

Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia

JORGE LAZARTE ROJAS

Resumen

Plurinacionalismo y multiculturalismo son expresiones ya comunes que se refieren a sociedades contenedoras de culturas minoritarias y al reconocimiento del derecho de estas últimas a la diferencia. Ambos términos aluden, sin embargo, a realidades diversas y tienen consecuencias políticas e institucionales de distinto calado. La Asamblea Constituyente de Bolivia (2006-2007) y la definición del Estado boliviano como «plurinacional» por la nueva Constitución Política (2009) ofrecen un buen ejemplo de ello. Este artículo se propone mostrar el proceso político entre multiculturalismo y plurinacionalismo, así como los efectos conflictivos de este último principio sobre la estructura institucional de Bolivia.

Palabras clave: Bolivia; constitucionalismo; multiculturalismo; plurinacionalismo; indigenismo.

Abstract

Plurinationalism and multiculturalism in the Bolivian Constitutional Assembly
Nowadays, plurinationalism and multinationalism are expressions commonly used to refer to societies with minority cultures within them. Both terms also imply a claim for the legitimate recognition of cultural diversity, but they allude indeed to different social realities. Their political and institutional implications differ as well. A good example of this is the definition of Bolivia as a «multinational state» in the new Constitution of the last Constitutional Assembly in Bolivia (2006-2007). This article demonstrates the political connections between multiculturalism and multinationalism and the troubling effect that the multinational principle has had on the institutional structure of Bolivia.

Keywords: Bolivia; constitutionalism; multiculturalism; plurinationalism; indigenism.

I. El camino del conflicto en el proceso constituyente boliviano

En los años ochenta se abrió en el mundo académico, sobre todo en el anglosajón, un nuevo campo de estudios sobre sociedades que fueron calificadas de *multiculturales* por la presencia en ellas de minorías que habían resistido el proceso de homogeneización cultural. Este debate sobre el multiculturalismo fue seguido rápidamente por «políticas de reconocimiento» de estas minorías en el ámbito societal mayor del que formaban parte. Muy pronto el debate salió de la academia e invadió el escenario político de sociedades que afrontaban demandas semejantes de reconocimiento. Los

efectos de este debate involucraron más tarde a sociedades fuertemente multiculturales, como son las del mundo andino, con gran presencia de grupos étnicos y pueblos indígenas. En estos países, desde mediados de los años noventa, se pusieron en marcha políticas de reconocimiento que alcanzaron rango constitucional. Sin embargo, estas primeras políticas de reconocimiento no bastaron en Bolivia y pronto fueron rebasadas. Con el impulso de las ONG, los recursos de la cooperación internacional y los efectos de una profunda crisis política, además del reforzamiento de los movimientos étnicos, el multiculturalismo societal se entremezcló con la propuesta de una reorganización plurinacional del Estado, cambiando por completo los términos y la escala de comprensión y resolución del problema.

La Asamblea Constituyente de Bolivia (2006-2007) fue el escenario de este salto, que dio lugar a reivindicaciones históricas de contenido étnico con alta carga emotiva y a debates muy ruidosos y confusos que culminaron con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado en la que se proclama la necesidad de diseñar un nuevo modelo de Estado llamado *plurinacional*. El tránsito del multiculturalismo al plurinacionalismo fue en realidad la amalgama entre ambos o la confusión entre el reconocimiento de los derechos multiculturales y su forma política e institucional. Esta amalgama ha contaminado todo el texto constitucional y estará en el centro de los problemas políticos del país en el próximo futuro.¹

Como se sabe, uno de los supuestos del pensamiento político moderno y democrático es la distinción entre el Estado y la sociedad, sin la cual carecería de sentido que se afirme la existencia de derechos fundamentales de las personas (la sociedad civil) frente al poder político (el Estado). A este proceso de autonomización de esferas es lo que se ha llamado la *diferenciación funcional y estructural* que distingue al mundo moderno. Por el contrario, la indiferenciación ha sido constitutiva de los distintos experimentos totalitarios caracterizados por la absorción de la sociedad por el Estado. Esta amalgama no fue una particularidad nacional, sino que también se la encuentra en los altos círculos académicos del mundo que se ocupan del tema y que en el orden del tiempo precedieron a las discusiones de la Asamblea Constituyente de Bolivia. La peculiaridad nacional consistió en desarrollar las consecuencias políticas últimas de esta amalgama *discursiva*. Una de las más altas autoridades académicas en la materia es Will Kymlicka, quien en su estudio más relevante, al referirse a la representación de los grupos nacionales minoritarios, usa la expresión de *Estado multinacional* como equivalente a *diferencias nacionales* o a *países multinacionales*.² En estudios posteriores alude indistintamente al Estado *multinacional*, es decir, referido a *nacionalidades* o *naciones*, y al Estado *multicultural*, es decir, referido a culturas, como si *multinacionalismo* y *multiculturalismo* fuesen conceptos intercambiables.³

Sin lugar a dudas, no es fácilmente aceptable que cultura y nación sean equivalentes conceptual e históricamente. Si bien estas confusiones analíticas pueden no tener demasiadas consecuencias en el mundo académico, fuera de no saber cuál es el objeto de referencia cuando se usan indistintamente estas categorías, desde el punto

de vista político y de diseño institucional pueden tener consecuencias inconmensurables, no previstas ni deseables. Esta amalgama conceptual de algún modo se apoya en una ambigüedad en el uso del término *Estado*. Si bien el Estado moderno se ha construido separándose de la sociedad para convertirse en su «síntesis», no es menos cierto que también tiene el sentido englobante de país, como cuando se dice Estado argentino, francés, alemán, etc. Este doble sentido es muy frecuente en su uso cotidiano, pero no debiera serlo académicamente si admitimos que los conceptos son «contenedores de objetos» y que el análisis debe distinguir lo que en los hechos puede estar mezclado. La experiencia boliviana es particularmente ilustrativa de hasta dónde puede llegar esta lógica que privilegia el diferencialismo, de cómo una visión analítica es traducida en un debate político que interviene en la elaboración de un texto constitucional y en el diseño de instituciones fundamentales. Para ello tomaremos un caso, el de una asamblea constituyente, que sirvió de escenario en el que se patentizó la compleja relación entre el ámbito analítico-académico y el de la política práctica. Ambos tienen lógicas, objetos y fines distintos, pero a pesar de todo no son tan ajenos. Esto es evidente en el caso que presentamos, ya que los teóricos nunca pretendieron que sus argumentos fueran tan sólo filosóficos, sino que reivindicaron sus propósitos prácticos sobre temáticas altamente sensibles, esperando que los razonamientos expuestos encontrasen una traducción institucional.

La Asamblea Constituyente de Bolivia sirvió así de escenario para los efectos prácticos de unos enfoques académicos que, saliendo del limbo en que aparentemente se sitúan, encontraron un terreno en el que desarrollar sus propios supuestos hasta hacerlos en muchos casos irreconocibles. La Asamblea Constituyente de Bolivia es la demostración de hasta dónde puede llegar lo que en la nueva Constitución Política, aprobada en un referendo de 25 de enero de 2009, se llama *multiculturalismo* o mejor *comunitarismo*. Para ello mostraremos cuál fue la trayectoria del proceso desde sus albores, su dramático recorrido y el final de una primera experiencia. Con ello pretendemos señalar los enormes riesgos futuros y recordar lo que aludió un escritor americano de los años cuarenta cuando dijo que Bolivia no es un país sino un *problema*.

En las últimas tres décadas de democracia, América Latina conoció procesos distintos y continuos de reformas políticas con agendas propias para cada país. Fueron adaptaciones o rediseños de sus sistemas institucionales para hacerlos más conformes a las exigencias de la democracia y más permeables a las expectativas de la población. De manera general pueden diferenciarse dos tipos de reformas tanto por su nivel, amplitud o profundidad como por el órgano encargado de llevarlas a cabo. En unos casos se trató de reformas graduales de la legislación vigente que no afectaban a los principios de organización del orden político y que tuvieron lugar mediante las instituciones existentes y los procedimientos establecidos. Muchas de estas reformas implicaron también ajustes constitucionales. En otros casos se pretendió ir mucho más lejos por las circunstancias de su necesidad y por el órgano encargado de su ejecución. Estas reformas *sustanciales* fueron llevadas

a cabo por órganos no ordinarios, como las Asambleas Constituyentes. De entre estas últimas, unas se destacaron por llevar a cabo reformas de cierto alcance, que tuvieron que ver con el régimen de gobierno,⁴ mientras otras afectaron a la forma del Estado en situaciones excepcionales de crisis política profunda. Esta característica es la que tuvieron los procesos constitucionales de los países andinos desde principios de los años noventa, cada vez más lejos del reformismo y más cerca de la *revolución* constitucional.⁵ Esto es particularmente evidente en el caso boliviano, con la profunda crisis política de sus instituciones, de sus sistemas de representación y de gobernabilidad de la sociedad.

La Asamblea Constituyente en Bolivia abrió una discusión sobre el sentido de su propia existencia y los poderes de la nueva institución que nos remite a los comienzos históricos vinculados con la revolución francesa.⁶ Como se sabe, en su sentido histórico primario una Asamblea Constituyente, o su equivalente funcional, crea reglas antes inexistentes y/o funda un orden político. Por ello estuvo muy asociada a los procesos de creación de nuevos Estados, como los que se organizaron con el fin la descolonización, y para el caso de la América Latina, con el inicio de la época republicana en el siglo XIX.⁷ Recientemente, Sudáfrica ejemplifica muy bien estos casos. El debate adquiere un sentido distinto cuando se trata no ya de situaciones fundacionales sino más bien de una «refundación» o de una recomposición institucional en situaciones de crisis política muy acentuada. En tales situaciones las instituciones «normales», como el parlamento, han perdido aptitud para llevar adelante las reformas profundas que estas coyunturas exigen. Pero, a diferencia de los casos anteriores, se trata de Estados y países que existen y tienen una cierta tradición institucional, aunque hayan entrado en crisis.⁸

En el caso de Bolivia, los que sostenían que la función primaria de la Asamblea Constituyente era «refundar» el país partían del convencimiento de que esta condición era resultante de un proceso «revolucionario» previo, que era el que habría ocurrido en octubre de 2003, cuando una rebelión popular en La Paz derrocó al gobierno en el poder. La insostenibilidad de esta apreciación hizo que el argumento se desplazara hacia la «revolución» por venir, aquella que la Constituyente debía operar «pacíficamente» por la vía de una nueva constitución. Sus partidarios pensaban que por esta razón de base la Asamblea Constituyente debía ser declarada «originaria», ser un «gobierno absoluto»,⁹ «plenipotenciario» y con poderes «ilimitados»¹⁰ en todo el proceso de su funcionamiento.¹¹ La argumentación era esencialmente política. Por el contrario, los que se adhirieron a la concepción de una Asamblea Constituyente «derivada», fundaron su argumentación en el origen jurídico de la misma, «derivado» de una ley de convocatoria a su vez fundada en la Constitución Política del Estado (CPE) de 1967, entonces en vigencia. Se la entendía, por lo tanto, con poderes legalmente limitados por el ordenamiento jurídico existente mientras ella misma no aprobase la nueva Constitución Política del Estado.¹² Estas dos concepciones tan opuestas expresaban los grandes conflictos políticos que se harán irreconciliables hasta la finalización de la Asamblea Constituyente.¹³

El proceso previo

Bolivia vive un proceso de transición histórica excepcional en correspondencia con la crisis global del país, que estalló el año 2000 y se amplió y profundizó los años siguientes. Esta crisis lo es de muchas cosas a la vez: de un modelo político democrático representativo, devaluado ante una gran parte de la población, que lo percibe como poco participativo; de un sistema de partidos percibidos como fuente de enriquecimiento privado; de un modelo económico «neoliberal» al que se le atribuye la lacerante pobreza de la población; de un modelo de integración social que ha agravado la distancia entre los que se sienten dentro y fuera de la sociedad oficial; de un modelo de integración cultural, ante la emergencia de acentuados diferencialismos identitarios; de un Estado «centralista» en el que no se reconocen los movimientos regionales, y «neocolonial», al que rechazan los movimientos étnicos —o fuertemente etnizados— poniendo en cuestión el sentido de pertenencia a una comunidad política. Si a todo ello agregamos problemas de ingobernabilidad generalizada, podemos medir el alcance y la hondura de los sobresaltos de los últimos años, que sirvieron de escenario de divisiones estructurales que corresponden a distintos tiempos históricos. Si condensamos todas estas crisis en una sola, podemos decir que consiste en una crisis de la estructura tradicional de poder y de la política como espacio de recomposición pactada.

El bloqueo de estas crisis había llegado a su paroxismo con el derrocamiento de dos gobiernos anteriores, en octubre de 2003 y junio de 2005, que pusieron en riesgo la preservación del régimen político democrático. La salida electoral de diciembre de 2005 fue un pacto político de emergencia duramente trabajado por el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé,¹⁴ que reordenó la agenda política —cuyo conflicto ya había polarizado al país entre el «oriente» y el «occidente»— garantizando a unos y a otros que sus intereses vitales estarían a salvo.¹⁵ Una vez que se realizaron las elecciones de diciembre de 2006, con la victoria contundente del Movimiento al Socialismo (MAS)¹⁶ con el 53,7 % de los votos válidos, estaba claro que el nuevo gobierno haría de la Asamblea Constituyente su apuesta política más importante.

La idea de la Asamblea Constituyente no era nueva en el país. Su historia política, sobre todo del siglo XIX, ha conocido experiencias de este tipo.¹⁷ Lo nuevo es que se haya convertido en fuerza social. Desde 1967, año de la última Constituyente —que no fue de interés público significativo— hasta fines de los años noventa, la Asamblea Constituyente había desaparecido de la agenda y la memoria políticas. La instalación de la democracia en 1982 no trajo consigo la idea de una Asamblea Constituyente, sino más bien la vigencia de la Constitución Política del Estado de 1967. Las reformas políticas y constitucionales importantes, sobre todo las de 1994, fueron procesadas respetando los procedimientos constitucionales. Con todo, en el mismo período se pusieron en marcha reformas económicas de ajuste estructural (1985) y de «capitalización» (1993-1997), por las cuales las principales empresas

estatales, sobre todo de hidrocarburos, fueron abiertas al capital extranjero. Los dos procesos de reformas políticas y económicas sirvieron para que Bolivia fuera presentada en esos años por los organismos internacionales como un modelo que combinaba virtuosamente democracia y mercado. Sin embargo, ya desde la segunda mitad de los años noventa este modelo empieza a ser cuestionado por la «otra Bolivia», afectada por los resultados de unas reformas que no lograban impactos significativos sobre la reducción de la pobreza —sino que hacían crecer las desigualdades sociales— por un sistema de partidos encapsulado en las ventajas del control monopolista del poder y por la corrupción que invadía la función pública. El sentimiento de descontento se expresará en los movimientos de protesta y rebelión del año 2000 hacia adelante, creando condiciones favorables que harán pasar la Asamblea Constituyente, de ser una propuesta marginal, a convertirse en condición de la demanda social de los grupos organizados y excluidos del país.

En este proceso la Asamblea Constituyente adquirió significados distintos. Empezó siendo un sentimiento de descontento generalizado. Luego fue una idea atractiva por su novedad institucional. Finalmente terminó convirtiéndose en una estrategia política y de poder. Desde el punto de vista de la población, particularmente de los de «abajo», su valor simbólico consistió en que fue la proyección de esperanzas e ilusiones colectivas no cubiertas por el Estado, los gobiernos y los partidos políticos. Se esperaba que la Asamblea Constituyente cubriera ese vacío, «resolviendo» los problemas cotidianos.¹⁸ Los partidos políticos «tradicionales» no fueron muy receptivos a esta demanda, entre otras razones porque también estaba dirigida contra ellos.¹⁹ Estas reticencias contribuyeron a que la demanda fuese enarbolada cada vez más por grupos políticos «antisistémicos» a medida que se aproximaban las elecciones de junio de 2002, formando parte de la agenda electoral. El terremoto político de octubre de 2003 y el derrocamiento del gobierno impusieron la Asamblea Constituyente como componente central de lo que se llamó la «agenda de octubre».

«Constitucionalización» y convocatoria de la Asamblea

El nuevo gobierno formado el 17 de octubre de 2003 asumió como suyo el compromiso de viabilizar la Asamblea Constituyente. Sin embargo, la Constitución no reconocía a ninguna Asamblea Constituyente. Su viabilización constitucional requería, por tanto, una reforma constitucional previa no incluida en la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado de 1 de agosto de 2002.²⁰ Fue el Congreso Nacional de 2003 —compuesto por los mismos partidos que hasta entonces habían bloqueado la Asamblea Constituyente y que después de octubre ya no estaban en condiciones de ofrecer más resistencia ante la nueva situación política— el que apoyándose en esta última Ley forzó la incorporación de Asamblea Constituyente a la Constitución Política en febrero del 2004.²¹ La

Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente finalmente aprobada por el Congreso Nacional a principios de marzo de 2006, notoriamente diferente de un proyecto congresual anterior alentado por el MAS,²² estableció que la «única finalidad» de la Asamblea Constituyente es la «reforma total» de la Constitución Política del Estado, fijando un periodo de sesiones no menor de seis meses ni mayor a un año a partir del día su instalación. En la ley pueden destacarse tres aspectos. De un lado, el número excesivo de 255 constituyentes. Para ello se transformaron las 70 circunscripciones uninominales en trinominales, dos constituyentes fueron para la primera mayoría y uno para la segunda mayoría; los restantes 45 constituyentes fueron distribuidos en 5 por cada uno de los 9 departamentos, de los cuales 2 eran para la primera fuerza y los otros 3 para las siguientes.

El segundo componente importante fue que la ley de convocatoria establecía que la nueva constitución se aprobaría por dos tercios de votos de miembros presentes de la Asamblea Constituyente. Finalmente la ley, a la vez que prescribía que la Asamblea Constituyente no «depende ni está sometida a los poderes constituidos», garantizaba que «no interferirá el trabajo de los poderes constituidos». Estos dos últimos aspectos se convertirán en fuente de un conflicto prolongado.²³ La campaña electoral de elección de los constituyentes fue muy opaca tanto por lo esmirriado del debate como por los difusos argumentos ideológicos, como si se tratara de una campaña electoral corriente, que se sobrepusieron a los propiamente constitucionales. Los candidatos fueron en gran parte improvisados, y en muchos casos más representativos que competentes. También existía una opinión pública ya decidida mayoritariamente en la orientación de su voto y poco afecta a interesarse en este tipo de controversias, demasiado nuevas para ella. Fuera del MAS, que presentó su propuesta de *Refundar Bolivia. Para vivir bien*, y del Poder Democrático y Social (PODEMOS),²⁴ con su *Proyecto de Constitución Política. Constituyente para la gente*, los demás grupos políticos dejaron que sus candidatos actuaran libremente a partir de sus propias propuestas o ideas, pero en consonancia con la orientación política general de los grupos que los proponían. El 2 de julio de 2006 la población boliviana finalmente eligió a los constituyentes. Uno de los más sorprendidos fue el propio MAS, que no logró los dos tercios esperados, sino sólo un 51 %, un porcentaje inferior a aquel con que había ganado en las elecciones generales de diciembre del año anterior.

El estallido de la violencia

La Constituyente fue instalada el 6 de agosto de 2006, en Sucre, en una puesta en escena que buscaba mostrar que el país vivía el comienzo de una nueva era patentizada por la presencia de miles de indígenas y originarios de todo el país en una ciudad tradicionalmente conservadora, y que participaron al día siguiente en un desfile militar con las Fuerzas Armadas. Los 255 elegidos se distribuyeron entre 16

organizaciones políticas, ninguna de las cuales era propiamente un partido. El MAS tenía la mayoría absoluta de 137 constituyentes (53,7 %) mientras que PODEMOS, segunda fuerza, 60 (23,5 %). Las tres siguientes fuerzas apenas llegaron a 8 representantes cada una. Socialmente predominaron los de clase media baja, entre ellos una mayoría de dirigentes de organizaciones sociales y una presencia minoritaria de clase media profesional. Destaca la importancia del componente indígena, ya que cerca del 60 % de los representantes declaró pertenecer a un grupo indígena-originario, la mayor parte quechua, muchos de ellos propuestos directamente por sus comunidades e incorporados directamente en las listas del MAS.²⁵ Esta pertenencia étnica y su relación con los pueblos indígenas y originarios fue la novedad sociológica y cultural más radical de esta Asamblea Constituyente con respecto a todas las anteriores y marcó su pauta de funcionamiento hasta el final.

Si tomamos en cuenta el mapa político organizado sobre el eje izquierda-derecha, el MAS estaba situado a la izquierda, con corrientes múltiples, una orientación dominante indigenista y estatista y un fuerte apoyo militante de los grupos sociales indígenas-originarios, que constituyen su base principal, y otros más urbanos y pobres, además de núcleos intelectuales de clase media vinculados con las ONG. La oposición o bloque no masista cubría la otra parte del espectro. Estaba nucleada alrededor de algunos principios democrático-liberales, era en buena parte sensible a la cuestión *indígena* —algo insoslayable— y estuvo formada por Unidad Nacional (UN), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)²⁶ y PODEMOS. Esquemáticamente estos partidos ocupaban el centro, el centro izquierda, la derecha democrática y la derecha liberal, con apoyo en sectores de clase media y empresarial. Dependían para su fuerza de presión de las movilizaciones de las regiones por la autonomía. Una gran parte de los constituyentes, principalmente del MAS, haría prevalecer los estrechos vínculos con las *organizaciones sociales*, de las que se consideraban más *mandatarios* que propiamente *representantes*. Esta relación fue menos evidente en los grupos de la oposición no masista. De todos modos, estos bloques tuvieron conflictos internos atravesados por las líneas mayores de conflicto de la Asamblea Constituyente.

El conflicto de «formas» por el Reglamento General

La Asamblea Constituyente empezó su trabajo dando una señal positiva: negociando la composición de su Directiva, que tuvo que ser ampliada para ser representativa, y en la que el MAS se aseguró la mayoría absoluta. El apoyo mayoritario de la población era incuestionable.²⁷ Sin embargo, pronto se entraría en conflictos internos que paralizarían su trabajo durante varios meses y que, eslabonados con otros, sellarían la suerte de la Constituyente. Ante la realidad de no contar con los dos tercios en la Constituyente, desde el Palacio de Gobierno se definió que la aprobación del nuevo texto constitucional debía ser por mayoría absoluta.²⁸ El

argumento central fue que no era *democrático* reconocerle a la minoría el derecho al *veto*. Este razonamiento fue reforzado con el argumento de que la Asamblea Constituyente, al ser *originaria*, no estaba sujeta a la ley.²⁹

A su vez, las minorías de oposición exigieron el cumplimiento de la ley, tanto por razones de principio como porque de este modo evitaban ser eliminadas de las decisiones fundamentales de la Constituyente. Estaba claro que entre esas minorías hubo constituyentes que no tenían ningún interés en facilitar el funcionamiento de la Asamblea, pero tenían en su favor la defensa de la ley. Se abrió así un conflicto que perturbó la Asamblea Constituyente y la puso en situaciones extremadamente difíciles. Un primer escenario de este conflicto fue la aprobación en «grande» del Reglamento General, sin norma previa y por mayoría absoluta.³⁰ El artículo 1 declara que la Asamblea Constituyente es «originaria», aunque luego dice que no «interfiere en los poderes constituidos».³¹

El conflicto sobre la fórmula de votación emergió a fines de agosto y principios de septiembre en plenarios borrascosos, de violencia verbal y hasta física, entre la mayoría del MAS y la oposición. La mayoría masista de la Directiva de la Asamblea rechazaba el *consenso* con el argumento de que era como «juntar el agua con el aceite» y que en ello estaba dispuesta a ir hasta el final, siguiendo la línea gubernamental. La confrontación desbordó la Asamblea Constituyente y ganó la calle, con huelgas de hambre en todo el país, movilizaciones, «cabildos» multitudinarios y paros de los Comités Cívicos del oriente del país, que dejaron al gobierno sin muchas salidas aceptables. Este conflicto por las *formas* consumió más de la mitad del tiempo legal de la Asamblea y fue sólo superado una vez que el MAS admitió en el mes de febrero de 2007 los *dos tercios* en una redacción ambigua de los artículos en cuestión. Mientras tanto, la Constituyente se había consagrado a aprobar en *detalle*, casi por aclamación —con la abstención de PO-DEMOS— los artículos de rutina del Reglamento.³² Sin lugar a dudas, este conflicto y la dureza del enfrentamiento no fueron un asunto puramente procedimental, sino político. Pusieron en juego el tipo de Constitución que debía aprobarse y la fórmula de decisión que se requería para ello. Este fondo se reveló en el conflicto interno de la primera comisión de la Asamblea, llamada *Visión de País*, y en la *forma* como fue aprobado el informe final.

Conflicto de fondo por proyectos de país y de poder

La base de trabajo de las 21 comisiones de la Asamblea Constituyente fueron las propuestas recogidas principalmente en los Foros Territoriales de *vinculación* con el *pueblo*, presentadas como *mandatos* del mismo. Ya en la etapa final de redacción de los informes de comisión estalló el conflicto en la Comisión *Visión de país*. Esta comisión, la primera y la más importante, debía redactar los primeros artículos, definiendo la matriz doctrinaria y normativa de todo el texto constitucio-

nal y, por tanto, del régimen autonómico. Con el propósito de asegurar la aprobación de una visión de país y poder así, conforme a la apuesta de *refundar el país*,³³ evitar en la Plenaria de la Asamblea el debate con la propuesta alternativa, la mayoría de la comisión se desdobló en dos y aprobó contra el mismo reglamento —que exigía mayoría absoluta y no mayoría simple—³⁴ tanto el informe de mayoría³⁵ como el de la minoría fabricada, ambos coincidentes con la matriz de Estado plurinacional. Quedó así fuera la otra *Visión de país*, fundada en los principios conocidos del Estado Social de Derecho y que reconocía la autonomía de los pueblos indígenas.

El conflicto afectó a las otras comisiones, muchas de ellas ya en proceso de concertación. De nada sirvieron la nota de la Directiva de la Asamblea y el fallo de la justicia ordinaria, que otorgó el amparo constitucional al constituyente impedido de votar, para revertir la situación, hasta que el Congreso Nacional estableció por ley la forma como debían aprobarse los informes, que tampoco fue acatada en la aprobación final.³⁶ La forma en que funcionó esta comisión fue una demostración en pequeño del funcionamiento general de las comisiones y del espíritu de la constituyente. Si algo no hubo en la comisión fue debates, en el sentido de deliberaciones entre iguales que intercambian ideas o propuestas fundadas cuyos resultados serían en cada caso un reordenamiento de preferencias, sino más bien discusiones en las que cada parte creía tener tanto más razón cuanto más elevaba el tono de la voz, sin ofrecer lo que podríamos llamar razones argumentadas y no la letanía de afirmaciones repetidas sobre el *neocolonialismo*, el *neoliberalismo*, las *discriminaciones*, los 500 años de explotación, condensados en el *juicio al Estado colonial*.³⁷ Este torneo oratorio de monólogos de cada parte consigo misma, encapsulada en sus convicciones ideológicas, blindadas a la contaminación «intercultural» —expresión que, sin embargo, se repetía todo el tiempo como un valor asumido pero no realizado—, nada cambió de las propuestas originales. No sólo no hubo «diálogo» sino que no se pudo construir un mínimo de confianza entre partes y un umbral de comunicación que permitiera el intercambio proclamado y que se supuso era inherente en un escenario constituyente. Quizá más grave aún fue la constatación de que no había una disposición a comprender las razones de la otra parte ni el deseo de hacerlo. El lugar de la comunicación inexistente fue ocupado por el enfrentamiento, que fue el rasgo saliente del funcionamiento de esta Comisión tan importante, como lo fue de gran parte de la constituyente. Por ello mismo no deben sorprender sus fallidos resultados.³⁸

El conflicto de *formas* en la Asamblea Constituyente sobre el sistema de voto, y el que tuvo lugar en la Comisión *Visión de país*, estaba estrechamente vinculado con otro problema de fondo: una cierta idea de organizar el poder y de diseñar la estrategia para controlarlo. En el primer caso se trataba de cambiar *estructuras coloniales*, supuestamente presentes en la Constitución anterior, y en el otro, del propósito de *tener* todo el *poder* y no sólo el gobierno.³⁹ En esta estrategia de pasar del gobierno al poder, la Asamblea Constituyente fue percibida

como el mejor escenario *pacífico* que habría de legitimar el control *total* del poder, tal y como se declaró durante la campaña, aunque para los radicales del MAS no estaba excluido el uso de la fuerza de las movilizaciones si la primera alternativa fallaba.⁴⁰ En definitiva, mediante la Constituyente se buscaba hacer una *revolución* en los fines por medios *democráticos*. Lo que se pretendía con ello era romper un empate calificado de *catastrófico*, estableciendo una *nueva hegemonía*, es decir, una nueva forma de dominación con base étnica. Esto es a lo que llamaron *revolución democrática*, que hizo crisis en la Constituyente.

Violencia en la aprobación del proyecto

Durante el proceso del trabajo de comisiones se posicionó con toda su fuerza la cuestión de la *capitalía*, reclamada por las instituciones sociales de Sucre desde antes de que la Constituyente se inaugurara y según la cual la Constitución debía disponer el traslado de los poderes del Estado desde La Paz a Sucre, la capital legal.⁴¹ Esta demanda se sobrepuso a todas las otras por el apoyo logrado en el *oriente* del país, y poco a poco fue condensando todos los conflictos políticos dentro y fuera de la Asamblea Constituyente. El gobierno fue sorprendido por la movilización regional, al haber creído que se trataba sólo de minorías de oposición. Fue puesto contra las cuerdas al tener que optar entre ceder a esta presión o ponerse del lado de La Paz, donde tiene su más fuerte apoyo social y electoral. El costo de esta opción fue apoyar la decisión de los constituyentes de La Paz de eliminar a *cualquier precio* de la agenda de la Asamblea la discusión sobre la *capitalía*.

A partir de este momento la ruptura entre la mayoría movilizadora de la población de Sucre y la mayoría del MAS estaba consumada, y esta última empezó a pensar en la probabilidad de trasladar la sede de la Constituyente. Una vez que fracasaron todos los intentos de buscar una salida negociada, por la negativa a reponer el tema en la agenda por decisión judicial,⁴² la mayoría decidió reunirse fuera de la ciudad, también contra el reglamento. El MAS necesitaba una Plenaria más para aprobar su propuesta de texto constitucional. La reunión fue el 23 de noviembre en un Liceo militar, con custodia militar y policial en un entorno de enfrentamiento violento, que obligó luego a una pausa.⁴³ La necesidad de continuar la Plenaria en otra ciudad pasó por el Congreso Nacional, que en una sesión igualmente borrascosa aprobó una modificación a la ley por la cual se facultaba legalmente a la presidenta de la Asamblea cambiar de sede.⁴⁴ La convocatoria fue hecha después de la medianoche del día de la reunión, contra lo previsto reglamentariamente, y con los constituyentes del MAS ya concentrados para desplazarse de inmediato a Oruro, mientras que PODEMOS y el MNR habían decidido no estar presentes para no validar una ilegalidad. La sede fue rodeada por *organizaciones sociales*, sobre todo de mineros cooperativistas, con una enorme, conocida y contundente capacidad de movilización y con los cuales se había llegado en la

víspera a un acuerdo para incorporar sus demandas al proyecto constitucional, obteniendo así de ellos la presión *externa* que garantizase la finalización de la Plenaria.

La última reunión tuvo lugar entre el 8 y el 9 de diciembre, a escasos días de la finalización legal del ampliado período de sesiones de la Asamblea Constituyente.⁴⁵ Ya no había posibilidades para una nueva prolongación, que habría necesitado de la oposición en el Congreso. Fueron suficientes alrededor de 16 horas para aprobar *en detalle* los 411 artículos del texto Constitucional en lectura rápida, sin debate, sin haber conocido el texto sino en el momento mismo en que fue votado y mediante voto a mano alzada de forma repetitiva y automática. Las pocas observaciones fueron remitidas a una Comisión de Concordancia, que ya había modificado y siguió modificando el proyecto constitucional sin el conocimiento de la Asamblea, alegando que se trataba sólo de cuestiones de estilo.⁴⁶ Las muchas infracciones al reglamento interno, a la ley de ampliación de la Asamblea Constituyente —que definía cómo debían aprobarse los informes de la mayoría y la minoría— y a la misma Constitución Política vigente hicieron que el proyecto naciera con una herida profunda, de la que hasta ahora no se ha repuesto, e indispuso a una mayoría de la población contra él.⁴⁷

Confrontación por las autonomías y referendo constitucional

El sesgo étnico-indigenista del proyecto de Oruro colisionaba con la demanda autonómica de los departamentos de la *media luna* —territorialmente mayoritaria, económicamente la más dinámica del país, y en la que en encuentran las reservas más importantes de gas— abriendo un escenario de conflicto político-territorial tanto más complejo por condensar otras fracturas históricas. Mientras que en el proyecto constitucional las autonomías se organizaban alrededor de las autonomías indígenas, subalternizando a las autonomías departamentales, los estatutos autonómicos —a pesar de las importantes diferencias entre sí— ponen a las autonomías departamentales en el eje del nuevo régimen territorial, formando parte de estas últimas las autonomías indígenas. Esta distancia cualitativa, y no meramente cuantitativa, de competencias estuvo en el ojo de la tormenta en la crisis en el país y lo estará con la Nueva Constitución Política del Estado.⁴⁸ Si tenemos en cuenta la línea ideológica étnico-indigenista y andino-centrista de construcción del proyecto constitucional de Oruro, estaba claro que difícilmente podía ser objeto de concertación o de *consenso*, como mayoritariamente reclamaba la población,⁴⁹ y que por tanto sería resistida por una parte importante del país que no se reconocería en él, como se pudo leer en la primera encuesta al respecto. Por ello se explica que, apenas aprobado, el proyecto de Oruro fuese respondido desde los departamentos de la *media luna* por proyectos autonómicos inspirados en visiones distintas del país y del poder que ordenan de manera contrapuesta las distintas autonomías. A partir de este momento

se abrió otra fase del conflicto que hizo temer que el país se hundiese en el caos y la violencia generalizada. Estos proyectos de estatutos autonómicos fueron aprobados con mayorías calificadas en sendos procesos de referendo que también tuvieron problemas de legalidad.⁵⁰ De todos ellos, el más radical es el de Santa Cruz, con un modelo de descentralización político muy avanzado, casi federalista, que el gobierno había denunciado por *separatista*.⁵¹

La falta de un Tribunal Constitucional reforzó el escenario de guerra de posiciones de unos contra otros.⁵² Los intentos de diálogo entre enero y febrero de 2008 terminaron con un cerco al Congreso Nacional por grupos sociales movilizados por el gobierno, poniendo así fin a la *comisión de consenso*. De un lado, el gobierno no creía y no podía concertar con sus *enemigos*, acusados de conspirar contra él. Del otro, las regiones representadas por el Consejo Nacional Democrático (CONALDE) tenían más razones para pretender alguna forma de acuerdo que viabilizase la demanda autonómica, pero habían perdido la confianza en el gobierno. Esta desconfianza mutua y profunda estuvo en la base de los fracasados diálogos mediatizados. A medida que los referendos se desarrollaban, la *media luna* se fortaleció, recuperando capacidad de iniciativa política ante un gobierno acosado, y segura de que al final del proceso estaría en mejor posición de fuerza para negociar. Sin embargo, un accidente en el camino marcaría el principio de su declinación. Pocos días después del referendo de 4 de mayo, PODEMOS promovió en el Senado la aprobación de la ley de referendo revocatorio, alegando que su propósito era impedir el otro referendo constitucional sobre el proyecto de Oruro, ya aprobado pero observado por el organismo electoral. Esta acción no concertada produjo una ruptura entre la oposición política y la oposición social de los Comités Cívicos, lo que sería lapidario para ambas partes. El desconcierto les impidió defender un acuerdo logrado en el Congreso Nacional el 28 de mayo, por el cual las partes se comprometían a consensuar una nueva Constitución Política, que es lo que había reclamado la *media luna* y el gobierno se había negado reiteradamente a aceptar. Es decir, la oposición estaba perdiéndose en el camino, facilitando la recuperación del gobierno.

El referendo revocatorio de agosto, fuertemente cuestionado en su legalidad y con un padrón electoral contaminado, produjo un resultado dudoso en su porcentaje, pero le sirvió al gobierno para convencerse y convencer a la comunidad internacional de que había ganado con el voto de dos tercios de los votantes. Aunque los prefectos del oriente también fueron ratificados en sus regiones, habían perdido en el país. Seguían existiendo, pero a la defensiva. En esta nueva situación la *media luna* tomó decisiones contradictorias o sin ninguna viabilidad. El gobierno puso en marcha su estrategia de acorralamiento a la *media luna*, varios de cuyos sectores sociales respondieron desesperadamente con la toma de instituciones públicas, algo que si bien no era nuevo en el país, sí lo era por su magnitud. En principio el gobierno dejó hacer, pero se preparaba para la acción mediante planes de contingencia que le permitiesen pasar a la ofensiva.

El referendo agravó el enfrentamiento, que culminó en la violencia sangrienta de Pando, calificada de *masacre*.⁵³ Las imágenes conmocionaron a una población no habituada a ello e internacionalizaron el conflicto, movilizándolo fuertemente a la comunidad internacional, que por fin decidió pesar en un nuevo proceso de acuerdos. El impacto de Pando dislocó transversalmente a la oposición y pulverizó su imagen pública, sobre todo internacionalmente. El gobierno no dejó pasar esta oportunidad tan esperada y movilizó a miles de partidarios para obligar al Congreso Nacional a aprobar *por las buenas o las malas* la convocatoria de un referendo constitucional. Con olor a pólvora en el entorno, una parte de la oposición facilitó el acuerdo político congresual, que fue recibido con alivio por la comunidad internacional y por el país mismo ante el profundo temor de mayor violencia. Los acuerdos fueron trabajados sin consultar a sus propios constituyentes, varios de ellos cooptados por el poder. La Asamblea Constituyente, después de haber sido exaltada, terminó humillada.

Estos acuerdos políticos modificaron más de una centena de artículos del proyecto de Oruro, corrigieron muchas de sus incongruencias y excesos y lo hicieron más defendible, pero sin alterar su identidad profunda.⁵⁴ Esta nueva versión también tuvo vicios de ilegalidad, en realidad de constitucionalidad, porque el Congreso Nacional asumió mediante una ley interpretativa forzada e impugnables facultades propias de la Asamblea Constituyente, aún no disuelta, incurriendo así en una usurpación de funciones.⁵⁵ La ley de convocatoria del referendo fue hecha con el estado de sitio en el departamento de Pando, lo que está prohibido por la ley de referendo. La inscripción de nuevos ciudadanos tuvo lugar en las mismas circunstancias. El padrón electoral fue el mismo que se había usado en el referendo ratificador de agosto, fuertemente cuestionado en su credibilidad. Por último, la pregunta era sesgada. El 25 de enero de 2009 se llevó a cabo el referendo, en el que el gobierno obtuvo una votación muy inferior a la que esperaba, con una oposición nacional de cerca del 40 %. En el oriente la oposición fue mayoritaria y ganó con contundencia el NO en la mayor parte de las capitales de departamento.

II. El contenido de la nueva Constitución Política del Estado

Estado plurinacional y comunitario

Una Constitución es el establecimiento de un orden político definido. Los primeros artículos tratan usualmente de las bases de organización del Estado. La nueva Constitución Política del Bolivia concentra el nuevo orden político en los doce artículos del título I. Lo que llama primeramente la atención del artículo 1, matriz sobre la que se estructura todo el texto, es el alineamiento de los doce atributos que definen al *nuevo* Estado, al estilo de los petitorios sindicales de la tradición boliviana.⁵⁶ Pero lo más importante es el supuesto epistemológico y sociológico del

nuevo texto, que es la amalgama entre Estado y sociedad, cuya diferenciación, como se sabe, es uno de los principios de la democracia moderna. Esta indiferenciación entre ambos ordenes de existencia es reveladora de una cierta idea *comunitarista* de sociedad que subyace a todo el texto. Sobre la base de esta confusión se despliega una inspiración *etnicista-indigenista* que abarca desde el Preámbulo, redactado con acentos mítico-ancestrales, hasta su cierre final. En efecto, este artículo define el Estado como *plurinacional*.⁵⁷

Este modelo de Estado con base étnica supone tres saltos de escala. La primera, el paso desde la condición cultural de los grupos étnicos al reconocimiento de que son *naciones* y, a partir de ahí, su estatalización, que supone formar parte de las estructuras del Estado. Cada escala supone formas distintas de organización estatal. La primera es la actualmente existente en Bolivia, que reconoce el carácter multicultural y plurilingüe del país, así como las formas de organización y funcionamiento de las comunidades indígenas. El segundo es el existente en muchos Estados, entre ellos España —que reconoce la existencia de *nacionalidades*, y no de «naciones»— y más recientemente Sudáfrica, que reconoce el carácter de *naciones* a los grupos étnicos, sin que en ninguno de los casos se haya dado el paso siguiente de incorporarlos a la estructura del Estado declarando que sea *plurinacional* en su fundamento mismo.⁵⁸

Un primer resultado de estos saltos es el tipo de comunidad política *imaginada* en el nuevo texto, que comprende sólo a las 36 *naciones originarias*.⁵⁹ En un exceso etnicista, la nueva Constitución política del Estado, que según sus partidarios *incluye* a los que siempre fueron *excluidos*, termina excluyendo constitucionalmente aproximadamente a un 40 % de la población, que según el censo de 2001 no se reconoce en ninguna de las *naciones originarias*. En este sentido, por lo menos, la anterior Constitución era más democrática, integradora y no discriminante. Entre las modificaciones aprobadas por el Congreso Nacional en octubre de 2008, la inclusión de *nación boliviana* como comunidad política de pertenencia, tan profundamente arraigada en la población, sólo tiene un valor adjetivo y no altera la sustancia que recorre toda la nueva Constitución.⁶⁰ En el nuevo texto, este salto se refuerza con el reconocimiento del derecho a la *libre autodeterminación*⁶¹ a los grupos étnicos y al *dominio ancestral sobre sus territorios* (art. 2), que recorre toda la redacción constitucional, particularmente cuando se refiere a las autonomías indígenas. Estas últimas pueden ser radicalizadas por el nuevo derecho, desatando fuerzas centrífugas territoriales en el nuevo orden político que se pretende instaurar, llevando hasta sus extremos una corriente profunda de la historia del país, que es el de las *republiquetas*.⁶² Además de la incongruencia de llamar Estado *unitario* al Estado *plurinacional*, una derivación de esta visión etnicista es la eliminación del *Estado de derecho* porque suena a *neoliberal*.⁶³

El desarrollo de este principio plurinacional en los siguientes artículos del Título I ha conducido a declarar oficiales los 36 idiomas de las *naciones y pueblos indígenas originarios*, juntamente con el castellano, y a la afirmación de que el

carácter republicano del Estado es cosa del *pasado*.⁶⁴ Esta primacía *plurinacional*, a su vez, define el sentido primario de lo que en todo el texto se debe entender por *pluralismo*, que aparece como un valor reivindicado y no es precisamente lo que se entiende en términos democráticos modernos.⁶⁵

Las nuevas instituciones plurinacionales y sus efectos sobre los derechos

Esta clave étnico-indigenista del artículo primero organiza todo el sistema institucional del Estado, como puede constarse en varias de las nuevas estructuras esenciales, como la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Órgano Electoral Plurinacional, cuyos miembros serán elegidos en condiciones desiguales.⁶⁶ En la *Asamblea Legislativa plurinacional* estarán representadas directa y proporcionalmente *naciones originarias* (art. 147, II), es decir, serían siempre mayorías (este derecho no es reconocido a ningún otro grupo social o cultural) independientemente de cualquier resultado electoral concreto. Pero por otra parte, según otro artículo parecería que no sería proporcional, sino sólo referido a los pueblos indígenas que sean minorías poblacionales (art. 146, VII). Ésta es una de las tantas incongruencias del proyecto.

En nombre del *pluralismo jurídico* se divide al *órgano judicial* en dos sistemas, uno ordinario y otro indígena-originario. Pese a declararlos de *igual jerarquía* (art. 179), no es menos cierto que las decisiones de la justicia comunitaria deberán ser acatadas por *toda* autoridad pública o persona (art. 192, I), lo que la pondría por encima de la justicia nacional. De todos modos, esta *justicia indígena*, que en los hechos no se sabe en qué consiste, dado su carácter oral y por ello abierto a cualquier alegación, puede revertir contra los propios indígenas, a los cuales la Constitución no reconoce la facultad de recurrir contra su *justicia originaria*.⁶⁷ Este nuevo diseño plurinacional contaminará igualmente instituciones tan importantes como el nuevo órgano electoral, pero sobre todo el Tribunal Constitucional, contrapeso clave contra las tentaciones arbitrarias de cualquier gobierno o de autoridades públicas poco afectas al respeto de los derechos ciudadanos.

Una de las mayores incongruencias es que si bien en la nueva Constitución se constitucionalizan todos los derechos existentes y proclamados en las convenciones o declaraciones internacionales no reconocidos por la Constitución anterior, no es menos cierto que el parámetro plurinacional va a afectar a la comprensión y el ejercicio de esos derechos. La nueva Constitución Política subvierte el orden de los derechos. Los derechos civiles y políticos ya no formarán parte de los derechos fundamentales (15-20). En su lugar figuran otros derechos inflados, como el derecho al servicio postal (20, I), que termina siendo más *fundamental* que el derecho a la libre expresión (21, V). Pero este reconocimiento de nuevos derechos fundamentales no impide la incongruencia de establecer en otro apartado que todos los derechos son de igual jerarquía (13, III), con lo que dejaría de ser pertinen-

te que unos derechos sean fundamentales y otros no. No está por demás recordar que si ciertos derechos son *fundamentales* es porque, entre otras razones, sirven de fundamento a otros derechos.

Éste es uno de los efectos significativos del carácter plurinacional de las instituciones del Estado. Nuevas desigualdades, inexistentes en la Constitución que reemplaza, emergen del privilegio étnico en la conformación de las instituciones fundamentales del Estado, como es el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Para que sea posible la representación indígena directa, la Constitución establece dos tipos de circunscripciones electorales: las indígenas y las no indígenas. De ello puede inferirse que los miembros de las *naciones originarias* tendrán dos votos: uno en *circunscripción indígena* (146, VII) y desde cualquier lugar del país (147, III) para elegir directamente a sus representantes en la Asamblea Legislativa; y otro para elegir por voto universal a los representantes de la circunscripción de la que formen parte (146, III). Los demás ciudadanos sólo tendrán un voto (146, III). Es decir, desigualdad tanto en la representación como en la participación. Los ciudadanos ya no serán iguales entre sí. Las desigualdades reales serán replicadas por las desigualdades de derecho, en contradicción con el mismo proyecto que prohíbe y sanciona toda forma de discriminación por *cultura y nacionalidad* (14, II).

Siguiendo el mismo orden de razonamiento, podemos apuntar que en la nueva Constitución existen mecanismos y figuras jurídicas que pondrán en vilo el ejercicio de los derechos ciudadanos. De un lado, el llamado *control social* (y no control ciudadano) tendrá la facultad de realizar denuncias en «*los casos que considere conveniente*» contra todo funcionario público de cualquier nivel (242, VIII). También tendrá facultades para activar *revocatoria de mandato* (242, V), por ejemplo, cuando no aprueben informes de gestión (245, VI) y de *procesamiento* (242, VIII). Este control social puede ser interpretado como el poder constitucionalizado de los llamados *movimientos sociales*, que será también ejercido en el ámbito no administrativo del Estado (309, V). En realidad, un efectivo *suprapoder*. Del otro, lo que se llama *Acción Popular* podrá ser activada por cualquier persona, a título individual o colectivo, contra otra persona por simple *amenaza* de violación de derechos e intereses colectivos... (135) y ante juez designado por el Consejo de la Magistratura (129, I). La creación una nueva figura delictiva, por la cual serán considerados *traidores a la patria* los que atenten contra la *unidad* del país (124, I-III), tendrá el mismo efecto si se piensa que por su vaguedad esta redacción podrá usarse contra cualquiera y servir para todos los fines.

Ciertamente, el régimen de derechos es la parte más destacable de toda la Constitución. Han sido constitucionalizados todos los derechos de todas las generaciones. Pero, como se sabe, los derechos esenciales no tienen sentido sin su garantía de ejercicio y de protección por parte de instituciones jurisdiccionales del Estado. Normalmente ésta es la función del Tribunal Constitucional. De un lado, las nuevas acciones y recursos de defensa del ciudadano: acción de libertad (125), acción de amparo constitucional (128), acción de protección de privacidad (130),

acción de inconstitucionalidad (132), acción de cumplimiento (134), serán interpuestas ante jueces designados por el Consejo de la Magistratura (195, VIII). Sin embargo, este Consejo, además de regirse por el principio de participación ciudadana (193, I), estará conformado por miembros elegidos por voto universal de una lista de candidatos propuestos por Asamblea *plurinacional*. Todos estos recursos terminarán en el Tribunal Constitucional plurinacional, órgano garante de la constitucionalidad y el respeto de los derechos ciudadanos (196, I). Sin embargo, la Constitución no garantiza un Tribunal Constitucional efectivo e independiente, pues sus miembros, sin formación jurídica exigible,⁶⁸ serán elegidos con criterios de *plurinacionalidad* (197, I) y por voto universal (198) una vez que hayan sido *precalificados* por la Asamblea Legislativa (182, II). Esta misma Asamblea plurinacional definirá su composición, organización y funcionamiento (197, III). Ciertamente, el criterio étnico de composición y el mecanismo de elección por voto universal no es el mejor camino para garantizar la imparcialidad de un tan alto tribunal. Quizá sea éste uno de los resultados más inquietantes de la nueva Constitución política.

A pesar de que el nuevo órgano electoral adquiere la condición de cuarto poder del Estado (12, I) con el nombre de Órgano Electoral Plurinacional, sin embargo sus reglas de constitución y funcionamiento podrían hacerlo más vulnerable que la anterior Corte Electoral. De los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral, al menos dos serán de origen indígena (206, II). El mismo criterio étnico se aplicará en la elección de los vocales departamentales, con ternas prestadas por las Asambleas Legislativas Departamentales o Consejos Departamentales (206, V). Este criterio, además, es contradictorio con la prescripción de que la calificación a los candidatos al Tribunal Supremo Electoral deben ser por capacidad y méritos (206, IV). En el fondo de todo este razonamiento, que mezcla instituciones político-representativas con las judiciales, está la confusión que consiste en pensar que las instituciones judiciales deben estar al servicio del pueblo, cuando deberían estar más bien al servicio de la Ley. Esta vulnerabilidad del organismo electoral será reforzada por el *Control social* (241), que tendrá la facultad constitucional de apoyar y transparentar las postulaciones a los *cargos públicos* del organismo electoral.

La confesionalidad del Estado fue uno de los temas de debate más sensibles para una población mayoritariamente católica. La propuesta gubernamental de Estado laico fue una manera de expresar, entre otras razones, la desconfianza conocida de los dirigentes del MAS hacia la jerarquía de la Iglesia católica. La Constitución, si bien declara la independencia del Estado respecto de la religión (art. 4), en otro artículo afirma que el patrimonio cultural de los pueblos indígenas y sus *cosmovisiones* (que incluyen su dimensión religiosa) forman parte de la *identidad* del Estado (110, I). Por un lado, el Estado es laico (con respecto a la religión católica), pero por otro se haría confesional al convertir a las culturas originarias en la base *esencial* del Estado (98, I). Esta nueva confesionalidad se reafirma

cuando se dice que es responsabilidad del Estado *difundir* las culturas originarias (98, III), es decir, sus *cosmovisiones* y, por supuesto, su dimensión religiosa. De hecho, las ceremonias tradicionales en Palacio de Gobierno, que seguían la pauta católica, han sido reemplazadas por el ritual indígena.

Una de las tareas usuales de un Tribunal Constitucional es resolver mediante una interpretación del texto constitucional los casos que le son sometidos a su jurisdicción, por ejemplo, un conflicto entre distintos derechos. Lo llamativo es que la Constitución le impone al Tribunal un solo criterio entre los varios existentes, interpretando con *preferencia* lo que se supone era la voluntad de los constituyentes (196, II), es decir, la voluntad de la mayoría que impuso de manera poco ortodoxa la aprobación de los documentos oficiales más relevantes. Por último, y a contravía de la tendencia constitucional actual de evitar que las reformas constitucionales estén sometidas a los intereses inmediatos de sus promotores, garantizando con ello una cierta durabilidad, las reformas de la Constitución tendrán efecto inmediato, sin esperar para su vigencia un nuevo periodo constitucional. Esto representa un retroceso respecto de la Constitución que reemplazó y puede estimular procesos de inestabilidad constitucional por voluntad de mayorías electorales ocasionales. La necesidad de referendo ratificatorio no es un recaudo contra el riesgo mencionado. Otro factor de inestabilidad puede tener su fuente en lo que podría llamarse la banalización de la *originaria plenipotenciaria* de la Asamblea Constituyente (art. 411, I) en un proceso de *refundación* permanente por los mecanismos contemplados que facilitarán su convocatoria.⁶⁹

Conclusiones

De la experiencia boliviana sobre procesos constituyentes pueden subrayarse dos tipos de conclusiones: una específica, relacionada con el tema central de la exposición, y otra general acerca de este tipo de escenarios de reforma constitucional. Uno de los nudos del conflicto político hasta ahora no resuelto en Bolivia no es tanto su condición de ser un país multicultural sino la interpretación político-estratégica que se ha hecho de este dato de la realidad y la forma como ha sido incorporada en la nueva Constitución Política. Tal conflicto habría encontrado una solución razonable y compartida significativamente por la mayoría efectiva de la población si la cuestión hubiera consistido sólo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, que reiteradamente reclamaron los representantes indígenas en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, esta posibilidad se esfumó cuando esta demanda adquirió una dimensión estratégica expresada en la propuesta, ahora constitucional, de *Estado plurinacional*, que en su desarrollo, como vimos, despeja cualquier duda respecto de lo que debe entenderse por esta designación.

En el nuevo texto constitucional *Estado plurinacional* quiere decir una nueva estructura de poder con base étnica. Pero, además, implica una estrategia orien-

tada al control durable de ese poder. Para que ello fuera posible se tuvo que dar el salto de la sociedad multicultural al Estado plurinacional y hacer de esta caracterización el principio ordenador del nuevo texto constitucional. A diferencia de la Constitución reciente del Ecuador, que también establece en el primer artículo el Estado plurinacional, pero lo abandona después, en el caso boliviano este reconocimiento primario no es sólo simbólico, sino que se convierte en la matriz constructiva que moldea las instituciones más importantes del Estado y afecta a la efectividad del régimen de derechos ciudadanos en su relación con el Estado. Los que elaboraron el texto constitucional, estatalizando lo social y convirtiéndolo en recurso permanente de poder, trasladaron en términos de principio constitucional lo que encontraron de aprovechable en la literatura académica conocida sobre el tema, y sacaron partido de las amalgamas entre multiculturalidad y plurinacionalidad y entre sociedad multicultural y Estado multinacional, como si fueran conceptos intercambiables. En el caso de Bolivia la ambigüedad fue rota por su peor lado, y lo que debía ser un acuerdo sobre una cuestión tan sensible se convierte en razón de un conflicto profundo que atraviesa otras fracturas históricas no resueltas. El recorrido de estas ambigüedades desde sus fuentes académicas internacionales, pasando a las fuentes académicas nacionales y su popularización por las ONG hasta que adquieren forma de consigna, muestra una trayectoria también conocida por la cual una idea pierde poco a poco su densidad conceptual y se convierte cada vez más en un instrumento verbal apto para la acción y la estrategia de poder.

De todos modos, debe quedar claro que en el caso boliviano la mencionada confusión entre ambas esferas no proviene sólo de los círculos académicos, sino que tiene también su fuente interna en un tradicional indigenismo contaminado de marxismo de la época de la *cuestión nacional*, en la que se puso un acento particular en las *nacionalidades* indígenas. Debe estar también claro que la categorización político-constitucional de lo plurinacional o multinacional jaló en su fuerza a otras categorías fácilmente identificables en la Constitución, lo que en su conjunto revela una visión de la sociedad y de la democracia bastante diferente, si no contradictoria, de las que sustentan los teóricos del multiculturalismo, entre ellos ciertamente Kymlicka. Esta visión de democracia *comunitaria* asfixia los componentes liberales existentes en la nueva Constitución Política. De manera más general, puede colegirse de todo lo expuesto que todo el entramado institucional nos remite a un determinado modelo de democracia y de poder. En el primer caso, a lo que llaman *democracia consensual*, *comunitaria* o sus equivalentes, que tiene dimensiones que no son compatibles con un modelo de democracia actual ampliamente difundido e internacionalmente aceptado. Uno de sus principios esenciales es el reconocimiento del derecho al disenso y no la obligación del consenso.⁷⁰ En el otro caso da lugar a un proceso de recomposición de la estructura de poder en la sociedad cuya finalidad declarada es terminar con el empate *catastrófico* y la instalación de un nuevo *bloque de poder* o una nueva hegemonía que, en términos

constitucionales, tendría su núcleo en las *naciones originarias*, pero que en términos prácticos podría ser la consolidación de la nueva élite de poder actualmente en el gobierno del país.⁷¹

También puede destacarse que, si bien la realización de la Asamblea Constituyente fue un proceso político que se hizo irreversible en una situación de crisis, el riesgo fue que una parte importante de la población, sobre todo sectores vulnerables, terminó creyendo que la clave para cambiar su situación era cambiar la Constitución. Esta última fue descalificada con impugnaciones que no tienen nada que ver con su contenido. La anterior Constitución Política fue una de las más avanzadas del continente en términos de constitucionalismo social, un producto de la revolución de abril de 1952. Es decir, se buscó una solución constitucional para problemas que no eran constitucionales. Esta observación vale también para otros procesos constitucionales.

Una de las mayores falencias de la Asamblea Constituyente es haber prescindido del proceso de acuerdos básicos previos que le hubieran permitido ahorrar esfuerzos y quizá evitado tanto contratiempo. El Consejo Pre-Constituyente y Pre-Autonómico fue desarticulado por el gobierno de Evo Morales. Otro de los factores explicativos del fracaso fue la repetición de la confusión entre lo que podríamos llamar los problemas reales de exclusión y desigualdad y las respuestas ideologizadas propias de la *retórica de la intransigencia*,⁷² que reemplaza las ideas por las convicciones. Uno de los efectos de esta ideologización fue la intolerancia hacia los que pensaban de otro modo. En este sentido podría decirse que la experiencia no sólo fue con el *otro*, con el distinto, algo obvio tratándose de una Constituyente diversa culturalmente, sino que en no pocas veces la experiencia del *otro*, visto como extraño, impide salir de uno mismo para intentar ponerse en su lugar. Es la incomunicación disimulada por el ruido de la frase martillada. A ello hay que sumar la desconfianza prevaleciente, que hizo fracasar todo esfuerzo para establecer bases sustantivas de acuerdo. A veces no se podía saber en qué se estaba en desacuerdo. En suma, la Asamblea Constituyente no fue precisamente un escenario de debate o de deliberación, como habían dado a entender muchas publicaciones idealizantes. No sólo fueron visiones de sociedad, de poder, de política e intereses implicados las que trabaron la posibilidad de pactar, sino también los actores, con escasa aptitud de interlocución para entenderse y encontrar fórmulas de compromiso. En este sentido hubo partes del conflicto, pero no interlocutores efectivos para llegar a acuerdos. Y no sólo por la extrema ideologización de las propuestas, que impedía encontrar bases comunes a partir de las cuales pactar, sino porque dentro de la propia Constituyente faltaron esos interlocutores, particularmente desde el lado de la mayoría, cuyas decisiones fundamentales provinieron del Palacio de Gobierno a través de enviados sucesivos, incluyendo en la última fase al mismo presidente de la República. *Originaria* en su Reglamento, la Asamblea Constituyente fue en los hechos dependiente de fuerzas externas más fuertes que ella en capacidad de presión.⁷³

En este sentido, fue particularmente relevante la intervención de los llamados *movimientos sociales*, de los cuales la mayoría de los constituyentes se consideraban sus mandatarios, contra la idea de representación legal. Esta idea, muy difundida en Bolivia,⁷⁴ tuvo dos efectos sobre la Constituyente: de un lado, la creencia de que la Asamblea Constituyente es de los movimientos sociales en una suerte de relación de pertenencia; en segundo lugar, y por ello mismo, el margen para acuerdos posibles fue más estrecho por el veto de estas fuerzas sociales, que a su vez acosaron con sus movilizaciones *ultimatistas* a la Constituyente. Está claro que la idea de mandato no es congruente con la idea del carácter *originario* y *plenipotenciario* de la Asamblea Constituyente, cuyo conflicto recuerda a los debates equivalentes en la Asamblea Constituyente francesa de 1789-1791.

Estos factores pesaron en el fracaso de la Asamblea Constituyente, lo que es distinto a pensar que este resultado debería ser imputado a fuerzas oscuras que conspiraron contra ella. Si estas fuerzas existieron, fueron marginales en un principio dentro y fuera de ella. Lo que pasó luego fue la resultante de un juego de fuerzas, decisiones o ausencia de ellas, y de circunstancias no orientadas a su fracaso, pero que produjeron un resultado que escapó completamente a la fuerza mayoritaria. Bolivia tiene así una nueva Constitución aprobada mayoritariamente por la población, pero con la oposición de cerca del 40 % nacional. Si la cuestión fuera sólo aritmética, el camino de la implementación estaría allanado. Pero del referendo salió una recomposición de las fuerzas que deciden la política del país. Ganó el *SÍ* con un porcentaje mucho menor del esperado por el gobierno y contra la *media luna*, la oposición de la mayor parte de las capitales de departamento y de las clases medias. Es decir, ganó el gobierno, pero salió debilitado. Perdió la oposición, pero está más fuerte. Las primeras señales son profundamente ambiguas respecto a un eventual acuerdo de implementación concertado en un texto que en sí mismo no es incluyente, y que por ello mismo compromete su viabilidad a largo plazo. Es decir, se tiene un texto constitucional de tal modo concebido y redactado que será tarea muy difícil implementarlo sin violarlo. Los primeros intentos de implementación han dado ya pruebas de esta realidad. Esto quiere decir que para asegurar su propia perennidad necesita no sólo de un proceso de implementación correctiva, que es más que implementación pura y simple, sino reformas sustanciales que incluyan a la otra parte del país que hoy se siente excluida. Estos primeros intentos también han mostrado el riesgo creciente de debatir y comprender la política en términos étnicos.

NOTAS

1. Por lo que se sabe, ningún país con minorías culturales fuertes ha dado este paso tan gigantesco por sus consecuencias en la organización de la sociedad y el poder y por sus problemas de implementación. Una buena parte del país y de los sectores académicos nacionales tardaron en comprender la magnitud de un cambio que en principio pareció ser simplemente *simbólico*.

2. Will Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, París, La Découverte, 2001, pp. 263 y 266. En trabajos posteriores a 1995, en los que aboga más explícitamente por un *Estado-multinación*, tampoco queda claro a qué sentido del Estado está aludiendo, pues dice que éste, en lugar de aspirar a ser un Estado-nación, debería aceptar «que es y seguirá siendo un *Estado-multinación*», afirmación que sólo puede referirse a una sociedad con minorías nacionales. Éste parece ser también el sentido cuando afirma en otro lugar que debemos pensar en un mundo no de *Estados-nación* sino de *Estados multinacionales*, y que la vía para ello es el *federalismo multinacional* de España, Inglaterra y Canadá. Como se sabe, ninguno de estos países es *plurinacional* tal como lo definimos aquí y se encuentra en la Constitución boliviana. De todos modos, Kymlicka parece sobreentender que *multinacional* equivale a *autogobierno*. Si fuera así, entonces esto no tiene nada que ver con el Estado *plurinacional* tal y como lo analizamos aquí. Véase Will Kymlicka, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, 2003, pp. 255 y ss. En otro de sus estudios sostiene que el «federalismo» que propone equivale a una *autonomía territorial* de las minorías nacionales, en las que incluye a lapones, maoríes, mayas... y amerindios. Véase Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Presses de Sciences Po., 2004, pp. 181 y ss. En estos casos estamos muy lejos del texto constitucional boliviano, que igualmente se vale de la expresión Estado «multinacional» (antes de que esta última expresión fuese reemplazada por «plurinacional») por la mala fama, dijeron, de la expresión «multinacional», que recordaría a las empresas «multinacionales», pero con un sentido bien distinto). Muchos otros especialistas en el tema van en la misma dirección, porque con «plurinacional» o «multinacional» se refieren sobre todo a la estructura de la sociedad, más que a la del Estado, cuyo carácter «plurinacional» consistiría en reconocer esta «plurinacionalidad» societal. Pero cuando este reconocimiento va aparejado de una forma de organización del Estado, éste suele ser «federal» con base ciudadana y no étnica, como en la constitución boliviana, que declara que la «diversidad cultural» es la «base esencial del Estado». Adicionalmente puede decirse que, aunque la constitución boliviana declara que el Estado es «unitario», el diseño constitucional «plurinacional» y de autonomías —sobre todo indígenas, con derecho a la «libre determinación» territorial, a gobierno y justicia propios, con facultades legislativas delimitadas por cultura e idioma— corresponde más bien a una estructura de poder federalizada y fragmentada que riñe ciertamente con el «jacobinismo» del gobierno.

3. Véase el prefacio de 2001 a la edición francesa (nota anterior) de *Multinational Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights* (1995) en que afirma la necesidad de adoptar el «modelo de Estado multicultural y multinacional». Por su parte el PNUD también incurre en la misma ambivalencia al referirse a los «Estados multiétnicos» cuando en realidad está aludiendo a «países que tienen minorías étnicas». Véase *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, p. 29. Con todo, el informe está destinado a definir políticas multiculturales de reconocimiento.

4. Éste es el caso muy conocido del debate y la definición del presidencialismo y el parlamentarismo en la Asamblea Nacional Constituyente del Brasil de 1986. También puede entrar en esta categoría la Convención Nacional Constituyente de Argentina de 1994, que introdujo reformas al régimen de gobierno.

5. Esta dirección puede observarse si comparamos la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991, con facultades para elaborar una nueva constitución, con la Asamblea Nacional Constituyente «originaria» de Venezuela (1999) y la Asamblea Constituyente «plenipotenciaria» de Ecuador de 2008.

6. Sobre el debate abierto en la Asamblea Constituyente francesa sobre el poder constituyente (*soberanía extraordinaria*) y el poder constituido (*soberanía ordinaria*) vinculados a «momentos fundadores» y a «periodos de crisis», véase Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, París, 2000, pp. 9-38.

7. Para una visión de conjunto puede verse Giuseppe Vergottini, «Il processo costituyente», en *Le transizioni costituzionali*, il Mulino, Bolonia, 1998, pp. 162 y ss.

8. Estas coyunturas de crisis han sido subrayadas por Pierre Rosanvallon, que afirma que la «soberanía instituyente» está vinculada a «momentos fundadores» y a «períodos de crisis». Véase Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, op. cit., p. 19. A su vez, Jon Elster señala las «condiciones excepcionales» o «tiempos de crisis» bajo los cuales una asamblea constituyente es convocada. Véase Jon Elster, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Gedisa, Barcelona, 2002, pp. 132, 178.

9. Como se pudo leer en el proyecto de Reglamento General de la Constituyente, presentado por el Movimiento al Socialismo (MAS).

10. Es lo que Marcel Gauchet, en el marco de los debates y sus implicaciones en la Asamblea Constituyente francesa, llamó «refundación *ex nihilo*», que hace «tabla rasa con el antiguo orden jurídico». Véase Marcel Gauchet, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Gallimard, París, 1995, p. 56.

11. El mismo presidente de la República entendió así la Asamblea Constituyente. Reconociéndole su poder «ilimitado», reiteró que pondría a disposición su cargo. Esta idea de ser «libre de atar a su sucesora, sin estar atada por sus predecesoras», es lo que llamó Elster la «paradoja de la democracia». Véase Jon Elster, *Ulises y las sirenas*, FCE, México, 1989, p. 159.

12. Fue Sieyès, durante el proceso de la revolución francesa, el que marcó con mayor contundencia en su célebre opúsculo *Qu'est-ce que le Tiers état*, particularmente en el Capítulo V, la diferencia entre estas dos concepciones al afirmar que «la voluntad nacional no tiene más necesidad que su realidad para ser legal; ella es origen de toda legalidad», y que «la constitución no es el producto del poder constituido, sino del poder constituyente». Lo que debe entenderse constitucionalmente por esta diferencia puede verse en Olivier Duhamel, «Pouvoir Constituant», en Oliver Duhamel e Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, París, PUF, 1992, pp. 777-778. Un enfoque más global puede encontrarse en Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985. Una presentación más reciente en Andreas Calinas, «Soberanía popular, democracia y el poder constituyente», *Política y gobierno*, vol. XII, n.º 1 (septiembre de 2005), pp. 91-124. A propósito de la Asamblea Constituyente en Venezuela y el debate asociado sobre el tema de referencia, puede verse Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente originario y Asamblea Constituyente*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999. En relación con el caso boliviano, Jorge Lazarte, «Asamblea Constituyente: ¿«originaria» o «derivada»?», en *Constituyente en marcha. ¿Vamos por buen camino?* FBDM, n.º 13, La Paz (octubre de 2006), pp. 19-27.

13. La defensa del carácter originario de la Asamblea Constituyente reveló la existencia de dos niveles muy marcados de razonamiento en la representación del MAS. De un lado, un núcleo intelectual muy reducido, sofisticado, que fundaba la propuesta no en argumentaciones jurídico-constitucionales sino en afirmaciones políticas que pueden encontrarse casi a la letra en los textos de Negri y sus ideas sobre «postmodernidad», la «biopolítica», el «poder constituyente de la multitud», la *res communis* frente a la *res publica*. Estas ideas fueron asumidas y difundidas por «Comuna», núcleo de intelectuales vinculados al actual vicepresidente de la República y principal operador político de la Asamblea Constituyente. Del otro, la representación indígena-originaria, muchos de cuyos miembros creyeron que «originario» quería decir que se refería a ellos, los «originarios», y que como tales serían la base social de la Asamblea Constituyente si ésta era declarada «originaria».

14. Eduardo Rodríguez Veltzé fue designado presidente de la República el 9 de junio de 2005, siendo presidente de la Corte Suprema de Justicia, con la única misión de convocar nuevas elecciones para elegir al próximo presidente de la República.

15. Es decir, este gobierno aseguró que habría Asamblea Constituyente, algo que no entusiasmaba al «orienté» (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija); que habría referendo autonómico y elección de prefectos, algo que el «occidente» (La Paz, Oruro, Potosí) rechazaba; y asegurarle a la población que se realizarían elecciones generales y no solamente presidenciales, que era lo que demandaba. De este modo se fijó por Ley que el 2 de julio se realizaría la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente y el referendo por las autonomías. Para facilitar el camino, también por ley

especial se determinó que se conformaría un Consejo Pre-Constituyente y Pre-Autonómico. Una vez organizado este Consejo, el nuevo gobierno del MAS lo observó con recelo, pues no tenía representación social corporativa, y terminó marginándolo con la creación de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), que se convirtió en oficina de propaganda del gobierno con recursos de la cooperación internacional.

16. El MAS es un mosaico de diversas tendencias políticas contestatarias cuyo común denominador fue su «antineoliberalismo» y que se presenta a sí mismo como «instrumento político» de los «movimientos sociales».

17. A este propósito puede verse la investigación más documentada de Rosanna Barragán, «Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates», en Rosanna Barragán, José Luis Roca, *Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas*, La Paz, PNUD, Cuadernos de Futuro 21, 2005.

18. Según encuestas conocidas en su momento, existía una mayoría de ciudadanos que apoyaban la realización de la Asamblea Constituyente, pero también las expectativas eran demasiado altas. Así, una encuesta de 2004 revelaba que un 42 % creía que la Asamblea Constituyente resolvería los problemas del país. Con todo, existía otro porcentaje de cerca del 50 %, los que podemos llamar «escépticos», que creía que «todo seguirá igual» con la Asamblea Constituyente, lejos de las ilusiones que se propalaban todos los días a través de los medios de comunicación. Véase *Cultura política y democracia en Bolivia*, Corte Nacional Electoral, cuaderno de análisis e investigación, 4, La Paz, 2004, p. 94.

19. Uno de los últimos intentos de sortear esta demanda fue el que tuvo lugar en abril de 2001, cuando el vicepresidente de la República, Jorge Quiroga, presidente al año siguiente, designó un Consejo Ciudadano para la Reforma de la Constitución Política del Estado encargado de elaborar recomendaciones que le permitiesen al Congreso Nacional proceder a la reforma constitucional. Este Consejo entregó el mes de noviembre de 2001 un Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional de decenas de propuestas que sirvieron de base a las nuevas reformas constitucionales de 2002 y de 2004, pero que no incluían la Asamblea Constituyente.

20. Esta necesidad ya había sido señalada con mucha claridad y contundencia por el Tribunal Constitucional en enero de 2001, al declarar la «inconstitucionalidad» de un Proyecto de Ley de Convocatoria a una Asamblea Constituyente en respuesta a una consulta hecha por un Congreso Nacional poco interesado en su viabilización. Según el Tribunal, se necesitaba de una «ley ordinaria, que declare la necesidad de la reforma» y advertía que el «poder constituyente derivado... debe ejercerse dentro de los parámetros que establece la norma constitucional».

21. La Ley de Necesidad de Reforma había aprobado, entre otras reformas, la modificación del artículo 4 de la Constitución en su inciso 1, que «el pueblo... gobierna mediante la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum constitucional...». El Congreso amplió la redacción del artículo y adicionó la Asamblea Constituyente. Esta redacción más tarde servirá para declarar a la Asamblea Constituyente «gobierno absoluto», como se pudo leer en la propuesta del MAS a la Comisión Redactora del reglamento de la Constituyente.

22. El mes de agosto de 2005, la Comisión Especial del Congreso Nacional presentó un Proyecto de Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente que proponía organizar 26 Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias, juntamente a las circunscripciones ya existentes.

23. Esta ley fue concertada y negociada entre la oposición y el gobierno. Este último se sentía suficientemente fuerte y creía que podía aprovechar los altos índices de apoyo al presidente de la República para lograr más de los dos tercios. Apenas constituido, el gobierno estaba interesado en mostrarse «dialogante», particularmente el vicepresidente de la República, quien jugaba a ser visto como el hombre de la concertación, por lo que apostó a la negociación, aunque para ello tuvo que ceder más de lo que probablemente habrían estado dispuestos a aceptar el gobierno y el MAS, pese a lo que estos últimos sostuvieron públicamente durante la campaña electoral, como más tarde le recordaban críticamente. Con ello, además, se ahorra conflictos con el Comité Cívico de Santa

Cruz, muy receloso de la Asamblea Constituyente tras la victoria electoral del MAS. De todos modos, la aprobación de esta ley necesitaba dos tercios de los votos, algo que sólo podía conseguir con el apoyo de la oposición, que a su vez aprovechó la circunstancia para poner sus propias condiciones y asegurarse de que contaría en las grandes decisiones de la Asamblea Constituyente.

24. PODEMOS es una alianza de varios grupos políticos, unos tradicionales y otros nuevos, que se sitúa en el centro-derecha del espectro político, con fuertes vinculaciones empresariales, particularmente del oriente del país.

25. No deja de sorprender, sin embargo, que aproximadamente el 70 % se haya declarado mestizo. Todos estos datos pueden verse en *Apostamos por Bolivia*, Cuaderno 10, Asociación para la Ciudadanía, ACLO-Centro Gregoria Apaza, CIPCA-Fundación Tierra, La Paz, 2007.

26. El MNR fue el mayor partido político de la historia del país. Encabezó la revolución de abril de 1952, estatalista en su orientación, y también la «revolución conservadora» privatista a partir de 1985.

27. En agosto de 2006 el PNUD presentó los resultados de una encuesta hecha por la empresa *Apoyo Opinión y Mercado* en la cual el 58 % expresaba su confianza en la Asamblea Constituyente y un apoyo del 81 % en junio de 2006. Véase PNUD-International IDEA, *Encuestas para el Desarrollo Humano. El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*, La Paz, 2007, pp. 172 y 174.

28. Esta inclinación a violar la ley cuando obstaculiza los propósitos del gobierno ha sido expresada a veces de manera perifrástica, pero nunca de manera tan contundente por el presidente de la República como al revelar, con una franqueza que hay que reconocerle, que cuando algún jurista le observa que lo que hace es ilegal, él responde que «yo le meto por más que sea ilegal», y que «si es ilegal» les manda a los abogados que hacen la observación: «legalicen ustedes», que para «eso han estudiado». El principio sobre el que se funda esta pauta de comportamiento es el convencimiento de que «por encima de lo jurídico está lo político». Véase *La Razón* de 29 de julio de 2008. También *La Prensa* del mismo día ha registrado la declaración, pero menos completa.

29. De todos modos, en buena parte de los constituyentes del MAS no existía la idea de que en general, las Constituciones, por ser tales y no simplemente leyes ordinarias, necesitan de mayorías calificadas para asegurar su aceptabilidad y perennidad.

30. La oposición abandonó la Plenaria en protesta contra lo que denunció como un atropello.

31. Previamente, en una Comisión Redactora del reglamento designada por la Plenaria de la Constituyente para redactar el proyecto, se había logrado llegar a acuerdos sobre la mayor parte de los artículos después aprobados por la Constituyente, pero dejando pendiente la fórmula de decisión. Sin embargo, PODEMOS no avaló este primer artículo por no estar de acuerdo con la calificación de «originaria» a la Constituyente. Este esfuerzo de concertación fue abortado desde el Palacio de Gobierno con el apoyo de los radicales del MAS y amenazó al principal operador de este acercamiento con remitirlo al Tribunal Disciplinario. Este radicalismo de Palacio radicalizó a su vez a su propia gente en la Constituyente, que después resistiría virajes palaciegos más pragmáticos.

32. Era evidente que al gobierno y al MAS les sería muy difícil convencer a la opinión pública y a muchos de sus constituyentes de que tenían razón contra la Ley. Una encuesta confirmaba que la mayoría del país rechazaría la nueva constitución si no era aprobada por los dos tercios. Véase PNUD-International IDEA, *Encuestas para el Desarrollo Humano. El estado de la opinión, op. cit.*, p. 183. El viraje de última hora dejó un sabor amargo en algunos constituyentes del MAS, a los cuales nunca se les explicó razonablemente por qué lo que valió en un momento dejó de valer en otro.

33. No deja de ser interesante constatar que, ya en vísperas de la instalación de la Asamblea Constituyente, un estudio del PNUD (*Percepciones sobre la Constitución y la Asamblea Constituyente, 2006*) revelaba que si bien el 71 % de los encuestados apoyaba a la Asamblea Constituyente, una mayoría del 42 % sólo esperaba una reforma parcial, contra un 33 %, que creía que era mejor una reforma total. Estos datos confirman los de la encuesta de la Corte Nacional ya mencionada, en la cual los cambios parciales tienen el apoyo del 61 %, mientras que el cambio total es del 28 %

(p. 93). Esta tendencia «reformista» estaba en contravía del deseo del MAS y del gobierno de «refundar» el país por «mandato» del «pueblo».

34. Para que la aritmética produjese estos resultados buscados se desconoció el derecho al voto de uno de los miembros de la Comisión, que varios meses atrás había renunciado a la Directiva, anunciando en la Plenaria, y ratificando en una nota, su voluntad de incorporarse como miembro titular de esta Comisión. La Directiva de la Comisión alegó no haber sido comunicada, y por mayoría negó ese derecho. La parte afectada recurrió ante los tribunales de justicia, que dispusieron anular. El otro hecho significativo es que la Directiva de la Constituyente, al responder a la notificación judicial, reconoció la jurisdicción de la justicia ordinaria. Este antecedente serviría de base a otro recurso sobre la capitalia, igualmente ganado por los recurrentes. En reuniones posteriores de conciliación entre la Comisión, la Directiva de la Constituyente y representaciones políticas, los miembros mayoritarios de la Comisión simplemente alegaron que «no les daba la gana» cumplir con el fallo judicial. Este exabrupto es ilustrativo de un cierto ambiente prevaleciente en la Constituyente.

35. La propuesta de la mayoría fue el producto de una elaboración ideológica —a veces muy barroca y muy intelectual— apoyada en un sentimiento compartido de la injusticia sufrida por los pueblos indígenas y originarios, cuyo discurso no siempre refinado, pero suficientemente claro, denunciaba la «exclusión étnica» de 500 años de historia *colonial*. A este sentimiento dominante *victimista* se unió otro más *vindictivo*: el de ser ahora la fuerza *hegemónica* en una coyuntura inesperada pero disponible para *cambiar* la historia. Esta afirmación extrema de una identidad reivindicada y no *reconocida* por siglos de *discriminación*, y que ahora se sentía inaugurando una *nueva* historia invertida, habría de encontrar en la propuesta de la *refundación* del país su realización ideológica y su norte. A su vez, los dirigentes del Palacio se apoyaron en este sentimiento para dar forma y contenido a su proyecto de poder.

36. Esta ley fue nuevamente negociada en el Congreso Nacional el mes de agosto de 2007 entre el MAS que, a cambio de lograr la prolongación del plazo legal de la Asamblea Constituyente por cuatro meses más, aceptó que la oposición estableciera y corrigiera legalmente las reglas para aprobar los Informes de Comisión. El propósito era asegurar que los de la minoría serían tomados en cuenta en cada una de las etapas. Como se sabe, esto fue precisamente lo que no ocurrió en la aprobación del proyecto constitucional.

37. Éste fue el nombre de una subcomisión de la Comisión que funcionó a puerta cerrada y emitió un Informe condenatorio que debía ser la justificación histórica de la propuesta de *refundar* el país.

38. Como ilustración de esta atmósfera de incomunicación se puede mencionar que cuando se argumentaba que en la demanda por la «autodeterminación indígena», la expresión «autodeterminación» equivalía en la jurisprudencia de la ONU y en el Derecho constitucional a «derecho a la independencia», la respuesta de los aludidos fue decir que «eso no les importaba», y que ya era hora de romper con el «neocolonialismo» y la «dependencia». Según ellos la Asamblea Constituyente era para «refundar» todo a partir de las tradiciones, y que ello quería decir fundar un «nuevo derecho», una «nueva justicia», una «nueva medicina» y un «nuevo país». Estaba claro que con este razonamiento las posibilidades de «deliberar» con argumentos «racionales» entre iguales se hacía extremadamente difícil. Sólo quedaba el «argumento» de los votos y la presión desde fuera, que es lo que finalmente se hizo.

39. La estrategia política fue claramente señalada por el MAS durante el proceso de elección de los constituyentes en 2006, y consistía en pasar del control del gobierno al control del poder durante largo tiempo, como puede leerse en la «Introducción» de la propuesta presentada «*Refundar Bolivia*», La Paz, 2006.

40. En *Refundar Bolivia*, *op. cit.*, se puede leer que «La constituyente hará... que seamos no sólo gobierno sino también poder».

41. Sucre es sede del poder judicial. Los otros dos poderes los perdió en la «revolución federal» de 1899, entre el «norte» (La Paz, entonces «federalista») y el «sur» (Chuquisaca).

42. El Comité Interinstitucional de Chuquisaca, alegando violaciones reglamentarias y legales, recurrió a la Justicia Ordinaria demandando que el tema fuese repuesto en la agenda de la Constituyente. El fallo fue en su favor.

43. El saldo fue de tres muertos y centenares de heridos. El texto fue aprobado sin lectura completa, o mejor, con la lectura sólo del índice ante el temor de un enfrentamiento inminente; los informes por minoría fueron ignorados y la oposición no estuvo presente.

44. Véase Ley n.º 3792 de 28 de noviembre de 2007.

45. Según la ley de convocatoria, la Asamblea Constituyente tenía un año para aprobar la nueva Constitución. Cuando se cumplió el año no había aprobado ni un solo artículo y estaba entrapada en el conflicto desatado por la Comisión *Visión de país*. A pesar de la opinión negativa de la población (una encuesta de la empresa *Captura Consulting* revelaba que un 60 % de los encuestados desaprobaba el trabajo de la Constituyente y un 70 % se oponía a la ampliación del plazo hasta diciembre; véase *El Deber* de 6 de agosto de 2007), por ley se le concedió un tiempo suplementario.

46. Entre otras modificaciones, en el trayecto de Oruro a Sucre se alteró la estructura del poder legislativo, que de bicameral se convirtió en unicameral. No hubo ninguna explicación y esta arbitrariedad no fue ni siquiera advertida o no llamó la atención de los asambleístas de la mayoría reunida en Oruro.

47. Esto pudo evidenciarse en una primera encuesta en la que más del 50 % aseguraba que votaría contra ella en el referendo ratificatorio por considerarla ilegal. Véase *Informe Especial de coyuntura política*, Mori, La Paz, 18 de diciembre de 2007. Más tarde esta percepción varió por la enorme propaganda del gobierno, que martilleó frases escogidas y sueltas que por sí mismas no son motivo de disputa, pero dejó de lado sus componentes estructurales y contextuales. No deja de ser institucionalmente significativo que la III Cumbre del Poder Judicial haya también calificado de ilegal el proyecto y que, por tanto, al no haber «nacido a la vida jurídica del país, no puede ser objeto de un referéndum». Véase *Correo del Sur*, 17 de enero de 2008.

48. En el proyecto, esta distancia podía constatarse en la diferencia entre la autonomía indígena, equivalente a *libre determinación* (art. 2) y a *autodeterminación* (art. 290), y las otras autonomías, que carecían de estos atributos. En cuanto a su diseño, de hecho eran ocho las clases de autonomías, y no cinco (art. 270). Las *regiones* eran de tres clases: territorial (art. 281), provincial (art. 281, II) y *étnica* (arts. 292 y 295, II). Los municipios eran igualmente de tres tipos: los actuales, los *indígenas* (arts. 292 y 295, I) y los campesinos (art. 296). Las provincias, a su vez, podían ser municipios indígenas (art. 295). Si a ello sumamos las autonomías departamentales, son ocho los niveles territoriales, con igual número de gobiernos (que con el gobierno central suman nueve). Distribuir competencias entre nueve niveles de gobiernos iba a ser una tarea de ingeniería institucional extremadamente compleja, cuyo primer indicador es la forma tan elástica como están redactados los artículos 290 y ss. referidos a la *reterritorialización*. Bastará la *voluntad de la población* (art. 294) para la conformación de entidades territoriales con base *ancestral*, cuyas fronteras no coinciden con la actual división política. En términos de competencias las diferencias eran tan patentes que las otorgadas a los departamentos palidecían frente a las competencias indígenas. Los departamentos parecía que sólo recibían las competencias residuales, es decir, las que quedaban tras su distribución entre los demás niveles. No dejaba de ser un contrasentido que la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 le reconociese al prefecto más competencias y mayores ámbitos de acción que el proyecto constitucional a los gobiernos departamentales autónomos. Para reforzar esta preeminencia de las autonomías indígenas sobre las departamentales, en el proyecto se declaraba que las autonomías no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional (art. 277). Las reformas incorporadas en octubre de 2008 recompusieron todo el capítulo de las autonomías. Las competencias de las autonomías departamentales son mayores y están mejor formuladas, pero sin reducir significativamente su complejidad en niveles de gobierno y el riesgo de fragmentación territorial.

49. En la encuesta del PNUD, un 62 % apoyaba la idea del consenso contra el 29 %, que se declaraba favorable a la fórmula de la mayoría. Véase PNUD-International IDEA, Encuestas para el Desarrollo, *El estado de la opinión*, op. cit., p. 179.

50. Fueron convocados por el prefecto de departamento, cuando debía serlo por el Congreso Nacional, como dice la ley del referendo, a falta de gobiernos departamentales. La Corte Nacional Electoral desconoció las convocatorias, ocasionado una ruptura con los organismos departamentales, bajo cuya jurisdicción se realizaron los referendos.

51. El gobierno hizo todo para impedir estos procesos autonómicos, a los que siempre denunció como *oligárquicos*, lo que le impidió ver el fuerte sentimiento regional en el que se asienta y expresa, y que desborda los intereses de las élites dominantes. Este punto ciego fue el factor principal por el que en el mes de julio de 2006 el gobierno pidiera votar contra las autonomías. Éste fue un error político estratégico reconocido mucho más tarde, pero marcó una fractura cada vez más profunda con el oriente, hasta el punto de que el gobierno parece haber perdido su propia jurisdicción en estos territorios en favor de los que realmente cuentan como autoridades, que son sus prefectos.

52. Los miembros del Tribunal Constitucional fueron obligados a renunciar en el mes de agosto de 2007 por un juicio de responsabilidades presentado por el gobierno contra el Congreso Nacional por una sentencia que contrariaba un decreto gubernamental. La razón de fondo fue más bien el temor fundado del MAS a que se recurriese al Tribunal Constitucional contra el proyecto constitucional de Oruro, toda vez que este mismo Tribunal había declarado tiempo antes, conforme a la Constitución Política, que posee facultades para pronunciarse sobre demandas relativas al incumplimiento normativo-constitucional en la aprobación del nuevo texto constitucional.

53. Ésta fue la expresión usada en la *Declaración de la Moneda* sobre Bolivia por la UNASUR, reunida en Santiago de Chile a los pocos días de la matanza del 11 de septiembre de 2007. Esta reunión fue un éxito para el gobierno boliviano, cuyos argumentos sobre lo que pasó en Pando y en Bolivia en aquellos días fueron asumidos por todos los gobiernos de la UNASUR. La Comisión de investigación de UNASUR enviada a Bolivia ratificó este juicio en un informe que dejó muchas dudas respecto a su imparcialidad. Tiempo después aparecieron varias personas que el Informe había dado por *comprobadamente* muertas.

54. Respecto de las modificaciones y su significación, pueden leerse los nueve artículos que publiqué en *La Razón* entre diciembre de 2008 y enero de 2009, complementarios de otros tantos publicados en la misma fuente a principios de año.

55. En la pregunta del referendo esta usurpación fue presentada como *ajustes*. Del mismo modo, en la Ley se dice que es facultad del Congreso Nacional hacer *ajustes* al texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente, pero no se menciona ningún fundamento constitucional que le sirva para autoconferirse esta nueva facultad constitucional. Los artículos 1, 2 y 4 de la Constitución de 1967 no tienen que ver con estas nuevas funciones del Congreso, que constitucionalmente sólo tenía atribuciones para reformar parcialmente una Constitución existente y no un proyecto constitucional. Véase Ley 3.941 de 21 de octubre de 2008.

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

57. No deja de ser significativo que en la propuesta presentada durante la campaña electoral de 2006, el MAS aún defina el Estado como *pluricultural*. Es decir, en el MAS se produjo un franco proceso de *indigenización* desde el poder. No tenía este carácter si tomamos como referencia el *Programa de gobierno* de 1999, de sesgo más tercermundista, en el que se reclama como una *necesidad impostergable* la *modernización del Estado*. Este aspecto no sólo sería eliminado del proyecto de constitución de Oruro, sino condenado en todos los documentos fundamentales presentados en la Asamblea Constituyente. Diferencias significativas pueden encontrarse igualmente con el *Programa de Gobierno 2006-2010*, en el que está aún presente en la definición del Estado su

carácter *multicultural* y la idea de un *encuentro armónico de opuestos*, que no fue precisamente la estrategia del MAS en la Constituyente.

58. Esta disolución de las diferencias entre lo social y lo político se ha traducido en el gobierno del MAS en la subordinación de los *movimientos sociales* a la lógica del poder, lo que es contrario a la naturaleza misma de movimiento social. Esta misma lógica está en la idea de que el MAS está conformado por organizaciones sociales. Todo ello no parecer representar ningún problema a los pueblos indígenas, más preocupados en vencer su condición social de excluidos, y es congruente con el modelo de sociedad comunitaria.

59. Este número de *naciones* es el que habitualmente se usa en los círculos de gobiernos e instituciones que se ocupan del rubro, pero que puede verificarse en el artículo 5 del texto de Oruro que alude a 37 idiomas declarados oficiales, 36 de las *naciones* más el castellano.

60. Véase Jorge Lazarte Rojas, «Etnocracia y democracia», *La Razón*, 3 de diciembre de 2008.

61. Ambos conceptos los emplean como equivalentes, aunque en la jurisprudencia de las Naciones Unidas no lo sea y, por las connotaciones político-territoriales de la *autodeterminación*, se haya optado por *libre determinación* en la Declaración sobre los Derechos Indígenas de septiembre de 2007. En las negociaciones de octubre de 2008 en el Congreso Nacional fue eliminada la expresión *autodeterminación*.

62. *Republiqueta* es una expresión que nació en los principios de la fundación de la República y, según el primer periódico oficial editado durante el gobierno del mariscal Sucre, «republiqueta quiere decir República mui (*sic*) pequeña, pueblo o pueblos que se segregan de las leyes... erigiéndose (*sic*) en soberana». Véase *El Cóndor de Bolivia*, 18 de mayo de 1826. Aun sin esperar la aprobación del proyecto constitucional, varios grupos indígenas anunciaron que pondrían en ejecución sus autonomías por decreto. Otros, como los ayllus de Potosí y Chuquisaca, anunciaron en el mes de junio de 2008 su decisión de reconstituir la *nación* Qhara Qhara, que compromete territorio de un tercer departamento, apoyándose en la letra de la mencionada declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas.

63. La incorporación final y verbal de la expresión *de derecho* fue el resultado de una transacción con uno de los pretendidos aliados con el fin de asegurar los dos tercios en la Asamblea. El texto se refiere a un Estado de *derecho multinacional* que, como categoría constitucional, es un invento del *nuevo* constitucionalismo que se estaría forjando en Bolivia.

64. De todos modos, debe decirse que en este caso como en otros hubo un retroceso respecto a la propuesta presentada en la campaña de elección de la Asamblea Constituyente, en la que se proclamaba a Bolivia como *República*. Estos virajes pueden explicarse por la radicalización ideológica del MAS en la Asamblea, estimulada en buena parte por los *consultores* o *asesores* internacionales más radicales y etnicistas, que hicieron romería durante la Asamblea Constituyente, participaron en la redacción del documento de la mayoría del MAS y reforzaron a los indigenistas del gobierno. La incorporación desapercibida y negociada de la palabra *república* en el artículo 11 de la nueva Constitución contradice de todos modos lo que se afirma en el Preámbulo.

65. Quizá tampoco sea un azar que en el mencionado artículo primero la *pluralidad* (cultural, como debería entenderse) sea anterior en la redacción al *pluralismo político*.

66. En el caso de la Asamblea Plurinacional se establecen dos tipos de circunscripciones electorales: una indígena y otra no indígena. En la primera será elegida directamente la representación étnica, mientras que en la segunda lo será la representación ciudadana. Para que ello sea posible, los indígenas tendrán dos votos. Uno como indígenas y otro como ciudadanos. Los no indígenas tendrán un solo voto para elegir a los representantes de su circunscripción, pero no podrán elegir a los representantes indígenas, puesto que no lo son. Hay, por tanto, desigualdad en la representación y desigualdad en la participación. Esta diferencia de derechos se reproducirá en la elección de los miembros a los otros órganos *plurinacionales* de Estado.

67. La nueva Constitución Política sólo reconoce a las autoridades indígenas la facultad de *consulta* respecto a la aplicación de las normas comunitarias a un caso concreto (art. 202, VIII).

Con respecto al sistema judicial, no dejará de ser fuente de incertidumbre la prescripción inédita de elegir por voto universal a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 182, I), con todos los riesgos abiertos a la demagogia y a la politización de los candidatos.

68. Bastará con tener experiencia en derechos humanos (199, I).

69. No sólo porque podrá ser habilitada para la reforma *total* de la Constitución, sino también cuando se trate de reformas de las *bases fundamentales, derechos, deberes y garantías*, abriendo un espectro tan amplio para convocarla que se refuerza por la atribución acordada al presidente de la República de convocar a referendo activador. Con ello el país puede vivir en un proceso de *refundación* permanente que es contrario al espíritu de toda constitución de durar en el tiempo.

70. Este modelo de democracia es congruente con una cierta idea del poder y de la política subyacente en todo el proyecto. En el primer caso el poder es pensado sólo como dominación y, en el segundo, la política como una relación de fuerzas. Estos supuestos orientan a su vez la percepción de que la crisis del país es de *hegemonía*. En todo ello hay, sin lugar a dudas, influencias radicales provenientes de corrientes de pensamiento político muy conocidas y que han hecho fortuna en los núcleos intelectuales de Bolivia, muchos de ellos vinculados o cercanos al MAS. En todo este andamiaje, el *etnicismo* ocupa el lugar que en el pasado ocupó el *clasismo*: un *sujeto histórico* es reemplazado por otro, con ropaje ideológico distinto, pero siempre *demiúrgico*.

71. Al propósito debe recordarse lo que en varias ocasiones reiteró el presidente de la República, asegurando que no han llegado al Palacio de Gobierno como *inquilinos* sino como propietarios para quedarse *toda la vida*.

72. Véase Albert Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE, 1991, pp. 186-189.

73. Si pensáramos en términos de Elster, que se refiere al *marco deliberativo* en las asambleas constituyentes, diríamos que en Bolivia la razón dialogante fue vencida por la ideologización, las pasiones y los intereses. Véase Jon Elster, «La deliberación y los procesos de creación constitucional», en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 139 y ss.

74. En los datos publicados en la encuesta del PNUD, más de un 70 % de los encuestados afirman que los «*representantes políticos deben respetar las decisiones de los representantes sociales*». Véase PNUD-International IDEA, *Encuestas para el Desarrollo Humano. El estado de la opinión, op. cit.*, p. 204. Estos datos confirman una apreciación ya hecha en 1996 en un seminario organizado por la FES-ILDIS en La Paz. Véase Jorge Lazarte, «Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia», en Manz, Thomas-Zuazo, Moira (coords.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, FES-ILDIS, Caracas, 1998, pp. 41-44.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Apostamos por Bolivia* (2007): Cuaderno 10. Asociación para la Ciudadanía, ACLO-Centro Gregoria Apaza, CIPCA-Fundación Tierra, La Paz.
- Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias. Colombia, Ecuador y Venezuela* (2005): FES-ILDIS, Plural, Debate Político, n.º 14, La Paz.
- BREWER-CARIAS, Allan R. (1999): *Poder Constituyente originario y Asamblea Constituyente*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- DE VEGA, Pedro (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos.
- DUHAMEL, Oliver e Yves MÉNY (dirs.) (1992): *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF.
- ELSTER, Jon (1989): *Ulises y las sirenas*, México, FCE.
- (2002): *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa.

- (comp.) (2001): *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- FIORAVANTI, Mauricio (2001): *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta.
- GAUCHET, Marcel (1995): *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, París, Gallimard.
- HERNÁNDEZ, Antonio María y Diego VALADÉS (coords.) (2003): *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, Insto. de Investigaciones Jurídicas, UNAM, www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/18.PDF
- HIRSCHMAN, Albert (1991): *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE.
- INTERNACIONAL IDEA (2001): *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*, Internacional IDEA.
- (2008): *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*, Plural editores.
- KALIVAS, Andreas (2005): «Soberanía popular, democracia y el poder constituyente», *Política y gobierno*, vol. XII, n.º 1, septiembre.
- LAZARTE, Jorge (1998): «Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia», en Manz, Thomas-Zuazo, Moira (coords.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, FES-ILDIS.
- (2006): «Asamblea Constituyente: ¿“originaria” o “derivada”?», en *Constituyente en marcha. ¿Vamos por buen camino?* FBDM, n.º 13, La Paz, octubre.
- MATEUCCI, Nicola (1998): *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta.
- NOVOA, Armando (2008): «El proyecto de Constitución en Bolivia. La irrupción del constitucionalismo indígena en la región anadina», en Internacional IDEA, *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*, Plural editores.
- PNUD-INTERNACIONAL IDEA (2007): *Encuestas para el Desarrollo Humano. Una publicación del Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia*, La Paz.
- (2007): *Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano. 2007. El estado del Estado en Bolivia*, La Paz.
- (2007): *Encuestas para el Desarrollo Humano. Una publicación del Informe sobre Desarrollo Humano*, La Paz.
- ROSANVALLON, Pierre (2000): *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, París, Gallimard.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph: *Qu'est-ce que le Tiers état*; gallica.bnf.fr
- VERGOTTINI, Giuseppe (1998): «Il processo costituente», en *Le transizioni costituzionali*, Bolonia, Il Mulino.

Jorge Lazarte Rojas es politólogo y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París. Es profesor asociado de las Maestrías del Desarrollo de la Universidad Católica de Bolivia y profesor invitado por la Sorbona de París. Fue Delegado Presidencial en Asuntos Políticos del gobierno de E. Rodríguez (2005-2006). Ha sido uno de los vicepresidentes de la Asamblea Constituyente de Bolivia.