas correlaciones sociales y políticas operaron sobre el viejo andamiaje institucional. Este país, que arribó a la democracia mediante el “colapso” de la dictadura<sup>6</sup> y la liberalización operada desde 1985, aparentemente no precisó de reformas constitucionales integrales, sino parciales y funcionales.

Como se puede colegir, en los países andinos más próximos a Bolivia los procesos constituyentes estuvieron asociados con los procesos inconclusos de institucionalización democrática (en el sentido nacional que fuese) y con un modelo de desarrollo asociado a grados diversos de liberalización y apertura.

---

3 En Ecuador han existido 18 procesos de reforma constitucional que se han denominado Asambleas Constituyentes (además de muchas reformas parciales), siendo la característica del país en su vida republicana apelar a la Constituyente para “salir” de las dictaduras. Esta permanente insatisfacción con la Constitución y atribución de las deficiencias públicas a su formulación, está relacionada con “déficit” de identidad nacional que se traduce en la estructuración estatal y la re-estructuración pública, la que siempre condujo a que las elites políticas optaran por procedimientos ligeros para la reforma constitucional (salvo en el actual procedimiento).

4 Verdesoto, Luis, “Las agendas de desarrollo de los ‘90”, CEPLAES, Abya Yala, Quito, 1999.

5 Cotler, Julio y Grompone, Romeo, “El fujimorismo”, IEP, Lima, 2000.

Cada país andino entró al proceso constituyente aspirando a cubrir determinados objetivos. Los objetivos planteados por segmentos de la sociedad, con un grado mayor o menor de consenso, no necesariamente concordaron con las capacidades y posibilidades de las instituciones reformadas. Más aun, se demandó a las nuevas instituciones resultados sin que se hubiesen asentado los hábitos y las rutinas ciudadanas.

Mientras en Colombia, el más antiguo de los procesos constituyentes andinos, se le demandó la consecución de la paz; en Perú se pretendió borrar la conformación del sistema representativo buscando la re-centralización del poder; en Ecuador, se buscó que la Constituyente detuviese a la crisis; y, en Venezuela, un rediseño de las decisiones congruentes con el proceso de la “revolución bolivariana”, que implicó la concentración de funciones en torno a un liderazgo emergente.

Como se puede desprender, los casos de objetivos pragmáticos de centralizaciones decisionales fueron más exitosos (evaluados desde los objetivos propuestos); mientras que en los casos ligados a las crisis, los objetivos superaron ampliamente a las causas institucionales. Dicho de otro modo, mientras el objetivo que se plantea para una Constituyente permanece en el plano institucional, existe una posibilidad mayor de cumplirlo; siendo que cuando el objetivo corresponde a causas que rebasan lo institucional y tienen raíces estructurales más profundas, el proceso es de éxito dudoso.<sup>7</sup>

Sin embargo de lo anterior, los dos países cuyos objetivos no fueron cubiertos, probablemente lograron textos constitucionales más coherentes y con grados mayores de modernidad conceptual. A su

---

6 O'Donnell, Guillermo et. al. “Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, PAIDOS, 1989)

7 Es importante que no se confunda esta apreciación sobre el alcance de los objetivos planteados por las sociedades con las bondades y excelencias técnicas de los textos constitucionales. En ninguna forma afirmo que unos textos constitucionales son “mejores” que otros. Es cierto que algunos utilizan de modo más idóneo ciertas “técnicas constitucionales”, pero lo fundamental es que un texto constitucional refleja el grado de acuerdo social de respaldo. Más aun, es constatable que en los temas en que existe menor grado de acuerdo político, mayor es la “precisión” reglamentaria a la que se acude.

vez, en la representación social, las formulaciones de los capítulos de derechos y de la concreción institucional en un Estado y una economía sociales, pueden haber sido más exitosos pero menos visibles.

En todo caso, las instituciones diseñadas por una Constitución sólo pueden ser evaluadas luego de períodos medianamente largos, que permitan su asentamiento y la adecuación de la ciudadanía. Y este es el único plano de evaluación y consecución de resultados: la justeza del diseño institucional cuyos logros no están en el plano del desarrollo sino de la coherencia.<sup>8</sup>

Cabe terminar esta parte señalando que una Constituyente, como proceso en el que centralmente se elabora una Constitución, es un modelo de intercambio sobre la base de dos ejes. Por un lado, la concreción de las demandas de derechos sociales tiene lugar cuando los actores se comprometen a guardar lealtad a un modelo de gobernabilidad. Por otro lado, cuando en el equilibrio de las funciones estatales existe una empatía –a través de una ecuación nacional– entre representación y aptitudes de gestión.

Consiguientemente, el éxito del proceso constituyente está asociado a la forma nacional de adecuar los dos ejes,<sup>9</sup> que deben dar lugar a una forma institucional del Estado, que corresponda al tipo de desarrollo de ese país y a su agenda política.<sup>10</sup>

Desde la óptica del análisis social de la elaboración constitucional puede señalarse que la redefinición de lo público-institucional a través de las Asambleas Constituyentes se ha transformado en un “ritual” de reconfiguración de niveles de comunidad política nuevos y olvidados. La participación en este ritual permite constatar la aptitud y contenido con que los actores contribuyen al acuerdo social.

Los casos andinos estimulan para que la nueva Constitución que se elabore en Bolivia asuma a plenitud su carácter de ritual de

---

8 Sartori, Giovanni, “Ingeniería constitucional comparada”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

9 Derechos por gobernabilidad y fortalecimiento paralelo del Ejecutivo y del Legislativo.

10 Prats, Joan, et.al, “El desarrollo posible, las instituciones necesarias”, Plural, La Paz, 2004.; Verdesoto, Luis, “Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador” –a un cuarto de siglo de democracia–, Abya Yala, Quito, 2004 (próxima aparición).

reconformación de comunidad política –reelaborar los términos de convivencia, los intereses, los objetivos y el destino comunes y el sentido de pertenencia– y lo expresen en diversos grados de abstracción. Obviamente, deberá tenderse a una Constitución que sea efectivamente la Ley de Leyes y, por ello, invocación a principios normativos generales. Pero como se trata de una Constitución ubicada en un país real y dividido, que no ha logrado hasta ahora superar las desconfianzas básicas entre sus actores, seguramente será un texto combinado de ausencias y presencias, principios y normas reglamentarias, de registro del presente y de denuncia de aspiraciones.<sup>11</sup>

Se trata de hacer la Constitución que corresponde al país sobre el que actúa. La Constitución no debe dibujar a la sociedad ideal sino a las instituciones “correspondientes” a la sociedad real. Si bien, el diagnosticar los problemas del país permite diseñar instituciones que gobiernen los procesos reales de la sociedad y de la economía, el centro del proceso constituyente consiste en determinar bajo qué reglas los bolivianos “pueden vivir juntos”.<sup>12</sup>

## Lo público, la nación y la democracia

Las dificultades de conformación de lo público en Bolivia están ligadas, entre otros, a los temas de representatividad y responsabilidad.

Los déficit de representatividad acosan al sistema institucional, en especial, a todo el sistema político. La expresión de país “abigarrado”<sup>13</sup> expresa la multiplicidad de relaciones sociales con dificultad para la institucionalización y en permanente correlación de fuer-

---

11 Técnicamente, el proceso constituyente más reciente –el boliviano– debe asumir, mediante el uso del constitucionalismo comparado, los avances de ingeniería política y diseño jurídico de las instituciones en los países más social y económicamente afines. Bolivia está en la –“obligación” de lograr mejores redacciones constitucionales que los países antecesores en el proceso.–

12 La expresión es de Touraine, Alain, “Podremos vivir juntos”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

13 Zavaleta, René: “Lo Nacional Popular en Bolivia”, Siglo XXI, México, 1986.

zas clasista y étnica. Y en la actualidad refieren adicionalmente a la representación territorial. Los déficit de responsabilidad están asociados a una forma corporativa para demandar derechos, que finalmente se reduce a intereses particulares, sin contrapartida en un “sentido republicano” para asumir responsabilidades.

El entorno es una situación de pobreza, que no ha logrado superar el umbral del desarrollo ascendente geométrico y se debate en la ineficacia permanente de la economía. Como se conoce, en el mundo los pobres se alejan de las instituciones<sup>14</sup> porque aspiran a respuestas que las instituciones no pueden dar y por la debilidad del Estado –que sí puede dar respuestas– pero que está sumergido en una profunda disfuncionalidad y debilidad.

La cuestión central que surge es, además, la falta de correspondencia entre situación y expectativas de desarrollo e institucionalidad. Los partidos y los operadores de políticas públicas tienen como horizonte a economías de bienestar y a sociedades homogéneas, que no es el caso de Bolivia. La Constituyente es una oportunidad para revertir este equívoco en el diseño institucional.

Ciertamente es difícil la instalación de una forma ciudadana en un país sin respuestas de desarrollo sostenibles, con bajos niveles de conformación liberal de la demanda por derechos y con una forzosa colectividad a través del corporativismo. Tanto un sistema de mayorías y minorías como una forma deliberativa de democracia tienen dificultades para funcionar en un país sobre-corporativizado, característica que, además, es estimulada, como expresión de una supuesta democracia radical. La sobrecorporativización no equivale a una radicalización de la democracia.

La sobrecorporativización es el obstáculo más pertinaz para el desarrollo institucional boliviano. Este obstáculo precede a la Revolución Nacional de 1952, acompañó a todo el ciclo del Estado nacionalista y da forma actual a la demanda del pueblo boliviano. La sobrecorporativización, que invade a todos los espacios de interrelación social, impide la formación de un sentido público a las prácticas sociales y a la formación de comunidad política.

---

14 Ver Narayan, Deepa, et. al, “La voz de los pobres”, Banco Mundial, Madrid, 2002.



El reto boliviano, sin embargo, es lograr un sistema institucional adecuado a los “tiempos” que precisa la reforma ciudadana. Este es el principal desafío de la Constituyente, siendo que las instituciones que se diseñen deben estimular el desarrollo de un sentido ciudadano, en el contexto del país real.

El proceso constituyente que vive actualmente Bolivia se enmarca en un momento de cierre del ciclo del nacionalismo revolucionario. La liberalización que arrancó en 1985 trató de empezar este reemplazo, el mismo que fue interrumpido desde 2000 (“guerra del agua”) y se expresó especialmente en 2003 (“guerra del gas”), con una irrupción de las masas en el escenario político. Esta última explosión social evidenció la caducidad del modelo liberalizador ortodoxo. También, el “nacionalismo revolucionario” en su versión posterior a 1952 se ha agotado como posibilidad de integración social y de modelo estatal. Sin embargo, las revueltas también evidenciaron la vigencia de aspectos del “nacionalismo” y de los procedimientos “revolucionarios” profundamente arraigados en el sistema político. Estas situaciones de transición “casi permanentes” han evidenciado las dificultades del país para lograr la conformación moderna y ciudadana de la nación.

La conformación moderna de la nación supone, entre otros temas, resolver la articulación democrática y sin exclusiones de las distintas vertientes étnicas y de las diferentes nacionalidades en una relación plural, que tenga expresión institucional. La economía, el sistema político y el Estado deben reflejar, por un lado, la diferencia; y, por otro lado, la peculiaridad social del país para desplegar su vocación de igualdad y justicia. Igualmente, supone una forma para perseguir la articulación externa, que finalmente exprese la visión del país, para su articulación en el sistema internacional.

La teoría y las experiencias históricas muestran la enorme dificultad que representa para la construcción democrática, la concurrencia de una base social pluriétnica<sup>15</sup>. La construcción institucional sobre un piso homogéneo permite (o debe permitir) un funcionamiento cultural más uniforme y con tendencias a la estabilidad, sin conflictos basados en las etnias, o en la compati-

---

15 Przeworski, Adam, et.al, “Democracia sustentable”, Paidós, 1998.

lidad cultural.<sup>16</sup> Cabe recordar que la expresión y la representación abiertas del conflicto étnico generalmente condujeron a su procesamiento violento y a instituciones basadas en la exclusión.

En los países andinos, el Estado se basó en formas ciudadanas uniformes que hicieron abstracción de la conformación étnica de los actores sociales<sup>17</sup>. El reto actual de Bolivia es comprender a plenitud las consecuencias de la conformación étnica de la política, adoptarlas como un supuesto, y diseñar las instituciones interculturales correspondientes. Siendo la categoría etnia pertinente a la política democrática, también es pertinente la representación étnica en la democracia como un componente de la ciudadanía.<sup>18</sup> Este diseño es particularmente complejo, tal como se procurará demostrar más adelante. Por el momento, conviene escuetamente señalar lo siguiente.

La Constitución boliviana que surja de la Constituyente debe inscribirse en la búsqueda de las relaciones institucionales entre universos culturales. Debe explorar todas las vías dentro del universo de la interculturalidad e incluso de la convivencia simultánea de culturas. Conceptualmente, la Constitución deberá suponer un tipo de resolución de la relación entre conceptos liberales y conceptos de origen “comunitario”.<sup>19</sup>

El tema central se inscribe en la categoría de “ciudadanía”, en tanto los habitantes de una comunidad nacional son titulares sociales (“ciudadanía social”) de derechos y obligaciones dentro de comunidades políticas (“ciudadanía política”) con universos de referencia más amplios que la identidad de base y que se verifican en ámbitos espaciales con pertenencia necesaria (“ciudadanía territorial”).<sup>20</sup>

La constatación de que el Estado boliviano ha negado históricamente la conformación étnica del país debe ser tratada con

---

16 Omitimos una reflexión paralela a la homogeneidad religiosa, que fue tan importante en el origen del capitalismo.

17 Guerrero, Andrés, “La semántica de la dominación”, Libri Mundi, Quito, 1992.

18 La hipótesis clásica es que las democracias más sustentables se asientan sobre pisos étnicos homogéneos, siendo que la etnia no sería un componente del diseño democrático o sería una cuestión previamente resuelta.

19 Ver el capítulo 5.

20 Ver Verdesoto, Luis, “El Concepto y las Experiencias Regionales de Participación. Lectura del proceso boliviano desde la gobernabilidad, la descentralización y el

detenimiento, en los siguientes sentidos. Por un lado, expandiendo la crítica a la negación étnica indígena también a los componentes étnicos no-indígenas; y, por otro lado, estableciendo que la relación entre sistema político y atributos indígenas es inherente a la política. La mera constatación cultural –el país es pluriétnico– y poblacional –los autoreconocidos como indígenas son mayoría– es insuficiente, además de confusa.<sup>21</sup> Los avances respecto de la actual redacción constitucional consistirían en formular un compromiso y diseñar una forma institucional intercultural. Se trata de pasar del “diagnóstico” de la conformación étnicamente excluyente al plano institucional.<sup>22</sup>

Los déficit estatales bolivianos también están relacionados a la conformación de la nación. La categoría “sentido de pertenencia” alude a lazos de comunidad nacional bloqueados para convertirse en comunidad política. Más aun refiere a un fuerte sentido de pertenencia a las comunidades nucleares –familia y localidad– y a un sentimiento de referencia boliviano. Este “sentimiento boliviano”<sup>23</sup> no se traduce en una tendencia para conformar un sentido público colectivo. El sentido de pertenencia en su forma político-ciudadana comprende dos vías: “lealtad” con la comunidad nacional incluyente tanto como expresar institucionalmente a la inclusión.<sup>24</sup>

---

poder local”, Fundación Konrad Adenauer - Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.

- 21 Las variables que conforman a la definición étnica son aun parte de un debate, que en ningún caso puede reducirse a la lengua o al autoreconocimiento. Y, en todo caso, cualquier resultado mostrará que la definición étnica se aproxima más a sus “fronteras grises” y “tonalidades” que a una perfecta. delimitación.
- 22 Esta crítica debe tener una referencia histórica y una actual. Esta última debe alcanzar a la “Participación Popular”, que ha sido el esfuerzo más destacado del Estado boliviano para abordar la temática.
- 23 Ver al respecto: PNUD, Informes de Desarrollo Humano de Bolivia, La Paz-1998-2000-2002.
- 24 Dentro de este rango puede ser “evaluado” el modelo de descentralización. A su vez, y en respuesta a lecturas desde perspectivas “comunitario-indígenas”, cabe señalar que las “insuficiencias democráticas no se eliminan con “menos” democracia –eliminación de instituciones como el Comité de Vigilancia o el Municipio Indígena– sino con “más” democracia –profundización de la reforma institucional–. La mera propuesta de autonomía territorial y organizativa es una forma de solución por ausencia.

La intelectualidad indígena boliviana<sup>25</sup> centra sus críticas a la teoría de la democracia en las categorías de libertad e igualdad. La crítica es posible porque existe como parámetro una teoría liberal de la democracia, lo que no ocurre con la vertiente comunitaria. Desde este ángulo, el ejercicio democrático de la libertad tiene la limitación de un piso social de desiguales. Y la búsqueda de la igualdad tiene como límite el ejercicio de la libertad de diferentes. Cabe interrogarse si éstos son los parámetros del diálogo intercultural.

El tema se configura en ¿cómo se estructura la dimensión pública de una sociedad étnica y culturalmente heterogénea cuyos actores sociales están inmersos en distintas relaciones productivas y políticas, y tienen diversas formas identitarias particulares?

Una resolución fácil es plantear que el supuesto de la interculturalidad sería que las sociedades comunitarias son “sociedades pre-liberales”. Pero las respuestas son complejas, pues no pasan por el “etnocidio político”, ni por una autonomía que “desresponsabilice” al colectivo mayor de la historicidad de sus partes.

En conclusión, los problemas conceptuales que, además, deben resolverse políticamente como condición para que el proceso tenga resultados son:

- La multiplicación de identidades sociales primarias, que lleva a una excesiva fragmentación social y a la dominación de los particularismos.
- La crisis de mediación entre sociedad y Estado, con la consiguiente pérdida de capacidad representativa de la sociedad política y la demanda por expresión “con voz propia” de las partes de la sociedad fragmentada.

La fragmentación social y la crisis de representación plantean como un problema la reconfiguración de la unidad de los mandantes (del pueblo), como condición para construir una forma estatal úni-

---

25 Ver Chachaki, Waskar, ed, “Aruskipasipxañasataki: el siglo XXI y el futuro del pueblo Aymara”, Amuyañataki, Las Paz, 2001; Patsi, Félix, “Sistema comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal”, CEA, La paz, 2004; Ticona, Esteban, comp, “Los Andes desde los Andes”, Yachaywasi, La Paz, 2003.

ca. El problema de la unidad del pueblo tiene su correlato en la “unidad” –forma común– de medida de la representación para la Asamblea Constituyente.

La necesidad de reflejar la “unidad de la diversidad” de la sociedad boliviana en la conformación de un “Estado único y diverso” (la interculturalidad institucional) debe preservarse a través de la mecánica de representación para la Constituyente. Un adecuado diseño de la Constituyente redundará en que su producto, el diseño estatal intercultural, se exprese como un Estado único y diverso; funcionalmente único y culturalmente diverso.

Las bases sociales de la democracia configuran a las instituciones. Esta es una lectura complementaria de la forma como interactúan sociedad e instituciones. La democracia –entendida más allá de sus formas delegativas<sup>26</sup> determina la amplitud de los derechos de los ciudadanos. El tamaño de los derechos está vinculado con la interacción entre los actores de la democracia.

Dentro del Estado de Derecho, el tipo de democracia (y no sólo el Régimen) determina el tipo de Constitución. La Constitución es el límite más general a la discrecionalidad. La Constitución moderna es la superación del Estado oligárquico caracterizado por el arbitrio de quienes manejan el poder basados en el control regional y territorial.

A su vez, las competencias de los órganos públicos son la correspondencia entre los consensos de la población (“consumo” de las instituciones), la amplitud de derechos (interrelaciones en esa área) y la armonía con los otros órganos públicos (coherencia político-administrativa).

## El poder constituyente, antecedentes

El tema del “poder constituyente” ha contaminado al ambiente político boliviano.<sup>27</sup> De un lado, un segmento de los actores piensa en

---

26 Ver O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy*, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N. 1, 1995.

27 Una referencia contemporánea general puede encontrarse en Negri, Antonio, “Ensayo sobre las alternativas de la modernidad”, Madrid, Prodhufi, 1994.

la Asamblea Constituyente como una forma históricamente repetible, surgida de los históricos procesos revolucionarios. Por otro lado, otro segmento asume que la mención a la Asamblea Constituyente por la Constitución es una “vacuna” contra las pretensiones radicales. Se trataría, en esta versión, de una Asamblea Constituyente surgida de un “poder derivado”. De este modo, el carácter Constituyente sería enteramente nominal ya que no tendría vínculo con un “poder originario” en su sentido pleno. Se trataría, en último análisis, del cumplimiento de funciones delegadas por un poder constituido.<sup>28</sup>

Los antecedentes más remotos de la demanda por la Asamblea Constituyente en Bolivia no se ubican en los actores políticos formales sino en los movimientos sociales. Más aun, surgen en los movimientos indígenas de tierras bajas, que demandan su inclusión ciudadana en el sistema. Posteriormente, otros movimientos sociales asocian a la Constituyente con reformas profundas que deberían acontecer en el país. Estas dos vertientes sirvieron de presión para que la “clase política” aceptara la necesidad de algunos cambios constitucionales, dentro de los procedimientos existentes. Todo esto antes de la crisis de octubre de 2003.

Hasta este momento, la Constituyente fue una demanda a-institucional surgida de la sociedad,<sup>29</sup> mientras que las reformas constitucionales que se pretendieron y las que se hicieron, observaron procedimientos institucionales dentro de un poder derivado. Por ejemplo, las reformas que propuso el “Consejo Ciudadano” y las

---

28 En estricto sentido, la Asamblea Constituyente debería tener como función la conformación de todos los “poderes” en cumplimiento de un mandato surgido única y exclusivamente del pueblo, sin ninguna otra referencia de legitimidad. Por ello es que la Asamblea es “constituyente”. Nótese que la legitimidad no invoca formalmente a la legalidad, ni se reduce a ella. ”

29 Como lo ha sido en otros países. Sin embargo, a diferencia de la región, en Bolivia la demanda Constituyente no presentaba elites (en el sentido estricto de la categoría) que la sustentasen ante sus respectivos grupos sociales y ante el colectivo de la nación. Esta situación tiende a cambiar. En especial, comienzan a interesarse seriamente las elites económicas de Santa Cruz (interesadas en la autonomía), las elites políticas de la izquierda emergente (particularmente el MAS con serias pretensiones de disputar la presidencia de la República en el año 2007), las elites de organizaciones campesinas e indígenas (que asumen formas de coordinación y visualizan a la Constituyente como espacio de poder).

que se aprobaron en 2004 fueron realizadas por el Congreso Nacional al amparo de la norma constitucional que permite reformas parciales de la Constitución vigente.

En Bolivia, la Constituyente se convirtió en el proceso central de la agenda política como consecuencia de los acontecimientos de octubre. El potencial transformador del movimiento de octubre minó todas las bases del poder presidencial (principal opositor a la Asamblea Constituyente), por lo que culminó con la renuncia del Presidente. Sin embargo, el movimiento social se auto-limitó<sup>30</sup> en las puertas del Congreso cuya integridad física y funcional respetó. Asumió una forma de la representatividad y funcionalidad que el Congreso Nacional representaba, de cara a las tareas de la transición que se abría, tanto para la sucesión constitucional como para la culminación del período democrático en curso.

Las consignas del movimiento social, Referéndum vinculante, Ley de Hidrocarburos y Asamblea Constituyente, fueron resumidas como la Agenda de octubre. Como toda consigna son “voces de mando” que resumen un diagnóstico y una propuesta, que las expresan como guías de acción. En general plantean retomar / fortalecer una idea de nación (hidrocarburos) procesada inicialmente a través de una forma de democracia directa contra la democracia pactada (Referéndum vinculante) y luego a través del Congreso (Ley) como puerta de entrada a la reconfiguración de toda la institucionalidad (Asamblea Constituyente).

Y también, el movimiento social dejó en manos de los decisores tradicionales y emergentes en el Congreso y en el Ejecutivo, la decodificación de la Agenda de octubre en sus procedimientos concretos. En este sentido, la Agenda de octubre no es un mandato puntual al que alguna autoridad o instancia pueda acudir o atribuirse tareas. El Mandato de octubre debe ser decodificado, dentro de un rango de lo comprendido como legítimo, surgido de la movilización popular. Esta es la esencia democrática de la legitimidad surgida de una movilización popular, que debe ser decodificada por los representantes. El corazón de la legalidad de arrastre –la Constitución

---

30 No lo hizo la fuerza pública.

de 1967– fue cuestionado en su legitimidad y es una referencia débil de la gestión política. Esta ilegitimidad institucional surgida de la movilización popular dio a luz a la Asamblea Constituyente.

La ilegitimidad surgida de una conmoción, “orientada” y “parcial” del poder constituido, dio origen a la Asamblea Constituyente, como se ha mencionado. La Constituyente es la expresión particular de un poder que cuestionó al constituido. Pero, a la vez, instauró una forma peculiar de transición desde el régimen cuestionado hacia una nueva institucionalidad. En este sentido, la movilización social “encargó” la continuidad democrática a un Parlamento debilitado y cuestionado, y al Vicepresidente mediante la forma de sucesión prevista. Esta continuidad democrática se expresa en la necesidad de mantener equilibrios de “poderes”<sup>31</sup> para la transición. Es decir, otorgó una responsabilidad para la transición a las dos funciones/poderes del Estado.

Este es el contexto del surgimiento de la Asamblea Constituyente. El Congreso Nacional, al incluir en las disposiciones de la Carta vigente a la Asamblea Constituyente, recogió la función de facilitar la continuidad en el reemplazo de la Constitución. Pero ello no implicó el atribuirse una capacidad para limitar a la Asamblea, como en efecto lo expresa el texto del art. 232 de la Constitución.

Asimismo, en la auto-limitación de la movilización social en las puertas del Parlamento, está contenida una vocación para producir la transición sin un vacío constitucional. En este sentido, la Constitución no fue rota por la movilización pero sí fue ilegitimada. Las instituciones contenidas en la Constitución perdieron capacidad de ordenar los comportamientos de los bolivianos, siendo necesario su reemplazo institucional en un plazo determinado.<sup>32</sup>

Una pequeña digresión que ayude a mejorar la comprensión del momento jurídico-político-institucional.

---

31 Esta figura, por ejemplo, fue respaldada en las diversas fases del Referéndum, desde su convocatoria hasta su culminación legislativa en el Congreso.

32 Puede afirmarse que, en sentido estricto, el sistema de gestión institucional y fundamentalmente el sistema político no están funcionando, esperándose que vuelvan a funcionar a plenitud luego de su rediseño constitucional por la Asamblea Constituyente.



En la tradición constitucional latinoamericana ha habido períodos de “subjetivismo”, algunos de los cuales han estado ligados al “constitucionalismo social”. Bastaba con el reconocimiento constitucional de una situación de inequidad o social específica de disparidad,<sup>33</sup> para que se la entendiese modificada.<sup>34</sup>

Lo mismo ocurrió con la “vigencia” de la norma constitucional “por sobre” los regímenes que la rompan.<sup>35</sup> Se creía, ingenuamente, que el mero hecho de que esta norma estuviese en la Constitución bastaba para lograr su vigencia. De este modo se desconocía totalmente el principio de realidad de la norma jurídica, que es la correlación política (de fuerza y legitimidad) en la que se asientan las instituciones.

Aplicado al caso en análisis, el hecho de que la Constitución que está siendo reemplazada asuma una figura jurídica –la Asamblea Constituyente– no le otorga ninguna facultad extraordinaria. De un lado, es una norma surgida de una Constitución en plena vigencia pero acosada por la ilegitimidad y con fecha de caducidad. Por otro lado, tampoco la mención en la Constitución hará prevalecer / sobrevivir a esa norma en la Constitución que la reemplaza. Es una situación particular de transición, que será resuelta por la Asamblea Constituyente, la que, al no tener ninguna limitación surgida de un poder

---

33 Muchas veces se entiende a la Constitución como un “reconocimiento diagnóstico” de situaciones de desarrollo a modificar, a las que subjetivamente se les considera superadas una vez que han sido reconocidas por la Ley o la Constitución o, en su defecto, se entiende que el diagnóstico no requiere de un diseño institucional específico.

34 Alguna vez se prohibió a los ciudadanos “caminar sin zapatos”.

35 Mas de una Constitución de la región recogió el precepto de vigencia de la Constitución por sobre las dictaduras que las eliminen. Obviamente, cuando la Constitución ha sido rota por la movilización social o las Fuerzas Armadas, por ejemplo, ya no rige, cuya muestra más evidente es la nueva correlación política (militar) que la rompió. A la inversa, si rigiera, los actores de la dictadura – el movimiento popular o las Fuerzas Armadas en el ejemplo - no ejercerían el poder. E, igualmente, luego de las dictaduras no es posible meramente poner en vigencia a la Constitución de la democracia rota, pues sería desconocer la disfuncionalidad de algunas instituciones, justamente aquellas que permitieron la dictadura. La falta de una reforma institucional después de las dictaduras pudo actuar seriamente en la inestabilidad boliviana del último medio siglo. El proceso actual puede ser la innovación mayor en el proceso de institucionalización boliviano.

constituido, debe asumir, entre otras facultades, la forma futura de reforma constitucional total y parcial.

Formulado en sentido dinámico, la norma constitucional que regula a la Constituyente (art. 232) aguarda a ser reemplazada en la nueva Constitución, por lo que no puede imponerle condiciones. Sin embargo, la forma de reemplazo no es progresiva ya que no introduce parcialmente a las nuevas instituciones, ni reemplaza a los poderes constituidos hasta establecer la nueva coherencia institucional total. A partir de una fecha establecida en la transición –en este caso el término del período presidencial– se producirá la instalación del conjunto del nuevo aparato institucional previstos por la nueva Constitución.<sup>36</sup>

No obstante estas precauciones, en la medida en que es Constituyente y está muñida de un mandato popular directo, la Asamblea puede arbitrar las medidas que considere necesario para el cumplimiento de su mandato. La fundamental es el mismo “Estatuto Constituyente” pero puede alcanzar a su entorno.

Volviendo al hilo del texto, finalmente, cabe señalar, que las peculiaridades anotadas en el proceso boliviano se traducen en responsabilidades específicas para la transición. La responsabilidad general en la transición es de las dos funciones estatales existentes, siendo que las funciones específicas centrales se transmiten del Ejecutivo (que formuló una iniciativa de referéndum) hacia el Legislativo (que debe elaborar la Ley de Convocatoria a la Asamblea) y, de éste, culminan en la Asamblea Constituyente (que elaborará una nueva Constitución).<sup>37</sup>

El cronograma de la transición quedó diseñado como sigue. En la primera parte de la Agenda de octubre la responsabilidad del Ejecuti-

---

36 Probablemente esta es la mejor inducción de la estabilidad democrática para períodos de transición, la misma que deberá ser adoptada formal y jurídicamente por la Asamblea Constituyente.

37 La Constituyente es una función del Estado asociada al período de transición. No afecta a los equilibrios y funciones necesarios para la gestión del régimen democrático pero asume a plenitud las funciones de diseño institucional. Cabe mencionar que la transición debería culminar con una propuesta de reglamentación constitucional emergente de los principales capítulos de la nueva Constitución hacia el nuevo Congreso Nacional que se elegirá con el cambio de régimen,

vo consiste en la iniciativa del Referéndum y la propuesta de una Ley de Hidrocarburos. En la segunda parte de la Agenda de octubre, el Parlamento debe –bajo su exclusiva responsabilidad jurídica– diseñar a la Asamblea Constituyente. En la tercera parte, la Asamblea Constituyente –como función estatal encargada de confeccionar una nueva Constitución– debe diseñar a las instituciones de reemplazo.

Obviamente, mientras la centralidad de la función pública esté a cargo de la Asamblea Constituyente, las funciones Ejecutiva y Legislativa deben cumplir sus atribuciones de tiempos normales. Esto es, las funciones de ejecución de las políticas públicas, y las de legislación y fiscalización.

Las tres funciones estatales, encargadas de funciones específicas, tienen en conjunto la responsabilidad de producir la transición sin alteración de la democracia, en su sentido sustantivo y de modo colaborativo. La responsabilidad de facilitar el proceso constituyente es política, entraña obligaciones jurídicas y se asienta en una demanda moral de la nación. Las funciones Ejecutiva y Legislativa no pueden no facilitar el proceso constituyente.

En suma, se trata de una Asamblea que es Constituyente y que ejerce sus facultades a plenitud en el ámbito de la reforma total de la Constitución o, lo que es lo mismo, de la creación de una nueva Constitución y del diseño institucional. Este proceso está amparado en una estabilidad jurídica de arrastre –la actual Constitución–, que será reemplazada dentro de un término políticamente acordado.

## **El poder consituyente, una digresión conceptual**

Acudamos a una definición clásica de poder constituyente: “Poder Constituyente cuya existencia radica en una voluntad pri-

---

como una forma colaborativa que podría evitar la aplicación sin mediaciones de la nueva Constitución. Como se sabe, las normas constitucionales rigen al margen de su reglamentación jurídica, principio central del constitucionalismo sustantivo. Pero en términos operativos es conveniente producir una reglamentación que evite la inocuidad de algunas normas constitucionales, especialmente en los capítulos centrales del edificio institucional.

maria, en el sentido de que sólo de sí misma y nunca de otra fuente deduce su limitación y la norma de su acción”.<sup>38</sup>

Comparemos esa definición con el proceso boliviano, en la premisa que los procesos refundacionales o de reforma radical del sistema institucional y político<sup>39</sup> tienen itinerarios y contenidos propios.

En el “ancho cauce” de la transición que vive Bolivia en la actualidad, el pueblo optó por cuestionar al “viejo régimen” desde sus identidades corporativas y, en general, desde sus identidades primarias. El cuestionamiento a través de la explosión social aun no se constituyó como voluntad. En su primer momento de movilización social cristalizó sus gérmenes de voluntad en consignas. La movilización provocó acontecimientos, no obstante lo cual, no es en sí misma un régimen y unos procedimientos de reconfiguración de la democracia.

La identidad primaria sólo se puede conformar como voluntad<sup>40</sup> a través de un mandante. Para constituir al “nuevo régimen” se debe reconfigurar a la ciudadanía. La identidad primaria debe expresarse como “voluntad” a través de un “mandante primario”<sup>41</sup> para que se constituya el “poder originario”.

La generación de la voluntad a partir de las identidades primarias que culmina en la reconfiguración ciudadana tiene como premisa la reconstitución de la política. La crisis de representación que atraviesa a Bolivia afecta fundamentalmente a los partidos pero ha arrastrado a la política en general. Más aun, muchos actores institucionales son agentes activos de la devaluación de la política,<sup>42</sup> pues, en su afán de atacar a los partidos políticos, no reconocen que ésta es la más nociva forma de afectar al proceso constituyente.

La revalorización de la política debe hacerse a través del reconocimiento de la diversidad pero bajo una forma de agregación.<sup>43</sup> Obviamente, la política permite la formación de nociones comu-

---

38 Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, “; Siglo XXI, México, 1998.

39 Esta disyuntiva, por el momento, puede ser evitada, sin que afecte a las definiciones que perseguimos.

40 El ejercicio de la voluntad popular conforma el concepto de soberanía popular, que no discutimos en este texto.

41 Expresión de voluntad popular directa a través de las urnas

42 Puede ser una cesión fácil a las tentaciones “neopopulistas”.

nes, las que respetando a la diversidad encuentran sentido histórico a la reconfiguración pública.

En la conformación de la Asamblea Constituyente podrán concurrir muchas formas primarias de identidad de los bolivianos, con la condición de efectuar un acto delegativo, que viabiliza a la voluntad. La conformación de la voluntad y la delegación sólo son posibles a través de la reconfiguración “fuerte” de la política. La política supone básicamente agregación para lograr formas de bienestar público y concurrencia de esfuerzos para el logro de objetivos comunes.

La agregación es la única forma que permite el surgimiento del mundo público. Sin la agregación no es posible concebir rutinas –instituciones– aceptadas por todos, como forma de convivencia. La interacción de diversos tiene como condición una forma común para interactuar.

El proceso constituyente debe culminar en la redacción de una Carta Política, que es la norma superior de la institucionalidad, especialmente política, del país. La Constitución Política, como su nombre lo indica debe ser la expresión política de los actores del país y es un instrumento político del Estado y la sociedad, en su acepción más plena.

La apelación al mandante primario es la que hace de la Asamblea una “Constituyente”, la que no tiene necesidad de otra referencia para su legitimidad. Es cierto que en algunos procesos contemporáneos de América Latina, los sistemas políticos orientados por la necesidad suprema de mantener a la democracia, intentaron “constitucionalizar” a los procesos de convocatoria a las Asambleas Constituyentes, los mismos que ya se habían impuesto en la realidad política.<sup>44</sup>

La “constitucionalización” es una referencia a la Asamblea Constituyente generalmente tenue en el texto constitucional, que

---

43 De este modo cobra sentido la categoría de “sociedad política” entendida como la forma en que la sociedad (civil aquella que se aleja de “caos”, la desorganización, el poder divino y los intereses particulares) adquiere presencia política. Dicho de otro modo, es aquella fracción de la sociedad que se “especializa” en la gestión política al agregar intereses dispersos y reconfigurarlos en el seno del interés común.

44 Ver Böhrh, Carlos, *Reingeniería constitucional en Bolivia*, La Paz, 2004. Señala que “Del total estudiado, once constituciones autorizan la convocatoria de una asamblea

permite un vínculo jurídico del proceso para que no afecte a la estabilidad normativa e institucional. Este vínculo fue siempre concebido como la mención que “da origen” pero no afecta al funcionamiento de la Asamblea.

Sin llevar a la discusión al plano de lo decisivo, cabe argumentar que en sentido conceptual, la mención constitucional a la Asamblea tiene por sentido formalizar un proceso en curso, pero no afecta las facultades y atribuciones de la Asamblea. Y si las afectara en su mención, seguramente serán reformadas en el mismo proceso constituyente, cuya función es hacer una nueva Constitución.<sup>45</sup>

Si la función de la Asamblea no fuera hacer una nueva Constitución (“reforma total”), la Asamblea no sería “constituyente” y se reduciría al papel de mera Asamblea “revisora” o “especializada” en la reforma parcial del texto constitucional.

Una nueva Constitución supone una reforma estructural del texto y de sus propósitos institucionales. En esa medida no se trata de un “poder derivado” que cumple una función amparada en una disposición constitucional para la reforma parcial. Por ejemplo, si se convocase a una reunión del Congreso Nacional para reformar la Constitución Política del Estado y abrir el proceso determinado en la carta vigente, se trataría del cumplimiento de la función de reforma derivada de una disposición constitucional.

Sin embargo, el propósito de la Constituyente es una nueva Constitución, entre cuyos atributos está justamente la de reemplazar (o enmarcar en una nueva estructura) a la misma norma que le “dio” origen.

En el sentido formal, la Constituyente “fabrica” a la “norma superior”, esto es, la que norma e indirectamente reforma a las normas vigentes. En el sentido real, la Constituyente provoca la movilización de toda

---

constituyente para proceder a reformar su texto, mientras que doce no incluyen esta modalidad entre los procedimientos de reforma. En números relativos, ello significa que el 57% de los países estudiados no convocará a una asamblea popular especializada para encarar los procesos de transformación constitucional, salvo que se presentaren condiciones políticas excepcionales e imprevistas, y que solo el 43% del universo bajo estudio está autorizado para hacerlo. Empero el peso relativo de este segundo grupo puede reducirse significativamente.” (pp.228).

45 Luego se tratará el tema de la imposibilidad constitucional de afectar a las capacidades del mandante primario.

la sociedad (civil y política), que acuerda un proceso (los términos de relación sociedad-Estado) y un acto (darse una Constitución).

El “poder constituyente”, entendido como la capacidad del pueblo para dotarse de la norma superior, tiene formas de ejercerse.<sup>46</sup> La situación extraordinaria en que se ejerce el poder constituyente debe ser eficientemente cristalizada en instituciones. No se trata de una “revolución” o una “prolongación” de las prácticas de movilización popular sino del momento “posterior”, esto es, la canalización institucional de las energías sociales.

## Estado de derecho y constitución

El fundamento básico del Estado de Derecho es la capacidad de garantizar la seguridad, esto es, la existencia o a vida misma de los ciudadanos; la libertad de los asociados en la nación, a saber, la posibilidad de interrelacionamiento para generar sentidos de funcionamiento y de futuro a la comunidad; la igualdad, entendida como los recursos necesarios para el ejercicio de la producción y la reproducción económica y política; el futuro social de los actores congregados dentro del límite estatal; y, la identidad vista como el sentido de pertenencia a un colectivo mayor pero con respeto a la diversidad constitutiva.

La autoridad ejerce legítimamente la representación y el poder sustentado en la sociedad civil, esto es, en la interrelación objetiva y subjetiva, racional y deliberativa, política, entre los actores. El ejercicio de la autoridad en un Estado de Derecho es el ejercicio de competencias, sustentado en la legitimidad de la autoridad, referido a la Ley. Esta es la base más general de la Constitución.

La “norma de normas” es la base del Estado de Derecho. La aceptación de la convivencia normada tiene como su esencia a la demo-

---

46 Conviene subrayar que el poder constituyente se ejerce de modo ordenado y normado, siendo evaluado por la sociedad a través de sus resultados. La sociedad hace un ejercicio delegativo, con un mandato especializado. El mandante primario se expresa de modo directo, pero el funcionamiento de la Asamblea es básicamente representativo. El poder constituyente se ejerce y no se “desparrama”. Con ello queremos significar que se trata de un ejercicio ordenado de la democracia.

cracia. La deliberación acepta a la autoridad basada en la mayoría. La mayoría estructura mandatos, cumplidos por los delegados, que deben estar sustentados en la deliberación. Como se afirma en otra parte, no existe un carácter “vinculante” en los procedimientos de la democracia. La democracia es “decodificación” del mandato, por ello es ejercicio de libertad. Esta es la esencia de la representación.

La Asamblea Constituyente es un ejercicio fundamentalmente conceptual originado en un hecho político. Se trata de cristalizar en diseños coherentes dos tipos de racionalidades fundantes de la sociedad política. La Constitución es el modelo de interrelación entre la “racionalidad sustantiva” y la “racionalidad instrumental” que puede y aspira a dotarse una sociedad.

La racionalidad sustantiva hace relación a los valores sociales,<sup>47</sup> históricamente acumulados, que se cristalizarán como principios que acompañan a las declaraciones generales. Estas declaraciones (diagnósticas) muestran el grado de compromiso existente entre los actores asociados. De algún modo, la expresión de valores y principios orientados hacia compromisos de funcionamiento demuestra la “medida” del límite superior alcanzado por la sociedad.

La racionalidad instrumental en la Constitución hace relación al diseño concreto de las “partes” del Estado, las representaciones que lo sustentan y las relaciones con la economía, la sociedad y el territorio, que lo fundamentan.

La racionalidad sustantiva y la racionalidad instrumental deben reconocer el sentido de progreso de la sociedad en todas las materias como el régimen político pero especialmente los derechos civiles. En el plano de los derechos, por ejemplo, se debe partir de una base mínima de modernización y del reconocimiento de una base mínima de la “reproducción históricamente conquistada”. En relación con el ejemplo, la Constitución, para no retroceder, debe constatar la incorporación de las “generaciones de derechos” como expresión moderna de la intangibilidad de los “derechos humanos”.

---

47 Los valores, el diagnóstico de la sociedad y la percepción / evaluación de las instituciones son insumos básicos para la elaboración constitucional, los mismos que permiten diseños adecuados de las instituciones especialmente en la relación con las sociedades sobre las que actúan.



## Capítulo 2

# El entorno del proceso

---

### El contexto regional

Conviene revisar algunas características del contexto andino de la situación política boliviana que condujo hacia la Asamblea Constituyente. Muchos problemas son compartidos por Bolivia. Los puntualizamos a continuación.

La generalización de la pobreza. La profunda desestructuración del tejido social ha exacerbado la conflictualidad. Los sistemas social y político atraviesan por situaciones de vacío institucional. De este modo, el mundo público está conformado por una masiva informalidad. La disfuncionalidad e ineficiencia estatal para contener a la pobreza ha conducido hacia formas incontenibles y reiteradas de crisis.

La pérdida de legitimidad de la democracia. El crecimiento de la apatía de la ciudadanía hacia el mundo público en general y hacia la política en especial es pronunciado. Lo más llamativo es la “aceptación” del gobierno fuerte y la reducción de la democracia a la medida a través de los satisfactores socio-económicos.

El cuestionamiento a las instituciones. Las instituciones aparecen como ineficaces frente a la pobreza y para la representación de la diversidad social.

La ingobernabilidad. Los indicadores internacionales referidos a América Andina nos muestran, por un lado, inestabilidad política re-

presentada por la frecuencia de cambios gubernamentales con procedimientos a-institucionales; y, por otro lado, inestabilidad económica vista como la debilidad del crecimiento andino en la década pasada y la caída recurrente en la crisis. La gobernabilidad parece refugiarse en afrontar y comprender estos problemas desde sus dimensiones de seguridad antes que como temas de desarrollo humano.

En suma, el denominador común es la creciente desafección a la política cuya manifestación más visible es una crisis de los partidos políticos.

¿En qué consiste la crisis de los partidos políticos en América Andina? De un lado, no se ha llegado al sistema de partidos aspirado sea por su número o por su representatividad. Por otro lado, el retiro de la confianza ciudadana al mecanismo de la delegación.

Los antecedentes son una forma de partido que no se ha modernizado y que permanece anclada en diseños abstractos en torno a las economías de bienestar de referencia estatal. Los partidos se tecnoburocratizaron y se convirtieron en asientos de la corrupción. Además, perdieron relación con la sociedad y asociaron a la política solamente a través del Estado.

La esfera pública en los países andinos se ha tornado mediática por el tipo de gestión política que hacen los partidos. El mensaje político-partidario se ha vuelto más “difuso” para lograr eficiencia comunicativa. Los partidos en el gobierno “recodifican” el mandato electoral a la medida de los medios de comunicación.”

Los roles de los partidos políticos se han debilitado. En especial, la función de garantizar, desde la política, las condiciones nacionales para una eficiente articulación internacional. La rearticulación del Estado con el mercado no se refleja en los programas y las prácticas de los partidos. Es muy débil su papel al viabilizar las negociaciones internas acerca del acceso (igualitario) a las oportunidades externas. En suma, la transnacionalización ha rebasado a los partidos.

Adicionalmente, el tema emergente en los Andes es la inclusión de un componente étnico en la política. Los Estados andinos se conformaron a partir de cuestiones nacionales irresueltas, esto es, sin articular democráticamente a distintas vertientes nacionales. Los

“proyectos nacionales” siguen en procesos permanentes de formación pero ahora inmersos en una globalización, que no los estimula. El componente étnico dificulta un diseño democrático homogéneo basado solamente en instituciones convencionales.

Una cuestión pendiente es si ¿Es posible crear líneas de confianza entre partidos y sociedad civil, especialmente con la sociedad indígena? ¿Es posible que esa confianza devenga en estímulo de una actitud cooperativa? Por ello, la respuesta decisiva deberá buscarse en una forma constitucional que diseñe instituciones estatales y sociales para la construcción de “puentes interétnicos” entre formas liberales de gobernabilidad y formas comunales que se reproducen.

El reto institucional consiste en que el público encuentre una relación entre Estado y sociedad no despótica y con garantías para las libertades civiles. La responsabilidad internacional consiste en evitar las asociaciones negativas entre democracia y crisis, crisis y derechos civiles, democracia y etnicidad

Para superar la crisis de los partidos andinos se deben recrear líneas de confianza entre Estado y sociedad, a través del rediseño de las instituciones de representación social y representación política, la creación de nuevos sistemas de participación social y política y, en general, la modernización del sistema político, con la depuración de toda forma de exclusión y corrupción política, y el respeto a la diversidad social

## **El contexto nacional<sup>48</sup>**

Los desafíos estratégicos de Bolivia siguen siendo armonizar la democracia política, el desarrollo económico y la equidad social tanto como encontrar la institucionalidad adecuada para el logro de esos objetivos. Entre la población existe consentimiento en que el actual modelo ha producido estabilidad sin crecimiento ni redistribución y que la democracia se ha mostrado ineficaz.

---

48 Esta parte está referida a Verdesoto, Luis, 2004, “La crisis de Bolivia y la representación”, ICONOS No. 18, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 122-132 y “Hacia donde va Bolivia”, en Nueva Sociedad No. 191, Caracas, pp. 38-49.”

En 2002 Bolivia cumplió dos décadas de funcionamiento democrático ininterrumpido. Las elecciones de ese año estuvieron marcadas por las demandas de las movilizaciones de 2000 y 2001. Estas demandas fueron inicialmente intermediadas por movimientos sociales que se convirtieron en movimientos políticos “asistémicos”. Estos movimientos referían a cambios en el modelo de desarrollo, lucha contra la corrupción, nueva funcionalidad del Estado en el empleo, la prestación de servicios y los destinos del excedente de la exportación de gas, convocatoria a una Asamblea Constituyente y oposición a la “democracia pactada”<sup>49</sup>.

La oferta electoral del entonces principal partido de oposición, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR, se centró en la lucha contra la exclusión social, la corrupción y la generación de fuentes de trabajo. El Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR, partido de la entonces vigente coalición de gobierno, focalizó su debate electoral en una lucha frontal contra el candidato del MNR, al que calificaba de “vende patria”, en alusión al proceso de “capitalización” (privatización realizada entre 1993 y 1997). El Movimiento al Socialismo, MAS, que agregó al sector campesino-indígena y a la izquierda, enfiló su discurso contra la política antidroga y por la revisión del modelo de desarrollo. La Nueva Fuerza Republicana, NFR, antiguo aliado de Acción Democrática Nacionalista, ADN, partido cabeza del anterior gobierno, cuyo líder fue el General Hugo Banzer y posteriormente, Jorge Quiroga, en la práctica no presentó programa y evadió el enfrentamiento.

---

49 Consiste en un acuerdo de gobernabilidad entre los principales partidos con representación parlamentaria tanto para el ejercicio del gobierno como para la oposición. El sistema previó, luego de algunas reformas que mantuvieron un espíritu de protagonismo parlamentario, que esta institución escogerá al Presidente de la República, de entre los dos candidatos más votados. Esto implicaba una lógica “forzosa” de acuerdos para conseguir mayoría parlamentaria, la que debía ser sostenida por un acuerdo de gestión y por cuotas de participación en la administración pública. Este sistema, que no es “semi-parlamentario” sino de formación de mayorías, generó, por un lado, funcionamientos institucionales más estables, como es evidente desde la redemocratización; pero, de otro lado, la ingeniería institucional no fue necesariamente avalada por la población, que ve a su mandato electoral negociado por los intermediarios políticos.

El sistema electoral boliviano puede ser calificado como de “representación proporcional personalizada” con candidatos en distritos uninominales y listas cerradas bloqueadas<sup>50</sup>. Los resultados en la elección presidencial<sup>51</sup> fueron: MNR, 22.46%; MAS, 20.94%; NFR, 20.91%; MIR, 16.31%; y los partidos restantes (7), 19.38%. La primera característica del resultado fue la insignificante votación de la ADN, derecha modernizada, uno de los tres partidos que estructuraron la “lógica de pactos”. Se derrumbó el funcionamiento de acuerdos sobre la base del “tercero excluido”. La segunda característica consistió en que el MIR, liderado por el ex-Presidente Jaime Paz, cogobernante en casi todos los regímenes de estas décadas de democracia, se integró, también esta vez, al acuerdo de gobierno, sustentado en su débil fracción electoral y haciendo pesar la capacidad de bloquear la gestión desde su cuota parlamentaria. La tercera característica, con mayor significación estructural en el sistema político, fue la conformación de un polo, para unos llamado “neopopulista”, que en todo caso

---

50 Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés, “La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”, BID-IDEA, Washington, 2003.

51 Desde 1997, el sistema electoral boliviano combina, como el sistema alemán, la modalidad proporcional con la mayoritaria. Se crearon tres tipos de circunscripciones, una nacional en la cual se elige al Presidente y Vicepresidente de la República; otra departamental en la cual se eligen a 3 Senadores por cada uno y los diputados plurinominales representando esa misma circunscripción; y, finalmente, la circunscripción uninominal, conformada por municipios y fracciones. Se eligen 27 Senadores y 130 Diputados (68 uninominales y 62 plurinominales). Por lo tanto, para cada caso, la contabilidad electoral es también diferente. Desde aquella reforma, los electores votan por dos listas. Por un lado, para Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados plurinominales y, por otra, para el Diputado uninominal correspondiente. La elección del Presidente y Vicepresidente se realiza en circunscripción nacional única por mayoría absoluta de votos. Si no se logra el 50% más un voto, la elección se realiza en una suerte de “segunda vuelta congresal” entre las dos fórmulas que hubieren obtenido el mayor número de sufragios válidos. El sistema representativo boliviano, examinado desde el origen del mandato de sus legisladores –Diputados y Senadores– tiene un carácter predominantemente territorial. Ningún legislador tiene origen en una elección nacional, salvo el Presidente del Congreso, Vicepresidente de la República. Tanto los Diputados– plurinominales y uninominales – como los Senadores, representan al Departamento bajo tres modalidades diferentes. En este sentido, se asemeja a los sistemas federales de organización del Estado. En ese contexto, la representación política presenta un déficit de representación nacional.

fue un liderazgo regional que recogió, principalmente, a la votación inclinada hacia la derecha y que había sido sustento del régimen tanto como votación originada en la informalidad económica y política.

La característica más importante de ese resultado electoral, sin embargo, fue el surgimiento de un actor cuya presencia se insinuó, desde entonces, como decisiva para el sistema político. El Movimiento al Socialismo, MAS, comenzó a presionar por la recomposición del sistema partidario. La oposición política se puso a la cabeza de un “frente de masas” –también conformado por los campesinos, Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, y los obreros, Central Obrera Boliviana, COB,– mostrando a la opinión pública que tenía en sus manos la llave de algunas políticas públicas que requerían de decisiones parlamentarias. El eje de la oposición osciló entre la acción en el Parlamento, las calles y las regiones. La dinámica reivindicativa combinaba temas clasistas y étnicos con una forma ligada al sindicalismo tradicional.

Hasta 2002, la cuestión pendiente en Bolivia consistía en el restablecimiento de las prácticas históricas de desborde de la sociedad civil sobre el orden estatal y político o el establecimiento de nuevos –modernos– convencionales canales institucionales de procesamiento de las diferencias. El sistema político formal apostaba firmemente a que el país había pasado desde una dinámica política de enfrentamiento entre el sindicalismo (especialmente minero) y la Fuerzas Armadas, hacia un procesamiento político-electoral de la legitimidad. Esta forma, en general fue aceptada por los actores, en el contexto de crisis de aquel modelo estatal y de emergencia de una forma radicalmente liberal y abierta hacia la globalización. Los incidentes de febrero 2003, que enfrentaron a la Policía con el Ejército<sup>52</sup>, permitieron actos de vandalismo y dieron forma al cuestionamiento del acuerdo político como forma de manejo clientelar y prebendal de las cuotas de poder.

---

52 Bolivia es una muestra de unas fuerzas armadas que fueron “derrotadas” en la transición a la democracia, sin embargo, conservaron autonomía para su reorganización institucional. A su vez, la democracia fue la oportunidad para la policía de retomar capacidades autónomas de reordenamiento, especialmente, en relación con las fuerzas armadas. Es una historia de definición de la identidad

## Las drogas en la política

La democracia boliviana está sobredeterminada por la definición de seguridad de los Estados Unidos, surgida de su concepción de la “Guerra contra las drogas”, siendo que el país no ha desarrollado un pensamiento ni posición autónomos en el tema. Hasta la reciente focalización del problema de las drogas en Colombia, Bolivia fue concebida –especialmente por Estados Unidos y algunos organismos multilaterales– como el caso paradigmático del área andina.

En Bolivia, en la dimensión formal se verificó una transacción entre los programas de erradicación de coca y la interdicción, la cooperación para el desarrollo alternativo (financiamiento para alternativas de producción campesina) y el amparo internacional ante la banca multilateral para sustentar el modelo de liberalización económica. En la dimensión real, esta transacción consistía en que Estados Unidos asumía parcialmente un subsidio temporal a la erradicación de la hoja de coca y la sustitución de cultivos, el Estado boliviano adoptaba los costos políticos en el plano de la gobernabilidad y los productores cocaleros soportaban los costos sociales de la transición.

Por su parte, los diversos gobiernos de la democracia boliviana presentaron matices que oscilaron entre la sustitución gradual y la erradicación forzosa. Esta última modalidad, que cristalizó en el Plan Dignidad –cuyo objetivo fue el logro del resultado “coca cero”– potenció un movimiento social/regional basado en los productores de hoja de coca de la región del Chapare, que posteriormente se asoció a

---

institucional de la policía por oposición a las fuerzas armadas, las que a su vez las subordinan ante la sociedad y el Estado. A su vez, el conflicto institucional es mutuamente manipulado para determinar una agenda que incluye presupuestos y reacomodos institucionales. Quintana, Juan Ramón, 2002 cit. en Barrios, Raúl y Gamarra, Eduardo, “Seguridad y democracia. El caso de Bolivia”, UASB-CPPF, 2003, mimeo, denomina “Pacto de coexistencia y subordinación pragmática” a la actual dinámica entre las instituciones, que se produce en un contexto de asimetría en los tiempos y formas de democratización y aproximación a la sociedad, así como en la comprensión de su respectiva profesionalización. Ver Barrios, Raúl y Gamarra, Eduardo, “Seguridad y democracia. El caso de Bolivia”, UASB-CPPF, 2003, mimeo (p.8).

las demandas étnicas que habían surgido en otros sectores sociales y regionales. Esta coalición, como hemos anotado, ha logrado significativas posiciones electorales, locales y parlamentarias a través del MAS, al tiempo que hasta los hechos de octubre de 2003 mantuvo una estrategia dual consistente en negociación con el gobierno central mientras abría condiciones de enfrentamiento urbano y rural.

## La explosión

Octubre de 2003 fue la primera muestra abierta de fuerza de los actores populares luego de los hechos de febrero de 2003. Febrero mostró una enorme debilidad –casi descomposición– en el aparato estatal; una disputa que potenció al conflicto social y evidenció las debilidades de la gobernabilidad.

Un Estado débil como política pública, “desorientado” en su gestión, falta de instrumentos de gobernabilidad y sediento de control produjo la “peor” combinación política. Febrero había instalado a las Fuerzas Armadas como único bastión firme del Estado. La gestión política gubernamental, escudada tras las Fuerzas Armadas, fue ineficiente en términos democráticos. Las legitimidades del sistema político se diluyeron y la situación política coyuntural se tornó letal en la medida en que no se consiguieron los objetivos de estabilización.

En sus inicios, en septiembre de 2003, la oleada reivindicativa tuvo tintes tradicionales, casi rituales para esos meses en todos los años. Sin embargo, la opinión pública desprendía un temor a que se produjera un nuevo estallido social, impredecible como el anterior. En el sistema político no existió actor o institución capaz de detectar la acumulación de descontento, que se expresó mediante acciones que superaron todos los controles sociales y estatales.

Al empezar, el enfrentamiento se focalizó social y regionalmente: campesinos, indígenas, sindicalismo tradicional, excluidos de todo tipo en el departamento de La Paz, cuya depresión económica también fue un factor catalizador. Posteriormente, la ola alcanzó a todo el altiplano, con los Departamentos de Oruro y Potosí, y al valle, en el



Departamento de Cochabamba. La punta más alta fue la ciudad de El Alto<sup>53</sup>, base del asedio a la ciudad de La Paz, sede de gobierno. Los departamentos orientales, de tierras bajas, nucleados a través del departamento de Santa Cruz, eje del desarrollo agrario boliviano, no se plegaron y al contrario montaron barreras políticas y sociales.<sup>54</sup>

La correlación de fuerzas que se exhibió en la escena fue fundamentalmente social –por la pluralidad de agendas– pero con efectos políticos decisivos. La multiplicidad de orientaciones de la movilización que se opusieron a muchas formas del “establecimiento” fue, paradójicamente, la garantía de su procesamiento institucional o al menos dentro de niveles menores de violencia. Fundamentalmente, porque no se fundieron en una unidad de orientación, ni consiguieron una dirección política con objetivos claros.<sup>55</sup>

Más aun, la agitación social, en un principio, no persiguió un propósito decidido de derribar al gobierno. El movimiento surgió en el campesinado del altiplano, que inició un –“cerco”– casi convencional en sus prácticas –a la ciudad de La Paz bloqueando algunas carreteras importantes y exhibiendo un pliego reivindicativo tradicional y disperso<sup>56</sup>. El detonante que permitió el ascenso cualitativo del movimiento

---

53 La ciudad de El Alto, de reciente creación como separación administrativa de La Paz, dormitorio de sus trabajadores y sede de las principales industrias, tiene una gama de problemas urbanos de muy difícil solución, siendo la ciudad grande más pobre del país. Además de estas connotaciones, la población de El Alto es básicamente aymara, por lo que se sobrepone a la segregación urbana una marcada segregación étnica.

54 Esta marcada regionalización del conflicto, que en primera instancia muestra lo que el periodismo llamó las “dos Bolivias”, en alusión a dos formas de desarrollo y actitudes frente a la dinámica social y estatal. La regionalización es una evidencia que muestra el grado en que se ha quebrado el pacto territorial dentro del sistema político boliviano, su expresión como déficit de representatividad de las regiones emergentes en el sistema formal y la escasa interacción y compromiso tanto como la alta desconfianza mutua entre elites regionales.

55 A diferencia de la otra movilización paradigmática de Bolivia, la Revolución Nacional de 1952, en octubre de 2003 no existió un partido político a la cabeza de los acontecimientos que además produjese una convergencia interclasista, ni la movilización fue precedida de un movimiento nacional que generó organización militar y social en la población, como fue la Guerra del Chaco.

56 Los pliegos reivindicativos de este segmento del movimiento popular suelen ser una combinación abigarrada de demandas puntuales de los productores –muchas

fue un operativo militar del gobierno para desbloquear el acceso a una población mestiza rodeada de población indígena –Sorata– y que atraviesa por otra población, de tradición reivindicativa y de alta significación para el nacionalismo revolucionario<sup>57</sup> –Warisata–.

Los acontecimientos de Sorata y Warisata se inscribieron en los propósitos políticos del gobierno pero también, en algún sentido, fueron acontecimientos “ocasionales” originados en débiles instituciones. Por un lado, en la voluntad de los conductores políticos del gobierno ahora defenestrado se trataba de hacer un “efecto demostración”<sup>58</sup> a los “sediciosos” para lo cual se apeló a las fuerzas armadas en apoyo a la Policía. Por otro lado, la falta de preparación para afrontar las situaciones de explosión social por parte de las fuerzas armadas produjo una exacerbada represión.

Lejos de atemorizar a la masa, el desborde represivo despertó características represadas de respuesta social violenta a la descontrolada violencia estatal. Este descontrol está relacionado con la incapacidad hegemónica del Estado boliviano, entendido como conducción de comportamientos sociales a través de aparatos residentes en la sociedad y está relacionado con una crónica opresión sobre la sociedad. De este modo, se configuró una explosión social, entendida como ocupación a-normativa y disruptiva de todos los espacios de expresión de reivindicaciones a su disposición, en especial, la calle.

Las élites económicas y políticas formales han “vendido” a la población boliviana que la única expectativa de futuro para el país es la organización liberal de Estado y sociedad. Este fue el principal mensaje durante la democracia, con el que se creía posible fundamentar la

---

veces operadas mediante mecanismos clientelares -, un radical discurso indigenista- sin muestras de vías de transacción posible - y una fachada político-militar como sustento de propuestas milenaristas. En este sentido, operan como una forma de interpelación étnico-clasista a la democracia y a la modernización, pero también la interpelación se realiza desde una óptica de cuestionamiento a la no-inclusión.

57 En esa población tiene asiento la primera Normal indígena que se instaló antes de la Revolución Nacional. Más allá de esta significación ciudadana, ha sido reproductora de ideologías indigenistas y acusada por el gobierno defenestrado como sede de formas de terrorismo.

58 Las intervenciones posteriores de las Fuerzas Armadas pasaron al plano del “escarmiento”.

confianza política en su conducción. La quiebra de esta estrategia permitió al movimiento social, en la cresta de su enfrentamiento contra las fuerzas armadas, eliminar los sentidos de autoridad e institucionalidad, referencia que posteriormente pudo ser recogida y reconducida por organizaciones corporativas de los sectores movilizados<sup>59</sup>. En el desenlace de los acontecimientos, la clase media urbana, en especial de La Paz, jugó un importante rol para apaciguamiento de los enfrentamientos y en la búsqueda de una salida política.

Al desperdigarse el poder en las calles y fuera de las instituciones, la consecuencia de mediano plazo fue desestructurar las débiles bases del capital social en Bolivia. La institucionalidad se diluyó en sus dificultades antes de que puedan crecer sus fortalezas. El riesgo fundamental en un principio fue liberar la anomia contenida en un pasado de comportamiento plebeyo. Esa “masa en acción”, en la que se enancó la Revolución Nacional en 1952, ahora ancla a Bolivia en el corporativismo. La “fiesta de la plebe” pudo conducir a un enfrentamiento generalizado. Pero no fue así. La masa se autorreguló y puso freno a los desbordes con que intentaba proseguir la explosión social, especialmente a través de los jóvenes.

La “medición” del “potencial disruptivo” popular es muy difícil. Las apreciaciones que se hacen acerca de sus límites se basan en los límites estrechos de la capacidad de reproducción privada de los sectores populares comprometidos. Esta fue la apuesta del gobierno defenestrado: la pobreza que genera la reivindicación, sería la misma que garantice sus alcances y provoque la desmovilización. Sin embargo, fracasó en su apuesta: el despliegue de fuerza social superó el “punto de equilibrio” e hizo de la movilización social –incluyendo a sus formas anómicas– el sentido de pertenencia a un colectivo empoderado, que modificó los términos de la pasividad social.

Al iniciarse la movilización, Bolivia –a través de su sede política– estuvo más cerca de un estallido social anómico –que pudo ex-

---

59 Durante una semana los pobladores de El Alto tomaron en acciones de virtual doble poder el control territorial de la ciudad y se enfrentaron en desigualdad de condiciones a las Fuerzas Armadas. Posteriormente fueron el principal ingrediente de las movilizaciones en la ciudad de La Paz, a las que pudieron acudir también los mineros.

presarse solamente en violencia exacerbada, saqueos incontrolados, enfrentamientos de “todos contra todos” – que de acciones destinadas a producir un golpe de Estado.

Los códigos de la dinámica entre el gobierno y la oposición tuvieron, en esta fase de la coyuntura, connotaciones de tragedia. Presentaron una articulación perversa, que ineluctablemente conducía hacia la mutua derrota. La política perdió su lugar. Las acciones de parte y parte fueron asertivas, el gobierno a través de la violencia militar, y la masa a través de la toma de la calle. De allí no podía surgir un juego libre de oportunidades políticas, que abriera el cerrojo político y peor aun de desarrollo.

El estallido social tuvo consecuencias decisivas. La primera, el retiro de los partidos tradicionales como operadores de la política. En Bolivia se afirmó un “colapso del sistema partidario”, parecido al de algunos países andinos; mientras que la forma de hacerlo –despliegue nacionalista y poder desparramado por las calles– fue exclusivamente boliviana.<sup>60</sup>

Al finalizar la fase de la movilización en esta coyuntura, se alejó el espectro de un enfrentamiento generalizado. Sin embargo, la consecuencia de mediano plazo es más temible: la quiebra de la cohesión social y ausencia de conducción política pueden iniciar un ciclo de violencia oscilante entre lo social y lo político. Y la incapacidad de contención de los actores –nacionales e internacionales– puede conducir al Estado a que base la seguridad en la mayor coerción y no en la mayor democracia.

## Los actores y su sociología

La masa estuvo conformada básicamente por una mayoría rural del altiplano –campesinos productores de alimentos de consumo interno– y del valle del Chapare –campesinos productores de

---

60 El nacionalismo se emparenta, además de con su historia en el último medio siglo, con la oleada que surge en la “banda atlántica” de América del Sur, obviamente, a través de prácticas de explosión social, propias de situaciones de excesivo dominio sobre la sociedad.

hojas de coca— y por segmentos populares urbanos del sindicalismo tradicional. Este bloque adquirió una clara connotación clasista y estuvo dominado por la espontaneidad. Procedió como una afirmación de las identidades clasistas con su lógica propia, antes que en respuesta a una dirección político-partidaria.

Durante el conflicto, el MAS mostró una mirada estratégica. Evitó el choque frontal que sólo hubiera favorecido a una aguda represión contra el movimiento de productores de coca, su principal base social. La represión a los cocaleros buscaba justificar un alineamiento sin disimulo de la política gubernamental a los términos de la seguridad norteamericana. El gobierno defenestrado argumentaba que la oposición estaba compuesta por narcotraficantes —en alusión a los productores de coca— y por terroristas —en referencia a los campesinos supuestamente afines a Sendero Luminoso—.

El gobierno defenestrado tuvo un tema estratégico en su agenda. La definición de los términos de la exportación del gas generó expectativas económicas para la coyuntura de depresión. Las expectativas de una venta futura recrean a la agenda de articulación internacional de Bolivia. Al margen de la bondad o torpeza en el manejo de las negociaciones con las empresas que puedan encargarse de la producción y comercialización, de las relaciones de los países a través de los cuales pueda hacerse —Chile o Perú— y de los condicionantes técnicos para ese proceso, el tema del gas se enfrenta a una disyuntiva perversa. Todas las decisiones tienen no solamente altos costos políticos sino nacionales.

La colectividad boliviana vive bajo el peso de ser una nación oprimida. La Guerra del Chaco se conecta con la Revolución Nacional, la Guerra del Pacífico se conecta con los bloqueos al desarrollo. La reacción colectiva frente a un problema de opresión nacional genera imaginarios improcesables con instrumentos técnicos o con decisiones racionales. El imaginario de la nación afectada mueve las bases conductuales de los colectivos, por ello la lentitud de los cambios de cultura política, en especial, en estos temas.

El gobierno defenestrado, como se mencionó, puso como vínculo central de su relación con la oposición al tema de la producción de las hojas de coca. La oposición a través de la movilización

desplazó ese eje para lo cual polarizó su intervención social en el tema del gas, desde una perspectiva de “nación oprimida”. Esto es, el gas representa la solución a la problemática del desarrollo bloqueado, es una fuente de disputa con los Estados Unidos que aparece como beneficiario contra Bolivia y posibilitaría el desarrollo industrial nacional.

Producido el conflicto de significaciones políticas –coca contra gas– la racionalidad “cartesiana” perdió espacio frente al poder que se desparramó en las calles y en las significaciones más difíciles de desentrañar en el discurso popular. Los códigos políticos no se resolvieron en el plano de la explicación, sino que solamente alteraron los supuestos conductuales de la nación y del Estado.

Bolivia un enfrentamiento entre códigos de mundos socio-culturales difícilmente integrables cuando tocan los temas de la nación. El referéndum celebrado en julio de 2004 permitió “medir” una vocación nacional en las masas y una necesidad de re-encontrar los caminos de expresión democrática de las voluntades. En corto, en la evolución de la coyuntura pesó decisivamente la sensatez autoregulatoria en las masas y pesará – en el futuro– decisivamente la clase media, el único actor con capacidad para decodificar los lenguajes enfrentados y para devolver ciertos estatus básicos a la política, de cara a la Asamblea Constituyente.

## **Las estrategias de los actores**

El movimiento étnico-campesino, contra los temores generalizados, logró mantener las reivindicaciones étnicas en el límite de las reivindicaciones nacionales bolivianas (fundamentalmente los campesinos aymaras fueron los primeros en recrear un espacio de la sociedad en la política, mostraron una perseverancia que se sobrepuso a la pobreza). Sus demandas se inscriben en la necesidad de asumir estatalmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que cobije a las otras etnias/nacionalidades y situaciones campesinas incluyendo a los temas de la tierra y el territorio, y abra una sana interrelación entre las sociedades indígenas, las sociedades regionales y la nación.

El movimiento sindical liderado por la COB ha resucitado a las entrañas corporativas del país, aunque se ha visto limitado en los últimos meses por el resultado del referéndum. Ciertamente la COB abrió el espacio para la expresión de una infinidad de particularidades reivindicativas que forman parte de las agendas irresueltas en un sistema de gestión pública profundamente ineficaz. El choque frontal como única estrategia no es el mejor consejo, pero en la coyuntura de la explosión social, se mostró justo. La devolución de la institucionalidad arrebatada por la calle anuncia como costo una definición precisa e inteligente de los derechos sociales, individuales y colectivos. El movimiento sindical es quizá la parte más difícil de la reconducción hacia la institucionalidad.

Los campesinos productores de coca, políticamente ligados al MAS, obtuvieron un triunfo estratégico al desplazar el tema de la coca, en que el gobierno defenestrado basaba su lealtad a los Estados Unidos, por el tema del gas. Impusieron el tema de la nación acudiendo a un código antiguo y nuevo de anti-imperialismo, y lograron una amplia respuesta de la población. El tema de la hoja de coca se ubica una vez más en el centro de las definiciones bolivianas, por la fuerza que adquiriera este segmento de trabajadores. La oposición al ALCA está en su agenda inmediata, lo que probablemente ha llevado al régimen a posponer la apertura de negociaciones para un Tratado.

Los habitantes de El Alto, agrupados en la Federación de Juntas Vecinales, FEJUVE, reivindican su participación en la movilización desde perfiles heroicos. Se definen a sí mismos como la "carne de cañón" y los sacrificados en la lucha. Incuban formas de reivindicación y presión, e insinúan la asociación con formas de la izquierda radical tradicional. Se oponen a "compartir" la responsabilidad de la victoria y reclaman para sí estímulos de desarrollo y reconocimiento.

## ¿Renovación?

Los síntomas políticos parecen inequívocos. Las dos décadas de democracia han alojado a todas las variantes de acuerdo partidario,

pero se ha mantenido la fragmentación del sistema y no ha habido renovación. La salvedad ha sido la desaparición de la izquierda tradicional y el surgimiento de una oposición, que es una agregación de la capacidad de movilización de vectores políticos dispersos, los que hacen de vehículo para nuevos componentes políticos como los étnicos, la informalidad, el milenarismo y la memoria corporativa.

La cuestión central es ¿hasta donde la ilegitimidad de los pactos interpartidarios con exclusión de la sociedad ha contaminado a los componentes deliberativos y consensuales de la democracia? No se ve un horizonte de reemplazo para este agotamiento de la “metodología política boliviana”. En el corto plazo existen dos factores importantes en juego.

De un lado, el rol de una clase media –notablemente disminuida– como portavoz de la desafección partidaria pero vehículo de aceptación de la política como reconstitutora del orden; ésta puede organizar un nuevo acuerdo político, que prepare hacia delante un acuerdo social. Por otro lado, la informalidad política –los “neopopulismos” emergentes que se reemplazan como nombres pero que se reproducen como estructuras– puede volver a constituirse en el “árbitro” (por representar a la parte más volátil del público, pero por esta vía), y en la forma encubierta de reconstitución y re-entrada de formas partidarias tradicionales e ilegítimas de hacer política.

Al gobierno de transición boliviano presidido por Carlos Mesa le competen tareas políticas de reconstrucción institucional afectadas por la marea social. Sin embargo, adicionalmente asumió retos de desarrollo. Las tareas de desarrollo, especialmente de un nuevo pacto que tenga como centro a la lucha contra la pobreza, deberán hacerse desde nuevos cimientos institucionales.

El futuro político de la transición depende de la capacidad que tenga el régimen para reconocer la prioridad de las tareas que enfrenta. En especial, en contribuir, con los esfuerzos nacionales para ubicar a la Asamblea Constituyente como momento decisivo de reconstitución de las instituciones del país, de su diseño, de sus atribuciones y competencias y de su coherencia.

La actual forma de los partidos en Bolivia colapsó. Los partidos no cumplían funciones en la sociedad, salvo vehiculizar ape-



titos particulares. La coalición que sustentó al gobierno defenestrado –MNR, MIR, NFR– no pudo cumplir su función de soporte social de la gestión y de control social de esa gestión política; al contrario, en cuanto pudo, evadió a la sociedad.

El gobierno transitorio se ha propuesto funcionar con los partidos en hibernación. ¿Tendrán los partidos capacidad para reconocer y aprovechar la oportunidad de autocriticarse y reformarse?<sup>61</sup> Los partidos tendrán que tomar rápidas medidas que los relegitimen ante la población. Justamente para ser parte legítima del proceso reformador fundamental, la Asamblea Constituyente.

La salida inmadura de los partidos sería replegarse y retomar la iniciativa a la modalidad de un “frente de defensa clasista”, sin advertir que la movilización también resquebrajó al sistema semi-parlamentario. Los partidos pueden levantar una ofensiva desde el Parlamento. La oposición destructiva contra el gobierno lo puede refugiar en la sociedad.

## **Para los partidos, la crisis no es una oportunidad**

En la coyuntura, los partidos políticos se definen en dos grupos.

En el primer grupo, los partidos que formaron la coalición de apoyo al régimen defenestrado –Movimiento Nacionalista Revolucionario, Movimiento de la Izquierda Revolucionaria y Nueva Fuerza Republicana– tienen por objetivo “eliminar” los rastros más visibles de su colaboración. Para ello, los dos primeros han adoptado por un perfil moderado mientras reconforman sus filas y superan sus crisis internas. Su crisis aun no toca fondo, pero probablemente podrán recomponerse a través del manejo hábil de algunos instrumentos, como la misma legislación de agrupaciones ciudadanas. Aspiran a que las elecciones municipales (diciembre/2004) puedan ser un momento para medir su grado de reconstitución y delinear

---

61 La historia reciente de la región nos dice que los reformadores no se reforman, dicho en concreto, que los partidos, protagonistas de la reforma política, lo único que no reforman es el sistema de partidos.

sus tácticas hacia delante. El tercero adopta iniciativas más audaces, hace abierta oposición al régimen y trata de alinearse con los cuestionamientos más radicales de la sociedad.<sup>62</sup>

En el segundo grupo están los partidos/líderes que tienen expectativas electorales. Jorge Quiroga y Evo Morales miden a sus actitudes en la coyuntura desde ese escenario. Estos partidos pueden o no aceptar la agenda del Ejecutivo, pero lo sostienen por la necesidad de mantener actualizadas a sus expectativas. La característica es que sus estructuras orgánicas no emergen al escenario sino sus líderes.

Luego de casi un año de ausencia, el ex-presidente Jorge Quiroga, ADN, cambió de táctica. Antes retornaba al país y asumía posiciones públicas, solamente cuando es inevitable por la dimensión de los problemas políticos. Pretendía evitar el desgaste por el cuestionamiento a su responsabilidad en las políticas públicas que lideró y que han incidido en la actual crisis. Mientras la coyuntura lo permitió buscó afirmar su presencia en los organismos multilaterales y en la internacional conservadora que lidera en la Región. El cambio de táctica consiste crear un frente, que incluye a ADN, pero que no se reduce a ella, para lo cual dejó la dirección del partido. Evidencia, de este modo, que apuesta a una mayor personalización de la política, siendo que el partido de origen no es un buen compañero de ruta. La táctica consiste en apadrinar líderes locales exitosos, que acepten la alianza en un "*joint venture*", cuya evaluación de costos y beneficios será posterior a la elección.

El diputado Evo Morales, líder del MAS, diputado uninominal, proporcionalmente el más votado del país, con tan altos niveles de aceptación como de resistencia, dirigente "cocalero", es el líder que más necesita que se cumpla el cronograma gubernamental para consolidar a su partido y es la clave del sostén gubernamental. El MAS tiene la llave para abrir o contener a importantes segmentos subalternos, que podrían movilizarse. Este partido ha optado por una "ruta" de consolidación, que debe pasar por el Referéndum, las elecciones municipales, la Constituyente y las elecciones

---

62 La legislación de hidrocarburos ha sido la ocasión para que este partido adopte una posición de nacionalismo radical.

nacionales. La participación del MAS en el Referéndum fue exitosa, pues fue la fuerza política que habiendo esbozado una consigna diferente al gobierno para dos preguntas, corriendo el riesgo de ser identificado en su capacidad de convocatoria, logró dirigir a segmentos importantes del electorado, en especial, el rural. Se ha reconocido como el fiel de la estabilidad gubernamental y ejerce ese papel.<sup>63</sup> Fundamentalmente, desempeña un rol protagónico en la aprobación de la Ley de Hidrocarburos.

El ex-ministro mirista de planificación, Samuel Doria, UN, afirma sus niveles actuales de presencia pública en la crítica a la “vieja” política y en su afirmación de empresario exitoso y redistributivo. Es quien más abiertamente ha asumido el cuestionamiento a los otros liderazgos y pretende afirmar el suyo en modalidades no convencionales.<sup>64</sup> Requiere de tiempo para su estrategia, por lo que entrega un apoyo al régimen con pocas condiciones.

De este modo se ha configurado un escenario muy particular de la sociedad política. En la coyuntura, la voluntad de los partidos está más sujeta al tiempo con que se ordene el escenario luego de la conmoción, antes que a sus propuestas para afrontar la agenda que dejó octubre. A su vez, la voluntad del régimen está sujeta a la manipulación de sus debilidades antes que a la articulación de sus propias fortalezas.

Otra característica actual de los liderazgos, como consecuencia de la crisis estatal y la virtual desaparición de las políticas del gobierno central, es que los alcaldes de las principales ciudades del

---

63 Con alguna ingenuidad se ha intentado crear un bloque legislativo favorable al gobierno que estaría compuesto por el MAS y por el denominado “bloque transversal” (legisladores de todos los partidos, algunos de nuevas generaciones, que cuestionan tímidamente la conducción de sus partidos). El MAS ha impedido la formación del bloque gobiernista a través de esta alianza pues perdería la exclusividad del soporte gubernamental, especialmente, de la capacidad de condicionar su apoyo. Adicionalmente, en función de presencia pública, los niveles de popularidad presidenciales son intransferibles.

64 La innovación mayor que ha introducido a la escena partidaria es la celebración de “elecciones primarias” para la determinación de candidatos municipales cuyos electores pueden ser militantes y no-militantes. En algunos casos el resultado ha sido diferente a las preferencias del líder.

país han cobrado relevancia y popularidad. Ciertamente son los únicos líderes con popularidad, cada uno en sus circunscripciones urbanas. Esto induce a pensar que la conformación de los apoyos se está re-procesando. El asentimiento público está más ligado a los escenarios domésticos, como consecuencia de la crisis de la política nacional. El espacio local puede convertirse en una instancia de refugio de los liderazgos o en una ruta todavía incierta de conformación de liderazgos nacionales.

Luego de octubre, la movilización social se encuentra aun en una fase depresiva.<sup>65</sup> Como es conocido, ningún segmento social de ningún país puede pretenderse permanentemente movilizado. Asimismo, Bolivia es un país caracterizado por las explosiones sociales antes que por fases claras de ascenso o descenso de la movilización. Ciertamente, lo más visible es la minuciosa fragmentación del campo popular, que se ha refugiado en sus identidades gremiales más elementales y, desde ellas, presenta pliegos reivindicativos extremadamente particulares.

La fragmentación es extrema en las tierras altas en sectores tales como los mineros y obreros urbano-industriales en la Central Obrera Boliviana, COB, campesinos parcelarios/indígenas, CSUTCB, “gremialistas” (informales); mientras que en las tierras bajas, los movilizados son sectores ligados al agro tales como colonos, “sin tierra”, indígenas.

También los sectores medios han entrado al conflicto que, cabe insistir, tiene baja intensidad. Los estudiantes, choferes, maestros y empleados públicos también persiguen “escudos” salariales –directos o indirectos– frente a la crisis, siendo el gobierno –en su percepción– la fuente de respuesta.

Los sectores empresariales se dividen entre aquellos asentados en las tierras altas, que prestan su apoyo al gobierno; mientras que los empresarios de tierras bajas –en general agrarios– han preferido profundizar la crisis, como una vía para lograr la redistribución territorial de la representación, que la sienten deficitaria en su con-

---

65 Ocasionalmente la escena pública se llena de movilizaciones sectoriales, pero en ningún caso comparables con los niveles de la explosión.

tra, y para forzar a un definitivo achicamiento estatal. Han sido los más beneficiados por la “flexibilidad” gubernamental, triunfo reivindicativo que desató la ola subalterna descrita.

Otra fuente de conflicto son los “comités cívicos”, formas corporativas regionales, que demandan una nueva forma de régimen administrativo territorial, sin que hayan llegado a un acuerdo acerca del grado de autonomía demandado. En ellos también se parapetan las élites regionales, en especial aquellas que se presumen como principales beneficiarias de las regalías que la nación entrega a la región como “compensación” por la explotación de recursos naturales.

Las urgencias de la agenda económica de Bolivia se han descomprimido. Por un lado, la actitud de la banca multilateral ha sido flexible, con especial énfasis en el Fondo Monetario Internacional, FMI, que ha procurado una relación con Bolivia muy por debajo de las exigencias con sus pares latinoamericanos. A su vez, en una acción de apoyo multilateral conjunto han conseguido crédito internacional para solventar una parte del déficit fiscal. Además, los precios internacionales de las principales exportaciones bolivianas están en crecimiento. El principal síntoma en contrario son las expresiones puntuales de inversiones externas que se han retraído. Por su parte, el gobierno hace esfuerzos extremos por reducir el gasto fiscal, lo que ha llevado a una virtual paralización del aparato público.

## El año después<sup>66</sup>

La coyuntura encontró cauces tras la renuncia del presidente Sánchez de Lozada. El presidente defenestrado aglomeraba todas las desconfianzas de la ciudadanía y obstruía todas las salidas. El gobierno de transición se definió fuera del espectro partidario y ha invocado a los partidos a aprovechar la oportunidad para redefinirse.

---

66 En esta parte del análisis omitiremos una referencia extensa al tema del Referéndum, que reasumiremos en el capítulo correspondiente a democracia directa.

Asumió el compromiso de adoptar la iniciativa de hacer un referéndum “vinculante” acerca del gas y coadyuvar para la instalación de Asamblea Constituyente en 2005.

Las situaciones “límite” llevan a las sociedades a adoptar decisiones constructivas, que las alejan del “suicidio social”. Bolivia puede ser el caso en que la espontaneidad arrinconó a la elite política. Sin embargo, encontró en una serie de símbolos, una inédita capacidad de autorregulación, sin la mediación de los actores tradicionales.

El primer síntoma auspicioso fue la sucesión constitucional. Bolivia no tuvo que apelar a la tradicional salida andina, esto es “guardar” a la Constitución en un cajón por un tiempo y “revivirla” al cabo. En otros países este “*shock*” permitió conservar la “estética” de la política y a la comunidad internacional la “dignidad” de sus instrumentos.

El segundo fue la adopción de una agenda gubernamental mínima. La definición como gobierno transicional permite a los actores políticos y sociales manejar cautelosamente sus temores. Los gobiernos de transición suelen entender que su limitación temporal garantiza posibilidades políticas a las fuerzas en ascenso, posibilita a los actores económicos una programación de actividades y emite señales a los movilizados de instalar los procesos de corrección que demandan.

La agenda de la transición tiene demasiadas tareas y complejidad para ser afrontada por un sistema político –y no sólo por el gobierno– asentado en su debilidad, obligado por la sensación del vacío –abismo político a una cierta racionalidad–.

El problema fundamental de Bolivia es la desconexión entre una sociedad civil que ha conformado poder en las calles desautorizando al sistema político y una sociedad política cuyos partidos no encuentran la agenda para vincularse con la sociedad que dicen representar.

El problema urgente es asentar, en una plataforma común, a las bases de poder real subsistente y emergente. El tema no es otro que la nación, esto es, los atributos que permiten a los bolivianos converger en un proyecto para “vivir juntos” teniendo formas públicas comunes. Para ello, no solo debe conocer ¿quién gobier-

na a Bolivia? sino ¿qué une a los bolivianos y qué forma pública debe tener esa unidad?

La “Agenda de octubre” sigue gobernando a la escena. Desde todos los ámbitos, las iniciativas y reacciones de los actores, las agendas explícitas y ocultas, tratan de adoptarla, evadirla o superarla. La más clara expresión es el escenario gubernamental gelatinoso, débil y maleable. La más evidente consecuencia es la generalizada fragilidad institucional.

La agenda planteada por la calle fue decodificada por el gobierno naciente a través de varias vías, muchas de ellas, contradictorias. Inicialmente, adoptó la definición de “régimen de transición”, homologando las imágenes de sus vecinos Perú (Paniagua) y Argentina (Duhalde), previsto para una corta duración y la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Posteriormente, por la presión internacional multilateral y bilateral, y el respaldo que habían otorgado los manifestantes desde la calle a la opinión pública como base del nuevo régimen, éste se definió como un gobierno de sucesión legítima, con duración hasta agosto 2007, según la Constitución. La justificación central que se esgrimió fue la agudeza del déficit fiscal y la necesidad de la cooperación internacional de contar con interlocutores estables.

El cambio desde un régimen de transición a un gobierno de sucesión legítima implicó, adicionalmente, que se debía asumir una “agenda de desarrollo” sobre los problemas estructurales. Esta agenda se sumó a la agenda de octubre. Para abordarlas, se gestó un orden político y administrativo de poca complejidad, que se ha tornado ineficiente. Mientras el discurso oficial afirmaba un gobierno de separación de los partidos políticos y la conformación de un gabinete independiente, en la práctica se mantuvo a todo el aparato partidario en toda la administración pública en las jerarquías medio-alta, media y baja.

Uno de los problemas de diseño institucional de más difícil resolución en Bolivia es la conformación y competencias de las funciones Ejecutiva y Legislativa. Además de otras connotaciones, el régimen semi-parlamentario / semi-presidencial es una forma de mutuo bloqueo de las capacidades de gestión y representa-

ción. El Ejecutivo no tiene representación parlamentaria y precisa del Congreso en la gestión cotidiana, y más aun en la emergencia económica que vive el país. Los partidos que conforman el Parlamento, que nominalmente no participan del primer nivel de la gestión del Ejecutivo, la condicionan pese a su real y objetiva colaboración en los restantes niveles.

El Ejecutivo se ha refugiado en un esquema político sustentado, por un lado, en la fortaleza “mediática” del Presidente de la República, que utiliza su capacidad de comunicación para establecer interlocución –sin intermediarios– con la población; y, por otro lado, trata de convertir a su respaldo popular –que es de opinión pública y no de organización social– en la mayor presión para sostener a las demandas sociales y a las actitudes partidarias.

La consecuencia de ese esquema es, por un lado, el debilitamiento progresivo –sin que haya alcanzado ningún nivel crítico hasta el momento– del Presidente. Su flaqueza a mediano plazo justamente es su actual sustento. Esto es, el manejo mediático y concebir a la política como una pérdida progresiva / aritmética y una recuperación manipulable / lineal de la popularidad a través de la comunicación. Por otro lado, los partidos –“cuestionados por la sociedad”<sup>67</sup>– han fabricado escenarios de recuperación “de bajo costo”. Así, pese a su colaboración subterránea, “sostienen al régimen” a cambio de beneficios puntuales.

## Una referencia internacional

Los temas centrales en la agenda internacional de Bolivia son, primero, las relaciones con Chile y su demanda de salida soberana al mar; segundo, la venta del gas; y, tercero, la hoja de coca y su relación con Estados Unidos.<sup>68</sup> Todos están estrechamente vinculados y ubican a Bolivia dentro de diversos esquemas de seguridad para la Región.

---

67 La expresión es de Fernando Calderón, título del art. publicado en “Los sistemas políticos en América Latina, CLACSO-UNU, México, 1989.



La búsqueda de una propuesta de salida viable al mar para Bolivia, aceptable para las partes, ha ocupado a los mayores esfuerzos exteriores del país. La dinámica que se observa es la de un “yo-yo”, en que a grandes avances corresponden grandes retrocesos. En este momento se encuentra en una de esas fases, con el endurecimiento relativo inicialmente de la posición boliviana y posteriormente de la posición chilena. En los dos casos hay corresponsalías con su coyuntura interna.

En Bolivia la exacerbación de la cuestión nacional no tardó en incorporar a la reivindicación marítima y en haber sido utilizada por el Ejecutivo. Los más altos niveles de popularidad presidencial estuvieron acompañados del endurecimiento desde el lado boliviano.<sup>69</sup> En Chile, la reacción frente a la interrupción brusca y adecuada a la coyuntura interna del acercamiento, también ha llevado a un endurecimiento de la política con Bolivia y a una flexibilización con sus restantes vecinos y otros países.<sup>70</sup> El campo de maniobra internacional chileno es más amplio que el boliviano, lo que le permitió provocar retrocesos multilaterales significativos en los ámbitos de presión que intentó manipular Bolivia.<sup>71</sup>

---

68 Un cuarto tema emergente cuya estrategia de tratamiento es aun incierta es las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en que se cruzan inapropiadamente para el país, los ritmos que le quiere imponer Estados Unidos a la negociación con los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y los tiempos de aprobación de la Ley de Hidrocarburos, que generará controversia (aunque la mayor parte de la inversión no es norteamericana) especialmente en los temas de condiciones, seguridad y tratamiento de diferencias.

69 Existen muchos indicios públicos de que hasta ese momento se habían llevado negociaciones secretas respecto de la concesión de Chile para Bolivia de una cabeza de playa y un corredor, así como de normas especiales para su administración. Esta concesión se otorgaría a cambio de la exportación de gas a través de Chile, que implica también la provisión a ese país, material en el que presenta un agudo déficit.

70 La crisis energética chilena, sin embargo, parece que nunca generó una disyuntiva entre bajar su ritmo de crecimiento por el encarecimiento de los combustibles o contar con un gas barato de origen boliviano aceptando sus términos de negociación. Esta fue la premisa “endebles” de las actitudes bolivianas. Lo fundamental es que esta presión, que involucra a Argentina, Perú, Brasil y Ecuador desequilibró geopolíticamente a la región, siendo que la situación general ha actuado contra la estrategia boliviana.

La venta del gas boliviano está llena de vericuetos técnicos y económicos. Enanclado en el endurecimiento de las relaciones con Chile, Bolivia apenas cuenta con una salida para su gas a través de territorio y puerto peruanos. En este momento en que Bolivia ya no cuenta con alternativas, los márgenes de negociación con Perú se reducen. Y estos se acortan aun más por las expresiones de la clase política peruana que prioriza a sus inversiones en Camisea.

Los Estados Unidos han bajado la presión sobre el tema de la coca permitiendo al gobierno un margen de negociación con los cocaleros y sus formas políticas. Esto en el plano interno. Pero en el plano internacional, las susceptibilidades norteamericanas con su esquema regional de seguridad se han visto alteradas desde dos ángulos. De un lado, la crisis energética del cono sur agita tensiones, que les son inconvenientes en su actual período electoral y en el contexto internacional general. Por otro lado, en la región andina, los Estados Unidos miran con extrema susceptibilidad los contagios de problemáticas entre los indígenas altiplánicos vinculados por la cuenca lacustre del Titicaca y las movilizaciones de los productores de coca en el Perú, que puede significar un empoderamiento simultáneo del sector en los dos países.

---

71 El retroceso más importante ha sido que la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Quito, no reiteró su declaración del carácter multilateral de la cuestión marítima boliviana.

## Capítulo 3

# El proceso constituyente boliviano

---

### Aspectos prácticos de las experiencias regionales

Las experiencias de las Asambleas Constituyentes en América Latina y, en particular en los países andinos, permiten obtener algunas conclusiones. Miradas desde sus resultados, las Asambleas no han ejercido ni traducido la totalidad o la potencialidad del concepto de “poder constituyente” que las anima. Esto es, no han producido una re-fundación de todos los ámbitos del poder público. Mas bien se han aproximado a una re-estructuración jurídica, a escala constitucional, más o menos general, de las instituciones estatales y sociales. En corto, las Asambleas se han circunscrito al ámbito de la reforma “total” de la Constitución, cuya profundidad y alcance se define en la coyuntura de cada país.<sup>72</sup>

Las Constituyentes pretenden resolver cuestiones estructurales y coyunturales mediante una agenda, la misma que puede ser más o menos debatida públicamente.<sup>73</sup> La experiencia regional,

---

72 En el caso de Bolivia, la función prevista para la Asamblea Constituyente es la revisión total de la Constitución mientras el Congreso tiene la función de hacer revisiones parciales. Estos son los dos únicos mecanismos de reforma constitucional.

73 Más aun, es posible afirmar que los actores e instancias estatales concurren de distinto modo a la Asamblea Constituyente con una agenda oculta y con una agenda pública. En todos los casos, en el proceso constituyente fluyen muchos temores y “ansiedades” políticas.

asimismo nos muestra que ante los intentos de los poderes constituidos, especialmente las funciones Ejecutivas o Legislativa de imponer o condicionar una agenda con inducciones o limitaciones a la Constituyente, las instancias encargadas de la justicia constitucional<sup>74</sup> o, en su defecto, la misma Asamblea una vez reunida, anulan estos intentos.<sup>75</sup>

El razonamiento jurídico-político que se esgrime es irrefutable. El mandante primario, que da origen a la Asamblea, no puede tener limitaciones surgidas de delegados.<sup>76</sup> De este modo, se ratifica el carácter de poder primario de la Constituyente y se zanjan las disputas acerca de sus limitaciones atribuibles a su supuesto origen atribuible en un poder derivado.

Las Asambleas pueden asumir atribuciones surgidas de su carácter de representación soberana y directa del pueblo. Por ejemplo, la formulación de su propio Estatuto, la duración de sus funciones –que en casos de necesidad se ha prolongado por períodos cortos– o la cesación de las actividades del Congreso. Esta última atribución ha sido ejercida en caso de conflicto, bajo el argumento de obstrucción a las tareas constituyentes y la necesidad de dar cur-

---

74 El caso más significativo ocurrió en Colombia ante la convocatoria a la Asamblea Constituyente con base en una agenda de cuestiones que el Ejecutivo consideraba prioritarias de reforma constitucional.

75 Muchos actores e instancias estatales pueden considerar que la Asamblea Constituyente debe restringirse a las reformas constitucionales que no fueron tratadas mediante procedimientos normales. Sin embargo, esta pretensión debe someterse a la soberanía de la que estarán investidos los constituyentes. Consiguientemente, la pretensión no deja de ser sino una presión informal.

76 Una fórmula es que el mismo mandante emita un criterio aprobado mediante consulta popular previa al proceso, por ejemplo sobre la conformación de la Asamblea o temas a debatir. En el caso boliviano no es posible. Si se hubiese podido, lo que se hubiese hecho es fijar un rango de debate, que es la esencia misma de la convocatoria a la Constituyente. El carácter deliberativo de la Asamblea no puede ser restringido. De ninguna forma se puede crear una obligación a la Asamblea de incorporar una norma constitucional. En ese caso se diluiría la misma noción de poder originario y se atentaría, técnicamente, con la posibilidad de un diseño institucional coherente. Bajo ninguna circunstancia en Bolivia es posible utilizar el mecanismo del referéndum para condicionar a la Asamblea. El Referéndum tiene ámbitos y la reforma constitucional no está entre ellos. La legislación boliviana sobre referéndum no incluye a la reforma constitucional.

so al nuevo diseño. La mera disolución del Congreso, que fue la excepción en los países del área, dio lugar a una experiencia de dictadura camuflada en una situación de “seguritización” de la agenda pública y con una activa complicidad internacional.

Durante el período en que está reunida una Constituyente, una parte del público suele tener como imagen la posibilidad de interrupción de la democracia;<sup>77</sup> mientras que la otra parte asume a la Constituyente como verificación plena de la democracia.<sup>78</sup> Sin embargo, en ninguna experiencia de la Región ha ocurrido que la Constituyente asuma o provoque la renovación del Presidente de la República y, más bien, se han producido transiciones poco traumáticas hacia el nuevo sistema institucional, sin mayores interferencias a la gestión cotidiana.

También se suele argumentar por parte de algunas instancias multilaterales que la Asamblea Constituyente es innecesaria. Por un lado, se plantea que la Constitución es una cobertura legal suficiente para las operaciones de modernización estatal. Por otro lado, se argumenta que el país que entra en un proceso constituyente provoca inestabilidad e inseguridad.<sup>79</sup> El razonamiento puede resumirse del siguiente modo: si existe crisis económica en un país, el cambio constitucional no es una prioridad. Si se ha superado la crisis económica, el cambio constitucional sería innecesario.

Está por demás ratificar que la especificidad del cambio institucional (especialmente de la función regulatoria) también fue una prioridad de instancias multilaterales de financiamiento. Por ello no se puede hacer un uso oportunista de su demanda y orientación. Asimismo, como se ha tratado de demostrar, la reforma institucional no afecta a las causas de la crisis económica, aunque una buena reforma institucional permite que la política económica sea más eficaz.

---

77 La interrupción consistiría en disolver el Congreso o destituir al Ejecutivo.

78 En Bolivia se ha presentado la falsa disyuntiva de si la Asamblea Constituyente es un ejercicio de gobierno o deliberativo del pueblo, surgida de una equívoca redacción del artículo de la Constitución que la crea.

79 Incluso se ha llegado a establecer condicionalidades a la cooperación en función de los cambios constitucionales que se introduzcan.

En el mismo orden de razonamiento, se argumenta que durante el período en que está reunida la Asamblea Constituyente se detiene la inversión extranjera. La reforma total de la Constitución sería un camino que genera inseguridad jurídica. Obviamente, la reforma constitucional total es un ejercicio de soberanía nacional que no atenta contra la seguridad jurídica sino que la debe perfeccionar. Además, la inversión externa tiene otros elementos en consideración para sus ciclos, que no pasan por la reforma constitucional.

Por sus prácticas, la Asamblea Constituyente tiende a parecerse a un Parlamento pero también a diferenciarse, pues está sujeta a una mayor censura social por su eficiencia. La Asamblea no tiene un “poder concreto” ya que no hace gestión pública, pero se encuentra acechada por muchas presiones y posibilidades de asumir facultades extras.

El origen de los líderes que hacen de constituyentes pesa en la calidad de las deliberaciones, por lo que es importante ponderar su origen. En este sentido es muy importante la “calidad” de los constituyentes, quienes deben asumir— sin extralimitarse— sus roles y funciones de reforma constitucional, y conducir las presiones políticas y sociales y conducir las “tentaciones” a las que están sujetos. Por definición, un constituyente es un “hombre/mujer de Estado”. En algunos casos se ha considerado la posibilidad de poner como requisito para la elección de constituyente al título académico y la experiencia pública.

Una consideración especial merece la dirección de la Asamblea Constituyente. La selección del Presidente y Vice-presidentes de la Asamblea<sup>80</sup> deberá observar, por un lado, la estabilidad del proceso;<sup>81</sup> y, por otro lado, la correlación de grupos constituyentes, siempre en la observación de que se trata de gestar mayorías de determinado volumen.<sup>82</sup> No se puede perder de vista que se

---

80 Deberá ser prevista por el Estatuto Constituyente del que se dotará la misma Asamblea Constituyente.

81 Esto supone que la rotación que pueda darse no afecte al cumplimiento de objetivos del proceso.

82 Este es un tema muy importante del “Estatuto Constituyente” (norma interna de la Asamblea). El tamaño de las mayorías que se precisan para asegurar la

trata de la Ley de Leyes. Asimismo, el Presidente de la Constituyente debe ser una personalidad nacional, capaz de relacionarse con todos los sectores presentes en la Asamblea, con práctica parlamentaria y una alta capacidad para pensar en los problemas nacionales al margen de sus apetencias personales.

Los conflictos entre los “poderes” estatales constituidos y las Constituyentes se reiteran en su forma y en su contenido. Sin embargo, en ningún caso las actitudes no colaborativas entre las tres funciones del Estado contribuyen al éxito del proceso constituyente, tema central de la agenda del país, especialmente, para la transición.

La experiencia muestra que las relaciones entre la Asamblea Constituyente y el Congreso se mueven en un rango que va desde la colaboración a la ausencia de relación y llegan hasta el conflicto.

La colaboración es la situación óptima. Consiste en formular los mejores instrumentos jurídicos con criterio nacional y en allanar los obstáculos políticos. El Congreso Nacional debe aclarar los conceptos del proceso constituyente y someter a la opinión pública sus principales compromisos. Debe llegar a acuerdos con la Función Ejecutiva acerca de la mejor forma de colaboración con las labores constituyentes. Al igual que el Ejecutivo, el Congreso deberá preparar instrumentos técnicos que permitan apoyar a los Constituyentes en los principales temas de la agenda con que estos se doten.<sup>83</sup> Estos instrumentos deben establecer rangos de sugerencias y, en ningún caso, condicionamientos. Obviamente, también deben apoyar a la concertación social y política.

La ausencia de relación entre el Congreso y la Constituyente anuncia un conflicto potencial. Como se ha señalado antes, la colaboración puede tener un amplio rango. Evitar la colaboración o negarla, además de incumplir un espíritu de la misma legislación, implica generar tensiones institucionales dentro del Estado y, especialmente, de los partidos. Dos ejemplos ayudan a visualizar las situaciones vi-

---

sostenibilidad de la reforma constitucional y, a su vez, la dimensión de las mayorías posibles a conseguir, en especial, en situaciones de alta fragmentación en la representación en la Asamblea Constituyente.”

83 La reforma constitucional total abre un abanico temático amplio, de interés de la multiplicidad de actores e instancias.”

vidas en otras experiencias. De un lado, la más elemental colaboración de parte del Congreso hacia la Constituyente es la infraestructura, provisional o mientras dure la Asamblea. El egoísmo institucional de negarla o no ofrecerla condiciona a la opinión pública. Por otro lado, para las agrupaciones políticas, la Constituyente representa – desde el punto de vista de su organización interna– la virtual duplicación del acceso a cargos electivos de nivel parlamentario. Congresistas y Constituyentes de un mismo partido, en la dinámica de grupos internos de poder, representan también un potencial conflicto que debe ser resuelto en el seno de la agrupación política. La ausencia de relación entre el Congreso y la Constituyente es el mejor incentivo al conflicto dentro de las organizaciones políticas.

Los conflictos surgen cuando el Congreso “compite” desde el ámbito legislativo (producción de leyes o anticipa reformas constitucionales) con la Asamblea; cuando los partidos o agrupaciones con representación parlamentaria y constituyente no tienen posiciones coherentes; y, no existen claras “mayorías” legislativa y constituyente. El rol del Congreso debería limitarse a la expedición, bajo su responsabilidad, de la Ley de Convocatoria de la Asamblea. Las Asambleas celebradas en la Región muestran que los conflictos se “resuelven” mediante la autoregulación de los Congresos.<sup>84</sup>

Los conflictos de la Asamblea Constituyente con el Ejecutivo se presentan cuando éste trata de condicionar a la Asamblea con información, una agenda de temas o mediante el presupuesto. La experiencia muestra que la Asamblea puede prescindir o no pretender ningún rol del Ejecutivo en el proceso.<sup>85</sup> El Ejecutivo se debe limitar a “facilitador” de la información necesaria para las decisiones de la Constituyente. Conceptual y jurídicamente, el Ejecutivo

---

84 Por ejemplo, los Congresos pueden asumir que mientras la Constituyente está reunida pueden dedicarse a tareas de fiscalización, fundamentalmente. Y, obviamente, no intentan producir reformas constitucionales.

85 Esta prescindencia del Ejecutivo o reducción a roles menores en la Asamblea implica, fundamentalmente, a la información necesaria para las decisiones (bloqueo por parte del Ejecutivo) y a la conducción de la cooperación técnica a la Asamblea (demanda de la Asamblea para conducir la cooperación que recibe).



no tiene ninguna función en la Asamblea Constituyente. Pero, como es obvio, políticamente y siguiendo orientaciones generales de Derecho Público se debe buscar una relación de respeto y colaboración entre funciones estatales, bajo la comprensión de que la Asamblea Constituyente, en el período en que está reunida, asume un rol principal como función “extraordinaria” del Estado.

Las experiencias muestran que la inteligencia política del Ejecutivo está en prueba durante la Asamblea. Las agrupaciones que respalden al Ejecutivo pueden estar en mayoría dentro de la Asamblea, ser una minoría o simplemente no tener representación en la Asamblea. En ninguno de estos casos, se pone en peligro la estabilidad del Presidente de la República, ni su estabilidad debe estar condicionada a acuerdos en torno a las aprobaciones de reforma en la Constituyente. Si se conceptúa de otro modo a la Asamblea, se desvirtúa radicalmente su principal función y se termina con la eficacia de sus resultados.

El Ejecutivo puede tener un rol formal en la convocatoria a la Asamblea o simplemente no tenerlo. Pero en ningún caso, el Ejecutivo tiene un rol en la aprobación, expedición o sanción de la nueva Constitución. Pretenderlo es reiterar la polémica sobre el carácter Constituyente de la Asamblea. Más aun, la misma Asamblea es soberana para decidir ese procedimiento. Esta, que puede ser una causal de enfrentamiento, debe culminar en los alcances precisos de la convocatoria y, en todo caso, en el Estatuto Constituyente.

En suma, las experiencias muestran que desde el Ejecutivo o los Parlamentos se ha tratado de limitar a las Asambleas Constituyentes a través de agendas, las que han sido descartadas por anti-constitucionales y contrarias a los principios democráticos. Se ha tratado de establecer limitaciones en la legislación de convocatoria, como menciones a lo que no puede hacer. También se ha intentado cambiar su denominación llamándolas Asamblea Nacional o Asamblea Constitucional. Como hemos sostenido, el argumento general en contrario es que no se puede poner limitaciones a la expresión de soberanía del “mandante primario”, el mismo que ha servido para declarar inconstitucionales a esas pretensiones. Los conflictos se acentúan cuando, durante el funcionamiento de la

Asamblea, el Ejecutivo o el Legislativo se arrogan funciones tales como supervisión, control o ratificación de las funciones y productos de la Asamblea.

## Apreciaciones generales sobre Bolivia

A partir de lo anterior, es posible sostener en relación con el proceso boliviano lo siguiente. La Asamblea Constituyente se impone progresivamente en la agenda pública. En los años pasados, estuvo muy alejada de las primeras prioridades del público boliviano<sup>86</sup>. Hoy, la realidad de las estructuras institucionales resquebrajadas o definitivamente quebradas obliga a nuevos diseños. Los cimientos de la “casa política” se han movido y es preciso establecer hasta donde reemplazarlos.

En la actualidad, la población acepta masivamente la realización de la Asamblea Constituyente. Las cifras de una encuesta realizada por la Universidad Privada Boliviana en Octubre de 2004 son las siguientes.

### Pregunta: ¿Está de acuerdo con la realización de una Asamblea Constituyente en el país?

Respuestas	Cochabamba	Tarija	Oruro	La Paz	El Alto	Santa Cruz
SI	81.0	81.0	84.2	82.8	81.0	61.2
NO	14.3	12.2	9.3	11.5	17.4	31.8
NR	4.7	6.8	6.5	5.7	1.6	7.0
TOTALES	100	100	100	100	100	100

Fuente: Universidad Privada Boliviana.

Como se puede observar en la misma encuesta, con la salvedad relativa de la ciudad de Santa Cruz por su expresión más tenue, el

<sup>86</sup> Las encuestas localizaban a la Asamblea Constituyente como una demanda secundaria detrás de otras de naturaleza socio-económica como empleo e ingresos. Fuente: Universidad Privada Boliviana.

conjunto del país urbano con una sorprendente uniformidad, acepta la realización de la Asamblea Constituyente, siendo particularmente baja la indiferencia.

Como complemento cabe señalar que, sin embargo de lo anterior, sobre la mitad de la población desconoce que está previsto para el año 2005 la realización de la Asamblea.<sup>87</sup>

Estas cifras muestran, además, que la población –y especialmente luego del Referéndum– está dispuesta a asumir y utilizar los instrumentos de participación democrática a su disposición.<sup>88</sup>

El “proceso constituyente” es un momento para establecer los términos y la aptitud para un nuevo acuerdo político entre los bolivianos acerca de su Estado en el sentido lato, esto es, la institucionalidad social y política. Los lenguajes políticos se han encargado de dar a la Constituyente algunas significaciones. Una, es la idea de refundación del país. Por un período, la frase fue adoptada por los grupos de izquierda; ahora, es cada vez más, una bandera de grupos regionales. En estos grupos se remite al logro de un nuevo acuerdo territorial, que de inicio a una nueva forma de gestión y representación.

La Constitución que deberá ser producto de la Constituyente no es una respuesta de desarrollo, sino el diseño institucional de un nuevo equilibrio entre funciones estatales y sociales que estimule a la corresponsabilidad. La Constituyente procesa expectativas y expresa el grado de acuerdo político del país. El resultado debe ser un modelo institucional coherente para sustentar las modernizaciones

---

87 Pregunta: ¿Sabe que para el año 2005 está prevista la realización de una Asamblea Constituyente?

Respuestas	Cochabamba	Tarija	Oruro	La Paz	El Alto	Santa Cruz
SI	44.3	41.6	53.3	43.6	43.7	47.8
NO	52.1	54.0	42.0	51.7	56.0	47.3
NR	3.6	4.4	4.7	4.7	0.3	4.9
TOTALES	100	100	100	100	100	100

88 Incluso, solamente entre una cuarta parte y dos quintas partes de los ciudadanos urbanos de Bolivia creen que la Asamblea solucionará los problemas económicos y socio-político, en ese orden, del país. Estas cifras pueden evidenciar incredulidad y/o ser un síntoma de ubicación de los alcances de la Asamblea. En todo caso, quienes no alientan esperanzas en la eficacia en el desarrollo de la Asamblea, en su mayoría también quieren su realización.

de largo plazo, un “compromiso nacional contra la pobreza”, y acumular hacia el largo plazo los efectos positivos de la estabilización económica y los logros sociales.

La Constituyente no será la solución a los problemas de desarrollo. Con “malas” instituciones se aleja la solución a la pobreza, mientras que con “buenas” instituciones hay alguna probabilidad de más rápida solución a los problemas de la pobreza, pues permiten procesar a las decisiones y los compromisos. Los problemas de la pobreza tienen otro rango de solución. Las instituciones lo único que hacen es poner normas para que la energía individual y la de la sociedad interactúen en función de probables soluciones, para que permitan resolver los problemas de la pobreza, pero no garantizan el contenido de las decisiones sobre el desarrollo.

Debido a que la Constituyente es una institución extraordinaria del sistema político, es muy probable que ocurran cambios en su programación (duración, tareas, solicitudes, conflictos), los que no deben alterar la tranquilidad pública. Como señalamos antes, las experiencias latinoamericanas muestran que los países salieron de las dictaduras sin Asambleas Constituyentes, sino mediante una recuperación acelerada de instituciones, reasumidas sin “beneficios de inventario”. Fue literalmente un “retorno a la democracia”, esto es a la institucionalidad que pudo sobrevivir al autoritarismo. Las Constituyentes, en su exacta concepción, no entraron en la oleada democratizadora de hace un par de décadas.

En la acepción no técnica generalmente aceptada, una Constituyente es una Asamblea “especial” que evalúa el desempeño de las instituciones y tiene atribuciones de reforma de toda la Constitución. Puede funcionar en medio de regímenes constitucionales sin afectarlos y, más aún, paralelamente a los Congresos, con los que hasta puede llegar a “dividir” competencias.

Como hemos mencionado, la agenda de la Constituyente ha sido materia de controversias. ¿Es posible una Constituyente con acuerdos previos de los actores sociales y políticos pero que no se exprese formalmente en una agenda previa a su instalación? ¿Los acuerdos políticos previos a la instalación afectan a la soberanía popular? No. Más aun es preciso avanzar en ellos con la mayor

celeridad. La Asamblea es poner en acto (elaborar una Constitución) los resultados de un proceso, especialmente registrar los grados de acuerdo del país acerca de los temas fundamentales. Una agenda informal luego modificada y adoptada por los constituyentes, orientada a ordenar la gestión Constituyente, es sana en toda dimensión. Los acuerdos que limiten la gestión constituyente al margen de los mandatos ilegitiman a la Asamblea. La soberanía popular expresada en sus constituyentes es incuestionable.

## **Las lecciones de octubre y el proceso Constituyente**

Habíamos mencionado que una tendencia de la modernización boliviana consistía en superar el enfrentamiento entre el sindicalismo y las fuerzas armadas. Los hechos de octubre pudieron ubicarse en esta polaridad, pero prevaleció un orden político que aunque frágil induce a mantener un sistema de procesamiento político-electoral de la legitimidad. La sociedad civil respalda firmemente, no obstante, la consecuencia en la observación del mandato electoral y la eficacia en la solución de los problemas del desarrollo. En la percepción del público, mientras la democracia no mejore su desempeño, habrá una tensión entre el desborde de la sociedad civil sobre el Estado o la vigencia de los canales institucionales para procesar las diferencias.

Desde la perspectiva de los problemas frente a los cuales se realizará la Constituyente, el conflicto de octubre fundamentalmente mostró la escasa interacción entre agrupamientos sociales y bajo nivel de compromiso entre ellos; la alta desconfianza mutua entre las élites; la fractura del pacto territorial; y, déficit de representación de las regiones.

En octubre, la “calle” se erigió en la respuesta frente a los débiles canales para procesar la reivindicación popular. Se pasó de la anomia “enfrentamiento de todos contra todos”, que pudo generalizarse en su inicio, hacia la autoregulación y la “sucesión constitucional”, forma con la que culminó. La movilización social sepultó a los acuerdos interpartidarios (ineficaces sustentos sociales a la ges-

ción pública) y a la forma del régimen (semi-parlamentarismo). También desestructuró a las débiles bases del capital social.

¿Qué consecuencias se derivan del conflicto? Por un lado, la urgencia de lograr la modernización del sistema político entendido especial pero no únicamente como renovación del sistema de partidos con base en la democracia deliberativa y la tolerancia política. Por otro lado, la necesidad de emprender con la re-estructuración del Estado en su ámbito funcional (“poderes” y representación) y en su ámbito “relacional” (Estado/sociedad; Estado/economía; Estado/territorio).<sup>89</sup>

La política organizada es imprescindible para la democracia. El problema a resolver es entre una sociedad civil con poder en las calles versus una sociedad política sin agenda para la sociedad. La estrategia tendrá que fijarse en que los partidos siempre han demostrado escasa capacidad para autocriticarse, reformarse y relegitimarse. Por ello, de cara a la opinión pública es difícil que los partidos sean aceptados como una parte legítima de la Asamblea constituyente.

¿Qué sentido tiene convocar a una Asamblea Constituyente? Responder a las expectativas de la “gente”, las que no corresponden con las tareas generales de una Asamblea Constituyente. Estas tareas son el registro de los acuerdos existentes y posibles en el país acerca del Estado y su expresión como un diseño institucional. Es decir, la Asamblea Constituyente debe “medir” hasta donde el país y los actores han avanzado y pueden avanzar en la formulación de un pacto político.

Una metáfora utilizada en la literatura mundial especializada es la “casa política”. En Bolivia, octubre movió los supuestos institucionales (el piso) del país. Ahora es preciso reconstruir los mínimos de la casa en la que habitan los bolivianos. La Asamblea Constituyente debe mínimamente dejar parados a los cimientos, las columnas y el techo. Si el país ha acordado hacer una Asamblea Constituyente, ésta, la Asamblea debe terminar formulando una nueva Constitución. El país no puede vivir en una casa a medio construir.

---

89 Este esquema tendrá un mayor desarrollo en el capítulo correspondiente a la agenda.

Una casa precisa de una adecuada distribución de espacios (donde habita cada una de las identidades económicas, sociales y políticas bolivianas), formas de producción (como tener abastecida a la cocina) y redistribución (con que reglas se accede al comedor). Debe establecerse, el margen de los derechos (qué queda fuera y qué queda dentro de la casa) y bajo que normas/instituciones/autoridades (reglas de circulación) se garantiza el cumplimiento de las actividades autorizadas en la casa (jerarquías y autoridades). Finalmente, se deben establecer los lugares de concurrencia de todos los actores para la socialización y el logro de acuerdos (sala) y los mecanismos de establecimiento de justicia.

Si se logra un diseño adecuado, los resultados de mediano plazo deben ser rediseños institucionales, que soporten decisiones legítimas de los actores (no se puede esperar resultados de corto plazo de las instituciones). En el largo plazo, se debe esperar el mejoramiento de la eficiencia del sistema político y de la calidad de la democracia. La Asamblea puede tener resultados políticos de corto plazo en la estabilización del país.

¿Cuál es la relación entre instituciones y desarrollo socio-económico? Impedir que la crisis institucional debilite el proceso económico; evitar los desajustes entre modernización económica y modernización política, los que permiten una acumulación de demandas; y, producir un modelo normativo y de rutinas para los comportamientos de los actores, que acompañe y facilite la transición de modelo de desarrollo.

Una metáfora ayuda a comprender la relación entre instituciones y desarrollo. El efecto “saco roto” v.g. la personalidad no formada en adolescentes no permite que los derechos que se les puedan otorgar, se sostenga en un esquema adecuado y maduro de responsabilidades. Asimismo, la ausencia de una estructura institucional impide que se acumulen los efectos positivos de la estabilización económica y de los logros sociales de largo plazo.

Ciertamente existen significaciones encontradas entre la Asamblea Constituyente como un acto de “refundación” estatal o como un proceso de “reformas” acotadas. El ciclo democrático de América Latina ha reubicado a las falsas disyuntivas. Se trata de producir una

nueva Constitución. Para reformarla –en todo o en parte– las Constituciones suelen tener a disposición los mecanismos necesarios. La producción de una nueva Constitución –tarea única de la Asamblea Constituyente– puede hacerse sin necesidad de “reconstituir” a todos los poderes, por lo cual pueden convivir (si no entran en competencia) el Congreso Nacional (dedicado más bien a tareas de fiscalización) y la Asamblea Constituyente (dedicada a pensar y rediseñar el Estado).

La Asamblea Constituyente es como el matrimonio. Cuando los novios entran a la Iglesia tienen la expectativa de que al salir de la “capilla”, el cielo haya cambiado y todos los problemas hayan terminado. Sin embargo, en la realidad no es así. Lo que cambia no son los problemas sino la actitud con que los nuevos “esposos” afrontan a los problemas, luego de haber adoptado un compromiso acerca de las reglas de convivencia.

¿Qué peligros existen de fracasar una Asamblea Constituyente? Debilitar aun más a la conformación de la autoridad (alejarse a la estabilidad económica y política); incrementar la conflictividad sin implantar un modelo institucional coherente; y, dejar inconclusa la transición institucional lo que significa desacreditar aun más a la política.

Lo más importante en la Asamblea Constituyente es lograr coherencia institucional; evitar la reproducción del Parlamento; producir una “carta política” en su estricto sentido; invitar por la vía electoral a Constituyentes con criterio de nación y Estado; y, concluir el proceso, una vez abierto.

## **Objetivos políticos programables para la constituyente boliviana**

La Asamblea Constituyente sigue asediada por la falta de diseño para su implantación y por la agenda oculta de la mayor parte de los actores, que formalmente la respaldan y realmente mantienen posiciones inconsecuentes. En la división del trabajo para el cumplimiento de la Agenda de octubre, es responsabilidad del Congreso emitir la Ley de Convocatoria. En este proceso se ha antepuesto a los objeti-



vos nacionales que se persiguen con la Asamblea Constituyente, el debate de los mecanismos de convocatoria y los intereses sectoriales correspondientes. Sin embargo, tiene ya una fecha de instalación, agosto de 2005, la misma que marca a sus actividades previas y pone en juego disyuntivas políticas de difícil resolución.

El proceso constituyente boliviano no da muestras de una adecuada planificación política para cumplir la Agenda de octubre. Pareciera que existen agendas de los actores de las decisiones relacionadas a la Constituyente que se sobreponen. También atribuciones que se disputan tanto como correlaciones electorales en ciernes. Las consecuencias de las agendas ocultas son que el país se vea forzado –por la movilización popular u otras vías– a la realización de la Asamblea; o, que luego del fracaso de la convocatoria a la Asamblea, el país deba mantener una Constitución que es insuficiente para la reforma institucional.

De lo anterior se deriva la necesidad de que los actores antepongan los objetivos políticos que debe programar a las –“maniobras” e intereses de corto plazo.

Los déficit característicos de América Latina –Estado, democracia e inclusión– acosan especialmente al Estado de Derecho, la estabilidad política y el crecimiento de Bolivia. Desde la redemocratización, Bolivia ha intentado un conjunto de modernizaciones económicas e institucionales, que se han demostrado insostenibles. Sin embargo, existen logros que precisan de una forma constitucional. También es preciso un nuevo intercambio ya referido entre derechos sociales y condiciones institucionales para un desarrollo inclusivo (“constitucionalismo social”) con formas de gobernabilidad (rediseño del régimen político).

Bolivia está ante el desafío de lograr que la Constituyente consiga, al menos, un rediseño global del régimen político –presumiblemente un sistema presidencial acompañado de un Parlamento moderno–, un sistema administrativo territorial– con claras competencias y representación por cada nivel subnacional –y un régimen de derechos de última generación– en especial colectivos para los pueblos indígenas – que proporcione rutinas a las prácticas interculturales.

La coyuntura política y la falta de planificación pueden conducir a Bolivia a un manejo inconsciente, casuístico y desordenado del proceso constituyente. Sin embargo, la Constituyente puede (y debe) responder a objetivos políticos programados y debe arribar a mínimos logros (resultados).

En el largo plazo, se trataría de vincular a las instituciones sociales y políticas con las vías de desarrollo económico adoptadas por Bolivia. Especial énfasis debe ponerse en la calidad de las instituciones que redundan en la calidad de la democracia.

En el mediano plazo, se trataría de rehacer acuerdos nacionales fracturados (acuerdo social, acuerdo político y acuerdo territorial), lograr que las instituciones colaboren, desde su especificidad, con la solución a la crisis y elevar sustantivamente la eficiencia de la gestión pública.

En el corto plazo, el proceso constituyente debe arrojar como resultados la restitución de la confianza (capital social) y de la capacidad de interacción social, redefinir el régimen político resolviendo la transición “permanente” entre el semi-presidencialismo y el semi-parlamentarismo, y poner en funcionamiento al sistema político que permita decisiones legítimas.

Las condiciones favorables que presta Bolivia para su reforma institucional son las siguientes. El proceso de reforma del Estado boliviano ha quedado claramente enmarcado en una aceleración del proceso de reforma política. Ciertamente el entorno político crea condiciones variables. Existen condiciones para que se asuma a la Asamblea como una ventana de oportunidad para el logro de mecanismos de gobernabilidad democrática coherentes, que consoliden al Estado de Derecho. La crisis es una oportunidad cuyo aprovechamiento implica una aproximación dotada de flexibilidad, especialmente por las diversas alteraciones que se producirán en los distintos escenarios.

El principal avance es que se dispone de una razonable existencia de estudios de diagnóstico institucional.<sup>90</sup> La principal ca-

---

90 Ver, Prats, Joan op.cit, 2004 y Prats, Joan, Perfiles nacionales de gobernabilidad. República de Bolivia, Red eurolatinoamericana de gobernabilidad para el desarrollo, 2004.

rencia es el diagnóstico temático de modernización del Estado en Bolivia desde una perspectiva intercultural. Una de las metas debe consistir en diseños institucionales entendidos como puentes interculturales. Existe “energía social” para lograrlo, pero le faltan sistemas de concertación social, que permitan enrumbar sus resultados hacia el crecimiento económico.

Bolivia, al igual que todos los países de la Región, presenta un conjunto de condiciones negativas para el proceso de Asamblea Constituyente, que afectan a sus productos. Entre ellos, cabe mencionar, una actitud de excesivo conservadurismo jurídico e institucional en las élites, que no reconocen –en este nivel– los alcances de la coyuntura de cambio y su rol. En tanto, en la población existe una percepción equivocada de los alcances de la Asamblea, que lleva a una acumulación de expectativas de resultado en el campo equivocado, esto es, en el desarrollo.

La fragmentación social y política del país afectará a la Asamblea, pues no se presentarán claras mayorías ideológicas y políticas. La intolerancia social es una característica central de la cultura política de los bolivianos, que puede cristalizarse en la falta de consensos para normas y rutinas comunes. A esto puede sumarse la eventual “baja” calidad y conocimiento público de algunos cuadros constituyentes que puedan conformar a la Asamblea.

Resumidamente, en el largo plazo, en materia de reforma institucional debe tenderse hacia la instalación de un Estado democrático, moderno y eficiente tanto como de una sociedad civil fortalecida. En el mediano plazo trata de lograr una gobernabilidad democrática a partir de mecanismos legítimos de constitución de la autoridad y de instituciones de calidad. En el corto plazo, busca una relación orgánica de la reforma institucional con el desarrollo social, el desarrollo económico y la articulación internacional.<sup>91</sup>

---

91 A lo largo de varios capítulos reiteraremos este planteamiento de objetivos, que consideramos una argumentación central.

# Capítulo 4

## La agenda

---

### La reforma política en los Andes

#### Antecedentes

En la Región Andina se ha constatado el agotamiento de diseños institucionales y son evidentes las deficiencias del sistema político para producir cambios en la cultura y comportamientos políticos de varios actores. Las decisiones políticas se procesan con tensiones y constantes amenazas de fracturas de la institucionalidad.

El producto más inmediato de las experiencias gubernamentales populistas ha sido el agrietamiento de las instituciones, enmarcadas por una crisis del estilo de modernización política, vinculado a instituciones convencionales y la fuerte desinstitucionalización que provoca la “informalidad política”.

La vigencia de la “antipolítica” se produce a través de circuitos locales y a-institucionales de formación de la legitimidad. La informalización de la política desubica a los actores sociales y políticos fuera de sus roles estratégicos y de sus “especialidades” en el sistema político.

Los “neopopulismos” se presentan como discursos simbólicos que “asaltan” al Estado en nombre de “lo popular”. Pero en la práctica y en sus resultados producen una reconcentración del poder. El debilitamiento de la imagen externa de los países es pa-

ralelo a la pérdida de la capacidad estatal de crear, al menos, imágenes de orden.

Todos los países del América Andina, salvo Bolivia, y una buena parte de los países de América Latina han atravesado por procesos de reforma política a través de Asambleas Constituyentes. Estos procesos son comparables pues expresan condiciones uniformes que generan las crisis y su resolución como reformas orientadas hacia la estabilidad. Existen diagnósticos institucionales globales y una comparabilidad internacional mínima de demandas similares. También existe comparabilidad de objetivos tales como la conquista de “premisas sociales y políticas” adecuadas a la sostenibilidad de los efectos positivos de las reformas económicas y la búsqueda de previsibilidad política (percepciones y practicas) y la libre circulación de los factores de decisión (informativos, electorales, judiciales, parlamentarios).

Los resultados de la liberalización económica de Bolivia están muy lejos de la eficacia para lograr una inserción internacional con perspectivas redistributivas de las oportunidades. La cooperación internacional, que utilizó al modelo como una posibilidad de réplica en la Región, ahora se ha convertido en una dependencia para el desarrollo del país.

Muchos géneros de crisis tienen curso actual en ese país, en cuya respuesta deben acudir nuevas legitimidades surgidas desde la sociedad, facilitadas por la reforma política, y nuevas instituciones, estimuladas por la reforma estatal.

## **Algunos temas de diagnóstico institucional**

La transición de modelo de desarrollo en los países de la Región generó un conjunto de certezas e incertidumbres, que profundizó la brecha entre la formalidad y la informalidad económica y política. Se hicieron fuertemente visibles las insuficiencias de los liderazgos sociales y políticos frente a la transición, los que no han podido acompañar a la reconfiguración de las bases económicas y sociales de la democracia.

Los actores económicos del nuevo modelo de desarrollo no han logrado configurar sus objetivos políticos y demandas, justamente por la evidente insostenibilidad del modelo. En el plano político esto se expresa en la “deformación” del mercado político, siendo inconsistente la relación entre la voluntad expresada a través del mandato popular y la interpretación y gestión pública operada por la clase política. La sociedad civil actúa en este lindero y experimenta su disponibilidad para formar opinión, intervenir en los procesos productivos y generar formas de estabilidad social y política.

El Estado transformado, producto de procesos inacabados y reconformación o refuncionalización, oscila entre varios parámetros:

- El Estado tiene referencia necesaria en la nación. La nación no desaparece con la globalización.
- El “Estado socialmente necesario” es buscado por los actores, especialmente los subalternos, dentro de los nuevos términos de la soberanía en la globalización.
- El Estado es visto como un articulador de las voluntades para fijar el modelo de apertura; modelo de desarrollo para superar la pobreza; pluralidad y transparencia; y, política económica de estabilidad y crecimiento.
- El Estado debe ser una estructura moderna dotada de capacidad de regulación para el desarrollo, con vínculos fluidos con la sociedad y una descentralización de las decisiones y los recursos.
- El Estado es responsable de plantear nuevos paradigmas de desarrollo social.
- El Estado transformado tiene a la política social como legitimadora de la gestión pública y de la corresponsabilidad social.

Las posibilidades integradoras de la democracia no son autónomas de la dinámica económica, ni de la transformación del Estado. Las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente. La ciudadanía debe percibir esta nueva actitud institucional.

Los temas emergentes son, por un lado, el proyecto económico de apertura, el nuevo diseño del Estado y la reforma institucional; y, por otro, la asunción de responsabilidades por el mercado.

Los “nuevos” sentidos de lo público están vinculados a la participación, en general, y al control social de la gestión, en particular. El nuevo acuerdo social que se persigue busca nuevas responsabilidades del Estado y del mercado en relación con los principales factores de la integración social

En suma, se busca un Estado moderno, eficiente en la provisión de servicios, representativo de la demanda ciudadana, capacitado para corregir las inequidades del mercado, transparente en todos los ámbitos de su gestión, de alta eficacia administrativa, claro en los objetivos y estrategias de planificación, vinculado a las diferentes organizaciones sociales y respetuoso de los derechos.

## **Eficacia de las reformas institucionales**

Los objetivos que se persiguen con las reformas institucionales deben ser meticulosamente programados. Las respuestas que se buscan a las crisis en el plano institucional, deben referir a aquellos sectores que las provocaron, por ejemplo, a los actores implicados en los desajustes entre modernización económica y modernización política o entre reconocimientos de derechos emergentes y los grandes temas de la gobernabilidad.

Pero, debe reconocerse, que serán siempre respuestas insuficientes porque están reducidas al ámbito institucional, generan más expectativas que soluciones y se les plantean tareas que no les corresponden.

La reforma política debe producir un modelo institucional que acompañe y facilite la transición de modelo de desarrollo, permitir al sector externo logre un “enganche estable” con el mercado mundial y que genere un efecto de arrastre –con igualdad de oportunidades– hacia el resto de la economía y la sociedad. En sentido inverso, evitar que la crisis institucional debilite el proceso económico.

También debe refuncionalizar al Estado para estimular a la sociedad civil. Adicionalmente, esto contempla un aceptable y concertado nivel de apertura interna (conformación de gobiernos locales y redistribución territorial de las decisiones) y de transparencia en la gestión pública y privada (lucha contra la corrupción).

La contraparte social de los procesos de reforma del Estado es el impulso a los procesos de ciudadanía, que conformen interlocutores democráticos capaces de aprovechar las oportunidades de la acelerada globalización y, a su vez, desde el ámbito de la representación y la gestión, dotar de sostenibilidad al proceso como de capacidad redistributiva de beneficios.

La re-ingeniería institucional debe:

- Buscar la calidad de la representación y eficiencia de la democracia en un marco de coherencia del sistema político.
- Diseñar un esquema de gobernabilidad con referencia a la estabilidad institucional y a la competitividad externa.
- Relegitimar a la política y al servicio público con base en la transparencia y destinada hacia la estabilización.
- Respetar escrupulosamente a la diversidad social y a la eficacia económica.

La deficiente conducción del proceso de reforma política puede provocar resultados en los siguientes sentidos:

- Debilitar a la autoridad lo que significa alejar al país de la gradual estabilización económica y política.
- Permitir el incremento de la conflictividad lo que es correlativamente inverso a la implantación progresiva de un modelo institucional coherente.
- Facilitar la consolidación del populismo y la “informalidad política” lo que significaría otorgarles el rol de mediadores necesarios del sistema político.
- Dejar inconclusa la transición institucional implicaría sostener el descrédito de la política.



Es preciso que todos los actores entiendan a la Reforma Institucional como un proceso abierto. Para lograr una integración sostenible de los actores en la reforma institucional es necesario estimular a la conformación de proyectos políticos de los actores sociales y su eficiente representación de los diversos escenarios e impulsar a una opinión pública capaz de administrar la realización de expectativas de reforma institucional. El eslabón débil de los procesos de reforma institucional suele localizarse en las fracciones conservadoras de los partidos políticos. Por ello, es preciso focalizar significativos esfuerzos en la “reforma de los reformadores” para evitar que el proceso se desvirtúe.

### **¿Qué es una constitución?**

A lo largo de este texto reiteramos la cuestión, para intentar respuestas desde varias dimensiones.

Una Constitución es un diseño institucional que contiene un (nuevo) equilibrio entre funciones estatales y sociales, las que deben estimular a la corresponsabilidad como expresión del grado de acuerdo político de una sociedad. La Constitución es un compromiso de respetar un (nuevo) intercambio entre el reconocimiento de derechos y la aceptación de mecanismos de gobernabilidad.

La Constitución no debe ser espacio para la expresión del “subjektivismo jurídico” (v.g. prohibir a los bolivianos ser pobres) ya que, en ningún caso, una Constitución es una respuesta de desarrollo. Los contenidos mínimos en Bolivia hoy son la definición de los derechos colectivos, el diseño del régimen una vez que la realidad ha pulverizado al llamado “régimen semi-parlamentario” y el diseño de las atribuciones y representación de los gobiernos subnacionales.

Los efectos esperados de la nueva ingeniería institucional son institucionalización de la diversidad social; relegitimación de la política y del servicio público sobre la base de la transparencia; y, gobernabilidad entendida como estabilidad institucional que permite la distribución adecuada de recursos. .

Las tareas propiamente políticas de la Asamblea Constituyente son reformar al sistema de partidos de modo armónico con las instituciones que se diseñen para todo el sistema. En especial, tratar el tema de las “autonomías departamentales” como alcance de los gobiernos subnacionales, que incluyen a la representación política nacional y local.

La característica principal que debe reunir la nueva Constitución es la coherencia. La coherencia no se consigue exclusivamente en el ámbito ideológico sino fundamentalmente en el adecuado diseño institucional y en la relación entre las instituciones. Por ello, es central la definición global y en el diseño de las principales instituciones.

En el caso boliviano, los temas centrales son la articulación entre la nueva forma del régimen político, el diseño territorial, el sistema regulatorio, la representación y la interculturalidad. En estos campos problemáticos se encarnan actores que deben aceptar un “sistema de intercambio de beneficios y responsabilidades coherente” dentro del sistema institucional.

La incoherencia conduce necesariamente a la ingobernabilidad y la prolongación de la crisis. En especial, las consecuencias de un producto excesivamente defectuoso son debilitar aun más a la autoridad, incrementar la conflictividad y dejar inconclusa la transición que vive el país. La coherencia permitirá el paso de una forma de fragmentación social a un sistema de coherencia ciudadana.

La modernización de las instituciones políticas bolivianas supone una re-estructuración del Estado en su ámbito funcional, “poderes” y representación, y en su ámbito “relacional”, Estado/sociedad; Estado/economía; Estado/territorio.

Desde una perspectiva política, cabe mencionar que la modernización institucional debe tratar, entre otros a modo de ejemplo, los siguientes temas ausentes en la Constitución boliviana. Esta Constitución no prevé un gobierno subnacional de referencia regional sino solamente formas de control territorial de fuerte hedor oligárquico. Las élites tienen desconfianza en el proceso de descentralización. Estos deben establecerse mediante acuerdos políticos. Bolivia está frente a uno de los momentos de definición, mediante acuerdos políticos, de los grados de autonomía de las regiones y territorios.

Las “autonomías” nombre adoptado por los grupos regionales<sup>92</sup> expresan su necesidad de dotarse de un sistema político regional y de un modo particular de participar en el nacional: un gobierno subnacional que exprese la conformación de nuevas legitimidades y permitan superar los déficit de representación regional.

La actual forma de los partidos en Bolivia colapsó. Los partidos no cumplían funciones en la sociedad, salvo vehiculizar apetitos particulares. La coalición que sustentó al gobierno defenestrado no pudo cumplir su función de soporte social de la gestión y de control social de esa gestión política; al contrario, en cuanto pudo, evadió a la sociedad.

El gobierno transitorio se ha propuesto funcionar con los partidos en hibernación. ¿Tendrán los partidos capacidad para reconocer y aprovechar la oportunidad de autocriticarse y reformarse? Los partidos tendrán que tomar rápidas medidas que los relegitimen ante la población, justamente para ser parte legítima del proceso reformador fundamental, la Asamblea Constituyente.

## **Esquema general de reformas constitucionales**

Para introducir los esquemas general y desagregado de reformas constitucionales que se pueden ejecutar en Bolivia, inicialmente presentaremos unos párrafos acerca de la relación entre los objetivos del país, los objetivos políticos programables y los contenidos mínimos que en ese orden deben ser incorporados en la nueva Constitución.

---

92 La descentralización boliviana tiene numerosos actores, siendo los más activos en los departamentos que no participaron de las movilizaciones, los Comités cívicos. Estos Comités son agrupamientos de “fuerzas vivas” que en la actualidad portan demandas regionales de las instituciones locales y los grupos empresariales. Su propuesta central es una indefinida autonomización de los departamentos, que les permita escapar del bloqueo del desarrollo del altiplano, retener internamente una fracción importante de las rentas que producen y lograr que se faculte a las regiones a decidir el destino de los recursos del subsuelo, en especial, del gas, que sienten amenazado por el referéndum negociado luego de la movilización.

Hemos sustentado y conviene reiterarlo que, en el largo plazo, es preciso que Bolivia persiga la creación de un Estado democrático, moderno y eficiente. Asimismo, en este plazo, el país debe programar nuevos vínculos orgánicos entre las instituciones y el desarrollo socio-económico. En esta perspectiva, la Constitución debe recoger una nueva forma de régimen político consistente en un Presidencialismo de responsabilidades precisas junto con un Parlamento moderno.

En el mediano plazo, los esfuerzos nacionales deben enfocarse hacia el logro de una gobernabilidad democrática, con mecanismos legítimos de constitución de la autoridad e instituciones de calidad. Los esfuerzos deben concretarse en una programación para el logro de acuerdos nacionales sostenibles y mejoramiento de la eficiencia en la gestión pública. La Constitución debe reflejar estos contenidos en un sistema administrativo territorial con claras definiciones de los grados de autonomía de los distintos niveles subnacionales.

En el corto plazo, las estrategias de desarrollo económico y social de Bolivia deben también incluir la reforma de las instituciones. Los objetivos políticos programables a conseguir con esas estrategias se ubican en el plano de la restitución de la confianza en el país (capital social) y en el funcionamiento del régimen político. Para ello, en el nivel constitucional, la reforma mínima que debe introducirse consiste en, a partir de la determinación de los derechos colectivos indígenas, crear un sistema institucional intercultural.

De lo anterior se desprende que los puntos básicos y mínimos de la reforma institucional, que implica al conjunto de instituciones del Estado, pueden estar contenida en el siguiente esquema:

–En el ámbito “funcional”:

- A) Definición y relación entre “poderes” del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); y,
- B) Representación social y política (Sistema electoral y Sistema partidario).

–En el ámbito “relacional”:

- A) Definición y Relaciones entre Estado y sociedad (derechos, deberes y garantías);
- B) Definición y relaciones entre Estado y economía (áreas, modalidades e instituciones); y,
- C) Definición y relaciones entre Estado y territorio (grados de autonomía subnacional y competencias de los gobiernos subnacionales).

Una desagregación del anterior esquema puede adquirir la siguiente modalidad. A título meramente indicativo, se sugiere una vía para su tratamiento, el mismo que en su momento deberá reflejarse en capítulos de la Constitución:

–Area: conformación del régimen político.

Problemática: Ingeniería institucional (conformación y atribuciones).

Resultado: Gobernabilidad; estabilidad institucional.

Institución: Funciones Ejecutiva y Legislativa.

–Area: conformación del régimen judicial.

Problemática: Independencia de funciones, acceso a la justicia, seguridad ciudadana, corrupción (convenciones internacionales), medios alternativos de resolución de conflictos, justicia intercultural y justicia indígena.

Resultado: seguridad jurídica.

Institución: Función Judicial.

-Area: conformación del régimen electoral.

Problemática: crisis y déficit de representación, derechos políticos / sistema de partidos políticos, representación por niveles de gobierno.

Resultado: escoger sistema electoral y fortalecer a la autoridad electoral y a los partidos políticos.

Institución: Corte Electoral.

–Area: Estado y sociedad.

Problemática: definición de actores y situaciones sociales, alcance de los derechos (todas las generaciones) /

instituciones de regulación y control social (procesos y garantías).

Resultado: deberes asumibles y garantías estatales viables.

Institución: varias.

–Area: Estado y economía.

Problemática: gestión de las políticas económicas / instituciones de regulación.

Resultados: regulación para la competitividad, el crecimiento sostenible, el equilibrio ecológico (eficiencia y transparencia de la gestión del gasto / presupuesto e impuestos) (profesionalidad e independencia de la gestión económica).

Institución: varias.

–Area: Estado y territorio.

Problemática: descentralización / administración territorial, regímenes ordinarios y especiales, sistemas de participación.

Resultado: competencias de niveles subnacionales, desarrollo institucional, representación social y política por nivel y capacidad fiscal subnacional. Institución: gobierno central, gobierno intermedio y gobierno municipal.

## Capítulo 5

# Los derechos colectivos indígenas interculturalidad e instituciones

---

En este capítulo profundizaremos en conceptos que tienen relación con los derechos colectivos indígenas.<sup>93</sup> Es una muestra de la complejidad de una reforma constitucional, que enlaza actitudes políticas con conceptos. Optamos por el caso de los derechos colectivos indígenas por la especial significación política y las connotaciones inclusivas del tema.

Para la adopción constitucional de un cambio sustantivo en los derechos colectivos para los pueblos indígenas es preciso evaluar sus alcances conceptuales, institucionales, políticos y jurídicos. Nuestro objetivo es realizar una primera aproximación a las consecuencias conceptuales y obligaciones de investigación y reflexión que se abren. Obviamente, el camino de las reformas constitucionales también genera cambios estratégicos en el movimiento indígena, para el que se le abre un nuevo período si las reformas son exitosas.

La importancia de la cuestión étnica en la política en Bolivia y en los países andinos es innegable. La pertinencia para la Asamblea Constituyente es evidente. En los siguientes párrafos abordaremos problemas conceptuales que subyacen al diálogo intercultural y que deberán tener una expresión institucional.<sup>94</sup>

---

93 Este capítulo se fundamenta en el trabajo realizado para el Fondo Indígena, "Módulo de gobernabilidad", Programa de formación de líderes indígenas de la región andina", Banco Mundial-Fondo Indígena, La Paz, 2004. [www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org)

94 Ver CITA 24. Además, Albó, Xavier, "Pueblos indios en la política", CIPCA-PLURAL, La Paz, 2002; Varios, "Democratizaciones plebeyas", Muela del Diablo, La Paz, 2002.

La relación entre categorías liberales del pensamiento institucional y categorías “comunitarias”, que como hemos mencionado no han tenido una sistematización extensa, ha estado recluida al tratamiento de temas clásicos de la antropología académica y ha recibido poca relevancia en los estudios institucionales en los países andinos. La relevancia política se ha multiplicado, pues el tema atraviesa a la agenda de gobernabilidad de esos países; y, en Bolivia, del proceso constituyente. Se ubica en el vértice de la importancia, en los Andes centrales, Ecuador, Perú y Bolivia. En especial, en Bolivia obliga a realizar contribuciones desde el análisis institucional sobre el tema de etnicidad y política, en la perspectiva de la construcción de un sistema político intercultural. Este es uno de los temas centrales a tratar en la Constituyente.

La base étnico-cultural de las sociedades andinas ha cambiado. El mundo indígena antes fue completamente marginalizado, de un lado, por la estructura de la hacienda que ejerció sólidas formas de control territorial; y, de otro lado, por la estructura de la plantación que ejerció un aislamiento territorial. Indígenas de las tierras altas y de las tierras bajas de los países andinos no formaron parte de la sociedad sino como campesinos.

Los campesinos fueron bolsones enormes de población, que fueron asumidos como productores marginales o como destellos de “conciencia culpable” para los sectores medios. Las reformas agrarias y los procesos de urbanización trasladaron población indígena a los pueblos y las ciudades. Ahora, los pueblos se han “indigenizado”, retomando la población indígena el contacto económico y político con la centralidad de las regiones y el Estado. Mientras tanto, existen ciudades o territorios dentro de ellas, de clara definición étnica. En los dos casos, surge una cuestión étnica asociada, por un lado, con la modernidad; y, por otro lado, con la aparición de “sociedades étnicas” que estructuran formas de presencia económica y representación política.

Cuando las sociedades andinas dejaron, en lo sustantivo, el régimen oligárquico, los sujetos sociales campesinos comenzaron a ser reemplazados por los sujetos sociales indígenas. El reconocimiento de lo indígena no es una concesión sino una adecuación forzosa del



modelo de desarrollo, que no puede no reconocer a la composición étnica de la base social, justamente para lograr una transición productiva y para estabilizar a la democracia. La transición productiva tiene que basarse en sujetos económicos que porten confianza en las instituciones, base de las nuevas productividades conseguibles. La democracia podrá estabilizarse y alcanzar mejores estándares de calidad si los sujetos sociales son interpelados desde su realidad.

La línea de demarcación entre lo indígena y lo no-indígena es sumamente frágil.<sup>95</sup> Entre las sociedades andinas existen distintas valoraciones sociales del mestizaje. Estas valoraciones llevan a calificar a los sistemas políticos como más “indios” o más “mestizos”. Sin embargo, la cuestión central es la funcionalidad de “lo indígena” dentro del sistema político. El volumen de población indígena no es una variable significativa sino el grado de reconocimiento de la cuestión étnico-cultural dentro del sistema político. El peso del mestizaje –que en ningún caso es lo mismo que lo intercultural– varía en función de las “ecuaciones sociales” con que se resolvió la construcción del Estado nacional.

Otro cambio significativo de los países andinos ha sido el tránsito de los pobres rurales como interlocutores de las políticas hacia las organizaciones sociales. Antes, la política pública se asentaba en una “masa de pobres” asentados en el campo. Ahora, la política pública crecientemente acepta a las organizaciones indígenas, las que pueden asentarse en la población pobre del campo.

El cambio es sustantivo. En el primer caso, los indígenas no tenían capacidad para representarse por sí mismos. En el segundo caso, los indígenas han logrado ser un movimiento social, con capacidad de “producir sociedad”, que va camino a constituirse en sujeto público. Esto es, con capacidad de representación en la política, con fortaleza social para impregnar a la política pública con sus contenidos y con necesidad de impregnar al diseño de las instituciones públicas con sus propuestas.<sup>96</sup>

---

95 Incluso, la misma idea y la pretensión de demarcación puede ser inútil e incorrecta.

96 García, Fernando, coordinador, 2000, *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*, FLACSO-Ecuador, IBIS, Quito; Guerrero, Andrés, compilador,

En el régimen oligárquico y, en general, en la pre-modernidad, el Estado fue una institución ausente en el campo. Tenía presencia mínima de un funcionariado –generalmente dependiente del terrateniente– o definitivamente “delegaba” el control político a los terratenientes. Las funciones de la Iglesia Católica, asociadas a esta estructura, fueron cambiando en la medida en que diversas fracciones de la modernidad penetraban sus estructuras y aparecían opciones éticas por los pobres.

Estas opciones se asociaron con un reconocimiento de la negación histórica de la conformación étnico-cultural de la sociedad indígena. Desde entonces, la Iglesia Católica vive una situación dual. Por un lado, en unos casos, sigue teniendo una presencia sustituta del Estado en el sentido de ejercicio delegado de control político, mientras que, por otro lado, en otros casos, esa función de presencia sustituta del Estado se verifica como “mínimo” orden institucional local y depositario de confianza de la población.

En la actualidad, el campo en los países andinos es una gama heterogénea de presencias y ausencias estatales. Cualquier generalización es equivocada. Más allá del Municipio, que es la forma es-

---

2000, Etnicidades, FLACSO-Ecuador, Serie Antología, Quito; Guerrero, Fernando y Pablo Ospina, 2004, El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos, CLACSO-ASDI, Buenos Aires; Ibarra, Hernán, 1999, “Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador”, en Ecuador Debate No. 48, CAAP, Quito; Iturralde, Diego, 2000, “Lucha indígena y reforma liberal”, en ICONOS No. 9, FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 22-30; León, Jorge, 2001, “Conflicto étnico, democracia y Estado”, en ICONOS No. 10, FLACSO-Ecuador, Quito; León, Mauricio, 2003, “Etnicidad y exclusión en Ecuador: una mirada a partir del censo de población 2001”, en ICONOS No. 17, FLACSO-Ecuador, Quito; Ponce, Javier, 2000, Y la madrugada los sorprendió en el poder, Editorial Planeta, Quito; Ramírez, Franklin, 2001, “Las paradojas de la cuestión indígena”, en Revista Nueva Sociedad No. 176, Caracas; Saint-Upéry, Marc, 2001, “El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento”, en ICONOS No. 10, FLACSO-Ecuador, Quito; Salto, Napoleón, compilador, 2000, La rebelión del arco iris; testimonios y análisis, Fundación José Peralta, Quito; Selverston-Scher, Melina, 2001, Ethnopolitics in Ecuador: indigenous rights and the strengthening of democracy, North-South Center Press at University of Miami, Florida; Verdesoto Luis y Ardaya Gloria, 2000, Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados, Revista de Estudios Sociales N-6, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, Bogotá y Red Interamericana para la Democracia, Washington.

tatal más presente, en el resto de las modalidades y competencias, el Estado está más ausente que presente. Las ausencias en la creación de orden público son notables, con especial énfasis en la provisión y regulación de servicios sociales y productivos, legalización de actividades y ejercicio de justicia, especialmente, en la creación de “órdenes” destinados al procesamiento de conflictos. Sin embargo, debe destacarse, que la descentralización ha llevado el Estado al campo a través del Municipio, y en no pocos casos con ello recursos económicos y políticos, y la educación bilingüe y multicultural, que empuja a la “ciudadanización” de los indígenas.

### **La “democracia indígena” y la “democracia liberal”, algunas reflexiones sobre América andina**

Una discusión que se reproduce en varios foros es si los países andinos deben incluir como sus modelos de gobierno a las formas comunitarias de gobierno indígena. Al margen del grado de conocimiento acerca de la conformación del sistema político en las sociedades indígenas, el tema recurrente es si las formas indígenas son compatibles con la democracia. En varios casos, en este planteamiento puede existir una pretendida “superioridad científica y valórica” de las categorías del liberalismo; y, en otros casos, también una “aproximación ingenua” a los valores indígenas como expresión pura de la sociedad. Ciertamente, el tema sale de los dos campos citados y debe ubicarse en la construcción intercultural de la esfera pública.

La sociedad indígena está impregnada de un “sentido de comunidad”, que supone un tipo de cohesión –lo común– frente a lo externo y un sentido de conjunto –lo colectivo– frente a la fragmentación de intereses. La forma– “no escrita” de normar este sentido, muestra a una sociedad basada en supuestos, muchos de ellos de la gestualidad comunitaria y social, que son finalmente valores éticos. La racionalidad sustantiva parece articularse de otra forma a la racionalidad instrumental, tal como nos lo presenta la sociedad liberal.

A su vez, el control colectivo –como forma efectiva de cohesión social– se ubica en el límite en que la formación de la autoridad puede afectar a los derechos civiles. La –“democracia étnica” tiende al igualitarismo (“sentido rotativo de cargos, cargas o beneficios”<sup>97</sup>) pero no al principio de un orden basado en la legitimidad y la eficiencia. Hay obligaciones para todos pero no uso, delegación de oportunidades o aptitudes. Las principales autoridades indígenas acceden al “cargo por rotación”.

El ejercicio de la autoridad es un servicio que se compensa con prestigio. El control social fuerza al cumplimiento de las obligaciones, dentro del rango establecido por la forma de designación. El designado sirve a la comunidad por sujeción al control que sobre él se ejerce; mientras tanto el ejercicio público no es fruto de una delegación que administra un mandato basado en el poder conferido por la legitimidad.<sup>98</sup>

Con variaciones, la “asamblea indígena” abarca un amplio campo de competencias: “dominio económico de los recursos, la administración territorial, pasando por las regulaciones sociales y políticas hasta las celebraciones rituales religiosas.”<sup>99</sup> La asamblea no tiene una conformación individual sino por los jefes de familia, cuya capacidad es adquirida por el acceso a casa y tierras.

Es vital tomar conciencia de la más importante diferencia. Mientras que la “democracia liberal” –como forma de organización de la sociedad y del Estado– se basa en la separación del sistema social y el sistema político tanto como de la búsqueda de una relación –la representación–, interconexión en la que finalmente se basa la ciudadanía (“política”); en la “democracia indígena” el sistema social –el acceso a la tierra–, sin que sea una forma “censitaria” sino más bien de sentido de pertenencia a la comunidad como “persona”, es la condición del acceso al sistema decisional y da origen a una forma plena de ciudadanía (“social”).

Existen otras formas imperfectas –“estatus comunal intermedio”– por formas de acceso menor a la tierra, que les dan menos

---

97 Ver Ticona, Esteban, “El Thakhi entre los Aimara y los uechua o la Democracia en los gobiernos comunales, en Ticona, Esteban, OP. Cit, 2003.

98 Ver Albo, Xavier, Op.Cit, 2002.

99 Ver Ticona, Esteban, Op. Cit, 2003.

obligaciones y menos derechos. A su vez, el sistema decisonal, que no se asienta en la delegación, funde sus agendas y no diferencia los temas que contiene.

La primera conclusión, las relaciones sistema social y sistema político no parten de una diferenciación; la segunda, la construcción de la ciudadanía está basada en recursos; y, la tercera, la agenda pública como consecuencia de lo anterior se mezcla con la agenda privada.

En un marco de separación de sistemas social y político, la ciudadanía de las democracias liberales implica obligaciones políticas y otorga derechos también políticos; en tanto, en la ciudadanía indígena la representación es una cuestión diferente. En el exacto sentido, la delegación no existe y la representación es una forma limitada. Las obligaciones son productivas y participativas (trabajos comunales y asistencia) mientras que los derechos son productivos/redistributivos (recursos comunales, fiestas, acceso a las decisiones). Cabe reconocer, sin embargo, que el ejercicio de la autoridad es un servicio, que puede ser revocado.

A su vez, el ejercicio del poder producto de la delegación en la democracia liberal está en la asignación de recursos, pero sostenido en un sistema de rendición de cuentas. El ejercicio de poder en la comunidad indígena está sostenido en el prestigio, tiene menos facultades de asignación y está basado en mecanismos de control social antes que en mecanismos del sistema político. Estas dos formas de "ciudadanía" tienen cabida dentro de una forma pública común que pueda construirse.

Las formas occidentales de democracia directa están relacionadas con la apelación a la soberanía popular en situaciones en que la delegación al sistema político formal se ha vuelto disfuncional o carece de legitimidad. Las formas comunitarias de democracia directa están relacionadas con la trascendencia del "asunto". Mientras la apelación a la soberanía popular entraña la expresión individual de los integrantes de la circunscripción, la asamblea indígena apela a los sujetos familiares, los que pueden tener o no, una consulta interna pero que se expresan como unanimidad de ese núcleo.

Igualmente, la conformación de la mayoría corresponde a la adición matemática de la expresión individual, mientras que la asamblea indígena es una construcción “casi-compulsiva”, por la presión del colectivo, del consenso y, por último, de la mayoría. Con variantes, se puede afirmar que las largas deliberaciones llevan hacia conciliaciones de intereses, las que pueden estar precedidas de consultas familiares. En cada acto de la asamblea indígena tiende a reafirmarse el colectivo por la interacción previa a la decisión; mientras que en la mayoría aritmética producto de la expresión individual, el colectivo existe por la interacción de la mayoría y minoría.

Ninguna de las dos opciones es una forma superior de democracia, sino una ruta de conformación de las decisiones y de la autoridad.

Examinada fuera de sus significaciones económicas y jurídicas, la propiedad colectiva de la tierras y el usufructo familiar implican una diferencia sustantiva respecto del funcionamiento de un mercado de tierras. El sentido político de la institución propiedad colectiva de las tierras establece “bolsones” de normativas y prácticas con una frontera a las prácticas y normativas del Estado nacional. Este lindero que no se resuelve (ni debe hacerse) por la primacía de una forma sobre otra, implica, en primera instancia el reconocimiento de la situación, para convertir a la situación en un derecho colectivo garantizable por los otros actores no-indígenas y las instituciones nacionales. Esta “franja gris” en la construcción de la legitimidad institucional –local y nacional– no representa una solución intercultural, pero puede establecer las bases para hacerlo.

En la lógica comunitaria indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la asignación familiar del usufructo de la tierra o la asignación del recurso para la provisión de servicios. En un sentido, la propiedad colectiva está totalmente opuesta a la lógica mercantil como asignadora de los recursos.

Sin embargo, es preciso bajo la cobertura del sentido de lo común –o de comunidad– encontrar formas de coexistencia, que se resuelvan por el cumplimiento de objetivos de eficiencia productiva como de la lógica comunitaria indígena. Desde el punto de vista institucional, la coexistencia normativa y de prácticas no debe con-

ducir inexorablemente a la primacía de una u otra forma, siendo que la cohabitación de las dos formas, debe cumplir con un objetivo común deliberadamente logrado, objetivo básico de la interculturalidad.

La necesidad de los niveles de gobierno, la especialidad de competencias y las jerarquías entre ellos, son puntos en común entre la democracia indígena y la democracia liberal. La diferencia está en la asignación rígida o flexible de estos roles, en especial en relación con las jerarquías. Está en relación con la complejidad de la organización social, al conocimiento interpersonal, a la naturaleza de las relaciones –conflictivas o cooperativas– y a la dimensión y rol del prestigio. Los criterios de la democracia liberal giran en torno a bajar la discrecionalidad y normalizar a las relaciones entre niveles de gobierno.

## **El movimiento indígena y la incidencia política**

Sin perseguir una generalización abusiva, se puede decir que, por ejemplo en Ecuador, el movimiento indígena y su expresión organizativa, la CONAIE, tienen sus antecedentes más sólidos en los períodos de intervención estatal –ligada al desarrollo rural–, el radical incremento de la alfabetización ocurrida en los últimos 30 años –descenso de 25% a 9% de analfabetismo–, en la conformación de una sociedad étnica –que incluye diferenciación social pero también liderazgos e iniciativas– y la presencia de la Iglesia Católica a través de la denominada “Iglesia popular”.

Lo que se puede denominar como “administración de capital social” (algunas prácticas de la Iglesia Católica) ha jugado un rol muy importante, que ha impulsado una legitimación muy importante del movimiento indígena, por ejemplo, a través de “marchas” por el territorio” o “levantamientos indígenas”. El resultado ha sido la incorporación del movimiento indígena a la democracia, habiendo tenido la capacidad de entender su movilización social desde tácticas de enfrentamiento a tácticas de negociación.

El conflicto es inherente a la democracia y, en este sentido, el bien público se construye en medio del conflicto. Se mueve entre

la instalación estable de la concertación, entendida como el procesamiento consensuado de las posiciones estratégicas de los actores cuyo instrumento central es la negociación; o. en su incapacidad, en el enfrentamiento excluyente, cuyo propósito es la eliminación del adversario dentro de una lógica de guerra, cuyo instrumento es el choque frontal.

La principal lección de los movimientos sociales emergentes en América Andina como son los indígenas es la posibilidad de sostener la orientación estratégica del actor, el que puede pasar (y retornar) de la movilización a la negociación, y puede plantear su agenda social como política pública sin perder su identidad.

Desde la perspectiva de la contribución a la gobernabilidad, el movimiento indígena debe desarrollar –y en la práctica en muchos casos en la actualidad lo consigue– destrezas de incidencia social y política. Mencionamos, sin desarrollo, a los objetivos de la incidencia: políticas de desarrollo y diseño de las instituciones.

La condición de la incidencia es que existan –“puentes de confianza” entre las organizaciones sociales indígenas y la institucionalidad pública. Estos puentes se construyen en las instituciones representativas locales y en las instituciones privadas que permiten un enlace con las instituciones públicas. El elemento común que permite la incidencia es el reconocimiento de los indígenas de la necesidad de las instituciones y el reconocimiento de las instituciones de que los indígenas son agentes confiables para la sociedad. De este modo, el actor no sólo hace incidencia sino que la incidencia es un “puente para la modernización” de los indígenas.

La incidencia pública convierte al actor definido exclusivamente en el plano de sus intereses, en sujeto de las decisiones públicas –de interés general–, en la que se combinan la garantía de sus derechos pero también su responsabilidad general. El ejercicio de la responsabilidad trasciende a la instrumentalidad y deposita al actor en el ámbito ciudadano.

El ámbito ciudadano implica interacciones diferentes al ámbito de los meros intereses y de la presión. Este es el gran cambio que debe experimentar el movimiento indígena. Así como también es su gran contribución. La incidencia también estructura al espacio



público (y al Estado/niveles de gobierno) como espacios que pueden ser transparentes (o forzados a la transparencia), como otra condición de la aproximación de la ciudadanía a las instituciones.

Muchos indígenas asocian al personal público con la corrupción y, de esta forma, separa a las instituciones del personal que la opera. Varias investigaciones muestran que los indígenas se asocian, simultáneamente, como sujetos de participación, como actores ciudadanos y como sujetos pobres, siendo ésta su definición clasista. Finalmente, recuperaciones empíricas muestran acuerdos con la representación de la sociedad civil, cuyo objetivo sería romper a la definición estatal básica –el secreto– o a su rol fundamental en la actualidad –convertirse en “caja negra” de las decisiones públicas–.

Las evidencias empíricas muestran que existe una disposición para la incidencia asociada a la mejor capacidad productiva de los indígenas. Es decir, surge una necesidad de intervención ciudadana una vez que el sujeto social se ha “liberado” de apremiantes necesidades de la pobreza, que le han alejado de las instituciones. Esto se ve en las situaciones de evidente “progreso” económico y “movilidad social ascendente”. A partir de actividades de fomento productivo, se conforma un sujeto “apto para la ciudadanía”, cuya modernización efectivamente se ejecuta en tanto accede al espacio público y “usa o utiliza” a las instituciones.

La incidencia es el paso en la vida pública que sucede al fortalecimiento productivo y social del actor. El mero fortalecimiento de los campesinos/indígenas no construye el ámbito público. La viabilidad de las acciones de incidencia consiste en pasar del fortalecimiento del actor a su empoderamiento, es decir, a la dotación de capacidades e instrumentos de influencia en las decisiones. En esto consiste la gobernabilidad desde la perspectiva de la sociedad. La dotación de poder al actor no consiste solamente en multiplicar su fuerza social sino en que pueda disponer de una estructura, en la que pueda “asir” su influencia en las decisiones y que éstas puedan convertirse en política pública. En esto consiste la gobernabilidad desde la perspectiva de las instituciones.

Son muchos los retos del movimiento indígena en la actualidad. Examinaremos solamente uno relacionado a la incidencia y la

governabilidad. Para mejorar sus destrezas de incidencia, el movimiento indígena debe perfeccionar su aparato conceptual y de reflexión práctica en el tema institucional, desde la perspectiva de que las instituciones son el único “asidero” posible para que el actor encuentre sostén y permanencia para su presencia y pertinencia pública. Insistir en acciones solamente de capacitación o de “mejoramiento” de sus capacidades de movilidad social, permitirá un mayor “engorde” de los productores/campesinos/indígenas, pero en ningún caso los transformarán en ciudadanos (ciudadanos desde su identidad social), esto es, en actores de las decisiones de una sociedad y un Estado que se pretende intercultural.<sup>100</sup>

Una de las acciones de reflexión consiste, justamente, en desarrollar indicadores de calidad de la democracia y de la participación. También instrumentos que incentiven a la reconformación de la “esfera pública local” e instrumentos de observación sistemática de las condiciones del desarrollo local, en especial, de la conformación del liderazgo local en situaciones de activa interculturalidad. Es importante conservar que la política pública, por esencia y por procedimiento, debe ser una composición virtual de muchas influencias pero fundamentalmente se debe a la conformación del interés público. También, que la viabilidad de las acciones de incidencia está relacionada con la naturaleza del sistema de decisiones en el que se incide.

### **La institucionalidad intercultural: el ocaso del municipio<sup>101</sup>**

Las Municipalidades tienden a copar la vida local pues son la instancia en la que han confluído muchos actores de la política pública. Cabe preguntarse, ¿Existe un “modelo” municipal en la Región en relación con la etnicidad? ¿Es conveniente el actual modelo del gobierno municipal desde la perspectiva de la gobernabilidad intercultural? ¿Cómo perciben los indígenas al Municipio?

---

100 Esta sección del capítulo, en particular está referida al Informe de evaluación de la programación de medio término de CIPCA, La Paz, 2004, formulada por el autor.

101 Al respecto ver Varios, “Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural”, Ministerio de Participación

La Municipalidad debe ser una instancia de logro de acuerdos locales, especialmente, en las áreas de planificación –dentro de las funciones que le competen– y de ejecución de obras –originadas en sus competencias o delegadas por otros niveles–. Las dimensiones “pequeñas” del Municipio facilitan la consecución de acuerdos en temas específicos. Las comunidades indígenas tienen un enorme capital social, que se manifiesta en la capacidad de aporte, el que se multiplica con la evaluación que pueden hacer los indígenas acerca de su rendimiento e ingerencia en su asignación.

A su vez, las Municipalidades deben estar dotadas de representatividad y legitimidad para operar en el mundo público local. La comunidad, a través de la Municipalidad puede capacitarse en los temas del desarrollo local: consecuencias de la descentralización y promoción de la participación social, fundamentalmente en la renovación del liderazgo, con énfasis en su origen social, la interculturalidad y el género.

En general, los indígenas no han participado del proceso de descentralización en los países andinos. Muchas veces esta ausencia ha sido por su propia apatía y falta de iniciativa. Sin embargo, ahora los indígenas deben asumir ese diseño. Sus alternativas son tratar de cambiarlo o asumirlo acriticamente.

En muchos casos, el protagonismo de la Municipalidad en la vida pública está asociado a la necesidad de “recortar o reducir” al Estado a nivel del gobierno central. Para ello, se previó a la Municipalidad como el nivel subnacional, que fuese el depositario de cuanta competencia podía trasladar desde los niveles centrales. Asimismo, se traslada a la Municipalidad una gama de competencias que amenazan con “ahogarla” y volverla aun más ineficiente. También, se trasladan “responsabilidades” que no le competen a la Municipalidad en tanto instancia “especializada” correspondiente a un nivel de gobierno. Algunas de ellas son la “reducción de la pobreza”, tema que es de básica responsabilidad del nivel central de gobierno. La Municipalidad puede “canalizar” instrumentos de política econó-

---

Popular-Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-PADEP/GTZ, La Paz, 2003; y, Varios, “La comprensión indígena de la Buena Vida”, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-PADEP/GTZ, La Paz, 2001. ”

mica para la reducción de la pobreza, pero en ningún caso es responsable de su eficacia.

La visión que tienen los habitantes de las comunidades acerca de los Municipios está cambiando. Esta visión puede ser sintomática de cambios en la cultura institucional. ¿Hacia donde pueden ir esos cambios? Examinemos algunas evidencias.

En el caso de Bolivia, con la Ley de Participación Popular, el Estado se asienta en todos los territorios rurales e instrumenta a la coparticipación tributaria, que consiste en que las Municipalidades reciben directamente una parte de los ingresos estatales, en función del número de habitantes, con la obligación de destinarla planificadamente a rubros específicos de desarrollo social y productivo. Para el control social de esta asignación se creó el Comité de Vigilancia, que surge de las organizaciones sociales, con la función de “auditar” las decisiones que toman las autoridades municipales.

Los indígenas bolivianos focalizan los cambios municipales en la dotación de recursos a las instituciones. Una Municipalidad sin recursos carecía de importancia y de funcionalidad para el desarrollo. Una Municipalidad con recursos permite, además de pensar en una función Municipal en el desarrollo, varias consecuencias sociales: se ha multiplicado el número de organizaciones sociales campesinas e indígenas; y, adquiere importancia el mecanismo electoral en la Municipalidad, la que deja de ser un apéndice del “Sindicato agrario”, que antes designaba autoridades municipales.

Como mencionamos, se trata de una “cultura institucional” en transformación. Por un lado, los indígenas ubican a la cuestión de la institucionalidad junto con las decisiones sobre los recursos. La institucionalidad se asienta también en los recursos. Por otro lado, la “participación popular” es un canal para la mayor “densificación” de la sociedad civil.

Sin embargo, también existen visiones recludas en la óptica del sindicalismo tradicional en Bolivia. Así, la Municipalidad es vista como una organización para hacer obra. Esta visión de la Municipalidad solamente como constructor de infraestructura contradice la visión de la Municipalidad como escenario de concertación sobre la

perspectiva estratégica del territorio en que se asientan las principales relaciones sociales que definen a la comunidad. Desde esta “reclusión, la Municipalidad es un escenario de presiones antes que instancia que “verifica” derechos legítimamente procesados en un ámbito de interacciones y construcción deliberada de “sentido de comunidad” (interclasista e intercultural).

Otras observaciones empíricas nos muestran que los ámbitos locales organizados en torno a la Municipalidad admiten formas de incidencia casi “domésticas”, asentadas en las relaciones interpersonales y en las coyunturas de la vida de la sociedad civil local. En este caso, los instrumentos están ligados a la presencia de autoridades, a la capacidad de las organizaciones indígenas para interactuar, a la vigencia de las instituciones “sustitutas” y a los “prestigios” diversos que conforman la vida pueblerina.

La “dimensión” del sistema político local es decisiva para viabilizar formas de incidencia, en las que tiene un efecto decisivo el tipo de desarrollo local. En general, están asociadas a formas más tenues de la segregación territorial entre pueblerinos / mestizos y campesino / indígenas tanto como a aparatos municipales que han logrado “adecuarse / aceptar” la delegación de servicios por parte del gobierno central.

El gobierno central tiene menor presencia que el gobierno municipal y se caracteriza por su bajo nivel de transparencia y por formas de clientelismo y alianzas sociales e intereses que trascienden a la escena local. A su vez, el gobierno municipal se caracteriza por ser depositario “relativo” de confianza de los actores locales, incluyendo a los indígenas, aunque atravesado de una competencia por la asignación de recursos. El movimiento indígena participa de la Municipalidad como una forma de ciudadanía local, mientras que las formas clásicas de ciudadanía política referida al gobierno central podrían ser, en medidas variables, ausentes o extrañas.

Las observaciones empíricas permiten sostener que alrededor de lo “público local” se está produciendo una probable y futura configuración “ciudadana” de los campesinos e indígenas como sujetos provistos de derechos en relación con una instancia que garantiza la posibilidad de procesarlos, la Municipalidad. Sin embar-

go, la misma ambigüedad municipal desfigura su rol institucional” –de normas y rutinas que procesan las demandas de los ciudadanos– por la de instancia de “presión”, en que los actores se “revisiten” de actitudes e identidades corporativas. En el caso boliviano, es, además, visible la revalorización del voto en el ámbito municipal, las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales, el reconocimiento legal de las comunidades y las organizaciones territoriales, y el establecimiento del “Comité de Vigilancia”, antes referido.

La conformación del nivel intermedio de gobierno, con el nivel de autonomía que fuere, es muy importante para el movimiento indígena. De un lado, se trata de sistemas políticos regionales que requieren de legitimidad, por lo cual apelan a los instrumentos democráticos. Por otro lado, en su definición regional precisan de elementos de interculturalidad para dotarse de una forma más moderna de identidad.

En este sentido, precisan “entender” y “resolver” la cuestión indígena de sus territorios. A su vez, este es el contenido que precisan más allá de las identidades administrativas clásicas. El movimiento indígena no debe descuidar la negociación en este nivel. La única forma de romper la dominación y segregación de las élites regionales es persistir en la negociación hasta que se rompa la cultura de asiento de la exclusión, que es la intolerancia social y política.

## **El movimiento indígena y las municipalidades**

El movimiento indígena no es responsable de las deficiencias del diseño de la descentralización de cada país, aunque sí es responsable de generar una aproximación crítica.<sup>102</sup> El esfuerzo del movimiento indígena debe ser concebir una Municipalidad –organización, competencias, representatividad, gobernabilidad– desde (y con) los actores, en la perspectiva de ganar y consolidar hegemonías locales. El Gobierno municipal, en sí mismo, no es garantía de equidad (como tampoco lo es la participación). Pero es muy importante entender los

---

102 Op. Cit, CIPCA, 2004.

procedimientos que le permiten a la Municipalidad ser un vehículo para una redistribución más equitativa de recursos de todo tipo.

Sin embargo, los casos andinos de Municipalidades que caminan firmemente en el camino del diseño intercultural permiten alguna generalización.

De un lado, la consecución de modernidad municipal a través de la interculturalidad está relacionada con la capacidad de la organización(es) indígena(s) para “compartir” beneficios y para bajar la dosis de “adrenalina” social de los otros actores étnicos y clasistas (fundamentalmente terratenientes/empresarios agrícolas y oferentes de servicios agrícolas) a través de mecanismos de procesamiento de conflictos (que pueden incluir la mediación de la Iglesia Católica y los organismos de la sociedad civil).

Por otro lado, la modernidad municipal puede ser conseguida, dentro de situaciones sociales más homogéneas, con determinadas condiciones de desarrollo económico campesino e indígena (que permiten profundizar a la descentralización) e incrementan las actividades de mercado. Con estas condiciones, la comunidad demanda una forma de administración del desarrollo local, cuyas dimensiones requieren de un “Estado chico”. Un grado mayor de disponibilidad de excedentes en los campesinos e indígenas permite una mayor especialización de roles en la comunidad al tiempo que se complejiza la sociedad civil como espacio de circulación de ideologías y como diversificación económica.

El movimiento indígena ha acumulado experiencia de su relación con la Municipalidad. Consiguientemente, debe empezar a responderse las preguntas acerca de ¿Cuales son las competencias que corresponden al Municipio esperado? ¿Cuales son las competencias asumibles por las organizaciones indígenas en el marco de un sistema de participación y que incentiven el tránsito hacia la ciudadanía (corresponsabilidad)? ¿Cómo armonizar la cogestión de las organizaciones y el control social de la Municipalidad? ¿Qué competencias locales han sido inadecuadamente asumidas por las organizaciones indígenas?

En suma, ¿Cómo lograr una metodología eficiente de construcción de la “agenda pública” local que permita al movimiento

indígena interacciones a través de las cuales oriente los comportamientos de aliados y adversarios?

### **La cuestión étnica en la institucionalidad “doméstica”: género y familia**

La asamblea indígena no se conforma individualmente sino por los jefes de familia, capacidad adquirida por el acceso a casa y tierras. La asamblea es una instancia de socialización y de organización productiva, más “próxima” a los roles familiares que las instancias de socialización extra-familiares urbanas convencionales. Trata temas “privados”/familiares en que se diluye la diferencia entre lo privado y lo público, siendo que con más facilidad los temas de familia se convierten en asuntos públicos.

La complejización de las sociedades llevó primero a la separación de la familia del proceso productivo y luego a la separación del proceso productivo del sistema decisional. La complejidad de las sociedades indígenas básicamente radica en sus códigos, lo que permite a la conformación de una “ciudadanía progresiva”. (“...un proceso de cientos responsabilidades comunales en el que se combina el crecimiento y prestigio de cada familia en el ayllu con el ejercicio real del gobierno comunal. Comienza una vez que la pareja ha contraído matrimonio, con la que se vuelve jaqi o runa (persona) y queda habilitado para desempeñar «servicios» al ayllu.”).<sup>103</sup>

A su vez, la ciudadanía convencional de la democracia liberal está relacionada con los derechos civiles, esto es, una “ciudadanía laboral”, “ciudadanía infantil y juvenil”, etc. En la actualidad se busca la conformación más clara de la ciudadanía dentro de la familia (derechos y obligaciones de los miembros más allá de la relación sanguínea). De algún modo, el sistema político ha debido dejar de mirarse solamente a sí mismo y busca las formas en que el poder se cristaliza en la sociedad y da lugar a derechos,

---

103 Op. Cit Ticona, 2003 y Albó, 2002.



obligaciones y garantías. Esta puede ser una vía de encuentro intercultural.

La participación de las mujeres es limitada. En el caso de las democracias liberales, la lucha contra la discriminación de género es un proceso largo, que se ha convertido en la vía para la modernización de muchos sistemas políticos. En el caso de las democracias indígenas, la lucha contra la discriminación de género recién empieza a ser reconocida y es resistida. En la asamblea comunitaria, los puestos a otros niveles recaen sobre la familia representada y con figuración pre-eminentemente del varón jefe de familia. La elección de autoridades en pareja, se re-codifica cuando la mujer tiene una participación solamente formal (véase incluso la ubicación física de las mujeres en “segunda fila” en todos los actos de representación pública).

Sin embargo, desde la misma imbricación entre sistemas social y político, las mujeres indígenas empiezan a convertir el control de ciertos recursos –como el pastoreo o la crianza de animales– en capital político para revertir las discriminaciones.

En las formas comunitarias de democracia directa la apelación a los integrantes de la comunidad está relacionada con la trascendencia del “asunto”. Se apela a los sujetos familiares, los que pueden tener o no, una consulta interna pero que se expresan como unanimidad de ese núcleo. Igualmente, la conformación de la mayoría es una construcción “casi-compulsiva”, por la presión del colectivo, del consenso y, por último, de la mayoría. Con variantes, se puede afirmar que las largas deliberaciones llevan hacia conciliaciones de intereses, las que pueden estar precedidas de consultas familiares. Tiende a reafirmarse el colectivo por la interacción previa a la decisión.<sup>104</sup>

En la lógica comunitaria indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la asignación familiar del usufructo de la tierra o la asignación del recurso para la provisión de servicios. En un sentido, la propiedad colectiva está totalmente opuesta a la lógica mercantil como asignadora de los recursos. Sin embargo, es preciso

---

104 Op. Cit Ticona, 2003 y Albó, 2002.

bajo la cobertura del sentido de lo común –o de comunidad– encontrar formas de coexistencia, que se resuelvan por el cumplimiento de objetivos de eficiencia productiva como de la lógica comunitaria indígena.

### **Una agenda tentativa<sup>105</sup>**

Como es conocido, la Constitución boliviana en su artículo 1, además de libre, independiente y soberana, en igualdad de rango se declara “multiétnica y pluricultural”. Asimismo, en su artículo 171 reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas.

En especial, la Constitución avanza en mencionar la pre-existencia al mismo Estado boliviano de las “tierras comunitarias de origen”, lo que establece un derecho ancestral. También, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales como el derecho a la identidad y a la cultura.

Es importante que la futura Constitución asuma igualmente la personalidad jurídica colectiva de las comunidades como interlocutores de las garantías constitucionales. El paso a la conformación de un sujeto colectivo ha sido dado.

Del mismo modo, en la Constitución boliviana se encuentra suficientemente desarrollado el derecho al ejercicio de costumbres y procedimientos propios de los indígenas para la solución alternativa de conflictos, siempre que no afecten a la Constitución y la Ley.

A partir de este supuesto, es posible revisar los avances contenidos en las Constituciones y Legislaciones latinoamericanas acerca de los derechos colectivos indígenas.

En general, es conveniente revisar la pertinencia de hacer una mención más explícita a la población indígena, su carácter

---

105 Basada en Barié, Cletus Gregor, “Pueblos indígenas y de derechos constitucionales en América Latina: un panorama”, Abya Yala, Quito, 2003. También fue consultado Roldán Ortega, Roque, “Manual para la formación en derechos indígenas. Territorio, recursos naturales y convenios internacionales”, Abya Yala, Quito, 2004.

de colectivo pre-existente a la colonización y al Estado moderno y su “estado” actual. Como se conoce, la enumeración, que adquiere un cariz reglamentario, tiene por sentido registrar al más alto nivel jurídico, una referencia de protección contra las diferentes formas de “etnocidio”. Sin embargo, como toda enumeración—que no tiene forma constitucional— limita el campo con la posibilidad de la omisión. Puede ser más eficaz que se determine que la ley lo haga.

La titularidad de los derechos indígenas son los pueblos y los órganos competentes son, por un lado, los encargados de las garantías, generalmente aparatos que practicarán por vez primera una forma plena de interculturalidad; y, por otro lado, las mismas instancias de ejercicio de autoridad indígena. En todo caso, el principio básico de la interculturalidad es la vigencia de los derechos en el conjunto del territorio nacional y en relación con toda la institucionalidad. La vigencia acotada a circunscripciones determinadas o ligada a regímenes especiales, diluye el principio general de la interculturalidad institucionalizada.

Como principio general, cabe señalar que la Constitución deberá insinuar —para que adquiera forma jurídica— la estrategia de implantación de la interculturalidad en el conjunto de la nueva institucionalidad boliviana. Como es fácil colegir, la interculturalidad es un criterio transversal que atraviesa los capítulos de la Constitución y precisa de una respuesta innovativa que los viabilice como formas sostenibles de adecuación de los comportamientos ciudadanos.

Siguiendo la forma de organización propuesta por Barié, las tres grandes categorías en las que se pueden agrupar los derechos colectivos indígenas son: derechos culturales, derechos territoriales y derechos de autogestión. Bajo esta guía examinemos algunos contenidos.

La mención diagnóstica de la nación multicultural debe alcanzar al Estado, que configura un mandato de aplicación evaluable. Esto es, luego de resolver el tema de interculturalidad dentro de la soberanía estatal única, debe evaluarse y someterse al control social, el alcance de la organización intercultural del

Estado. Las implicaciones son múltiples y de extraordinaria complejidad.

Adicionalmente a la complejidad de la interculturalidad, también ésta se ubica en la garantía de los derechos hacia un colectivo. Como conocemos, las instituciones de garantías de derechos están diseñadas en torno a los derechos individuales y alcanzan, en sus últimas versiones modernas, a temas económicos, sociales y políticos. Ahora es preciso, que dentro de una maduración relativamente rápida, se pueda establecer instituciones de garantía de derechos colectivos. Obviamente, las primeras formas, que deben ser desarrolladas partes de las procuradurías de colectivos indígenas, con procedimientos propios.

Los sistemas de salud y de educación interculturales suelen ser duramente resistidos por las tradiciones burocráticas y estamentales. En el marco técnico-científico adecuado, se deben establecer los alcances del reconocimiento y vigencia. También es el caso de la vigencia oficial de las lenguas indígenas. Lo propio ocurre respecto de los usos y costumbres normativos de las comunidades indígenas más allá de la solución de los “primeros” niveles de conflicto. Se deben utilizar fórmulas más innovativas para establecer el diálogo entre los dos órdenes jurídicos, las jerarquías y especialmente la prevalencia de los derechos civiles y humanos.

En relación con los derechos territoriales, el Estado es el responsable de proveer de tierras a los pueblos indígenas. Es preciso lograr una caracterización de los espacios territoriales, la determinación de una “protección especial” frente a los acosos indebidos del mercado de tierras o territorios en tanto propiedad comunitaria; y, probablemente incluir los alcances de la propiedad “inenajenable” (prohibición de vender) e “imprescriptible” (consolidación de una situación jurídica por el tiempo).

Respecto del usufructo de tierra, esto es los derechos de uso de suelo o subsuelo, estos incluyen la intervención en proyectos de desarrollo (recursos naturales renovables y no renovables) que los afecta y de obtener compensaciones y acceso a la “ganancia” obtenida. La cuestión de la propiedad puede tener dis-

tintas resoluciones, pero fundamentalmente la cuestión central es la propiedad de la nación sobre los recursos naturales.

El territorio es condición de reproducción cultural. Los indígenas deben tener derechos especiales sobre su propio patrimonio. Especial atención debe fijarse en la biodiversidad y los recursos genéticos. También debe atenderse a los derechos especiales de los pueblos indígenas asentados en zonas de fronteras.

Los derechos indígenas a la autogestión, dicen relación con la personería jurídica colectiva, esto es, los pueblos indios como sujetos de derecho, independientemente del territorio que ocupan y como sujetos de representación en determinados ámbitos. La "jurisdicción indígena" como fue mencionada corresponde a una de las formas de ejercer autonomía con base en el derecho consuetudinario. La facultad jurisdiccional por parte de las comunidades no es el ejercicio de una forma soberana dentro del Estado sino de un grado de autonomía "funcional".

La "autonomía" en todos los planos es funcional. Las costumbres, autoridades, representación y normas se ejercen autónomamente en el marco de roles y responsabilidades delegadas, en ámbitos precisos, como parte de la construcción intercultural del Estado.

Para finalizar, cabe señalar que se ha podido constatar que en América Latina no hay correlación entre el grado de "adelanto" en los derechos colectivos indígenas y la "representación" indígena en la Constituyente. Dicho de otro modo, el país con el más importante grado de adelanto, Ecuador, no tuvo ninguna cuota, ni participación corporativa en la Asamblea que estableció los derechos colectivos indígenas. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro, que reúne una valoración a través de indicadores acerca de adelantos jurídicos y constitucionales, realizada por diferentes autores.

América Latina: puntuaciones de adelantos jurídicos y constitucionales en derechos indígenas

Estudio Barié (2003) Puntaje obtenido			Estudio del BID (2003) Porcentaje de indicadores cumplidos		
1.	Ecuador	21	1.	Ecuador	45
2.	Colombia	20	2.	México	33
3.	Venezuela	18	3.	Colombia	32
4.	Paraguay	18	4.	Venezuela	30
5.	Perú	14	5.	Nicaragua	27
6.	México	14	6.	Bolivia	17
7.	Argentina	14	7.	Brasil	17
8.	Brasil	13	8.	Perú	13
9.	Guatemala	11	9.	Paraguay	12
10.	Bolivia	11	10.	Panamá	12
11.	Panamá	10	11.	Guatemala	12
12.	Nicaragua	10	12.	Argentina	7
13.	Honduras	5	13.	Guyana	4
14.	Guyana	5	14.	Honduras	4
15.	El Salvador	4	15.	Costa Rica	3
16.	Costa Rica	3	16.	El Salvador	2
17.	Guayana Francesa	1	17.	Surinam	1
18.	Uruguay	0	18.	Belice	1
19.	Surinam	0	19.	Chile	0
20.	Chile	0	20.	Uruguay	0
21.	Belice	0			

**Fuente:** [www.iadb.org](http://www.iadb.org) Barié, Cletus, "Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama.

Del cuadro anterior también se puede colegir que tampoco existe una correlación entre derechos colectivos indígenas constitucionalmente consagrados y el volumen de la población indígena.

Al constatar que no hay correlación entre la "representación" indígena en la Constituyente y el volumen de la población indígena, queremos resaltar, como conclusión, que el éxito para dotarse de derechos constitucionales indígenas en las Asambleas Constituyentes está asociado con la capacidad intercultural que pueden conseguir los actores.

El centro de la cuestión de la interculturalidad como contexto de los derechos colectivos indígenas está en la nación y la forma institucional y específicamente estatal que pueda derivarse.

A partir del anterior supuesto, en la conformación de la Asamblea Constituyente tiene el mayor valor e importancia la expre-

sión electoral de la nación y sus distintas vertientes. En el caso boliviano es de extraordinaria importancia rectificar a la conformación (territorialmente deformada) de la autoridad, reconformar a la comunidad, descorporativizar a la representación. Esto además de la representatividad, redundará en el fomento de la eficiencia de la constituyente.

## Capítulo 6

# La negociación exitosa de los indígenas ecuatorianos

---

### Notas iniciales sobre concertación en la constituyente<sup>106</sup>

Los actores sociales entran al proceso constituyente de distinta manera y con distintos objetivos. Por su ubicación en los sistemas productivo y político, cada actor despliega de diferente manera sus aptitudes de comprensión de los temas de reforma en el conjunto del Estado y de concertación. En el primer caso, la capacidad de rebasar los ámbitos corporativos o de intereses particulares está relacionada con el carácter ciudadano de sus demandas. Esto es, en la posibilidad de asumir derechos y responsabilidades como parte de su pertenencia al colectivo mayor. En el segundo caso, los antecedentes de consecución de acuerdos pesan decisivamente en la disposición de los actores para llegar a consensos en el proceso constituyente.

Los casos de demostración permiten generar un “efecto de arrastre” de otros actores.<sup>107</sup> Por ello, es de fundamental importancia que el país que ingresa a un proceso constituyente conozca de casos exitosos, que permitan la “sana” emulación de otros ac-

---

106 Este capítulo se basa en una evaluación de la participación de la CONAIE en la Constituyente realizada, en su oportunidad, a pedido de esa organización.

107 En la parte correspondiente señalamos, entre otras actividades, la importancia de realizar “constituyentes previas” de los actores con más capacidad de llegar a acuerdos entre sí y con otros actores. Estas experiencias son ejemplos importantes.



tores. El éxito no consiste en la adaptación del bienestar público al interés particular de un actor. Al contrario, consiste en la capacidad de un actor de trascender a su interés particular y evidenciar una preocupación ciudadana por la organización institucional del Estado y de la sociedad. Algunos actores tienen mayor disposición para vincular sus temáticas de interés inmediato con aquellas que tienen una relación más “lejana e indirecta”, las que se encuentran en la esfera pública.

La ruta de despliegue de las mejores capacidades de concertación comienza con el logro de acuerdos al interior del actor. Para ello, es importante que sus diferencias internas se expliciten para que puedan adquirir el carácter de contribuciones y no meras posiciones. Este primer momento de la concertación está relacionado con la imprecisa ubicación (roles y responsabilidades) que tienen los actores en los sistemas políticos. Agotado este momento, los actores tienen capacidad para emprender relaciones con los otros actores.<sup>108</sup>

Como conocemos, la capacidad de concertación está asociada con la posibilidad de interactuar. Un actor con esta disposición tiene un grado de comprensión más general sobre la significación de la agenda en juego, de sus intereses y de los interlocutores. En el caso, la negociación en torno a la Constituyente, la comprensión básica es la nación. La capacidad está en los actores que entienden que su avance es simultáneo e incluye al conjunto de la nación. Esto implica re-entender los plazos y formas de verificación de sus demandas, y en mostrar disposición favorable ante el bien público.

En el caso ecuatoriano, los actores sociales con mayor disposición para el logro de algunos de los niveles de acuerdo fueron los indígenas, los empresarios, las mujeres, los ambientalistas y los intelectuales. Esta disposición para los acuerdos se reflejó en el texto constitucional.

---

108 Estos actores con los cuales se vinculan no necesariamente han seguido el mismo proceso, diferencia que les puede dar una “superioridad relativa”. Sin embargo, lo ideal es que los actores partan de situaciones similares. Se facilitaría la concertación sobre temas más amplios.

## La negociación de los indígenas ecuatorianos

Hemos considerado importante introducir en este texto una reflexión acerca del proceso de negociación observado por los indígenas ecuatorianos. La principal enseñanza del proceso ecuatoriano de incluir reformas constitucionales exitosas relativas a los indígenas, tiene dos orientaciones.

Por un lado, que el “momento de la fuerza” (los levantamientos indígenas de ocurridos desde los años noventa) no se contradijo y pudo articularse orgánicamente con el “momento del consenso” (la acumulación de legitimidad social y política del movimiento indígena especialmente de cara a la Asamblea Nacional Constituyente).

Esta distinción y, a su vez, articulación orgánica de momentos fue importante en la conformación del movimiento indígena ecuatoriano. Cada momento político tuvo su característica dominante. También se pudo reconocer la forma como el momento político influyó en la identidad del actor social y su relación con la democracia.

El movimiento indígena debió inicialmente imponer su presencia en la escena institucional, introducir sus temas en la agenda política y ganar aliados. Los levantamientos indígenas (momento “semi-insurreccional” de control territorial especialmente agrario) tuvieron la peculiaridad de generar aliados locales y procesar sus resultados sin extrema violencia. De algún modo, luego de importantes paralizaciones del país, el sistema político reconoció la necesidad de abrir un espacio.

Asimismo, en el escenario ideológico debieron producirse modificaciones importantes. El reconocimiento de que la demanda indígena tendía esencialmente hacia la ciudadanía y que no debía ser tratada como un atentado contra la integridad del Estado (“Estado dentro de otro Estado”).

Los indígenas ecuatorianos tuvieron la inteligencia de reconocerse en los dos momentos, de presentar flexibilidad táctica y de adecuar la estrategia. También se reconocieron a sí mismos en proceso de cambio y de reconfiguración identitaria, especialmen-

te, en la perspectiva de ser una vertiente social de conformación de la ciudadanía.<sup>109</sup>

Por otro lado, las formas de incidencia del movimiento indígena en la Constituyente ecuatoriana muestran que en democracia es una obligación no dejar de negociar y hacerlo con todos los actores involucrados.<sup>110</sup> Un proceso de negociación sistemático implica, adicionalmente, que la creación de consensos acerca de la propuesta del movimiento indígena prevaleció estratégicamente sobre la presión.<sup>111</sup> La presión sirvió para modernizar al sistema político en el sentido que “acepte” e “incluya” al actor y sus demandas.

Al afirmar la prevalencia de la negociación, sostenemos que el movimiento indígena ecuatoriano ha construido una ruta estratégica dentro de la democracia, esto es, la orientación de comportamientos. Dentro de esta ruta deben agotarse todos los procedimientos normativos y de regulación de conflictos. Se trata de una “apuesta” de modernización paralela y simultánea del sistema político y del actor indígena.<sup>112</sup>

---

109 Pese a que la Confederación de nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, CONAIE, cuenta con un “brazo político”, el partido Pachakutik, insiste en presentarse y actuar como un movimiento social, en cuyo seno reside la racionalidad política de la conducción y el centro de gravedad de la acción social y política. En la dialéctica movimiento social” – partido, la CONAIE conserva la primacía y periódicamente “recupera” los instrumentos de gestión. Esta tensión, que ha oxigenado las tradicionales relaciones entre las instancias, también se presentó en el proceso de reforma constitucional, pero también se solucionó en una unidad de estrategias y acuerdos que se reflejan en el capítulo constitucional.”

110 La negociación no implica la claudicación ni el retroceso de posiciones ideológicas o “puras”. Es una relación ciudadana, que en democracia permite avanzar hacia la defensa de intereses precisos.

111 La presión no debe ser confundida con la movilización, ni con el movimiento social, que son conceptos más amplios.

112 Aun es muy temprano para evaluar el éxito de la apuesta, que implica nuevas formas de hacer política y cambios en la cultura social que deben llevar varias décadas. En todo caso, el movimiento indígena a través de Pachakutik dio un “paso en falso” en el semestre de alianza gubernamental con el Presidente Gutiérrez. Luego de su retiro del ejercicio activo del gobierno central (el movimiento indígena tiene importantes participaciones en varios gobiernos intermedios y municipales) ha retomado la perspectiva de reconstitución del actor social junto con la conformación del instrumento político, en una coyuntura de asedio de sus ex-aliados. Su política de alianzas es abierta y hay muestras crecientes de uso consecuente de la institucionalidad política tales como el Parlamento, las Cortes, los Municipios, las Prefecturas y las representaciones diplomáticas.

## La identidad negociadora

El movimiento indígena ecuatoriano preparó su intervención en la Constituyente a dos niveles. De un lado, acumulando fuerza política y alianzas tanto en su brazo político como destacando a algunos líderes en otras opciones, especialmente en las afines de la izquierda. Por estos conductos, el movimiento indígena tuvo una importante representación dentro de la Asamblea Constituyente<sup>113</sup>, pero no se encerró en una sola táctica.<sup>114</sup> Los indígenas conocían que un nivel de negociación política en la Asamblea debía paralelamente tener una representación real y presencial del actor social. Por otro lado, la CONAIE directamente formó una “Comisión de Sensibilización” integrada por los principales dirigentes del movimiento indígena, quienes tuvieron su propia vinculación con otros actores sociales y políticos internos y externos a la Constituyente.<sup>115</sup> La Comisión tenía por misión exclusivamente la incidencia en todos los actores de la Constituyente, para lo cual diseñó una estrategia adecuada.<sup>116</sup>

---

113 La Asamblea Constituyente ecuatoriana se celebró en 1998.

114 Además cabe destacar que inicialmente la CONAIE planteó una representación corporativa en la Asamblea Constituyente. Los resultados del referéndum de 1997 dispusieron claramente una representación por votación directa, universal y secreta. Tampoco la CONAIE ni Pachakutik se encerraron en una sola fórmula electoral. Pachakutik tenía la experiencia de haber obtenido una votación muy importante cuantitativa y cualitativamente en sectores urbanos populares y medios. En este sentido se jugaron por una representación nacional, que hasta el momento actual es una estrategia electoral y política eficiente.

115 Esta Comisión, además, reflejaba una forma de dirección colectiva del movimiento indígena, la misma que se ejerce al interior de la CONAIE. Cabe también señalar que la CONAIE no tiene la forma ni la estructura organizativa de un sindicato. Es propiamente una “confederación” cuyas partes –actores con referencia territorial– conservan sus propios tiempos y agendas, desde las cuales concurren a la organización nacional.

116 “A través de la incidencia política, se trata de constituir a las organizaciones no gubernamentales en interlocutoras del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La interlocución consiste en el ejercicio de potencialidades / mecanismos contenidos en las instituciones para ejercer influencia en el destino de una política pública. Las organizaciones no gubernamentales pretenden incidir en cualquier momento de la política pública. Desde el proceso mismo de gestación de una demanda pública aportan en la formación de agendas; su tratamiento al

La persistente y consecuente actitud negociadora del movimiento indígena en la Asamblea Constituyente creó entre sus interlocutores, de un lado, certezas acerca de la “seriedad” de sus propuestas. Por otro lado, en el proceso mismo se había construido una “identidad negociadora”, encarnada en la ya mencionada Comisión de Sensibilización. Esta mostró flexibilidad y paciencia, síntomas de las certidumbres que trataba de fabricar.

Acerca de estas dos características, es preciso sostener que la “compensación” a una permanente actitud flexible fue conseguir la aprobación de la “mayor parte” de las normas reivindicadas. El movimiento indígena no perdió espacio, posición o perfil con la flexibilidad sino que ganó una “perspectiva global” para negociar.<sup>117</sup>

El texto inicial de propuestas “Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador”,<sup>118</sup> presentado por la CONAIE, recogió muchas demandas, especialmente las que culminaron en su “Asamblea” de octubre de 1997. Estas demandas fueron un conglomerado sin estructura, para las que no se había concebido un “código” que las viabilizara políticamente.

Con este antecedente, puede afirmarse que el movimiento indígena no adoptó la clásica actitud de un gremio en búsqueda de intereses particulares. Al contrario, mostró una disponibilidad en varias direcciones. Entre ellas, adaptar el sentido de las demandas expresadas por el mencionado documento en propuestas globales

---

interior del sistema representativo es acompañado de audiencias públicas con fines, temas, actores y metas definidos; su conversión en política a cargo del ejecutivo, especialmente, en la asignación de recursos, es contrapesada por la influencia por “ventanillas” legítimas sea como cabildeo o negociación; su ejecución a través de instrumentos de intervención es contrapesada con observación de la población o es complementada por la co-gestión de servicios; y, finalmente, la evaluación de su impacto es realizada independientemente por las organizaciones no gubernamentales con metodologías y metas dentro de su agenda.”. (Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, “Democracia y sociedad civil: algunos conceptos y referencias empíricas”, Buenos Aires, NNUU, 2002).”

117 La perspectiva global representa siempre una superioridad neta entre los negociadores.

118 Ver CONAIE, “Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador”, Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, BID-Gobierno del Ecuador, Quito, 1998.

y codificar el discurso y sus alcances, en parámetros que les permitía relacionarse “con todos” los actores de las decisiones, sin perder su identidad.

En el corto plazo, la “paciencia” exhibida no refiere a la histórica temporalidad del movimiento indígena.<sup>119</sup> Al contrario, se inscribe en el reconocimiento de que tenía que actuar en lo inmediato, en la coyuntura y bajo sus coordenadas, en el plano de las reformas constitucionales, con prisa pero sin perder la dimensión estratégica. Actuar con paciencia en la negociación significó ir “de prisa” en política y desarrollar más rápidamente a la estrategia.

Para el movimiento indígena, la instalación de la Asamblea Nacional supuso, de un lado, “medir” los tiempos de la negociación dentro del ciclo y los procedimientos de la que posteriormente se transformaría en Asamblea Nacional Constituyente.<sup>120</sup> Al estar tan activamente involucrados en la interacción con los otros actores, los negociadores indígenas pudieron “conocer” y “aceptar” los ritmos de sus interlocutores tanto como plantear los suyos propios.<sup>121</sup>

Por otro lado, la “paciencia” puede ser definida como la sistematicidad para “abordar” a todos y cada unos de los actores, discriminando su importancia e influencia en las decisiones, y responder a sus temores e inquietudes.<sup>122</sup> La paciencia permitió

---

119 En las experiencias de negociación, se puede observar que el movimiento indígena suele imponer una “cadencia” que consiste en que “si ha esperado 500 años, puede esperar algunos más”. En la negociación en la Asamblea, no esgrimió este argumento sino que mostró que había comprendido la oportunidad.

120 En el caso ecuatoriano, en la convocatoria se trató de “evadir” el carácter constituyente de la Asamblea denominándola exclusivamente como “Nacional”. Una vez reunida, la Asamblea Nacional adoptó la denominación de Asamblea Nacional Constituyente como ratificación de su naturaleza y mandato.

121 Incluso, esto permitió superar en el momento en que pudo producirse un retraso decisivo, por no comprender adecuadamente los procedimientos de la Asamblea.

122 La Comisión negoció con todos los actores constituyentes –de todas las orientaciones políticas– con mayor libertad táctica que la que podía disponer Pachakutik. Asimismo, se vinculó con los otros grupos sociales y llegaron a acuerdos de no-interferencia. La mayor dificultad, sin embargo, la encontró con el movimiento de pueblos afroecuatorianos que pretendía una presencia paritaria a la indígena e introducir las especificidades de sus planteamientos. Al margen de las relaciones entre estos dos grupos étnicos, se encontró una “salida” consistente en la aplicación de lo negociado en la Constitución por los indígenas a los grupos afroecuatorianos.

reconocer a los negociadores indígenas y no indígenas como iguales; poseedores, cada uno, de recursos de poder de diferente calidad y origen pero de similar nivel.<sup>123</sup>

En un momento de la negociación se comprendió que viabilizar las demandas indígenas pasaba por la “apropiación” de sus resultados (las reformas constitucionales) por todos los actores políticos de la Asamblea. Dicho de otro modo, en el momento en que los derechos indígenas fuesen una conquista reivindicable por todos los actores de la Asamblea –y ningún partido aisladamente podía asumir su “paternidad”–, se viabilizó la reivindicación y el movimiento indígena, desde su dimensión social, pudo poner su sello en la conquista institucional.

En la forma concreta misma, las explicaciones que dieron los negociadores indígenas a los partidos tenían la virtud de que, dentro de un mismo discurso codificado, absolvieron dudas y, de viva voz, establecieron los alcances de la demanda. La ratificación personal, como certidumbre del discurso indígena, jugó un rol extremadamente importante en la “desmitificación” del discurso indígena.

Las acciones tuvieron dos efectos importantes. Se “bajo la adrenalina” o se “debilito el miedo” de los interlocutores, objetivo “de entrada” en cada apertura de una conversación y, a su vez, también se pudo comprender –desde el punto de vista del movimiento indígena– los alcances, potencialidades, limitaciones y realidad de cada interlocutor político.

En el “ambiente” de la negociación se tomó conciencia de que se podía concretar las reivindicaciones indígenas sin que mediara la “derrota” de los interlocutores. La apelación vital en la negociación fue que se podía concluir el proceso sin pérdida e, incluso, sin choque frontal como procedimiento.

Estas actitudes permitieron la “superioridad” de los negociadores indígenas, en el sentido de que, ultimadamente, tenían una visión global y estratégica más amplia que sus interlocutores. Finalmente, no arrebataron “concesiones al adversario” sino que lo

---

123 En lo anecdótico, los negociadores indígenas podían “mirar a los ojos” a sus interlocutores en la medida en que también dispusieron de condiciones similares, además de apoyo técnico, en infraestructura y algunos “recursos” adicionales.

“liberaron” de históricas trabas e imposibilidades. En corto, les “permitieron” que también ganaran en el proceso.

La “identidad negociadora” de los indígenas se construyó en el camino, en medio de posiciones deliberadas y condicionada por situaciones ocasionales.

Como hemos mencionado antes, pese a la objetiva ligazón política con Pachakutik, la CONAIE logró presentarse como “parte” de la sociedad civil, portadora de demandas contra históricas segregaciones. La CONAIE conoció que una de las claves de la interlocución buscada con los grupos políticos fue que no se le atribuyera una identidad política; o, al menos, que no se redujera su intervención a una “consigna partidaria”.<sup>124</sup>

Dicho rápidamente, la clave fue lograr que los interlocutores diferenciaran entre la identidad social –matriz de la demanda– y las formas de la presentación política.

En efecto, una estrategia buscada fue “desmarcarse” de la apariencia de “correa de transmisión” de cualquier agrupación política. A su vez, en el mismo sentido contribuyó la manifiesta incomodidad de algunos partidos que se había autodefinido como representantes de los indios y, en esa función, se veían como “gerentes/propietarios” del movimiento indígena. Finalmente, todos tuvieron que adecuarse a una realidad que adquiriría eficacia.

La negociación implica el reconocimiento del otro, el establecimiento de intereses diversos pero coexistentes, y la posibilidad de un intercambio con ganancia para las partes. Esta posibilidad, que se fue construyendo, pasó, al principio y al final, porque el movimiento indígena empezara a reconocer que la diversidad es de “doble vía” y que la única forma de avanzar es conquistar una referencia nacional y menos sectorial. Es decir, superar a la autoreferencia como exclusiva motivación política.

---

124 Por la dualidad con que funcionó el movimiento indígena, la representación partidaria no aparecía como agregadora sino como “parte”. Adicionalmente, jugaron tácticamente con el mito de la manipulación a la que estarían siempre sujetos los grupos indígenas (percepción dominante de los Estados colonial y oligárquico). Negociar “directamente” con los representantes indígenas aparecía como una garantía de pureza y de “despolitización”.



En la estrategia real del movimiento indígena para el proceso constituyente, el nombre de la plurinacionalidad tuvo un lugar secundario frente a la primacía de la definición concreta de las reformas. El criterio fue que primaran los contenidos antes que las formas o los nombres. Mas aun, de cara a la concreción en normas que referían a sectores de la Constitución y temas del sistema político.<sup>125</sup>

Es preciso reconocer –en gerundio– que la plurinacionalidad se va concretando antes de que sea una “asignatura pendiente”. Es un programa” de reforma institucional de mediano plazo que tiene oscilaciones para su cumplimiento. Sin embargo, también existen temores para asumir a la modernización necesaria como identidad social.

Hay que reivindicar el éxito de los líderes indígenas en estimular a la opinión pública para que apoye la concreción y el avance constitucional. La fortaleza que exhiben en este plano ha evitado la reversión del proceso. E incluso ayuda en la lucha contra formas nuevas emergentes de “racismo”, que se expresan con una mayor claridad clasista y política. Estas formas son una respuesta al “empoderamiento” indígena en el plano institucional, posteriores a la Asamblea Constituyente.<sup>126</sup> Mientras la sociedad vea al movimiento indígena transitar de la protesta a la propuesta mantendrá abierto, por obligación de esta circunstancia, el camino del

---

125 Cuando fue evidente en la Asamblea que la invocación a la plurinacionalidad no alcanzaba el consenso necesario, los dirigentes indígenas apelaron a ella constituyéndola en una demanda de largo plazo, para reivindicar un discurso propio y un horizonte estratégico. Luego de hacerlo, incluso mostraron desconcierto interno por lo conseguido y la necesidad de no liquidar con el punto de emisión de su discurso. Al constituir a la plurinacionalidad en una reivindicación permanente, el reconocimiento indígena creyó re-encontrar su “piso” e identidad. También concilió diferentes grados de radicalidad interna a la organización. Pese a esta posición final - cuyo mensaje trataba de retener una parte del discurso y asentar certezas en el pasado antes que en el futuro - una vez conseguidas las reformas existe otra realidad, tal vez, la única. A través de las reformas constitucionales, la plurinacionalidad comenzó a cristalizarse institucionalmente. El peligro obvio fue que emerja un discurso dual, que finalmente devenga en conductas ambiguas y en desconocimiento del carácter del proceso.

126 Cabe señalar, que no será una sorpresa si fuerzas políticas, con débiles convencimientos sobre la justeza de las reformas logradas, monten una “contrarreforma” o, en su defecto, bloqueen o distorsionen la reglamentación. La capacidad del movimiento indígena ante la opinión pública evitará retrocesos.

diálogo. Ensanchar la legitimidad conseguida sigue siendo, incluso ahora un quinquenio después, una tarea urgente del movimiento indígena.<sup>127</sup> El movimiento indígena ha trabajado y debe seguir trabajando en el plano de la opinión pública.<sup>128</sup>

## Alcances

Insistiendo en el tema de ensanchar la legitimidad del movimiento indígena, es preciso que se formulen conceptos que diferencien, con claridad y transparencia, los derechos colectivos indígenas respecto de las restantes reformas constitucionales. Las evaluaciones deben ser distintas.

El objetivo es evidente. En la Asamblea Nacional Constituyente no se alcanzó a formular, con la coherencia esperada, un modelo de Estado. En general, las reformas estuvieron aquejadas por la falta de más amplios consensos internos y sociales. Sin embargo, como excepción en los temas importantes, los derechos colectivos indígenas recibieron un “alto” consenso.<sup>129</sup>

---

127 Para ello debe insistir del universal reconocimiento de que es un actor central del Estado y sociedad ecuatorianos y obtener logros en el funcionamiento social cotidiano.

128 Una actitud indígena “moderna” pudo consistir en la “codificación” de un nuevo discurso, destinado a un público-objetivo preciso, con prioridades temáticas definidas en la táctica, con conceptos estratégicos decisivos y, sin embargo, pragmático para permitirle “acomodar a la carga en el camino”. Los nuevos escaños/espacios de la legitimidad que se le abrieron al movimiento indígena fueron “técnico-políticos”. Esto es, concretar los consensos generales como acuerdos sectoriales y específicos. Para ello debía “adoptar posiciones” sobre una infinidad de temas y tener imágenes prospectivas. El discurso acerca de la “consecuencias” de los cambios constitucionales hubiese permitido una mayor presencia del movimiento indígena como actor nacional, en los grandes escenarios de la política. Sin embargo, es evidente que las urgencias de la gestión política impulsaron otros desarrollos. En ello también coadyuvó un acelerado sistema de rotación de la dirigencia indígena, ligado a sus usos y costumbres, y el traslado de las elites de la organización social a la organización política y, en sus casos, al funcionariado público.

129 En otros asuntos, el disenso político estuvo atravesado por los intereses políticos inmediatos antes que por criterios nacionales. En estos casos, no se pudo transitar desde las visiones sectoriales y partidistas hacia una visión nacional, esto es, fundacional del Estado.

El valor de los acuerdos depende de la solidez del sistema de seguimiento que se diseñe.<sup>130</sup> La solidez de las reformas logradas depende de la capacidad que tenga la sociedad civil y la sociedad política para introducir sistemáticamente, en el sistema decisonal, los acuerdos concretos que den forma a las normas constitucionales, bajo su cercana observación. El sistema de seguimiento para la concreción de los acuerdos constitucionales en materia de derechos indígenas puede tener dos dimensiones: nacional e internacional.

Desde la dimensión internacional, relacionada con el tema de los derechos humanos, el proceso ecuatoriano más llamativo es la resolución constitucional y legal de las demandas indígenas. A su vez, las reformas conseguidas son las más “avanzadas” de América Latina, por las implicaciones “transversales” con muchos capítulos de la normatividad estatal.<sup>131</sup> Así, la cooperación internacional intermitentemente “acompaña” en la concreción de los derechos colectivos indígenas. También la CONAIE ha asumido la responsabilidad de compartir su experiencia con los movimientos indígenas de otros países de la Región. Desde la dimensión nacional, el sistema de seguimiento es político y no se ha logrado concretar.<sup>132</sup>

---

130 Es importante recordar la heterogeneidad de testimonios que se recogió en la Mesa de Concertación sobre Pueblos y Nacionalidades Indígenas” convocada por la CONAIE, la Conferencia Episcopal y el Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática (marzo, 9/1998). El objetivo político de la Mesa fue preciso. Consagrar, con cada una de las partes comprometidas en la negociación de la Asamblea y en el seguimiento de opinión en la sociedad civil, la necesidad de un compromiso que derivara en un pacto constitutivo del sistema político.

131 Ver la antes citada evaluación que hace el BID en sus escalas de desarrollo constitucional y jurídico de la legislación indígena.

132 En el plano de la recomendación general, cabe señalar que es importante que los organismos de la sociedad civil y de la sociedad política no-estatal tengan una instancia autónoma de construcción de metas viables y que la negociación con instancias gubernamentales se produzca desde posiciones lo más concordantes posibles. Es necesario recordar que los actores de una concertación como la expuesta, deben ser lo más representativos. El sistema de seguimiento debe ser susceptible de un diseño técnico y de un diseño político. En los dos casos debe haber un acuerdo de las partes para que sus decisiones sean aceptadas y el proceso sea sostenible.

## Negociación y contenidos

Finalmente, es preciso evaluar el contenido de las normas aceptadas en la Asamblea Nacional Constituyente.

Los cambios en el Preámbulo de la Constitución ecuatoriana señalan que: “proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas.”

El sujeto que utiliza la Constitución es “el pueblo del Ecuador”. De este modo, los constituyentes asumen la plena delegación de la colectividad. Desde esta forma planteada en singular (el pueblo) se invocan las siguientes situaciones.

Antes de llegar a la innovación mencionada, el texto apela a la historia como construcción colectiva y a varios principios / objetivos del funcionamiento estatal y social permanentes convencionalmente modernos.

La innovación pretende abrir el carácter único del sujeto representado en una pluralidad. El “pueblo del Ecuador” se proclama, en realidad, como pueblos. Este es el avance central en varios niveles.

La nación –a la que se refiere básicamente el Preámbulo– es única pero diversa. Este re-conocimiento (volver a conocer o conocer de otro modo) da curso a la consolidación de la unidad nacional. Dicho inversamente, solamente si se toma conocimiento de la diversidad de la nación, se podrá constituir la como única. El supuesto es que esa unidad ha tenido dificultades de consolidación por la persistente negación de la diversidad.

Se describe a la diversidad dando prelación a la región seguida por las categorías pueblos, etnias y culturas. Esto haría pensar que la variable principal de la diversidad es la región. Más allá de la diferencia semántica, los pueblos –en plural– invocan a pueblos originarios y pueblos incorporados, siendo los dos, vertientes de una nación única y diversa.

Referir a pueblos es más complejo que a etnias y culturas. Supone a los elementos de una nación subsumidos en una construcción mayor; en un sentido de pertenencia y de producción de un

colectivo mayor. Este sentido de totalidad y parte, de corresponsabilidad y autonomía, puede ser una tensión innovadora. Esta también define el ámbito de legitimidad de los derechos colectivos de los pueblos originarios indígenas y negros. Este ámbito se modificará conforme se cambie la correlación de legitimidades. Pero su justeza consiste en haber recogido el principio.

Los conceptos de etnia y de cultura son elementos constitutivos de la formación de un pueblo; explican los procesos de conformación de etnias y culturas, que pueden devenir en pueblos; o, en su defecto, de elementos que especifican a la conformación de los pueblos. De hecho, la Constitución adopta como sujetos de la pluralidad a los pueblos y, en lo posterior, no refiere a las formas etnia o cultura.

Al definir el carácter del Estado ecuatoriano se ha diferenciado, al fin, conceptos políticos de distinto rango. Así, por un lado, derecho, soberanía, unidad, independencia, democracia, pluriculturalidad y multiétnicidad son conceptos fuertes y principios constitutivos del Estado; mientras que, por otro lado, presidencialismo, electividad, representatividad, alternabilidad, participación y administración descentralizada son elementos de la funcionalización del Estado, que se especifican a través del gobierno.

Desde la anterior perspectiva, se acepta relativamente la demanda de los pueblos indígenas al más alto nivel conceptual de la Constitución. Desde allí, deben definirse funciones que coadyuvan con el desarrollo de los pueblos indígenas. El Estado ya reconoció su carácter pluricultural y multiétnico en anteriores reformas constitucionales realizadas en este período democrático. Como un criterio de especificación del funcionamiento estatal se suma, en esta última reforma constitucional, la descentralización y la participación, las que todavía no tienen un significado práctico en Ecuador.

Cada formación social acuña significados para aquellos conceptos. Estos significados tienen fundamento en la realidad de los procesos a los que refieren. Es el caso de la descentralización. Mientras es un acuerdo general que la descentralización no se limita a aspectos administrativos —a los que remite más bien la desconcentración—, las referencias en el país llevan siempre el sello de des-

centralización administrativa. Pareciera que el objetivo es alejar al proceso de descentralización de la toma de decisiones, manteniéndolo sólo en el plano de la ejecución.

A su vez, la participación es una demanda siempre presente pero nominal. Obedece a que el ecuatoriano es un sistema político asentado en ciudadanías deficitarias. Por ello, no ha logrado diseñar un sistema de participación social y/o plantearse un perfeccionamiento de la participación política.

En las actuales tendencias de cambio del Estado en la Región se asocia a la descentralización con la participación. El objetivo es, partiendo de una base territorial, permitir a la población una gestión más directa y eficiente de los recursos tanto como el control de la responsabilidad.

La asociación entre descentralización y participación crea condiciones para el fortalecimiento de las prácticas de los pueblos indígenas. Las mayorías étnicas locales pueden configurar Juntas Parroquiales y Municipios, con rasgos y especificidades, como escenarios para la representación de identidades sociales primarias.<sup>133</sup>

El multilingüismo del Ecuador también forma parte de las definiciones fuertes de la Constitución. Ciertamente, un sistema social tan apegado a prácticas mestizas, como es el ecuatoriano, registra un bajo uso cotidiano de otras lenguas diferentes al castellano. Esta situación, que se registra al nivel de diversos instrumentos, dificulta la reproducción de las lenguas ancestrales y no constituye un indicador enteramente fiable, en situaciones de transición de la lengua. Incluso puede plantearse desde varios indicadores lingüísticos –frecuencia de uso, palabras, desarrollo– que el quichua puede ser una lengua en declinio, lo que no implica que sus sujetos sociales portadores sigan similar suerte.

La oficialidad del castellano es relativizada por el régimen especial que prevé la Constitución para los “idiomas ancestrales (que) son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley”.

---

133 En este texto no nos referimos al tema de las circunscripciones territoriales indígenas. Ver, Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, “Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia”, Abya Yala, Quito, 2001.

Fijado el criterio, las alternativas de reglamentación son muchas y deben guardar coherencia con el resto del articulado constitucional. De hecho, la primera referencia es al establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas, ámbito en el que inicialmente se puede ejercer ese derecho. Sin embargo, desde una perspectiva intercultural, el uso oficial también es posible. Sin embargo, queda por establecerse el “sujeto” del derecho. Por ello, entre otros factores, la importancia de la ley.

“Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

Al asumir la autodefinición de los pueblos indígenas como nacionalidades se optó por un arreglo de transición. Es un concepto ubicado en una parte de la sociedad –el movimiento indígena– pero sin el reconocimiento general como nacionalidades. Aunque, cabe recordarlo, si se los reconoció como pueblos.

Ahora bien, la invocar una forma de transición –un concepto reconocido por unos pero no por el Estado de modo oficial y rotundo– permite, a la Constitución, señalar una ruta para la normatividad a futuro. La norma oficial podrá nacer de una amplia legitimidad social e institucional.

Superada la aclaración, la afirmación posterior es singularmente fuerte. Si bien el legislador no optó por un capítulo exclusivo de deberes correlativos a los derechos colectivos, la naturaleza del articulado en comentario es decisiva.

Sin ningún género de exclusión, se afirma que los pueblos indígenas forman parte del Estado ecuatoriano, del que se ratifica que es único e indivisible. Se trata de, previo a la determinación de los derechos colectivos, aseverar que ellos no atentan contra la unidad e indivisibilidad del Estado. A esto se suma la ratificación del carácter ecuatoriano del Estado, que no se afecta porque la Constitución asuma que dentro del Estado existen pueblos que se autodefinen como nacionalidades.

Desde otra perspectiva, el reconocimiento de la autodefinición de los pueblos –al margen de la connotación que ellos y la sociedad le otorgan a la categoría nacionalidad de raíz ancestral– es un

germen de reconocimiento de “autonomía”, siendo que ésta no afectaría a la conformación estatal.

En todo caso, esta doble perspectiva contribuye notablemente a crear certidumbres en el Estado, en la sociedad y en los pueblos indígenas. El sentido de la certidumbre es el mutuo reconocimiento de la especificidad sin exclusiones.

## Los derechos colectivos de los pueblos indígenas

Para iniciar, nos permitimos transcribir in extenso el capítulo.

### **Título III** **De los derechos, garantías y deberes**<sup>134</sup>

#### *Capítulo 5* *De los derechos colectivos*

##### *Sección primera* *De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos*

Art. 83.- Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles,

---

134 Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución política de la República del Ecuador”, Riobamba, 1998.



salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.

Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.

Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.

Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.

Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.

A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.

A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.

Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.

Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.

A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.

Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.

Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.

Art. 85.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable.”

La principal significación del capítulo de Derechos Colectivos es que se ha producido una ampliación de la ciudadanía. Se reconoce la emergencia de nuevos derechos y se asume estatalmente a nuevos sujetos de esos derechos. Junto a una ciudadanía extendida, es evidente que se ha consagrado una ruta de tolerancia social.

La tolerancia ejercitada por la nueva norma constitucional profundiza a la democracia. ¿En qué sentidos? Por un lado, los proyectos de los nuevos sujetos de los derechos son pertinentes, por lo que es posible –aunque no exista solo esa opción– una representación política de los pueblos indios. Por otro lado, que la pertinencia democrática de los proyectos indios tienen como contrapartida la plena vigencia de los mecanismos democráticos de convivencia y competencia política.

Los derechos colectivos indígenas implican una doble “conformación”: de los pueblos indios como sujetos estatales y de los espacios para su representación.

Ser sujeto estatal es tener una interlocución ciudadana –derechos y deberes– con el Estado. Este, al garantizar su ejercicio, constituye en los sujetos una corresponsabilidad. La responsabilidad compartida es la contraparte de los derechos colectivos. Cabe recordar que en la base del Estado está la lealtad política –en su sentido fuerte– de los sujetos que lo conforman.

Los espacios de la representación de los derechos no sólo se producen al nivel local de la sociedad, la democracia o del Estado. También refieren a los niveles nacional e intermedio, sin los cuales no existe interacción posible con los otros actores. En suma, deben conformarse los tres niveles de modo interrelacionado, tema esencia de la descentralización y de la participación.

La idea de integración social subyace a los derechos colectivos. Sin embargo, es evidente que el país está conformado por espacios de resistencia étnica y por claras fronteras que detienen a la interculturalidad. En el fondo, el significado de la integración social, antes que un efecto civilizatorio, trata a los derechos colectivos como articulación democrática de las nacionalidades.

En suma, la Agenda política del movimiento indígena está constituida, en lo esencial, por los derechos colectivos consagrados constitucionalmente.

El núcleo de los derechos colectivos es la identidad. La identidad de una nación diversa está constituida por las identidades de los pueblos que la conforman. Desde esta perspectiva, el reconocimiento de la pertenencia a colectivos de rasgos comunes y diferentes de otros, es consagrar, ventajosamente, la crisis/desaparición de homogenizadores sociales, económicos y culturales de la sociedad ecuatoriana.

Obviamente, el alcance de la norma es universal y hace relación a todas las vertientes nacionales presentes en el Ecuador. La primera consecuencia estratégica del reconocimiento de la identidad como matriz de un derecho (de la conformación de un sujeto estatal) es la apertura a las alianzas estables con grupos que transitan por similar camino. Es, en el fondo, una alianza con la pluralidad de la sociedad ya que no existe ningún actor que pueda presumir que su identidad es la nacional.

Una implicación conceptual decisiva del reconocimiento de la identidad, en tanto concepto matriz de sujetos estatales, es que los aparatos del Estado la asuman representativamente, antes que administrarla sin representarla. Obviamente, en el plano de los conceptos estatales, se redefine la conformación del ámbito público.

La identidad como sujeto estatal sobredetermina a los significados de Estado de Derecho, igualdad, unidad y democracia. El tema de la defensa de la territorialidad refiere, en la Constitución en comentario, a las tierras comunitarias (inalienables, inembargables e indivisibles), respecto de las que se garantiza la posesión ancestral y la adjudicación gratuita.

Sin que tenga dedicación ninguna, la norma refiere, especialmente, a las tierras ubicadas en la amazonía ecuatoriana. De algún modo, al consagrar constitucionalmente una práctica que ha observado el Estado, se le otorga fuerza a la política, se le dota de consenso político y se compromete al Estado en la continuidad. El problema de la tierra en la región de la sierra implicaría, en lo fundamental, a una variedad de reforma agraria.

En el mismo ámbito, los pueblos indígenas pueden participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables, que se hallen en sus tierras. Adicionalmente, se puntualiza sobre el derecho a ser consultados sobre los proyectos de desarrollo que afecten a los recursos y a los pueblos. Esto invita a una práctica respetuosa de la organización social en el desarrollo, respecto del que podrán emitir criterios de prioridad.

La organización social como pueblos indígenas ha sido planteada desde varios ángulos. A saber, autoridad, organizaciones de convivencia, propiedad intelectual colectiva, patrimonio cultural, símbolos y emblemas, educación intercultural y medicina tradicional. Todos estos temas requieren de una justa e inteligente reglamentación.

# Capítulo 7

## El referéndum en Bolivia

---

### Antecedentes

Hemos incluido el presente capítulo como una referencia a contenidos de un debate que apenas alcanzó a realizarse y que seguramente formará parte de las deliberaciones en la Constituyente acerca de democracia directa. De este modo, no se hace una interpretación de los resultados del Referéndum sino de los conceptos disueltos en este proceso reciente en Bolivia.

En el presente capítulo no haremos propiamente una conceptualización sobre el Referéndum.<sup>135</sup> Solamente referirá al debate boliviano acerca del mecanismo, el que obviamente tiene connotaciones conceptuales. Retomo la discusión legislativa ocurrida en el país, con el ánimo de que refuerce la discusión constitucional sobre la democracia directa. También que facilite algunas líneas de comprensión de la coyuntura.

Los antecedentes más clásicamente estudiados de la democracia directa se remontan a la democracia griega y a la comuna suiza. En particular, en esta última, la asamblea municipal, en que los integrantes del cantón adoptaban decisiones de viva voz y mediante el concurso de los decisores calificados,<sup>136</sup> estaba asociada con la dimensión de la

---

135 Al respecto ver Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2003", IDEA, 2004; y, Payne, Mark, et.al, op.cit, 2003.

136 Como es conocido, Suiza fue el último país europeo en aceptar el voto femenino. Algunos cantones, avanzado el siglo XX, mantenían cerrada la participación electoral de las

asamblea y obviamente con prácticas asentadas en una cultura de relacionamiento intracomunal.

En América Latina, los mecanismos de la democracia directa están básicamente asociados, aunque no exclusivamente, a la última ola democratizadora.<sup>137</sup> Los mecanismos de consulta popular, o más específicamente las demandas por los mecanismos de consulta popular, están asociados con los fenómenos de quiebre de las democracias, la excesiva formalidad democrática, la falta de mecanismos de “responsabilización” pública, la distorsión de los mandatos populares, la débil legitimidad de las autoridades o sus ciclos de desgaste y la resistencia a aceptar algunas instituciones de la democracia.

También, se ha utilizado a los mecanismos de consulta popular como instrumento de gobernabilidad. Por ejemplo, como forma para presionar a la resolución de los enfrentamientos entre funciones del Estado o como mecanismo más o menos encubierto para lograr la (re)legitimación de autoridades o posiciones. Sin embargo, en este último escenario, la aceptación conseguida suele ser efímera y de rápida reversión. El pueblo finalmente termina expresando su frustración ante el desempeño del gobierno.

La democracia directa en los países andinos se presenta en el siguiente cuadro.

PAIS	INICIATIVA LEGISLATIVA		PLEBISCITO O REFERENDUM		REVOCATORIA MANDATO	
	EXISTE	UTILIZADO	EXISTE	UTILIZADO	EXISTE	UTILIZADO
VENEZUELA	sí	no	sí	sí	sí	En curso
COLOMBIA	si	Sí	si	no	Sí	no
ECUADOR	si	no	Sí	si	Sí	no
PERU	si	no	Sí	si	no	no
BOLIVIA	sí	no	sí	sí	no	no

Fuente: La política importa y Constitución Política de Bolivia.

mujeres. Tanto en este nivel como en otros de las decisiones, sin embargo, las mujeres adoptaban decisiones centrales de la vida doméstica y otras que incidían en las decisiones productivas, desde la trastienda y en ejercicio de niveles reales de “matriarcado”. La referencia tiene por sentido evidenciar que la asamblea no es la forma absoluta de la democracia y que puede ejercerse en medio de evidentes segregaciones.”

137 Uruguay es un país con una tradición de consulta popular de varias décadas, que rebasan a las últimas oleadas democrática y autoritaria. En la nueva ola

Como se puede observar, al margen de Bolivia, Venezuela, Colombia y Ecuador tienen Iniciativa Legislativa, Consulta Popular–Plebiscito y Referéndum– y Revocatoria del Mandato. Perú tiene los mecanismos anteriores salvo Revocatoria.

Colombia ha aplicado la Iniciativa Legislativa. Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia han utilizado el Referéndum y el Plebiscito. En Venezuela se empleó la consulta para la revocatoria del mandato presidencial.

## Conceptos

La democracia directa no debe ser concebida como una forma de sustitución de la delegación en la democracia sino como su mejor complemento.<sup>138</sup> Los mecanismos de la democracia directa incrementan la participación aunque no necesariamente mejoran la eficiencia del sistema político.

Estos mecanismos son ejercidos mediante sufragio directo y universal. La apelación al mandante primario, deja en “*stand by*”, por un período y en la materia consultada, a los delegados/representantes. Suponen la “incapacidad” (por ilegitimidad o por conflicto, por ejemplo) del sistema de adoptar una decisión satisfactoria y aceptada por la comunidad en una materia determinada. Dejan en “suspense” algunas decisiones de las autoridades mientras el pueblo se pronuncia.

La mejor oportunidad para la utilización de los mecanismos de la democracia directa es cuando responden a objetivos políticos o programados por los sistemas políticos. Cabe señalar, que en ningún caso sustituyen a la movilización popular.

---

democrática, Ecuador fue el primer país en redemocratizarse y contemplar y usar los mecanismos. Obviamente, los mecanismos también fueron utilizados en dictaduras destacándose la utilización en Chile.

138 En este sentido, es prudente no exagerar significados, por ejemplo, asumir que la instalación del mecanismo de Referéndum en el sistema político boliviano haya significado el “paso” de un tipo de democracia, la formal, hacia otro estado cualitativamente superior, la “democracia participativa”.

La iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley ha tenido problemas de procedimiento, en especial, porque los delegados políticos pretenden “deglutir” a la iniciativa—por sus efectos políticos— y tratan de “reconstituir” a la representación. En esta pretensión termina el efecto “pedagógico” institucional para la sociedad civil.

Los mecanismos de democracia directa no son creadores de nuevas legitimidades sino que son “registros” de la legitimidad.<sup>139</sup> La consulta popular no es una encuesta.<sup>140</sup>

Es fundamental el tema de la materia consultada, ya que existen temas de la política pública que no pueden o no deben ser consultados. Existen temas que, desde la perspectiva de la política pública o de la eficiencia de las decisiones, no es conveniente que sean sometidas a consulta popular (por ejemplo al condicionar una negociación), cuando contravienen supuestos técnicos (por ejemplo en situaciones en que los resultados se enfrentan con realidades inmodificables) o cuando manipulan demagógicamente a la voluntad popular (por ejemplo temas impositivos o relativos a la identidad nacional).

La “Consulta Popular” es el concepto genérico que comprende al Plebiscito, entendido como la consulta sobre temas de política pública, y al Referéndum, que es la consulta sobre textos legales (y constitucionales, según lo prescrito en cada caso).<sup>141</sup> Además, el mecanismo de “Iniciativa Legislativa” es la propuesta de reforma jurídica amparada en una solicitud de firmas.

También, incluye a la “Revocatoria del mandato”, entendida como la consulta electoral para dar por terminado el mandato de

---

139 Tampoco las Constituciones “generan” pactos nacionales más allá del compromiso político objetivo registrado en el proceso constituyente.

140 La encuesta tiene menores costos económicos y no genera consecuencias políticas. Este fue un caso frecuente en Ecuador hasta 1998. La consulta popular tuvo el valor de una encuesta.

141 En el caso boliviano, la constitución política incorporó solamente el mecanismo del Referéndum. Sin embargo, el ánimo del legislador y de quienes hicieron uso de la consulta fue preguntar criterios de política. A ello obedece que el proyecto del Ley de Referéndum y la legislación aprobada “abren” la noción de Referéndum hasta el criterio de política pública y no sólo la consulta sobre textos jurídicos.



un funcionario electo. No debe ser confundida con los mecanismos de destitución, que operan bajo condiciones determinadas. La confusión opera cuando se pone a funcionar la revocatoria por causales diferentes a la mera erosión de la legitimidad.<sup>142</sup>

La iniciativa para una Consulta Popular puede ser institucional –una función del Estado–, popular –bajo requisitos determinados y originada en una circunscripción en la que tienen efecto sus resultados–, o coordinada entre funciones estatales. Los niveles de gobierno pueden participar en función de sus competencias.

Entre los requisitos se encuentran, además de las formalidades electorales provenientes de la tradición de cada país, un número de firmas referidas a la circunscripción combinada con el tema. Además, el Plebiscito y el Referéndum requieren de procedimientos previos.

Es fundamental que se prevea una instancia de calificación de la constitucionalidad de las preguntas dentro del ámbito de restricción temática de la consulta. Por un lado, se trata de evitar la manipulación mientras que, por otro lado, deber establecerse que el referéndum se ajusta temáticamente (y en otros requisitos) al marco normativo. Aquella instancia u otra calificada jerárquicamente para hacerlo, debe dirimir conflictos en torno a la Consulta (no a la ley).

Adicionalmente a los requisitos de tema, tipo de consulta, frecuencia y momento, debe considerarse otros factores. La Consulta Popular debe suceder a una decisión del sistema formal, fundamentalmente para que cumpla con su cometido de apelar a la decisión popular por incapacidad puntual del sistema político. Asimismo, es preciso que se ponga un umbral para la aplicación de los resultados, sea en la participación, sea en la conformación de la mayoría. Existen posiciones que plantean que el voto, en el caso de la Consulta Popular no debería ser obligatoria. En todo caso, la obligatoriedad del voto está en relación con las características del sistema electoral y de la cultura política.

---

142 Esta situación, la pérdida extrema de legitimidad, abre un proceso que debe tener otros requisitos adicionales.

Pueden ser concebidas varias limitaciones que cooperen con la mejor expresión de la voluntad popular. La más conflictiva, porque afecta a los intereses de manipulación de la consulta y económicos de las empresas de comunicación, es la relativa a la propaganda. Desde el punto de vista conceptual, es preferible que en este caso, en que no se confrontan liderazgos sino tesis, se prohíba la propaganda y se faculte solamente la información.<sup>143</sup> Como se ha señalado, una parte del sistema político queda relevada de las decisiones en un período y en una materia mientras se recoge la opinión popular. En esta situación no debe intervenir. El papel de la sociedad civil en la información se multiplica junto con el de los organismos encargados de la administración electoral.

## Deformaciones

Conviene separar la práctica de los mecanismos de democracia directa en la Región respecto de las “consecuencias” conceptuales de su uso. En especial, me refiero al tema de la observación obligatoria o facultativa de los resultados. Una deformación es que el representante<sup>144</sup> pueda tener facultad para convertir la decisión de la Consulta Popular en facultativa. El “mandante primario” es “soberano” en todos los planos, por ello se apela a su decisión. En este sentido, el resultado de una Consulta Popular, desde el punto de vista conceptual, es sólo y no puede ser sino “obligatorio”.

Obviamente, este no es el caso de los países de la Región, en que se observa una amplia gama de situaciones y temas, que condicionan el carácter obligatorio o facultativo de asunción de resultados. La legislación boliviana sobre el tema, la última que se ha adoptado en la Región, asume que el resultado del Referéndum debe ser obligatorio,<sup>145</sup> lo que condiciona a la Consulta.

---

143 Esta recomendación se realiza pese al carácter gris e indefinido que se argumenta tienen las fronteras entre propaganda e información.

144 Que puede coincidir con la autoridad cuya decisión no ha sido “suficiente” y está en suspenso en esta materia y tema.

145 Se le ha denominado “Referéndum Vinculante”.

Pero también puede haber la situación contraria. Otra deformación es que la autoridad que adoptó la iniciativa, conciba que su intención –y no la letra y el espíritu del texto consultado cuando no es jurídico– se convierta “automáticamente” en legislación. Es evidente que el mecanismo de democracia directa utilizado no sustituye a los mecanismos del sistema político para la aprobación de leyes. Por ello, si lo que se ha solicitado al pueblo es una opinión acerca de una política pública o una reforma legal, los mecanismos de formulación de leyes –los Parlamentos– deben operar, con base en el pronunciamiento popular.<sup>146</sup>

Nadie, peor aun quien formula la iniciativa de un Referéndum, puede arrogarse la exclusividad en la interpretación del mandato popular. Justamente, el procedimiento consiste en que se suspende la facultad de todo el sistema político –basado en la delegación– para adoptar una decisión y se traslada, en todo o en parte, ese proceso de decisión al pueblo. El pueblo emite un criterio de política o aprueba una ley, luego de lo cual vuelven a “funcionar” los mecanismos del sistema político. Quien adopta una iniciativa termina en sus funciones en la Consulta Popular justamente cuando el pueblo se pronuncia y se reintegran los mecanismos de decisión del sistema político a su normal funcionamiento.<sup>147</sup>

En relación con lo anterior, es relevante la distinción entre Referéndum y Plebiscito, pues éste permite / faculta a que la autoridad delegada deba “recodificar”, en los límites conceptuales de la materia consultada, al mandato popular.<sup>148</sup> Como hemos mencionado, las decisiones del mandante primario, en este sentido, no deberían ser de observación facultativa por las autoridades

---

146 Obviamente también se restituye la capacidad de los Ejecutivos de ejercer la capacidad de “veto” de leyes de que dispongan. Por ello, es fundamental la estrategia que lleva al planteamiento de un Referéndum, la misma que debe estar sujeta a una normatividad. Un mal diseño puede conducir a un indefinido enfrentamiento de funciones estatales.

147 Como es conocido los “presidencialismos exacerbados” tienen como característica la capacidad de expandir la discrecionalidad a muchos ámbitos de la vida pública, en especial, los de baja o ausente reglamentación.

148 Ver Lechner, Norberto, “Los patios interiores de la democracia”, FLACSO, Santiago, 1989.

delegadas. Son de cumplimiento obligatorio, siendo que las que refieren a criterios de política pública o elaboración de normas, deben ser recodificadas en un marco.

## **Las propuestas de ley de referendium en Bolivia**

Bolivia incorporó a su Constitución la Iniciativa Popular y el Referéndum, sujetas a reglamentación legal. Posteriormente, con la adopción de una legislación que instaura el Referéndum, los bolivianos resolvieron una vieja disyuntiva entre mantener viejas formas de hacer política o poner en vigencia instituciones políticas orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de la democracia.

La participación directa de la sociedad en la decisión sobre temas sustantivos de la vida pública es una imperiosa necesidad, más aun luego de los acontecimientos de octubre de 2003. Las movilizaciones sociales también plantearon la necesidad de canalizar institucionalmente la energía desplegada por la sociedad. Obviamente, la mayor parte de las movilizaciones no cesarán con el Referéndum, pues obedecen a causas de muy diverso orden.

La participación directa de la población debe activarse frente a temas trascendentales del país, el departamento o el municipio, para coadyuvar en el mejoramiento de la eficiencia del sistema político y para complementar a los mecanismos actualmente disponibles a través de sus representantes.

El carácter deliberativo de la democracia debe ejercerse también a través de la consulta popular, es decir, invocando a su soberanía. La Constitución Política de Bolivia ha incorporado al Referéndum, obviamente, como una institución permanente, aplicable en las principales circunstancias de la vida pública y a los niveles de gobierno, y no sólo referida a las necesidades de contar con opiniones del pueblo en materia del gas.

Las tendencias actuales de la democracia en América Latina enfatizan en los mecanismos de democracia directa. Se espera que el Referéndum apoye a la superación de la inestabilidad institucional, rebaje la excesiva formalidad de los sistemas de decisión,

genere mejores mecanismos de responsabilidad en la gestión pública y apoye a la legitimación de la vida democrática.

Como hemos mostrado antes, la mayor parte de los países de América Andina cuentan con mecanismos de consulta popular. La frecuencia de la utilización del mecanismo varía, dependiendo de la adecuada reglamentación con que cuente y de la buena fe con la que se utilice el mecanismo.

El Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional un proyecto de Ley específico para reglamentar solamente al referéndum del gas. La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados juzgó que era insuficiente y que era preciso formular un proyecto de "Ley marco" que norme a la institución del Referéndum. Estableció que no era adecuado el procedimiento de aprobación de una Ley específica cada vez que se requiriese, pues esto inviabilizaría la utilización oportuna y adecuada del Referéndum.

En el debate de la Comisión se anotaron, como omisiones del proyecto del Ejecutivo, a las siguientes: carácter vinculante del resultado, responsabilidad en el cumplimiento de los resultados, exclusiones para evitar que afecte a la gestión pública, posibilidad de una convocatoria conjunta con el Congreso Nacional, precisiones tales como plazos, preámbulo, texto y resultados, congruencia con el Código Electoral para la convocatoria, instancia de control de la constitucionalidad, transparencia y sentido de la(s) pregunta(s), instancia de solución de controversias, restricciones para las nuevas convocatorias con las mismas preguntas y diferenciación entre propaganda e información.

El proyecto que, luego de ser aprobado por la Comisión, fue remitido al Congreso pleno consta de cuatro capítulos: iniciativa, convocatoria y resultado, control, requisitos y plazos, y administración. El Referéndum incluye a la expresión de criterios sobre normas jurídicas y sobre políticas y decisiones públicas. Se establecieron como modalidades de Referéndum al nacional, departamental y municipal, en referencia a las circunscripciones establecidas por el Código Electoral y a los niveles de gobierno o de administración, ámbitos de aplicación de sus resultados.

La Comisión enfatizó que el Referéndum no es una encuesta, sino una apelación a la expresión soberana de la voluntad popu-

lar, lo que tiene consecuencias públicas. Por ello, se enfatizó en el carácter vinculante, sin excepciones, de todas las modalidades de Referéndum. Además, tendrán vigencia inmediata y obligatoria.

La esencia de los mecanismos de democracia directa es colaborar con la gestión pública. Por ello, se excluyeron determinadas materias en que la Comisión consideró necesario que el Poder Ejecutivo cuente con la capacidad para la adopción de decisiones que mejor conduzcan hacia el bien público tales como relaciones internacionales, temas fiscales o de seguridad.

El proyecto diferenció a la iniciativa de la convocatoria, atendiendo al origen de la propuesta de Referéndum, siendo los más comunes las iniciativas de las funciones del Estado, los niveles subnacionales de gobierno y la iniciativa popular. Las limitaciones para la adopción de iniciativas son el número de veces en que pueden adoptarla durante una gestión. El país debe acudir al mecanismo sólo en casos de extraordinarios. La Comisión incorporó la iniciativa conjunta entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, para asuntos que precisan de una amplia concertación.

La Comisión consideró importante que el Tribunal Constitucional sea la instancia que establezca la constitucionalidad de las preguntas, así como el sentido claro y sin equívocos de su formulación. Obviamente, se trata además de evitar preguntas inconstitucionales o eventuales manipulaciones del entendimiento popular. El Tribunal también será la instancia de solución de controversias.

La Corte Nacional Electoral tendrá un rol coherente con las funciones y atribuciones. La Comisión previó que el Referéndum sea una institución de bajos costos para el Tesoro y para el país. Las únicas actividades permitidas en materia comunicacional son las de información, quedando expresamente prohibida la propaganda. La forma operativa es la introducción de una franja electoral, administrada por la Corte, a través de la cual se informará equitativamente de las opciones del referéndum. La Corte también será la entidad encargada de las actividades educativas que requiera la ciudadanía para la adecuada utilización del mecanismo.

Además de lo anterior, la Comisión no aceptó del proyecto que originalmente discutió, lo siguiente:

- Las excepciones adicionales al Referéndum nacional: relaciones internacionales y seguridad social.
- Las iniciativas de Referéndum sobre modificaciones de normas procederán solamente luego de que la materia del Referéndum haya sido sometida a la instancia correspondiente.
- Las preguntas de un Referéndum no podrán repetirse hasta cinco años después de sometidas a consulta popular.
- Los ciudadanos podrán constituir organizaciones de control social.
- La convocatoria deberá contener el texto íntegro de la materia consultada, incluyendo un preámbulo explicativo a cada pregunta.
- Los municipios o las secciones municipales con territorios en disputa podrán ser consultadas sobre su criterio de pertenencia administrativa.
- Las poblaciones de los municipios o de las secciones municipales podrán ser consultadas para la conformación de nuevos departamentos y municipalidades, previo el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos por la Constitución y la Ley, en especial los referidos a número de habitantes, suficiencia impositiva y estructura institucional.

# Capítulo 8

## Ley de convocatoria

---

### Antecedentes

La legislación tiene dos fuentes de legitimidad. La aceptación de la ciudadanía, que es su universo de referencia y aplicación. Y la misma Ley, cuya probidad en el diseño de un orden público, que no puede estar supeditado a las partes de la comunidad, sino a los intereses colectivos estratégicos.

A partir de la anterior premisa, es posible señalar una primera limitación al debate acerca de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. La consulta a la población debe recoger los criterios de las partes de la comunidad, sin dejar de señalar su origen.<sup>149</sup> Pero la ley no debe ser la suma aritmética de las partes sino un diseño con base en los objetivos nacionales que deben acometerse en este período de la historia boliviana.<sup>150</sup> En la medida en que la Ley surja de los canales institucionales previstos, su legitimidad fundamen-

---

149 Es muy importante el señalamiento del origen de los criterios consultados, pues en una situación de extrema fragmentación, la consulta a los Comités Cívicos y fuerzas regionales seguramente dará como resultado una preferencia de elección vía circunscripción departamental; y, la consulta a los Municipios, lo hará vía circunscripción uninominal.

150 La justeza de la legislación consiste en relacionarse con las tareas urgentes y estratégicas del colectivo al cual refiere. En este sentido, la legislación puede recoger situaciones históricas dadas, pero necesariamente debe diseñar órdenes institucionales emergentes y deseables.



tal se asienta en la misma institucionalidad.<sup>151</sup> No obstante, como es obvio, la ley deberá ubicarse dentro de un rango de mecanismos aceptados y de uso real de la población.

La función del representante es la “conversión” de los intereses particulares de la sociedad en los intereses políticos de la nación. El debate parlamentario debe permitir esa construcción conjunta de los intereses nacionales y del ámbito público. El allanamiento de los representantes a las presiones particulares políticas y gremiales debilita el sentido público que se debe perseguir. En ésta como en otras legislaciones que pueden suscitar controversia, el legislador debe hacer prevalecer a la legitimidad del orden institucional como la primera fuente. En caso contrario, no podrá atender a la necesidad nacional.

La dilatada “consulta” a la población acerca de la ley sólo ha producido incertidumbre antes que nuevos criterios. Un largo período de incertidumbre, bajo cualquier justificación, lo único que consigue, como resultado probable, es que la legislación resultante no sea apropiada por las partes.<sup>152</sup> Si no que, al contrario, el debate se convierte en una fuente de frustración y desencanto. La apropiación por los ciudadanos no pasa por el tiempo de discusión, más aun cuando tampoco se observan ingredientes de calidad en el debate. La falta de una estrategia incentiva el interés particular o corporativo, cuyo único resultado posible será que cada una de las

---

151 Hemos destacado en otras partes de este libro, que la movilización de Octubre / 2003 se detuvo ante las puertas del Congreso Nacional y, pese a su falta de credibilidad, sostuvo a los procedimientos constitucionales de sucesión y entregó a los procedimientos institucionales la concreción de la agenda. Esto implica que la legitimidad del orden institucional, pese a sus evidentes limitaciones, se sostuvo. Esa legitimidad tiene que expresarse en una legislación orientada por la legitimidad institucional del Congreso y sin la presión de los intereses particulares sectoriales, funcionales o territoriales.

152 Como es público y notorio, la discusión acerca de la Ley de Convocatoria ha tomado el primer año posterior a los hechos de octubre, sin que haya llegado a ninguna conclusión seria y trascendente. Más aun, ha desplazado a un segundo nivel de importancia la discusión acerca de los contenidos de la reforma constitucional. Se ha invertido el sentido lógico de un debate: establecer los contenidos de la pretendida reforma –qué se quiere reformar– para adecuar los instrumentos –cómo se lo quiere hacer–.

partes no se identifique con la legislación y baje la legitimidad del proceso constituyente.

En los restantes países del área andina que han celebrado constituyentes no se ha observado un gran período de discusión acerca de la forma de convocatoria, habiéndose adoptado resoluciones por parte de los Parlamentos en períodos cortos.<sup>153</sup> Tampoco los sistemas resultantes en esos países obtuvieron muestras de rechazo por la población. En general, se aceptó la legitimidad que surgió de la decisión congresal.

En el caso ecuatoriano, se realizó un plebiscito en que, dentro de una gama amplia de preguntas de reforma política, se consultó sobre la conformación de la Asamblea Constituyente. Se obtuvo un resultado contundente de aprobación ciudadana de aproximadamente sesenta por ciento de los participantes que preferían una elección libre, directa, universal y secreta por sobre las cuotas corporativas.<sup>154</sup>

Vuelvo a apelar a la encuesta citada de octubre de 2004<sup>155</sup> realizada por la Universidad Privada Boliviana que obtuvo los siguientes resultados en una pregunta y en su confirmación:

---

153 Es preciso notar que en esos países existieron grupos de líderes y “personalidades” que se “apropiaron” de la Constituyente y la impulsaron en todos sus aspectos operativos. En Bolivia, hasta la actualidad, se percibe la falta de la apropiación de las elites acerca del proceso constituyente. A su vez, falta un proceso social de soporte, el mismo que lentamente comienza a aparecer ligado a los intereses económicos en torno a un régimen de autonomías, políticos frente a las elecciones presidenciales y sociales de inclusión en el sistema.

154 En esa misma consulta popular, se apeló al pueblo para que expresara su criterio acerca de la necesidad de realizar una Asamblea Constituyente, “mandato” que había sido ratificado por las movilizaciones que derrocaron al Presidente Bucarám y que fue recogido por el Congreso Nacional en la elección de un gobierno de transición. Al margen de las pretendidas maniobras que pudo haber implicado esta consulta –eventual prolongación del período del gobierno de transición– esta consulta selló cualquier posibilidad de detener el proceso constituyente ecuatoriano y determinó la conformación de la Asamblea, con la aprobación de sobre los dos tercios de la ciudadanía. Evidentemente, más allá de este criterio, fue un trabajo parlamentario basado en la delegación recibida de los electores, el que determinó el sistema electoral, en un tiempo corto. No expresamos un criterio acerca de las bondades del sistema que se optó.

155 Op. Cit, Universidad Privada Boliviana, octubre, 2004.

**¿Está de acuerdo con que los representantes ante la Asamblea Constituyente sean elegidos mediante voto directo?**

Respuestas	Cochabamba	Tarija	Oruro	La Paz	El Alto	Santa Cruz
SI	74.0	69.3	61.0	65.9	59.3	52.9
NO	21.6	25.0	31.4	27.3	27.1	42.4
NR	4.4	5.7	7.6	6.8	3.6	4.7
TOTALES	100	100	100	100	100	100

Fuente: Universidad Privada Boliviana.

**¿Está de acuerdo con que los miembros de la Asamblea Constituyente sean elegidos solamente por representantes de sectores sociales del país?**

Respuestas	Cochabamba	Tarija	Oruro	La Paz	El Alto	Santa Cruz
SI	24.5	30.6	29.1	40.1	37.5	31.8
NO	69.0	60.2	66.2	53.4	59.1	60.9
NR	6.5	9.2	4.7	6.5	3.4	7.3
TOTALES	100	100	100	100	100	100

Fuente: Universidad Privada Boliviana.

Una encuesta no tiene la legitimidad de una Consulta Popular a través de un Plebiscito. Pero tiene similar valor en el conocimiento de las preferencias del público. El resultado en Bolivia es contundente y muestran como las dos terceras partes de la población boliviana prefieren la expresión y representación electoral por sobre la corporativa.

La democracia es una forma de constituir la representación aceptada por la generalidad del público. Existen muchos métodos para lograrlo. En particular, hay muchos sistemas electorales y pueden diseñarse otros, los que son canales aceptados por la ciudadanía para la expresión de su voluntad.<sup>156</sup> En la actualidad boliviana existe un abundante debate político y técnico al respecto, el mismo que se trata de reducir a los intereses de un partido, grupo o coalición (tomar “ventaja” en una elección).

156 Citar Nolhen, Dieter, “Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral”, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1993.”

En Bolivia se confrontan dos temas que es preciso resolver.

Como hemos señalado, existe un segmento de la población, que se identifica solamente con los mecanismos corporativos de participación. Entre sus instrumentos sólo se cuenta a la presión social y a la capacidad de imponer comportamientos. En su visión, la sociedad se encuentra dividida en parcelas con intereses en pugna. La fragmentación es su modo de existencia y repudia a las formas de agregación ciudadana, que implican el renunciamiento de fracciones de los intereses particulares. Se ubica en los dos extremos del espectro social. Este segmento desearía una convocatoria a la Constituyente con base en una división métrica de intereses corporativos, que se reflejaría en cuotas de los más importantes gremios. Argumenta que es la sociedad real y, en algunos de sus segmentos subalternos, está acompañada de un discurso de democracia radical o única forma de la democracia real.<sup>157</sup>

Existe otro segmento de la población que, si bien se identifica con procedimientos electorales, ha reducido su ámbito de comprensión a las propuestas que le son favorables desde su trayectoria política.<sup>158</sup> Acude a las viejas formas de hacer política y se aferra al tradicionalismo como garantía de triunfo. Está asociada a la manipulación y no reconoce la necesidad de congregar a nuevos contingentes ciudadanos para renovar al sistema político. La política se reduce a un enfrentamiento que anule a los otros. Cruza transversalmente al espectro político y apela sólo nominalmente a la nación.

Tomando en consideración estos antecedentes, es importante diseñar con propiedad la forma de elegir a los constituyentes. Este

---

157 En el mencionado plebiscito celebrado en Ecuador, las dos terceras partes de la población rechazaron un sistema de elección universal con base en cuotas "ciudadanas" y "corporativas". Nunca se puso en cuestión un sistema de elección universal. Se pensaba que el mismo universo de ciudadanos podía elegir los constituyentes de la cuota ciudadana y de la cuota corporativa. Asimismo, los dirigentes sociales rechazaron la posibilidad de que esa elección dentro de las cuotas pudiese utilizar "votos preferenciales". Este rechazo se fundamentó en que ningún dirigente social estaba en capacidad de aceptar que el conjunto de la ciudadanía expresase su preferencia por un liderazgo dentro de las organizaciones sociales. Esta fórmula podía cuestionar las correlaciones de poder de las organizaciones.

158 Evidentemente no identificamos a este segmento con los dos tercios de la ciudadanía boliviana que prefiere la expresión electoral de su voluntad.

es un tema que en Bolivia se ha tornado conflictivo ya que todos quieren su “propio” sistema, el que sea más adecuado para sus intereses. Es una expresión adicional de la sobrecorporativización del país tanto como del tradicionalismo político.

En América Latina, durante la primera mitad del siglo hubo Constituyentes compuestas por una representación funcional y una representación corporativa. Entonces estaban conformadas, entre otros, por los obreros, los maestros, los militares, los universitarios, los empresarios y los partidos políticos, para quienes se asignaban “cuotas”.<sup>159</sup> Las realidades sociales eran extremadamente simples, sin ninguna complejidad, ni desarrollo democrático. En algún sentido, se trataba de sociedades “premodernas”, de bajo desarrollo de la ciudadanía. Ahora necesitamos entender y diseñar como se debe producir la representación de sociedades complejas y diversas al interior del escenario constituyente.

Pero el escenario constituyente no puede ni debe ser la reproducción del Parlamento. La Constituyente no es un procedimiento ordinario de la política, concebida en sus términos tradicionales. La Constituyente es una función extraordinaria del Estado, que por una circunstancia especial debe provocar un intercambio deliberativo entre delegados representativos del país, para establecer una gama de compromisos que permitan superar debilidades y disfuncionalidades institucionales, a partir de objetivos políticos estratégicos.

## Los objetivos políticos

La conformación de la Asamblea Constituyente en Bolivia no escapa a los intereses particulares. Más aun, cuando no se ha evidenciado un amplio debate acerca de los objetivos políticos que se

---

159 Esta asignación no partía de un criterio de mayorías y minorías, las que finalmente se establecen en una elección. Nadie puede arrogarse un criterio previo a esta experiencia y medición. Sin embargo, en esos casos, se asumió una importancia relativa en función de la capacidad de presión. Ciertamente se trataba de sociedades con un incipiente proceso de modernización más cercanas a su pasado corporativo de origen colonial que a un sistema democrático.

pretenden cubrir. Nuestra pretensión es presentar antes a los objetivos políticos que podría perseguir Bolivia, para adecuar –estratégicamente– el instrumento– la Asamblea Constituyente– a su cumplimiento, en lo pertinente.

Los objetivos que se podría programar para la sociedad y la institucionalidad bolivianas pueden ser los siguientes:

- Objetivos de largo plazo: vincular instituciones y desarrollo, y mejorar la calidad de la democracia
- Objetivos de mediano plazo: rehacer acuerdos fracturados (acuerdo político), colaborar institucionalmente a la solución de la crisis, e incrementar la eficiencia de la gestión pública
- Objetivos de corto plazo: restituir la confianza e interacción de ciudadanos e instituciones (capital social), redefinir el régimen (presidencialismo), y poner en funcionamiento al sistema político (legitimación de las decisiones).

En otro capítulo hemos mencionado que es imprescindible superar los problemas políticos que evidenció la “guerra del gas”. A saber:

- Escasa interacción y compromiso de la ciudadanía
- Alta desconfianza mutua entre élites
- Fractura del pacto territorial entre departamentos
- Déficit de representatividad de las regiones

Desde esta perspectiva, cabe preguntarse ¿Cómo se debe diseñar a la Asamblea Constituyente?. La respuesta supone relegar a los intereses particulares. ¿Qué se debe evitar? Fundamentalmente, la maniobra política o corporativa. Se discute acerca de muchas modalidades de conformación de la Constituyente de varios sistemas electorales y se propone una infinidad de “soluciones” inspirados en cálculos electorales particulares antes que en el interés de toda la nación.<sup>160</sup>

---

160 Tampoco están ausentes en estas propuesta muchas formas de “hechicería política”, en que el ingenio elemental se combina con la total ausencia de conocimientos, por un lado, de la historia del pensamiento político; y, por otro lado, de la ingeniería institucional. Un “aprendiz de brujo” en el diseño institucional no

Estos debates han puesto la “carreta antes que los bueyes”. Hay que poner las cosas en su sitio, esto es, discutir los objetivos que se persiguen antes que el sistema electoral y las maniobras.

Para conseguir que la sociedad y el Estado bolivianos se acerquen a los objetivos planteados, en el instrumento, la Constituyente, se debe lograr mínimos presupuestos. Estos son:

- Debate en torno a la nación antes que acerca de los intereses regionales y locales.
- Pluralismo y capacidad de generar consensos políticos y sociales.
- Mayorías (sólidas) acordes con la magnitud de los compromisos políticos que se renuevan.
- Agilidad en el debate para garantizar la eficiencia de la Asamblea.
- Representatividad de la diversidad social y política.
- Apertura a la agenda basada en el conocimiento de problemas nacionales e internacionales
- Recuperación del “buen” sentido de gestión pública.

Es pertinente acordar que no existe un solo sistema adecuado para elegir a los Constituyentes. El reto es identificar uno de los sistemas que se adecue a la representación en función de los problemas de Bolivia. Se lo debe construir con base en un intercambio fecundo de criterios iluminados por el interés nacional. El interés nacional, no es la suma de intereses regionales y/o locales.

El primer problema es la conformación “nacional” en la que existe escaso compromiso de interacción entre las partes. La Constituyente será el escenario de la nación. El problema a resolver es ¿cómo hacer una representación desde la nación y sus componentes plurales? Este es el tema de fondo. ¿Cómo obtener un sistema electoral que permita interactuar a las partes de la Nación, para que puedan “pensar” a la forma institucional que es el Estado?. Los

---

sólo desconoce las consecuencias de una deficiente institución sino que no valora los impactos negativos que pueden tener las instituciones en el desarrollo.

bolivianos no han elegido directamente a las autoridades nacionales, a excepción de presidente y por arrastre el vicepresidente. Formal y nominalmente, los diputados son nacionales. Pero las autoridades electas, con esa salvedad, no tienen origen en la nación sino en el departamento (región) y en las circunscripciones uninominales (localidad/múltiplo-submúltiplo de Municipio).

En una Constituyente lo que más interesa es la representación. El sistema de mayorías y minorías debe contemplar a su interior, formas de incorporar a las distintas variantes de la diversidad. Hay contar con un sistema electoral que permita una fiel representación de la nación, el que también puede tomar en cuenta a lo local, a la etnia, al género y a la edad. La nación es más que el conjunto de circunscripciones uninominales y departamentos.

Todos los bolivianos deben poner delante a los objetivos nacionales en este período de su historia antes que la repartición de “cuotas” o “parcelas electorales”, que fue justamente aquello que acabó con la democracia pactada. La Constituyente no puede reproducir un sistema de asignación de cuotas, que estructuralmente reproduce aquello que la sociedad ha rechazado como maximización de los intereses particulares. Se debe evitar la polarización y posibilitar la construcción de un nuevo compromiso a través de un relacionamiento menos tenso entre mayorías y minorías, y entre los agentes de lo diverso. La pretensión es legislar hacia una nueva forma de compromiso, que pasa por la agregación representativa de la diversidad y de las mayorías.

Como es conocido existen muchos sistemas electorales en el mundo. Se trata de optar por un sistema electoral cuando se hayan aclarado los objetivos que se persigue en cada caso. En Bolivia es importante recuperar un sentido nacional para la representación,<sup>161</sup> buscar una adecuada representatividad de las mayorías y minorías de diverso tipo (mujeres, indígenas, jóvenes, regiones, sectores, funciones, etc), respetar el principio democrático de un solo universo desde donde emane la representación (cada ciudadano debe tener

---

161 Cabe insistir, contra el tradicionalismo jurídico y político, que hasta ahora sólo el presidente es elegido en común por todo el país. La única experiencia, no personalizada de elección nacional que ha habido en Bolivia, es el Referéndum.



igualdad de representación), evitar una mayor polarización en las circunscripciones que se decidan; e, integrar, hasta donde sea posible, la tradición electoral, de un sistema mixto, que ha probado ser adecuado equilibrio entre representatividad y participación (aunque de baja eficiencia en la gestión parlamentaria).

En esta línea de argumentación, finalmente, cabe vincular al diseño de la Constituyente con los resultados del Referéndum que acaba de realizarse en julio de 2004. Los bolivianos inclinaron los acentos de su identidad en la ciudadanía antes que en la forma corporativa. A este primer ingrediente central, se suma un resultado que, al margen del contenido preciso sobre el gas, mostró que están en conformación voluntades políticas nacionales. Muchos auguraron grandes diferencias en los resultados por departamento, las que no se produjeron. La mayor responsabilidad política en la actualidad es facilitar la afirmación de esta tendencia.<sup>162</sup>

## Las salvedades de una ley de convocatoria

Puede llegarse a un fácil acuerdo acerca de las partes de la ley, una vez que se supere la discusión con que se inició este libro y que suscitó la argumentación central del capítulo teórico. El proceso constituyente boliviano está—artificialmente— marcado por el tema del poder derivado y el poder originario. Quienes sostienen que la “constitucionalización” de la Asamblea marca su carácter derivado, pretenden una Ley de Convocatoria, que incluya una definición y una agenda, que serían los límites decisivos de sus alcances.<sup>163</sup> Los objetivos que pretenderían cumplir serían, por un lado, establecer una garantía (formal) contra la desestabilización que se le imputa a la Asamblea y a los constituyentes; y, por

---

162 Aunque obvio, cabe insistir que una tendencia nacional no es “estatista” ni “centralista”. La forma del pacto territorial y de organización político-administrativa se asentará en una adecuada conformación de la nación.

163 En todo caso, la “constitucionalización” sería un argumento político que conduzca al sistema político a un resultado en cualquier sentido, en el caso de un enfrentamiento entre los poderes constituidos y la Asamblea. También se pretende que sea la base de una coalición institucional para “enfrentar” a la Asamblea.

otro lado, bajo el pre-judicio del eventual fracaso de la Asamblea, pre-determinar sus resultados en las reformas que no logró aprobar el Consejo Ciudadano.<sup>164</sup> De este modo, el alcance de la Asamblea Constituyente se reduciría a completar las reformas inconclusas de la “democracia pactada”.

En este capítulo, no es el ánimo retomar la discusión sobre el carácter constituyente de la Asamblea, una vez que surge del mandato popular; el carácter peculiar de los procesos constituyentes en América latina; ni señalar que el problema se reduzca a unas reformas puntuales. Es el ánimo de esta parte, prever a la sociedad boliviana de que una nueva constitución supone una nueva estructura constitucional. Esto es, relación entre sus partes, la que no puede reducirse a la reposición de reformas que fueron preparadas en otro contexto político. En todo caso, esta decisión corresponde a los constituyentes. prever

Asimismo, existen antecedentes jurídicos del Derecho Político universal, que ya hemos señalado, por los que una agenda incluida en la convocatoria, podría convertirla en contraria a los más elementales principios constitucionales. Tratar de poner una limitación al mandante primario sólo es compatible con la pretensión de limitar a la Asamblea o de abonar a su fracaso.

Consiguientemente, la primera precaución de una Ley de Convocatoria es no rebasar la definición constitucional. La única forma de no hacerlo es “repetir” en la definición al mismo texto constitucional, art. 232:

“La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente...”

Como es obvio, un principio elemental de jerarquía jurídica es que la falta de repetición del texto constitucional en la ley, no lo anula ni lo reforma.<sup>165</sup> La “dedicación exclusiva” de la Asamblea a la reforma total de la Constitución está sobre-entendida.<sup>166</sup> No viene al caso ensayar otra definición y tampoco “reglamentarla”, ya que la Ley de convocatoria contiene un mandato preciso en el art. 232:

---

164 Un listado de estas reformas puede encontrarse en el sitio [www.constituyente.com](http://www.constituyente.com)

165 Salvo la Asamblea Constituyente en su nueva Constitución puede cambiar la potestad privativa de hacer una reforma total de la Constitución. Esta es una de las dos únicas formas, hasta la actualidad, de reformar a la Constitución boliviana.

“.....Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes...”

Igualmente, como parte de las limitaciones que se trata de imponer a la Asamblea está la de fijar o “crear” una forma de aprobación de la Constitución surgida de la Asamblea. Por un lado, se trata de darle un rol de “sanción” de la Constitución al Ejecutivo;<sup>167</sup> y, por otro, someter al trabajo de la Constituyente a un “referéndum aprobatorio”. Es evidente, que en la naturaleza de la Constituyente justamente lo que no caben son roles jerárquicos de ninguna función del Estado. Tampoco, someter a una nueva decisión popular a los contenidos de la nueva Constitución. Detengámonos en este tema, ya que no tiene asidero conceptual ni político.

El referéndum aprobatorio no está contemplado en la Constitución. Consiguientemente, la intención es simplemente parte de la imaginación política de algunos diseñadores que, recogiendo una experiencia histórica, proyectan en ese referéndum la desconfianza con la Asamblea. Desde el punto de vista político, esa modalidad de aprobación es inconveniente en muchos sentidos. Enumeremos algunos.

La expectativa de ratificación del trabajo constituyente mediante un referéndum puede conducir a una exacerbación “populista” de derechos en desmedro de los mecanismos de gobernabilidad. Obviamente, los constituyentes tenderán a que su trabajo (y su reproducción como élites políticas) sea ratificado, poniendo en peligro los intercambios justos que deben observarse en el diseño institucional.

En el escenario de que la Constitución elaborada por la Asamblea no sea ratificada en el supuesto referéndum aprobatorio, la situación del país sería catastrófica y se intensificaría la conflictividad. Parte de la argumentación que sostiene a la Constituyente es que la Constitución vigente es disfuncional y no responde al acuerdo de

---

166 Está también sobre-entendida la obligación de todos los actores del sistema político de colaborar en el cumplimiento de esta tarea, que es la observación de un mandato constitucional.

167 No debe otorgársele ningún detenimiento a la propuesta de que el actual Congreso Nacional deba “terminar” las tareas de reforma total de la Constitución, si la Asamblea Constituyente no culmina su trabajo en el tiempo previsto.

los bolivianos. Al bloquear una salida”—la nueva Constitución—Bolivia entraría al túnel del necesario enfrentamiento pues se habría mostrado que no hay posibilidades de concretar un acuerdo de la sociedad para dotarse de instituciones.<sup>168</sup>

## Las partes de la ley

Superada la “tentación” de establecerle agendas y formatos (Comisiones y Reglamentos, entre otros) a la Asamblea, las partes de la Ley pueden ser:<sup>169</sup>

- Convocatoria
- Sede
- Duración
- Composición
- Requisitos
- Inhabilidades
- Incompatibilidades
- Circunscripciones
- Equidad de género
- Residencia
- Convocatoria
- Presentación
- Registro
- Requisitos para el registro
- Alianzas
- Asignación

---

168 En todo caso, cabe recordar que una Constitución es el reflejo del grado de acuerdo conseguible por una sociedad, siendo imposible llegar más allá de lo que dan las condiciones objetivas y subjetivas de los actores. Hay que vivir junto con las condiciones institucionales reales que proporciona el país concreto.

169 Recojo las partes del ante-proyecto de Ley de convocatoria elaborado por un grupo de consultores convocados por la Universidad Católica de Bolivia y Suny, de la que el autor formó parte y cuyo resultado final suscribió como un producto colectivo, del que también es responsable. Los temas en los que puntualmente no concordó el autor de este libro pueden deducirse comparativamente. Según noticias de prensa, el ante-proyecto fue entregado a la Comisión de Constitución.

- Código Electoral
- Financiamiento de la Asamblea Constituyente
- Financiamiento para la campaña

Cada tema requiere de un tratamiento específico, que trata-mos de resumir a continuación.

**Convocatoria.** Conforme al mandato constitucional, la convocatoria a la Asamblea Constituyente la hace el Congreso Nacional de modo directo y sin ninguna participación del Ejecutivo.<sup>170</sup> Con esta acción “culmina” la obligación señalada por el art. 232 de la Constitución para el Congreso con relación a la Constituyente y ratifica que el Ejecutivo no tiene un rol en la convocatoria.<sup>171</sup>

**Sede.** Es un consenso que la Asamblea debe reunirse en Sucre. Sin embargo, en la redacción puede quedar abierta la posibilidad de mover, temporal o definitivamente, la a otra ciudad. En toda circunstancia, ésta es una facultad de la Asamblea en caso de necesidad extrema, por dificultades para el cumplimiento de su objetivo. También puede establecerse que la Constitución será suscrita en una ciudad diferente, si la simbología histórica así lo amerita.

**Duración.** No existe un plazo que garantice un trabajo eficiente. Sin embargo, es necesario evitar al país un período muy extenso de situación legislativa extraordinaria. Combinando los dos elementos, sumado a la experiencia de Asambleas que han durado alrededor de medio año, es posible proponer un plazo mayor, siendo inconveniente en todo caso superar el año. Entre la terminación de la Asamblea y el cambio gubernamental debe haber un plazo razonable, que permita culminar la preparación de la transición, en especial la preparación de ante-proyectos que reglamenten, al menos, en cinco áreas “orgánicas” de la legislación: Ejecutivo, Legislativo, Representación, Administración Territorial y Derechos Indígenas. Esto garantiza una

---

170 “...y no podrá ser vetada por el Ejecutivo”.

171 Insistimos en la obligación constitucional del Ejecutivo de colaborar el cumplimiento del mandato de la Asamblea. Si bien podría ser inconveniente “políticamente” que la Asamblea establezca en su “estatuto” obligaciones de otras funciones del Estado, es una derivación necesaria que el funcionamiento armónico es una obligación pública, por ejemplo, la entrega de la información para una mejor legislación o evitar la colisión temática en la legislación.

transición gubernamental e institucional no-traumática.<sup>172</sup> Cabe, señalar, que la Asamblea podrá prolongar sus funciones por un plazo corto, que le permita terminar sus tareas convenientemente. En ningún caso, el país puede funcionar en el futuro con un diseño institucional incompleto. En este tema es fundamental el control social de la eficiencia de la Constituyente a través de un sistema de seguimiento institucionalizado.

**Composición.** Habiéndose ratificado el criterio de elección para los constituyentes, las normas constitucionales son suficientes para este caso. El número de constituyentes no debe ser muy grande, pues conspira contra la eficiencia. Como es conocido, el Congreso Nacional de Bolivia tiene buenos atributos representativos y participativos, pero malos resultados de gestión. La dimensión del Congreso es una referencia para la Constituyente en el sentido de que no se debería convocar, en ningún caso, a un cuerpo mayor. La relación electores / diputados en Bolivia es exageradamente baja con relación al resto de los países de América Latina, lo que provoca una cierta inflación legislativa. Debería tratar de evitarse esta característica.

**Requisitos.** En algún caso se ha tratado de poner requisitos tales como experiencia en gestión pública, título profesional y edad superior para garantizar la idoneidad de los constituyentes. Pero también se ha reconocido en esos requisitos significan una restricción en el acceso de la ciudadanía a la Constituyente. Parece prudente, sin embargo, fijarse en la edad, pues ella determina la “extensión” de la democracia con que se pretende entrar al proceso. La edad de 18 años es el límite inferior de ejercicio de la capacidad de votar y es una referencia.

**Inhabilidades.** Los funcionarios públicos de los tres primeros niveles jerárquicos no deberían estar habilitados salvo renuncia expresa y cesación de funciones. La inhabilidad es importante para el caso de los legisladores actuales, quienes gozan de una prerro-

---

172 En todo caso, debe evitarse que el siguiente régimen que se inaugure en agosto de 2007 cuente con una Constitución vigente –y con normas puntualmente vigentes pese a la ausencia de legislación reglamentaria– pero inaplicables. En el caso ecuatoriano, esta dificultad fue un elemento adicional de inestabilidad política desde 1999.

gativa ampliamente impopular, que contagia a los roles y responsabilidades del mandato popular y de las funciones del Estado. Igualmente, es importante que la inhabilidad afecte a los representantes de empresas y gobiernos extranjeros, los contratistas de obras y servicios públicos; los administradores, gerentes y directores, mandatarios y representantes de sociedades o establecimientos en que tiene participación pecuniaria el Fisco y los de empresas subvencionadas por el Estado; y, los administradores y recaudadores de fondos públicos mientras no finiquiten sus contratos y cuentas. La Constituyente trabajará sobre las modalidades de contratación del Estado en relación con los distintos sectores de propiedad. En ese sentido, deben ser aislados los intereses inmediatos de esta tarea que tiene sentido nacional.

**Incompatibilidades.** La labor de constituyente es incompatible con cualquier otra función pública o privada, salvo la docencia universitaria. Este principio de “dedicación exclusiva” debe ser recogido por la ley.

**Circunscripciones.** Las experiencias andinas muestran tres diferentes situaciones. Colombia que eligió 70 constituyentes por circunscripción nacional; Venezuela que eligió 131 constituyentes por circunscripción nacional, estadual (48) e indígena (3) (recordemos que Venezuela es un país federal que, sin embargo, no escogió una elección por las circunscripciones inferiores, con las cuales elige legisladores); y, Ecuador, que eligió 70 constituyentes, originados en las provincias (equivalentes a los departamentos bolivianos) con una base fija combinada con una proporcionalidad dependiendo del tamaño de la población y contraviniendo su tradición electoral de contar con Representantes Nacionales.

El sistema electoral que se sugiere puede estar conformado del siguiente modo. Parece prudente mantener el sistema mixto con correcciones para aproximarse al logro de objetivos tales como la representación nacional (los constituyentes nacionales deben tener conceptos y hábitos de reflexión sobre la nación y el Estado), un adecuado nivel de participación (logrado a través de los uninominales), recoger las representaciones emergentes (con constituyentes de origen departamental).

La Asamblea podría estar compuesta por 136 Constituyentes siendo 68 uninominales, 36 departamentales y 36 nacionales. El número –con referencia a las circunscripciones uninominales– es alto y atenta contra la eficiencia.<sup>173</sup> De este modo, se trata de tener un 50% de constituyentes de origen local, en que se exprese la diversidad del país a través de las mayorías que se logren constituir puntualmente; un 25% de constituyentes departamentales que exprese el grado de conformación de los sistemas políticos regionales, como dinámicas de mayorías y minorías (aunque obviamente por el número están cargados sobre las mayorías); y, un 25% de constituyentes nacionales, que exprese más firmemente la interacción entre todas las partes de la comunidad.

El número que matriz a las dimensiones de la Constituyente es 68 uninominales. Es inconveniente, en el corto plazo y por la urgencia, pensar en una modificación de las circunscripciones uninominales, por ejemplo, constituyendo “circunscripciones intermedias”, especialmente por la dificultad de combinación de criterios y porque daría pábulo a múltiples iniciativas de modificación del orden político-administrativo, imposible de ejecutar en este momento.

La circunscripción departamental es una demanda de las élites regionales –dominantes y subalternas– y tiene por principio afianzar una tendencia de regionalización de la política boliviana y robustecer las fuentes de poder regional para la negociación de la forma de administración de los recursos nacionales. Existen, sin embargo, dos tendencias. Por un lado, las regiones con mayor volumen poblacional que plantean una conformación sólo departamental con distribución proporcional con base en el número de votantes. Por otro lado, las regiones con menor volumen poblacional que plantean un número fijo de constituyentes, por ejemplo diez, cuya elección sea mediante el sistema mayoritario.

La sugerencia que hacemos es que exista un número fijo de constituyentes de origen (circunscripción) departamental y que su distribución sea por mecanismos proporcionales para que efectivamente se incorpore a las minorías departamentales y se supe-

---

173 Puede ser corregido por las reglas de funcionamiento de la Constituyente.



re el sistema mayoritario con que se escogería a los constituyentes por circunscripciones locales (uninominales). El sistema que se escoja determina la amplitud de las minorías que se pretende y, en todo caso, el número debe ser mayor a tres constituyentes por (departamento) región, para que funcione un sistema de asignación proporcional. Como se puede observar, se recoge el principio de representación paritaria de los departamentos, propio de la representación en la Cámara del Senado, pero se introduce un sistema de asignación proporcional.

Finalmente, debe elegirse un número igual de constituyentes mediante circunscripción nacional (todo el país constituye una circunscripción). Esta forma inédita en Bolivia asegurará la interacción de todo el país para la representación. Los constituyentes elegidos por circunscripción nacional pueden no tener atribuciones específicas dentro de la Constituyente. Pero ciertamente apoyan en el mejoramiento de la calidad de los cuadros que accedan a la Constituyente. El sistema de asignación proporcional que se utilice debe combinar, por un lado, la necesidad de contar con minorías de extracción nacional –en la medida en que no estén aseguradas por los anteriores mecanismos y circunscripciones–; y, por otro lado, deben coadyuvar en la formación de mayorías al interior de la Constituyente. Como es obvio, el procedimiento central de la Constituyente es la formación de mayorías –de determinada dimensión– para la aprobación de reformas, que es su única tarea.<sup>174</sup>

El sistema de elección mediante circunscripción nacional puede ser combinado con una forma de votación preferente.<sup>175</sup> Esta modalidad trata de superar la imposición de un orden en las candidaturas –y la tan conocida “franja de seguridad”– por parte de los auspiciantes” –partidos u otro tipo de agrupaciones–. No entraña mayor dificultad en los votantes, dependiendo del número de fracciones de voto que disponga para expresar la preferencia.

---

174 Estas mayorías deberán determinarse en el “Estatuto Constituyente”.

175 Como es conocido, la preferencia “personaliza” a la votación, con los efectos que pueden colegirse, especialmente, que no se fortalece a las organizaciones y, en términos prácticos, prevalecen capacidades económicas para las campañas, aun por sobre las limitaciones que se puedan aplicar.

Sin embargo, a que es un buen mecanismo para que la sociedad ratifique o rectifique las jerarquías previstas por las organizaciones auspiciantes, acaba con la discriminación positiva hacia las mujeres y la posibilidad de aplicación más rigurosa de las cuotas de género.

En este tema cabe debatir con una propuesta surgida de organizaciones políticas y sociales consistente en que la Constituyente debe estar conformada por tres representantes de cada circunscripción, elegidos mediante tres cuotas, un indígena, una mujer y un "tercero". A la luz de los anteriores argumentos, un plano de refutación es que no se puede reducir la representación al nivel local. La suma de localidades no hace nación. Pero fundamentalmente cabe reflexionar en lo siguiente.

¿Cuál es el principio de la democracia que se debe respetar para elegir a los constituyentes?. Cada boliviano debe tener igualdad de oportunidades de representación dentro de la Constituyente; cada uno de los ciudadanos tiene que tener una oportunidad de ingreso a la Constituyente. No se puede romper el principio de la democracia al tener varias oportunidades (y no solo una) de representación (integración o delegación) en la Constituyente. Es decir, no es legítimo que un boliviano se represente primero como "ciudadano político", luego como "obrero", luego como "hombre", luego como "mestizo". Estaría sobre-representado y restaría oportunidades a los otros. Por eso, el principio que hay que observar es el principio de elección universal.

Un sistema de asignación de cuotas sometidas a votación debería tener, lógicamente, un mismo criterio de clasificación. Por ejemplo, se escoge dentro del criterio de clasificación de género entre hombres y mujeres, los que juntos representan la totalidad del universo. Pero no es posible confundir dos universos, por ejemplo género y etnia, pues se culminaría en una forma de sobre-representación de la etnia en el género o del género en la etnia.

Pero fundamentalmente el tema es que no es posible determinar un universo de votantes ni de oferentes de candidatos por etnia, bajo el supuesto de que las cuotas serían elegidas por todos los ciudadanos. Por un lado, el tema es de "fronteras" o límites entre

grupos étnicos. Los criterios de clasificación más convencionales deben ser complejizados.<sup>176</sup> Por otro lado, la determinación de los votantes precisos implicaría –aun si hubieren los instrumentos – un padrón electoral con base en la etnia, lo cual es imposible.

En suma, la sugerencia es tratar de mantener el sistema mixto con correcciones para aproximarse al logro de objetivos tales como la representación nacional (los constituyentes nacionales deben tener conceptos y hábitos de reflexión sobre la nación y el Estado), un adecuado nivel de participación (logrado a través de los uninominales) y recoger las representaciones emergentes tanto “solucionar” los déficit de representación territorial (con constituyentes de origen departamental).

**Equidad de género.** La única forma para asegurar una representación del 50% de mujeres en la Constituyente es mediante un sistema “binominal”.<sup>177</sup> Pero, como se puede colegir, este sistema representaría la duplicación del número de constituyentes, el que afectaría a la eficiencia en grado sumo. Por consiguiente, es necesario buscar otra modalidad. Esta puede consistir en que la ciudadana elija, mediante voto preferente, entre un hombre y una mujer, dentro del sistema mayoritario, en cada circunscripción local. La obligación de presentar simultáneamente una candidatura de hombre y mujer en las circunscripciones locales, no garantiza el acceso paritario de género, pero sí garantiza una oferta paritaria. Esta misma fórmula no puede ser aplicada en las circunscripciones departamental y nacional por el sistema proporcional, el que sólo admite la alternancia.

**Residencia.** Los candidatos a constituyentes por las circunscripciones uninominales y departamentales deberán estar registrados en el padrón de las circunscripciones y residir en ella, por lo menos un año antes de la promulgación de la ley. Esta norma pretende evitar las transgresiones al espíritu de la representación territorial. La manipulación más frecuentemente observada consiste en que se presentan en esas circunscripciones a candidatos conocidos mediáticamente, pero sin relación con la problemática de la circunscripción. La residencia es una forma de asegurar, en algún grado el vínculo, y bajo el principio que se está desarrollando una forma de “ciudadanía

territorial”, vinculada a la participación popular, que prevé una pertenencia “necesaria” a organismos territoriales de control social.

**Convocatoria.** Como un desarrollo de la disposición constitucional y en ruptura con el tradicionalismo jurídico, la convocatoria debe ser realizada por la Corte Nacional Electoral.<sup>178</sup>

**Presentación.** La presentación de las candidaturas con treinta días de anticipación pretende ajustarse a un cronograma, en que la principal prioridad es que la Asamblea se constituya paralelamente al Congreso Nacional en agosto de 2005.

**Registro.** La formulación como registro trata de eliminar los trámites innecesarios.

**Requisitos para el registro.** La fijación de requisitos de firmas en función del tamaño de la circunscripción tiene por objetivo garantizar la seriedad de la postulación. Queda en cuestión, la necesidad de que todos los oferentes de candidaturas precisen del cumplimiento de este requisito para igualar las condiciones de la competencia o se reconoce el carácter “permanente” de los partidos y algunas agrupaciones ciudadanas que hayan superado una barrera electoral.

**Alianzas.** Bajo ningún concepto, en democracia es saludable prohibir las alianzas, incluso en la hipótesis de la necesidad de evitar manipulaciones,<sup>179</sup> o de contabilizar el apoyo electoral.<sup>180</sup>

**Asignación.** El o los sistemas de asignación están relacionados con las expectativas de conformación de mayorías y de fragmentación de la votación. Sin estas variables, la discusión puede ser abstracta e inútil.

---

176 En la actualidad, Xavier Albó y Ramiro Molina realizan investigaciones para combinar variables para una definición étnica más precisa y expresiva que la mera autoidentificación.

177 Se entiende que es un consenso, el producido para la legislación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, que plantea una cuota del 50% de mujeres.

178 En estricto sentido, todas las elecciones deberían ser convocadas por el nivel correspondiente de la Corte Electoral, en cumplimiento de su función estatal, cual es la organización del proceso electoral en todos los niveles. Algunos países tienden al establecimiento de la “función electoral” con la jerarquía de una función estatal plena.

179 Lo cual es un exceso de “paternalismo”.

180 Para ello existen métodos de inferencia estadística.

**Código Electoral.** El Código Electoral es una norma supletoria en todo lo que no prevea la Ley de Convocatoria.

**Financiamiento de la Asamblea Constituyente.** La proforma entregada por el Ejecutivo al Congreso seguramente debe contener esta previsión presupuestaria, cuya referencia es el presupuesto del Congreso Nacional. Si no es así, el Congreso debe producir su rectificación.

**Financiamiento para la campaña.** Debe existir financiamiento público y privado. El público debe acoger a todos los participantes y será gastado directamente por la Corte Nacional Electoral en la compra de una “franja electoral”, única forma de controlar el gasto público en el financiamiento de las campañas. El privado debe ser reglamentado estableciendo responsabilidades. El reglamento debe incluir control fiscal tanto en los responsables financieros de las campañas como en los proveedores de bienes y servicios.

# Corolario

---

## Algunas sugerencias

¿Cómo debe un país prepararse para la Asamblea Constituyente? Hay varias dimensiones. La principal es buscar los niveles suficientes de acuerdo político al interior de los actores sociales y políticos. Los acuerdos suponen desarrollar las disponibilidades de negociación. A partir del acuerdo interno de los actores deben abrirse a interactuar con otras propuestas. Cabe recordar, que la Constituyente es un espacio de representación, en el sentido de cómo cada actor trata de orientar los comportamientos de los otros actores en función de cómo percibe su misión en la sociedad. Esta pretensión de orientar comportamientos es fundamentalmente “conceptual” y no “conflictiva”. La Asamblea también es un espacio para el intercambio de propuestas de organización institucional del Estado y para la concertación.

Como hemos mencionado antes, la experiencia muestra que los actores que llegan mejor dotados para la Constituyente son aquellos que puedan hacer su “constituyente previa”. Esto implica que los actores piensen junto con sus pares sobre el conjunto de temas del Estado. Esta experiencia dota, a los representantes de los actores, de capacidad de negociación y transmisión, de manera apropiada, de las propuestas.

¿Cuáles son los momentos de la Asamblea Constituyente? Información sobre la Asamblea Constituyente; preparación de posiciones

de los actores; acuerdos previos de los actores y entre los actores; elecciones de Constituyentes; diseño de la Asamblea Constituyente, en especial de los proyectos de Estatuto; apoyo técnico; y, reglamentaciones complementarias.

Una Constituyente “vale lo que vale” su sistema de observación y su sistema de seguimiento. En este último aspecto, se deberá intervenir activamente, además, en la reglamentación de la nueva Constitución a través de ante-proyectos de leyes orgánicas del Ejecutivo, Legislativo, Descentralización, Elecciones y Partidos, y Derechos Colectivos Indígenas.”

¿Qué acciones se puede sugerir? Preparar a la opinión pública para que adecue sus pretensiones, administre expectativas y valide al proceso; facilitar a los actores para que expliciten sus posiciones institucionales sobre todo el diseño del Estado; interactuar y lograr acuerdos políticos e institucionales; evaluar, diseñar y diagnosticar la viabilidad de las instituciones; y, generar técnica y políticamente disyuntivas jurídicas.

¿Cómo funciona una Constituyente? Se parece al Parlamento pero está forzada a mayor eficiencia. No tiene “poder concreto”, por lo que muchos líderes convencionales tienden a no entrar a la Asamblea. Puede o no tener “ventanillas” para la presión de los actores corporativos y “ventanillas” para la incidencia de los actores.

¿Cómo se organiza una Asamblea Constituyente? El “Estatuto Constituyente” debe contemplar una estructura directiva, en conformidad con los grandes bloques constituyentes. En este sentido, es prudente que, además de una presidencia “fuerte” con instrumentos para una conducción ágil del debate, exista un conjunto de vicepresidencias, que tengan roles y responsabilidades específicas y ligadas a las previsiones parlamentarias. Asimismo, cabe prever una rotación en la presidencia, solamente en consideración a un extremo equilibrio o la insuficiente representatividad. El período corto y limitado de la Asamblea aconseja que no se produzcan variaciones.

Las directivas, los bloques políticos, los bloques regionales, las comisiones y los actores que hacen incidencia deben contar con asesoría técnica adecuada. Las áreas de apoyo técnico deben

estar vinculadas con la definición de los objetivos que se persigue con la Constituyente<sup>181</sup> para de allí determinar una estrategia, que contemple tres momentos: preparación, ejecución de la Asamblea y transición/reglamentación de las instituciones. Las áreas deberían ser técnica, institucional y comunicacional.

### **Eesquema**

(previa, durante y posterior a la Constituyente)

#### **Area técnica**

Previa: evaluación institucional, sistematización de propuestas, disyuntivas de reforma, viabilidad

Durante: soporte informativo, constitucionalismo comparado, búsqueda de consensos.

Posterior: Preparar la transición: legislativa, institucional, política

#### **Area institucional**

Previa: posiciones de los actores, mesas de concertación, manejo de expectativas.

Durante: estímulos a la negociación, asesorías, incidencia en niveles de decisión.

Posterior: conducir la evaluación

#### **Area comunicacional**

Previa: medir expectativas y buscar modificaciones.

Durante: información interna y externa.

Posterior: facilitar mínimos de comprensión institucionales.

En el área técnica se debe producir la idea global y estratégica de la reforma deseable y viable a partir de una evaluación de las instituciones, que permita priorizar a aquellas que serán objeto de intervención privilegiada. Luego se debe dar el soporte informativo para las decisiones de la Asamblea<sup>182</sup> y colaborar con la forma

---

181 Los temas/problemas a resolver y los contenidos de las principales instituciones.

182 Por ejemplo acerca del costo de las instituciones que se puedan crear.



técnico-constitucional que adquieran los consensos políticos previamente logrados. Finalmente, se debe preparar una transición “no-traumática y de bajo costo” entre las instituciones de la “vieja” Constitución y las instituciones reformadas y creadas por la “nueva” Constitución.

En el área institucional se debe lograr que los actores puedan entrar en procesos de concertación. Por un lado, los actores deben reconocer sus intereses produciendo un mínimo de homogeneidad interna; y, por otro lado, deben generar criterios acerca de las áreas institucionales que están fuera de su área de intereses inmediatos.<sup>183</sup> El resultado perseguido es contar con propuestas de Constitución de los principales actores, que más allá de la particularidad de su origen, les permita adoptar los intereses nacionales.

En el área comunicacional se debe, por un lado, diagnosticar las expectativas de la población acerca de los cambios (institucionales) necesarios; mientras que, por otro lado, buscar los máximos cambios posibles en la percepción del público, dentro de la imagen-objetivo global. Se debe hacer “capacitación masiva” que, sin embargo, tiene efectos limitados de cambio de la “cultura institucional” de la población.

---

183 Se trata de que estos actores se alejen de una posición exclusivamente gremial y adopten una comprensión y actitud ciudadana, ligada a las responsabilidades con los temas del conjunto de la nación, sin dejar obviamente, hasta donde les sea posible, sus intereses particulares.

13 Debate  
**POLITICO**



ISBN 99905-63-34-9