

## **Dilemas y Laberintos Políticos en la Asamblea Constituyente de Bolivia: Una evaluación de su dinámica**

Por **Franco Gamboa Rocabado\***

### **Resumen ejecutivo**

Este estudio presenta un análisis sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos en la Asamblea Constituyente de Bolivia, específicamente, sobre el conjunto de pugnas en torno al reglamento de debates, así como un mapeo sobre las esferas de influencia, el posicionamiento de los principales actores y el surgimiento de intensos conflictos, vacilaciones e inseguridades que caracterizaron al escenario constituyente boliviano entre agosto de 2006 y diciembre de 2007.

### **1. Introducción**

El hecho de pensar en la Asamblea Constituyente boliviana despierta una serie de sentimientos contradictorios: esperanza para ver las condiciones de un cambio profundo en el conjunto de las instituciones del Estado y al mismo tiempo, desconfianza e inseguridad sobre el futuro inmediato: ¿realmente apostamos y confiamos razonablemente en un evento que prácticamente liberó todos los fantasmas del subconsciente boliviano? Por lo tanto, evaluar el funcionamiento interno de la Asamblea trae, inevitablemente, la posibilidad de ocultar los dramáticos errores e irresponsabilidades que se cometieron, junto con los arranques trágicos para poner a todos los constituyentes en el banquillo de los acusados, arrojándoles en el rostro la fría exposición de hechos que los convirtió en un torbellino de mentiras e ignorancia<sup>1</sup>.

¿Puede el científico social colocarse como dios fuera de las voluntades y conciencias humanas con el propósito de juzgar lo acontecido en la historia? ¿Qué significa el estudio objetivo – si efectivamente existe la objetividad – en el análisis de una realidad política efervescente y concentradora de tantas pasiones humanas como fue la Asamblea Constituyente? Este ensayo pretende dar luces y reflexiones

---

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

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

políticas desde la teoría de la democracia, relativizando al mismo tiempo cualquier celebración anticipada o condena ciega sobre lo que representó la Asamblea como un hecho histórico y como fenómeno deleznable de intereses ocultos y proyectos de poder.

Las esperanzas colectivas depositadas en la Constituyente boliviana abrieron un escenario de excesivas quimeras el domingo 6 de agosto de 2006 que, simultáneamente, se convirtieron en la culminación de una larga búsqueda para responder a las continuas crisis políticas desde la caída del régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003. La Asamblea significó un intento de respuesta por parte del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían haber encontrado una expresión política y representatividad sobre la base de un discurso radical que declaraba el fin del colonialismo interno, así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano, abriendo oportunidades para encaminar la democracia hacia un conjunto de aspiraciones que provenían desde las identidades étnicas<sup>2</sup>.

El inusitado optimismo se sustentaba una vez más sobre el deseo por consolidar un Estado plurinacional donde la reconciliación después de la traumatizante crisis de octubre sangriento de 2003, permita visualizar un régimen democrático capaz de integrar a las mayorías indígenas en los procesos deliberativos con el objetivo de definir el rumbo del desarrollo y la orientación del poder en beneficio de los excluidos. Para otros, sin embargo, la Asamblea Constituyente debía instituir el basamento desde el cual pueda completarse la permanente y nunca acabada construcción del Estado Nacional, interrumpida por las contradicciones de la revolución nacionalista desde 1952 y desvirtuada por el oleaje de una economía de mercado cuyas políticas neoliberales en los años noventa habían destruido gran parte de las capacidades del aparato estatal, perpetuando la desigualdad y fragmentando nuestras posibilidades para reconocernos como una compacta unidad nacional.

La preocupación sobre el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado Nacional en Bolivia continuaba viva y presente desde el comienzo de la Asamblea, pues surgían nuevamente viejas preguntas al calor de un nuevo contexto y renovación de perspectivas políticas: ¿la presencia indígena en el poder con Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) significaba una continuación del Estado Nacional

---

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

surgido en la revolución de 1952? O contrariamente, ¿las fuerzas de izquierda nacional habían decidido asumir la ruta indigenista para construir un proyecto hegemónico totalmente distinto, donde la modernización económica, política y las perspectivas de una diferente revolución nacional, se transformaban en la lucha por la equidad desde las determinaciones de los pueblos originarios? Los acontecimientos más relevantes aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro.

En primer lugar, un desfile congregó a más de treinta etnias de toda Bolivia, con lo cual se ratificó una de las influencias dominantes: la orientación *indigenista* y *multicultural* en el proceso constituyente, sobre todo defendida por el MAS como primera mayoría estratégica en la Asamblea. Aunque esta situación generó reticencias por parte de los Comités Cívicos de la *media luna* como Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, la visibilidad indígena fue democrática y claramente política, exigiendo reconocimiento al fomentar un diálogo y conflictos entre las viejas prácticas de la democracia sustentada en los pactos de gobernabilidad y las expectativas liberadoras del movimiento indígena vinculadas con el constitucionalismo multicultural, los derechos colectivos y la ciudadanía post-nacional donde se planteaba superar un contrato social apoyado en criterios de exclusión y concentrados únicamente en el consenso democrático liberal, es decir, en la promoción internacional de ciertas concepciones minimalistas de la democracia erigidas como condición que los Estados debían cumplir primero, para luego acceder a los recursos financieros internacionales<sup>3</sup>.

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

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

En tercer lugar resaltó el posicionamiento tajante del Presidente de la República Evo Morales, quien establecía que el poder de la Asamblea Constituyente sería *absoluto*, incluso por encima de los tres poderes del Estado<sup>4</sup>. Morales afirmó también que los

---

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

<sup>4</sup> El artículo 1º del Reglamento de Debates establece la intención de dar un poder considerable a la Asamblea: “La Asamblea Constituyente es originaria porque radica en la voluntad de cambio del pueblo, como titular de

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

En cuarto lugar, fue importante observar el surgimiento de expectativas sociales en relación con la posibilidad de llevar a cabo nuevas experiencias democráticas que, específicamente, trataban de construir diálogos y desatar nuevos *conflictos* entre el modelo cuestionado de democracia representativa y otro tipo de democracia más participativa. En este sentido fueron transmitidas ciertas esperanzas, ilusiones y temores a través de los medios de comunicación<sup>5</sup>.

Los conflictos a lo largo de los 14 meses de la Asamblea Constituyente expresaron una preocupante contradicción como resultado *no deseado* de la democracia rebelde e inestable emergida desde octubre 2003: gobernabilidad y democracia directa descansaban sobre la base de principios *antagónicos* y, por lo tanto, de irremediable enfrentamiento permanente. En un lado de la medalla, la gobernabilidad requería la efectiva representación de grupos en proporción a su poder para imponer una agenda y demandas específicas que se transformen en acciones de gobierno, pues la gobernabilidad, finalmente, obedece a cómo los grupos más poderosos son capaces de definir un rumbo específico para el Estado, especialmente en lo que hace a la apropiación del excedente económico como el gas natural y otros recursos valiosos. Empero, en el otro lado de la medalla estaba la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos sociales y étnicos, que se sustenta en la tolerancia para respetar a las

---

la Soberanía de la Nación. La Asamblea Constituyente es un acontecimiento político extraordinario, emerge de la crisis del Estado, deviene de las luchas sociales, y se instala por mandato popular. La Asamblea Constituyente convocada por Ley No. 3364 de 6 de marzo del 2006, es unitaria, indivisible, y es la máxima expresión de la democracia. Se encuentra legítimamente por encima del poder constituido. La Asamblea tiene plenos poderes para redactar el nuevo texto constitucional, y tiene como mandato transformar y construir un nuevo Estado Boliviano. En relación con los poderes constituidos, el poder constituyente es la vanguardia del proceso democrático y depositario del mandato social para transformar y construir un nuevo Estado Boliviano. Por las características del proceso constituyente boliviano, la Constituyente no interfiere en el normal funcionamiento de los actuales poderes constituidos hasta la aprobación del nuevo texto constitucional, y el nuevo mapa institucional. Este nuevo texto constitucional será sometido para su aprobación a un referéndum del pueblo boliviano. Desde el momento de su aprobación se hará efectivo el mandato del nuevo texto constitucional y la construcción del nuevo Estado boliviano”. Asamblea Constituyente. “Reglamento de debates”, Sucre, enero de 2007, p. 3.

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

minorías políticas y compensar, con criterios de justicia real, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres.

Las disputas en la Asamblea Constituyente mostraron un endeble equilibrio entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes, y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia participativa*, hoy día imposible de ser obviada<sup>6</sup>. El choque de estas dos lógicas se mantuvo hasta el final de la Asamblea en diciembre de 2007, momento en el cual todos los actores constataron que por más esfuerzo realizado, los pactos y la concertación terminaron siendo superfluos, aunque en las calles los movimientos sociales indígenas marcaban la señal de un proyecto de poder bajo el liderazgo del MAS, mientras que en las regiones del oriente, las demandas autonómicas terminaron convirtiendo a la democracia participativa en la posibilidad de introducir al interior de los debates constitucionales una descentralización política que colindaba con el federalismo. Las tensiones entre igualdad, participación y conflictos de poder arrastraron a la Asamblea hacia varios callejones sin salida.

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

La Asamblea Constituyente boliviana reveló que no fue del todo un órgano soberano con la facultad para ejercer actos fundacionales, sino que estuvo limitada, ya sea por la Ley de Convocatoria o por otros convenios políticos, fruto de las influencias provenientes del propio Poder Ejecutivo y diversos intereses cívico-regionales. Como podrá verse más adelante, los apelativos para posicionar los ensueños fundacionales con la Asamblea, solamente constituyeron interpelaciones ideológicas y simbólicas para marcar la diferencia entre el régimen de Evo Morales y la vieja estirpe de los demócratas neoliberales. De cualquier manera, la idea planteada por el MAS desde la campaña presidencial del año 2005 en términos de instaurar un Estado social comunitario, confundió a la sociedad y en gran medida desató cierto recelo en relación con un tipo de orden estatal que mezclaba aspectos socialistas con planteamientos para establecer instituciones indígenas de organización política. A esto debe agregarse una gama de imposiciones de carácter internacional, social, histórico y cultural que impedían, o por lo menos dificultaban, la total remodelación constitucional<sup>7</sup>.

---

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

<sup>7</sup> La Asamblea Constituyente boliviana estuvo regulada superficialmente por el artículo 232 de la actual Constitución, creado a raíz de las reformas de febrero de 2004 donde se reconocía la posibilidad de instaurar una Asamblea por medio de la Ley Especial de Convocatoria, para lo cual se necesitó el voto de *dos tercios* de los miembros del Congreso Nacional en marzo de 2006. El artículo 232 no fijaba límites temporales ni determinó prohibiciones temáticas para el trabajo constituyente, dando lugar a muchos vacíos procedimentales y normativos.

El desarrollo de mi investigación implicó el acompañamiento fiel de plenarios, reuniones y múltiples diálogos con todo tipo de actores políticos; sin embargo, es un punto de vista dentro de muchas otras perspectivas. Lo que vale la pena recalcar es que todo el estudio demandó altas dosis de interpretación, buscando en todo momento alejarse de las influencias provenientes de intereses personales y políticos. Por lo tanto, aquí se asume de manera contundente que las verdades históricas son en muchos casos relativas y admiten interpretaciones o relativizaciones dentro de contextos variados. Sin negar que la verdad y la mentira existan, la frontera que las separa puede ser tranquilamente establecida por el poder político, motivo por el cual en una sociedad libre, abierta y democrática las verdades históricas siempre deberán ser sometidas al escrutinio y la crítica para ser confirmadas, matizadas, perfeccionadas o rectificadas por la libre investigación<sup>8</sup>.

La Asamblea Constituyente en Bolivia mostró los esfuerzos de un país para reencontrarse consigo mismo. Su trabajo y funcionamiento interno fue errático, inconcluso en muchos aspectos, plagado de desconfianzas y con un enorme desconocimiento de los problemas fundamentales que aquejan al país; sin embargo, aún a pesar de haber logrado algunos resultados frugales, instituyó un logro: el ejercicio de moverse en un péndulo que va caminando entre la apertura democrática y los desacuerdos, combinación tolerante que poco a poco cava los surcos para el establecimiento de un derecho a decidir libremente, incluso a pesar de estar equivocados<sup>9</sup>.

## 2. Esferas de influencia política en la Asamblea

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

---

Por esto, algunos analistas políticos consideraban que la Asamblea no iba a modificar aspectos de fondo como la conformación de los tres poderes del Estado, algunas disposiciones generales (como el Estado Social de Derecho), los derechos y las garantías de la persona, la vigencia de los códigos legales actuales y los convenios internacionales que tienen vigencia como leyes de la república. Sobre esto consultar: Mansilla, H. C. F. **Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio**, La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuaderno de Diálogo y Deliberación No. 6, 2005, p. 102.

<sup>8</sup> Cf. Vargas Llosa, Mario. “Prohibido mentir”; *La Razón*, La Paz, 6 de mayo de 2007, p. A-7.

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

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

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

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

Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría (MIR-NM)	1
Alianza Andrés Ibáñez (AAI)	1
Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA)	1

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

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

Otro perfil ideológico relativamente claro fue el impulso de una nueva conciencia nacional ligada a enfoques instrumentales para ganar legitimidad ante la opinión pública, sobre todo por el planteamiento de combinar integración social con integración política, como los postulados de UN y el MNR. Estos planteamientos de integración sin embargo, respondían también a visiones tradicionales de los viejos pactos de gobernabilidad y a las ofertas de varios organismos internacionales de cooperación al desarrollo que financiaron las políticas neoliberales cuando algunos dirigentes de UN y el MNR fueron funcionarios de gobierno de los ex presidentes Sánchez de Lozada y Jaime Paz Zamora.

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



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

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

Cuando fue posesionada la directiva de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de 2006, era notorio un amplio control estratégico del Movimiento Al Socialismo (MAS) que determinó el nombramiento de la Presidencia, la primera Vicepresidencia y cuatro secretarías, incluso en contra de la censura de los medios de comunicación y toda la oposición que, finalmente, terminó aceptando las proclamaciones públicas de Evo Morales para que Silvia Lazarte y Roberto Aguilar sean posesionados en los puestos más influyentes sin una concertación entre las fuerzas políticas con representación en la Asamblea<sup>11</sup>.

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

Al caracterizar las estrategias políticas del MAS en la Asamblea Constituyente, se encuentra que el Presidente actuó como el nuevo líder liberador, indígena y dinamizador de confrontaciones que interpelaba al pueblo como un actor colectivo invocando a los de abajo y a los pueblos originarios para desatar una oposición frontal contra el viejo régimen de la democracia representativa y las políticas neoliberales. Esto implicó que, de una forma u otra, los canales institucionales existentes para la transmisión de las demandas sociales habían perdido su

---

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

eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica debía suponer una reestructuración del espacio público. De aquí surge la mediación directa de Evo Morales y la defensa crucial de una Asamblea con poder originario destinado hacia una refundación estatal definitiva<sup>12</sup>.

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

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

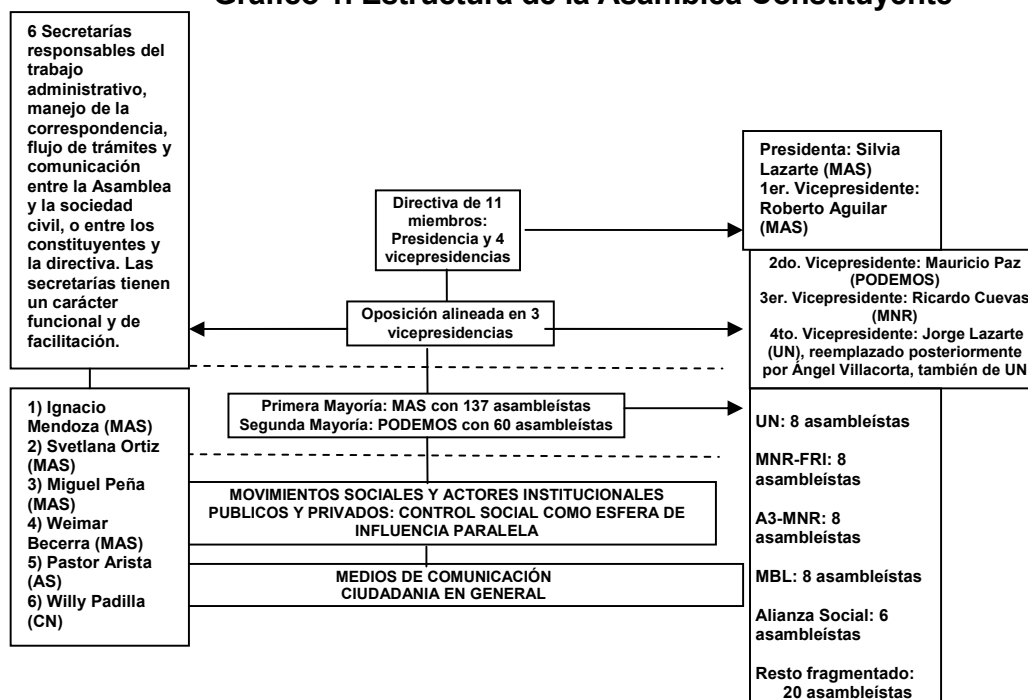
Diversos editoriales de prensa consideraban que desde antes de la inauguración de la Asamblea Constituyente y después de su instalación, el Presidente de la República estaba empeñado en lanzar sugerencias a los asambleístas, planteando que la Asamblea contara con poderes por encima de los tres órganos en que se basaba la institucionalidad del Estado, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los medios no coincidían con Evo Morales cuando éste afirmó que inclusive dejaría su cargo en manos de los constituyentes si lo vieran conveniente. Para los medios, el respeto de los tres poderes debía merecer un especial cuidado porque las transformaciones radicales por presión corporativa o por concepciones únicamente hegemónicas podían salirse fuera de control<sup>13</sup>. La distribución de influencias marcó la siguiente estructura:

---

<sup>12</sup> Cf. Laclau, Ernesto. “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”; en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas 2006, pp. 56-57.

<sup>13</sup> Cf. “El Poder Ejecutivo organiza la presión sindical a la Asamblea”; *La Razón*, La Paz, 11 de agosto de 2006. “Cuidado con la Asamblea”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 11 de agosto de 2006.

Gráfico 1. Estructura de la Asamblea Constituyente



Fuente: Franco Gamboa, 2007.

En los primeros diez meses de gobierno, el Presidente de la República tomó decisiones caracterizadas por la imposición sin consensos previos, especialmente en los casos referidos a la aprobación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA), la reforma educativa, el nombramiento de algunos Ministros de la Corte Suprema de Justicia y el control directo de la Asamblea. Este rasgo decisorio influyó de manera profunda en el posicionamiento de sus 137 asambleístas y diferentes aliados, así como en la activación de enfrentamientos de todo tipo que inevitablemente rodearon todo el proceso constituyente.

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

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

siempre demasiado cálculo sobre hasta dónde permitir la mayoría absoluta y dónde prever la aplicación de los dos tercios.

Entre septiembre de 2006 y febrero de 2007, las representaciones políticas como MAS y Podemos ingresaron en un proceso de *polarización*, concentrado exclusivamente en torno a la metodología de aprobación que debía utilizarse a lo largo del trabajo: mayoría absoluta defendida como un derecho táctico para viabilizar las expectativas del MAS como partido de gobierno, y los dos tercios respaldados por Podemos que buscaba obtener una capacidad de veto y bloqueo, tratando al mismo tiempo de sobrevivir como clase política para hacer prevalecer los intereses de la oposición<sup>14</sup>.

Al mismo tiempo, absolutamente todas las bancadas trabajaron con mucha dispersión durante casi ocho meses, inclusive la del MAS porque la directiva y los jefes de bancada desarrollaron un trabajo político reducido a 27 constituyentes que negociaron posiciones: 11 miembros de la directiva y 16 jefes de bancada. Incluso con esta lógica, las dos fuerzas que monopolizaron las negociaciones fueron el MAS y Podemos, de tal manera que los jefes de bancada de las organizaciones pequeñas veían el proceso como estrecho y contra sus intereses locales en diferentes circunscripciones pues, en el fondo, no podían acceder a un espacio de decisión democrático y productivo<sup>15</sup>.

El resto de los asambleístas de base regresaba a sus regiones con más dudas que seguridades sobre nada, o simplemente se quedaba en Sucre esperando el desenlace al que podían llegar los operadores de las principales fuerzas políticas. Hubo demasiado peso de las visiones y experiencias sindicales en la presidenta de la Asamblea y otros dirigentes del MAS que inviabilizaron los acuerdos. Esto imposibilitó ejecutar varias plenarias, ahondándose la incertidumbre y el cansancio en la opinión pública.

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

---

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

<sup>15</sup> “Menos de 30 personas tejen los hilos de la Constituyente”; *La Prensa*, La Paz, 18 de septiembre de 2006.

La oposición irreductible de Podemos hizo que todo diálogo con el MAS sea fuertemente cuestionado por los sectores radicalizados, especialmente porque se asumió desde un comienzo que si se daba demasiado aire a la mayoría absoluta, el debate sobre las autonomías departamentales sería anulado por instrucciones del mismo Presidente Evo Morales. El discurso principal utilizado para su posicionamiento fue de carácter legal, sobre todo cuando interpretaban la Ley de Convocatoria; esta visión dio a Podemos una identidad concentrada en la necesidad exclusiva de redactar la nueva Constitución apelando a criterios de legalidad, sin tener otro discurso político para desafiar los planteamientos de revolución y refundación defendidos por el MAS<sup>16</sup>.

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

### **3. El trabajo por comisiones y los encuentros territoriales**

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

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

1. Visión País: 15 miembros.
2. Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades: 9 miembros.
3. Deberes, derechos y garantías: 9 miembros.

---

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

4. Organización y estructura del nuevo Estado (Estructura política y social del Estado unitario plurinacional, régimen de organización mixta del Estado, Poder moral y Poder social): 15 miembros.
5. Poder Legislativo: 7 miembros.
6. Poder Judicial: 11 miembros.
7. Poder Ejecutivo: 7 miembros.
8. Otros órganos del Estado: 8 miembros.
9. Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, descentralización y organización territorial: 25 miembros.
10. Educación e interculturalidad: 17 miembros.
11. Desarrollo social integral: 11 miembros.
12. Hidrocarburos: 17 miembros.
13. Minería y metalurgia: 7 miembros.
14. Recursos hídricos y energía: 7 miembros.
15. Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial: 13 miembros.
16. Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente: 17 miembros.
17. Desarrollo integral amazónico: 11 miembros.
18. Coca: 7 miembros.
19. Desarrollo económico y finanzas: 15 miembros.
20. Fronteras nacionales, relaciones internacionales e integración: 9 miembros.
21. Seguridad y defensa nacional: 7 miembros.

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

Entre los asambleístas había dos posiciones: la primera se inclinaba a terminar las audiencias públicas de una vez por todas; la segunda argumentaba que, en realidad, desde el 15 de enero de 2007 no se había dado plena apertura democrática a la participación directa de la sociedad porque las audiencias fueron realizadas recién en febrero, y súbitamente suspendidas por los viajes de la Asamblea al interior del país. Con esta misma posición estaban las organizaciones ligadas al movimiento indígena como el Pacto de Unidad<sup>17</sup> que afirmaba

---

<sup>17</sup> El Pacto de Unidad fue la coalición de organizaciones indígenas y campesinas leales al gobierno y consideradas por el MAS como los vigilantes más importantes de la Asamblea y legítimos representantes de los movimientos sociales. Estuvo integrado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPEMB). Sin embargo,

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

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

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

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

---

CONAMAQ se retiró del Pacto por considerar que estaban siendo injustamente utilizados para beneficio del MAS y no para un proyecto político indígena de mayor trascendencia.

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

Por lo tanto, se esperaba que las futuras negociaciones políticas para ingresar a las plenarios respondieran efectivamente a la cuestión constitucional central: ¿sabemos como evento histórico qué reformar, hasta dónde pedirle a la realidad boliviana lo que puede dar, y cómo se ejecutarán los cambios? Durante la sistematización de cientos de propuestas, las comisiones no hicieron un análisis concentrado en la factibilidad de aquéllas, lo cual desembocó en pensar que los aspectos constitucionales eran un agregado de fuerzas políticas, cuando en realidad una Constitución es un *mecanismo* que debía funcionar y *producir algo* para ser cumplido a partir de estructuras basadas en incentivos<sup>18</sup>.

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

Lo sucedido en los encuentros puede agruparse en un laberinto que terminó por provocar múltiples dilemas. Primero: no hubo una diferenciación real entre las audiencias públicas que se realizaron a finales de enero y febrero de 2007, con lo acontecido en los nueve encuentros territoriales; todo fue lo mismo causando repeticiones y agotamiento en los asambleístas. Segundo: las 21 comisiones obtuvieron tanta información que luego no hubo una *lógica* para separar las múltiples demandas, de las necesidades específicas que debían ser trabajadas por los asistentes técnicos. Tercero: confusión sobre el estatus constitucional de las demandas y una ausencia completa de agendas temáticas que permita delimitar las discusiones en cada comisión. Cuarto: los viajes a las capitales de

---

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



departamento se desprestigiaron ante los medios de comunicación. Quinto: la participación activa de algunos grupos y organizaciones de la sociedad civil fue de todas maneras un aspecto positivo. Sexto: las pugnas por la autonomía siempre estuvieron presentes aunque sin merecer algún tipo de alternativas de solución para los problemas de descentralización eficiente, reforma institucional y delegación de competencias. Séptimo: inadecuada administración del tiempo para terminar el trabajo según los plazos establecidos, pues a comienzos de mayo de 2007 los assembleístas se dieron cuenta de no poder terminar con la redacción de la Constitución como mandaba la Ley de Convocatoria.

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

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

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

La polarización de Visión País se reprodujo en el debate de la transferencia del Ejecutivo y Legislativo a Sucre, e inclusive la desconfianza en torno a si funcionarían los acuerdos del artículo 70 difícilmente logrados en febrero, motivaron que la Asamblea convoque a una plenaria el 2 de julio. La reunión se

desgastó inmediatamente por una retahíla de discursos vanos para decidir la prórroga del cónclave hasta el 14 de diciembre de 2007. Grandes dudas se cernían sobre si el Congreso sancionaría una nueva ley porque la Asamblea incumplió absolutamente con la Ley de Convocatoria que le dio vida el 6 de agosto de 2006. En un abrir y cerrar de ojos, los 255 constituyentes estaban al borde la ilegalidad.

El 6 de julio, a once meses de trabajo, la Asamblea Constituyente había caído en una escalada de incertidumbres e ineficiencia que solamente contribuyó a reavivar viejos enfrentamientos, discordias y traumas históricos. Desde los tortuosos callejones sin salida en el reglamento de debates, hasta la imposibilidad de cumplir con las fechas establecidas para presentar informes concertados en las comisiones, lo cual impidió que la Constitución Política pueda terminar de escribirse el 6 de agosto, la Asamblea se caracterizó por tres errores recurrentes: a) falta de disciplina y desconocimiento de los temas más importantes; b) imposibilidad de convertirse en un escenario de pactos efectivos y reconciliación pacífica entre ciudadanos; c) un excesivo gasto que jamás reparó en la responsabilidad para mostrar resultados ante las altas expectativas de la sociedad boliviana.

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

El MAS forzó una sesión de emergencia para aprobar el índice de la Constitución en su etapa “en grande” el 23 de noviembre bajo custodia policial y militar en los salones del Liceo Edmundo Andrade. La oposición no se presentó y todo terminó de manera bochornosa en una sesión de 15 horas entre el 8 y 9 de diciembre, donde el MAS junto a sus aliados aprobaron el texto final “en detalle” en la ciudad de Oruro. Lo curioso de esta sesión hasta el día de hoy no descansa en que los asambleístas votaron como autómatas, sino en que Bolivia nunca sabrá qué texto finalmente se aprobó: aquel redactado por las comisiones y los propios asambleístas, o un texto introducido en la oscuridad de la confusión y la premura<sup>19</sup>.

En esta investigación afirmo que el texto constitucional difundido entre finales de diciembre de 2007 y febrero de 2008, es en el fondo un documento *apócrifo*, si se lo compara con los informes originales de mayoría y minoría redactado por las 21 comisiones hasta julio de 2007. Súbitamente, Bolivia se vio envuelta en el dilema

---

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

de reconocer el fracaso estrepitoso de su Asamblea Constituyente o resignarse ante la gris humareda de un texto adulterado; tal vez después de mucho tiempo y producto de la investigación rigurosa podremos conocer finalmente cómo hicieron para aprobar la Constitución aquel frío sábado en Oruro donde todos los gatos fueron pardos<sup>20</sup>.

#### 4. Conclusiones provisionales: la Asamblea como laberinto de la soledad

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

Primero, el Estado plurinacional comunitario de orientación indigenista adoptado por el MAS y el Pacto de Unidad. Frente a este planteamiento se presentaba la idea de un Estado constitucional y social de derecho que fomente la democracia liberal representativa de identidad occidental o iluminista clásica. Sobre todo Podemos consideraba que el Estado debía proseguir con la consolidación de la *Nación boliviana*, reconociendo e incluyendo en la institucionalidad formal del sistema democrático la interculturalidad como base fundamental de la bolivianidad.

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

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

---

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

las confrontaciones nacieron cuando políticamente se exigía que la autonomía departamental subordine a las indígenas o viceversa.

Cuarto, las reformas en materia de seguridad y defensa del Estado. El eje de los problemas radicaba en los privilegios institucionales que podían tener o perder las Fuerzas Armadas y la Policía nacional, además, los asambleístas del MAS propugnaban una descentralización de varios órganos policiales cuando la visión centralista de la Policía rechazaba cualquier reingeniería organizacional.

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

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

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

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

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

contemplarnos en ellos, o por un penoso sentimiento defensivo de nuestras cobardías<sup>21</sup>.

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

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

---

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