

Asamblea Constituyente en Bolivia:

Génesis, evolución y conflicto en el cambio

Por Matías Franchini

DOCUMENTOS

La Asamblea Constituyente aparece como la “síntesis” del conflicto boliviano, donde convergen todos los actores en busca de la satisfacción de sus demandas, algunas de las cuales hunden sus raíces en la mas remota historia del país, y donde se encuentran las diferencias políticas, sociales, raciales, económicas y regionales. De esta forma, abordar el tema de la Asamblea Constituyente implica tocar el centro de la dinámica política del país andino.

Este Documento tiene como objetivo describir el proceso político de la Asamblea Constituyente, desde su génesis hasta su situación actual, haciendo énfasis en el contexto en el que se ha desarrollado y quizás, en el camino, encontrar alguna respuesta a lo conflictivo de su evolución. Finalmente, quedará el análisis del contenido de los cambios propuestos.

Matías Franchini es Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina) e Investigador Asociado del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).



Escribir sobre Bolivia resaltando la crisis política que la ha atravesado en la última década como el dato más relevante parecería el más común de los lugares. Conectar la llegada y afianzamiento de Evo Morales, el MAS y los movimientos sociales con la decadencia y colapso del sistema de partidos tradicionales también lo sería; así como las prognosis inciertas sobre de la profundidad y alcance de estas mudanzas. Sin embargo, la falta de originalidad de estas afirmaciones no las hace menos ciertas.

Resulta entonces erróneo descartar por recurrente la constatación de que, en los últimos años, la dinámica de los asuntos públicos en este país andino se ha llevado a dos presidentes democráticamente electos, ha reducido a las fuerzas políticas tradicionales a su mínima expresión y quizás lo más importante, ha desterrado las pautas de comportamiento del sistema político tal y como se lo conoció desde la democratización de mediados de los ochenta. Bolivia se encuentra sin duda en plena transformación.

En este marco de extrema complejidad, se han desarrollado una serie de demandas sociales y políticas, agrupadas en agendas, que han presionado y presionan sobre el sistema político para obtener satisfacción, limitando su radio de acción. Agendas que a su vez, y en algunos puntos, dependen del fracaso de una para el éxito de otra, generando una dinámica de difícil predicción. Identificadas con oriente y occidente, el conflicto de las agendas atisba una dimensión regional.

La reconfiguración del sistema político boliviano y las agendas en conflicto en el país más pobre de Sudamérica componen el escenario para el proceso crítico de mudanza normativa a través de la Asamblea Constituyente que Bolivia ha iniciado desde principios de agosto de 2006. Proceso que tras la idea de “refundar” el país (y además tributario de ese mismo movimiento de cambio), encierra la posibilidad de serios conflictos alrededor de la definición de este concepto. La Bolivia “refundada” no es igual en la imaginación de los distintos sectores que, representados o no, participan de las discusiones de la Asamblea Constituyente. La distancia entre las constituciones imaginadas hace difícil el consenso. En este sentido, la Asamblea Constituyente aparece como la “síntesis” del conflicto boliviano, donde convergen todos los actores en busca de la satisfacción de sus demandas, algunas de las cuales hunden sus raíces en la más remota historia del país, y donde se encuentran las diferencias políticas, sociales, raciales, económicas y regionales. De esta forma, abordar el tema de la Asamblea Constituyente implica tocar el centro de la dinámica política del país andino.

Este Documento tiene como objetivo describir el proceso político de la Asamblea Constituyente, desde su génesis hasta

su situación actual, haciendo énfasis en el contexto en el que se ha desarrollado y quizás, en el camino, encontrar alguna respuesta a lo conflictivo de su evolución. Finalmente, quedará el análisis del contenido de los cambios propuestos.

I. Los cambios en el sistema político

Como se sugirió en la introducción, el sistema político boliviano ha pasado por un proceso de alteraciones profundas en los últimos años, derivando en una mudanza sensible de las características que adoptó desde la apertura democrática de mediados de la década del 80. En la actualidad, el sistema como tal se encuentra en proceso de reconfiguración, siendo el resultado final de tal dinámica, extremadamente complejo de anticipar. De todos modos, estos cambios a nivel sistémico aparecen como fundamentales a la hora de intentar explicar la actual coyuntura boliviana y el complicado proceso de la Asamblea Constituyente. Por ello, parece pertinente hacer una breve reseña de los elementos que definieron la configuración política boliviana por más de dos décadas y el proceso de mudanza de las mismas, que se hizo más que evidente con la elección de Evo Morales en diciembre de 2005.

De la democracia pactada a los movimientos sociales.

Bolivia no mostró una tradición democrática sólida previa al proceso de apertura política que llegó a principios de los ochenta, y por el contrario, sus experiencias en este campo habían sido interrupciones de los más duraderos regímenes autoritarios. Sin embargo, cuando llegó el momento logró articular, no sin esfuerzo, un sistema relativamente abierto que le permitió por casi dos décadas asegurar cierta estabilidad política y viabilizar a su vez una serie de transformaciones de diversa profundidad, tanto en materia política como económica. Desde 1985, con la elección de Víctor Paz Estenssoro, empezó a configurarse un particular diseño político que más tarde recibiría el nombre de democracia pactada. Las características del mismo, siguiendo a Mayorga¹, fueron las siguientes: multipartidismo moderado (no más de cinco partidos políticos con presencia importante en el Congreso); tres fuerzas con capacidad de formar gobierno (MNR, MIR y ADN); persistencia de mayorías relativas (ninguno de los partidos fue capaz de “hegemonizar” el escenario); competencia partidaria predominantemente centripeta y distancia ideológica leve entre las fuerzas más relevantes.

A estas características sociológicas digamos, se le agregaba una normativa (todavía hoy vigente) que ayudaba a definir el sistema: la obligación de que fuera el Congreso Nacional el que designara al presidente en el caso de que ninguno de los

¹ Mayorga, René Antonio (2005).

² Constitución Política del Estado, Art. 90, inc 1: Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos.

candidatos sobrepasara la mayoría absoluta de los votos². Así, las reglas de juego estimulaban a las fuerzas políticas a negociar y encontrar una base de consenso para evitar una parálisis.

En la práctica, estas reglas se traducían en acuerdos partidarios orientados no sólo a la elección de la fórmula presidencial, sino a la creación de coaliciones de gobierno que brindaban un apoyo legislativo y político relativamente sólido.

De esta forma, Bolivia logró cierta estabilidad, y consiguió con el tiempo consolidar un sistema que guió la elección de cinco presidentes (entre 1985 y 2002) y además creó las condiciones para hacer de Bolivia uno de los primeros países de la región en adoptar las profundas reformas de apertura económica.

Sin embargo, y pese a los logros en materia de estabilidad y democracia, el sistema comenzó a tambalear. Llegando a un estado crítico que reconoció distintos factores causales pero que se explica principalmente por la progresiva pérdida de legitimidad del elemento central de la democracia pactada, los partidos políticos.

Incapaces de responder a las demandas de la sociedad, los partidos fueron cediendo sistemáticamente terreno frente a otros actores sociales y políticos que les disputaron eficazmente el monopolio de la representación política (pese a los diversos esfuerzos que se hicieron por ampliarla: como las reformas de mediados de los 90's³). Buscando la satisfacción de estas demandas, algunas de antigua irresolución como la pobreza o la exclusión, otras más nuevas como la resistencia a políticas públicas como la erradicación de cacaes, los movimientos sociales (políticos) que las encarnaron fueron ganando en movilización, organización y protagonismo político. Presionando sobre los poderes públicos, el escenario fue haciéndose cada vez más conflictivo y terminó por hacer colapsar el sistema.

En términos históricos, puede decirse que desde la presidencia de Hugo Banzer (1997/2001), la problemática del sistema se hizo cada vez más evidente y la dinámica del conflicto social fue creciendo. La llamada "guerra del agua" de 2000 en Cochabamba es quizás el ejemplo que mejor ilustra la gravitación cada vez más importante de los nuevos actores. Pero sería durante la segunda administración de Sánchez de Lozada (2002/2003) que esta problemática se convertiría en crítica. Durante la "guerra del gas", de octubre de 2003, iniciada por la intención del gobierno de exportar gas a Estados Unidos vía Chile, la presión de los movimientos indígenas, obreros, campesinos, etc., fue tal que acabó con el mandato presidencial a poco más de un año de inaugurado y en los hechos selló el destino de la democracia pactada. Desde la vereda del frente, los partidos políticos, responsables frente a amplios sectores de todo lo que pasaba,

observaban como su espacio se iba reduciendo.

Los difíciles periodos de transición de Carlos Mesa (octubre 2003 a junio 2005) y Eduardo Rodríguez (junio 2005 a enero 2006) no hicieron más que ratificar la nueva relación de fuerzas en Bolivia, y la progresiva alineación de los movimientos sociales tras el liderazgo del MAS y Evo Morales. El cambio se cristalizó definitivamente con la histórica victoria del líder cocalero en las elecciones de diciembre de 2005, al lograr, contra todos los pronósticos, más del 50% de los votos y así llegar a la presidencia sin la mediación del Congreso. Toda una novedad en dos décadas de democracia.

Como deja ver esta breve reseña, la Bolivia de hoy es distinta a la de la década anterior, los actores no son los mismos y la dinámica política es otra. Los otrora poderosos MNR, MIR y ADN desaparecieron o se vieron fuertemente disminuidos. El MAS, como aglutinador de los movimientos sociales, ha pasado a ocupar el centro de la escena mientras que la oposición se ha agrupado en algunas prefecturas (especialmente del oriente), movimientos cívicos y nuevas fuerzas políticas.

El juego de poder entre los distintos protagonistas se desenvuelve, paralelamente, por fuera del andamiaje institucional, en la "calle", con la movilización como táctica preferida. Las nuevas pautas del sistema sin embargo, están en desarrollo y es probable que la Asamblea Constituyente tenga un sensible papel en su configuración futura (en virtud de su proclamada vocación fundacional y la diversidad de interpretaciones teóricas y prácticas sobre esta pretensión) cualquiera sea su término.

II. Antecedentes de la Asamblea Constituyente y la ley de convocatoria

Lo anterior es apenas una breve referencia al contexto histórico y político en el que se desarrolló la demanda de Asamblea Constituyente. Pasemos a ahora a ver como ha sido el proceso de gestión de la misma.

En la génesis y desarrollo de la Asamblea Constituyente como demanda central de la política boliviana, y buscando simplificar un proceso de gran complejidad, pueden distinguirse dos momentos. Un primer momento en el cual la Asamblea Constituyente ocupa un lugar marginal en el debate público, y un segundo periodo donde se afianza como exigencia de grandes y diversos sectores sociales y políticos como mecanismo de cambio radical.

En el primer periodo, que abarca más o menos los primeros tres lustros de la democracia moderna boliviana, la demanda de Asamblea Constituyente sólo aparece con alguna fuerza sobre fines de los ochenta, como reacción al ambiente de cambio creado por la polémica elección presidencial de 1989 (que consagró a Jaime Paz Zamora, tercero en la disputa

³ En este sentido, Mainwaring sugiere que para solucionar la crisis de representación, las reformas deben focalizarse más en hacer los estados más efectivos que en hacer los sistemas de representación más abiertos. Scott Mainwaring (2005). Pág 23.

con apenas 19% de los votos). Incluida entre las propuestas de algunos partidos, la misma terminó siendo desechada como mecanismo de mudanza tras una serie de acuerdos políticos que ratificaron la vía institucional establecida por la propia Constitución Política del Estado (CPE). Acuerdos que terminaron con la reforma de 1995 bajo el respeto de los procedimientos constitucionales.

Suele citarse otro antecedente de la Asamblea Constituyente en este periodo, esta vez surgido por “fuera” de los partidos (y por ello más cercano a la demanda actual) y protagonizada por pueblos originarios del amazonas sobre fines del año 1990, que se movilizaron para pedir una serie de reformas planteando la constituyente como mecanismo. Sin embargo, hay algunos analistas que desechan este antecedente, afirmando que la Asamblea Constituyente nunca estuvo en el repertorio de los movilizadores. Al margen de la polémica, lo cierto es que durante estos años, la idea de Asamblea Constituyente quedó circunscripta a pequeños grupos y su incidencia sobre la agenda nacional fue intrascendente.

Pero esta situación empezaría cambiar a medida que la política misma mudaba en Bolivia. Con la progresiva emergencia de los movimientos sociales como actores relevantes del sistema y con el agravamiento del conflicto social, la demanda de Asamblea Constituyente iría tomando un lugar cada vez más central y haría el camino hasta convertirse en un factor de aglutinación de los heterogéneos pedidos de cambio. El inicio de este segundo momento en la historia de la Asamblea Constituyente puede ubicarse en el año 2000, con la llamada “guerra del agua” de Cochabamba en abril y con el largo paro y movilización de sectores campesinos e indígenas en septiembre de ese año. Ambos episodios, a más de mostrar el nuevo estado de situación de efervescencia social, incluyeron pedidos concretos de cambios profundos a través de una asamblea constituyente ubicándola como objetivo político central. Sin embargo pasaría algún tiempo antes de que las instituciones públicas estuvieran dispuestas a asumir la demanda. Por ello la presión no cesó, se hicieron presentes nuevas y fuertes movilizaciones en los meses sucesivos, reforzando la necesidad de la convocatoria y empujando cada vez más a los poderes públicos hacia el camino de la convocatoria.

Sería en definitiva durante el transcurso de la “guerra del gas” que la Asamblea Constituyente alcanzaría su máxima dimensión como demanda social, al pasar a ser reivindicada no sólo por los principales protagonistas del conflicto con el gobierno (MAS, COB, Fejuve del Alto) sino también por otros sectores que antes la habían ignorado, como las clases medias o los movimientos cívicos. En este sentido, la idea de Asamblea Constituyente (así como también la nacionalización de Hidrocarburos) obró como factor aglutinante de un rosario de grupos con intereses diversos y se convirtió en el punto de encuentro de los sectores movilizadores a favor de un cambio. No es de extrañar

entonces, que el presidente emergente de aquellos días, Carlos Mesa, comprometiera su administración a cumplir con los pasos necesarios para la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Tarea nada fácil dado que tal mecanismo no estaba contemplado en la CPE (ya sobre fines de 2001 el Tribunal Constitucional había declarado inconstitucional una eventual convocatoria) y por las fuertes resistencias que se fueron levantando en el camino, tanto desde el Congreso como desde otros sectores.

Cabe aquí hacer un párrafo aparte para aclarar un punto que parece importante a la hora de entender la evolución y actualidad de la Asamblea Constituyente. Durante la presidencia de Mesa fue cristalizándose un movimiento de corte autonomista, mayoritariamente ubicado en la región oriental del país (Santa Cruz principalmente, pero también Tarija, Beni y Pando) que generó una serie de movilizaciones a favor de mayores niveles de descentralización, reivindicando a posiciones muchas veces contrarias a las de los movimientos partidarios de la Asamblea Constituyente. En definitiva, a la “agenda de octubre” nacida de los episodios ligados a la caída de Sanchez de Lozada, sostenida mayoritariamente por los movimientos sociales y políticos del occidente como el MAS, COB y Fejuve y propulsora de la Asamblea Constituyente, se le opuso en muchos casos la “agenda de enero” con base mayoritaria en sectores cívicos y empresariales del oriente e impulsora de la autonomía departamental. Entre los puntos de discordia más importantes entre ambos grupos se encontraban (y encuentran) los referentes a titularidad de recursos naturales, amplitud del concepto de autonomía y régimen de tierras. La dinámica de ambas agendas, y de los grupos que las sostienen, influyeron e influyen en el proceso de desarrollo la Asamblea Constituyente, como se verá más adelante.

Hecha la aclaración, volvamos a Mesa. El nuevo presidente sólo fue capaz de cumplir a medias sus promesas alrededor de la Asamblea Constituyente, dado que si bien logró la inclusión de la misma en la CPE, no pudo llegar a convocarla. Quedó atrapado en medio del juego de las dos agendas, que luchaban por imponerse la una sobre la otra, y terminó dejando el cargo en junio de 2005, en medio de fuertes movilizaciones. Le cupo al entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, liderar la transición bajo la cual se llegó a un acuerdo, arduo y frágil, para la convocatoria simultánea de la Asamblea Constituyente -reivindicación principal de la agenda de octubre- y del Referéndum Autonomico –reivindicación principal de la agenda de enero-, a realizarse a mediados de 2006.

En el lapso intermedio fue electo Presidente por un margen abultado el líder cocalero Evo Morales, cuyo partido, el MAS, se había convertido en el principal portaestandarte de la demanda de Asamblea Constituyente. Y fue durante los primeros meses de su gestión que se negoció con la oposición la ley de convocatoria a Asamblea Constituyente

y Referendo Autonomico, el último paso legal antes de la votación efectiva. El proceso no estuvo exento de complicaciones, dada la intención del partido oficialista de adoptar un mecanismo de elección hecho a su medida. Tras marchas y contramarchas, la ley finalmente salió en marzo de ese año, encontrando un terreno común entre las exigencias del MAS y la oposición: se ratificó la simultaneidad de la elección de constituyentes y el Referéndum Autonomico, y el respeto a los deseos de autonomía por parte de la Asamblea Constituyente.

La ley de convocatoria acercaba definitivamente la satisfacción de una demanda largamente reivindicada, que con el tiempo y los conflictos fue escalando posiciones en la agenda pública. Sin embargo, este logro no significaría una desactivación los enfrentamientos, sino apenas una mudanza de las circunstancias de los mismos.

III. El Proceso Político: de la elección a los debates

Como se vio en el apartado anterior, todo el largo proceso que terminó con la convocatoria a la Asamblea Constituyente estuvo acompañado por conflictos de diversa índole, circunstancia que no cambiaría en los eventos sucesivos: la campaña para elección de constituyentes y los debates en la asamblea ya instalada en Sucre a partir de agosto de 2006. Sintéticamente el cuadro fue mas o menos el siguiente: los intentos de las diferentes fuerzas políticas mayoritarias, especialmente el MAS, de aprovechar las circunstancias para conseguir o consolidar posiciones de poder, que ya se habían visto durante la negociación de la ley de convocatoria, volvieron a hacerse presentes, al igual que los enfrentamientos entre las agendas anteriormente mencionadas. En la mayoría de los casos, ambas caras de la misma moneda.

Durante la campaña para la elección de constituyentes, que se extendió entre marzo y julio de 2006, el MAS hizo explícita su intención de “hegemonizar” la Asamblea Constituyente (objetivo que se mantendría incólume durante todo el proceso, aun luego del “revés” electoral), al punto que el propio presidente Morales les pidió a los electores bolivianos que lo acompañen masivamente en la votación, para así derrotar a la derecha tradicional y viabilizar “la revolución democrática y cultural”: “Tenemos que ganar por lo menos con 70, 80%⁴”. La idea, reforzada por el Vicepresidente García Linera, sonó de esta forma: “Arrasando en la Asamblea, ofrecemos trabajo, dignidad, esfuerzo y la reconstrucción de todos los recursos naturales para el pueblo”⁵. La finalidad de Evo y su MAS era reunir una masa de votos suficiente para asegurar la mayoría calificada de los dos tercios de los representantes y así establecer sin obstáculos su propuesta constitucional. Las exigencias electorales lo llevaron incluso a mudar de idea con respecto al Referéndum Autonomico, que se realizaría

en forma simultanea a la elección de constituyentes. Como la autonomía se convirtió en el principal tópico del discurso de la oposición, el presidente comenzó a apoyar el NO, argumentando que el SI implicaba un voto de confianza a los sectores empresariales, “derechistas y secesionistas” del oriente boliviano. La oposición por su lado, basó su plataforma en la propuesta autonómica y en las críticas al oficialismo por su intento de avasallar cualquier postura contraria. Por lo demás, la campaña fue bastante agresiva (el presidente acusó a las fuerzas defensoras de la autonomía de “oligarcas”, “parásitos”, “gusanos” y “vendepatria”) y tuvo incluso invitados foráneos, como el presidente de Venezuela Hugo Chávez, acusado por la oposición de apoyar de diversas formas, incluso financieramente, al partido del presidente.

El comicio se produjo finalmente el 2 de julio y sus resultados mostraron una vez más al Movimiento al Socialismo como la fuerza mayoritaria del país pero incapaz todavía de hegemonizar el escenario político. Así, el partido del Presidente logró superar otra vez el 50% de los votos a nivel nacional (para constituyentes plurinominales) aunque con claras diferencias regionales, contrastando una gran presencia en los departamentos del occidente con una sensiblemente menor en los de oriente (aunque mayor que la registrada en las presidenciales de diciembre). La oposición por su lado, especialmente “Podemos”, tuvo su mejor performance en los departamentos del este. La votación se tradujo en una asamblea compuesta por mayoría de constituyentes oficialistas, aunque con número insuficiente para la mayoría calificada de los dos tercios.

Tabla 1: Composición de la Asamblea Constituyente, según partidos.

Partido	Total
A3-MNR	2
AAI	1
APB	3
AS	6
ASP	2
AYRA	2
CN	5
MAS	137
MBL	8
MCSFA	1
MIR - NM	1
MNR	8
MNR-FRI	8
MOP	3
PODEMOS	60
UN	8
Total	255

Fuente: Corte Nacional Electoral. <http://www.cne.org.bo/>

⁴ AFP 26 de junio de 2006.

⁵ AFP, 29 de junio de 2006.

En cuanto al Referéndum Autonómico, este arrojó resultados algo ambiguos que luego se reflejarían en los debates de la Asamblea Constituyente, básicamente porque si bien el NO ganó a nivel nacional, en los departamentos del oriente la inclinación del electorado fue claramente a favor del SI. La diferencia regional en relación a la autonomía es evidente.

Tabla 2. Resultados del RA, por departamento, según porcentaje.

Departamento	NO	SI
Chuquisaca	62,2	37,8
Cochabamba	63	37
La Paz	73,4	26,6
Oruro	75,5	24,5
Potosí	73,1	26,9
Beni*	26,2	73,8
Pando*	42,3	57,7
Santa Cruz*	28,9	71,1
Tarija*	39,2	60,8
Total	57,6	42,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Nacional Electoral. <http://www.cne.org.bo/>.

* Departamentos del Oriente.

En resumen, la derivación principal de elección de julio de 2006 fue la ausencia de una fuerza política que pudiera “hegemonizar” la asamblea. En este sentido y como vimos, el electorado no acompañó el pedido de Evo de una votación masiva en su MAS que le permitiera alcanzar los 2/3 de los constituyentes (el MAS sumó 137 asambleístas, bastante lejos de los 170 necesarios para los 2/3, aun sumando a sus aliados). De esta manera, la situación post-electoral estimulaba a las distintas fuerzas a consensuar posiciones dentro y fuera de la Asamblea Constituyente para avanzar en el proyecto constitucional. Sin embargo esta búsqueda de consenso se dio de manera bastante particular, con los principales protagonistas (MAS, Podemos, prefectos departamentales y movimientos cívicos de oriente) “dispuestos” a dialogar siempre y cuando esto no significara flexibilizar en lo mas mínimo su posición. Bajo esta modalidad de diálogo, el conflicto se hizo presente casi de inmediato.

El primero de ellos surgió incluso antes de que se estableciera la Asamblea Constituyente, y giró alrededor del alcance del Referendo Autonómico. En el MAS empezó a generalizarse la postura de que el carácter vinculante del mismo había caducado tras el triunfo a nivel nacional del NO, mientras que la oposición y los movimientos autonomistas del oriente, argumentaban que la decisión de los departamentos que optaron por la autonomía debía ser respetada por la

Asamblea Constituyente, ámbito en que se reglamentaría su alcance. La controversia no ha sido resuelta, y si bien el MAS no ha vuelto a plantear la cuestión en estos términos, el concepto e implicancias de la autonomía, tema central en la discusión constitucional, está lejos de estar superada y aparecerá en cada uno de los episodios problemáticos.

Ahora bien, una vez instalada la Asamblea Constituyente en agosto de 2006, los conflictos se fueron sucediendo con bastante frecuencia y variada intensidad, pero fueron especialmente dos los que generaron mayores enfrentamientos y que a la postre terminaron atrasando mas de seis meses el funcionamiento de la asamblea: la declaración de la Asamblea Constituyente como originaria y la adopción del reglamento de debates, específicamente el mecanismo de aprobación de las reformas. En ambos casos la modalidad fue la misma: la intención del MAS de ampliar su espacio político en el ámbito de la Asamblea Constituyente, incluso forzando la letra de la ley, y la consecuente reacción de la oposición dentro y fuera de ella para evitar perder espacio y defender los mecanismos legales. En ambos casos, la manifestación de las contradicciones trascendió el recinto de la Asamblea Constituyente e incluyó movilización y enfrentamientos en la calle.

Con respecto al carácter originario de la Asamblea Constituyente, desde un primer momento Evo y el MAS defendieron la idea de que la misma fuera, dada su centralidad para la política boliviana presente y futura, superior e independiente de todo poder establecido. Dicha hipótesis fue fuertemente resistida por la oposición, argumentando que la ley de convocatoria claramente establecía el respeto de la misma a las instituciones del estado y acusó al MAS de buscar, con esta maniobra, liberarse de cualquier atadura normativa. Tras semanas de discusiones, el MAS utilizó su mayoría absoluta para declarar originaria a la Asamblea Constituyente y generó la reacción de la oposición, que se movilizó, hizo paros, huelgas de hambre y otras manifestaciones de descontento, mientras que el gobierno de Evo respondía denunciando una conspiración para detener el cambio en Bolivia. La discusión todavía estaba encendida cuando se intensificó otro foco de conflicto que venia gestándose también desde los primeros días de la Asamblea Constituyente y que terminó arrastrando a las distintas fuerzas a un enfrentamiento que duraría meses. Se trataba en realidad de una cuestión formal, pero que condicionaría la marcha y el resultado final de todo el proceso se convirtió en una cuestión vital.

El eje del problema fue el mecanismo de aprobación de los artículos de la nueva constitución y enfrentó otra vez al MAS con las distintas fuerzas de oposición. El partido de Morales sostuvo, forzando bastante la letra de la ley de convocatoria⁶

⁶ Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, N° 3364, 6 de marzo de 2006, artículo 25: “La Asamblea Constituyente aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por Título II de la Parte IV de la actual Constitución Política del Estado.”

y los acuerdos que la permitieron, que las decisiones de la Asamblea Constituyente debían tomarse por la mayoría absoluta de los miembros (lo que le daba el control absoluto del proceso), mientras que la oposición se aglutinó a favor de la mayoría calificada de los dos tercios. Los argumentos del partido de gobierno a favor de su postura, así como la vehemencia de su defensa, pueden verse claramente en las declaraciones del Vicepresidente García Linera: “Tienen que aprender esos partidos minoritarios que la ley de la democracia es la ley de la mayoría... Las minorías tienen derecho, están ahí, nos sentimos muy contentos, pero las mayorías no van a moverse al compás de pequeñas minorías transitorias y chantajistas”⁷. El conflicto no hizo más que crecer y paralizar el trabajo de los constituyentes, se sucedieron movilizaciones y paros de comités cívicos y prefectos del oriente, huelgas de hambre y ausencias en el recinto por parte de los partidos políticos opositores, declaraciones varias a favor de los dos tercios e incluso la negativa de algunos grupos a aceptar una nueva CPE que surgiera del no respeto a este mecanismo. El oficialismo por su lado insistió en su defensa de la mayoría absoluta, denunció una nueva conspiración (en la que incluyó al gobierno de Estados Unidos) contra su proyecto de cambio e instó y movilizó a los movimientos sociales cercanos a defenderlo. La aprobación del mecanismo sobre finales de noviembre, ausente la oposición, y bajo los dictados y conveniencia del MAS, llevaron a una nueva aceleración e intensificación del conflicto. Nuevas huelgas y movilizaciones de ambos bandos, cabildos multitudinarios en el oriente, negociaciones fracasadas y finalmente episodios de violencia. La espiral llevó a los enfrentamientos de Cochabamba en enero de 2007, que dejaron tres muertos y decenas de heridos. El trágico episodio abrió un espacio para el acuerdo, las partes volvieron paulatinamente a la mesa de negociación y para mediados de febrero se llegó a una solución de compromiso, a través de un mecanismo que contempla la posición de ambas partes. Solo así, y después de casi siete meses, los constituyentes pudieron abocarse a la tarea de debatir el contenido de la nueva constitución.

IV. Conclusiones

El camino a la Asamblea Constituyente ha sido largo y difícil y, enmarcado en un contexto de mudanza profunda, su desarrollo ha estado signado por enfrentamientos y contradicciones. Arriesgando un balance preliminar de un proceso aun inacabado, se podría decir que la dificultad en el avance de la Asamblea Constituyente obedece a dos causales principales: su indefinición y su importancia.

Su indefinición porque desde los primeros momentos, la Asamblea Constituyente fue más una idea aglutinadora de intereses y actores diversos, que una agenda definida de

cambios en materia institucional. Una gran diversidad de grupos empezaron a ver en la Asamblea Constituyente una salida para la satisfacción de sus intereses particulares y una oportunidad para participar de un sistema político considerado por ellos cerrado y elitista. En este sentido, la mayor (y posiblemente única) coincidencia era una idea muy difusa y genérica de la necesidad de un cambio “por fuera” de las cada vez más deslegitimadas instituciones públicas como los partidos o el congreso. Esta flexibilidad e informalidad en la propuesta constitucional fue positiva a la hora de captar adhesiones pero se convirtió en un problema a la hora de las definiciones. Aquella vocación común por el cambio se ha mostrado indócil a la hora de traducirse en formas concretas. Y no solo entre los partidos y fuerzas políticas presentes en la Asamblea Constituyente, sino también hacia el interior de las mismas, especialmente el MAS, principal portaestandarte de la bandera del cambio. Como dijimos, la post-asmbleísta Bolivia imaginada difiere dependiendo de quien la sueña.

El otro obstáculo a un tránsito fluido en la Asamblea Constituyente ha sido la conciencia de su importancia. Para muchos grupos, la Asamblea Constituyente se ha convertido en el instrumento inequívoco de su felicidad, en la conclusión victoriosa de años de lucha. No es solo un proceso de cambio institucional, orientado a dar nuevos instrumentos a la política boliviana, es la esperanza de la satisfacción casi inmediata de sus demandas, algunas largamente postergadas. Pero para otros sectores el cambio que promete la Asamblea Constituyente también es una amenaza, una posibilidad real de perder recursos valiosos, tanto económicos como políticos.

Hay sin embargo, otro factor que parece central a la hora de intentar explicar el lento y problemático avance de la Asamblea Constituyente, y hace referencia al juego de poder, crudo y hasta obscuro, que las distintas fuerzas políticas (incluidos los movimientos sociales y cívicos) vienen dando en la escena política general y del cual la Asamblea es escenario excluyente. En el marco de un sistema en proceso de reconfiguración, y por ende con reglas de comportamiento poco claras, los principales actores se ven tentados a sacar ventaja de cada oportunidad que se presenta, sin preocuparse por los eventuales efectos de sus acciones sobre la posibilidad de consenso o los riesgos para la estabilidad. El MAS ha sido el más prolífico en este tipo de maniobras, pero también la oposición lo ha hecho y si ninguno de los grupos ha logrado imponer su voluntad sobre los demás es por que no ha podido. La coyuntura política pide consenso, la correlación de fuerzas en la política boliviana, si bien favorece al MAS, no lo ubica como actor excluyente y lo obliga a negociar. La Asamblea Constituyente, como punto de encuentro de los distintos actores y demandas y como

⁷ Diario La Razón, de La Paz, 22 de agosto de 2006.

instrumento central de cambio, no escapa a esta lógica descarnada de acumulación de poder. A su vez, y como se dijo anteriormente, esta lucha por conquistar o consolidar posiciones no se libra solo a través de los canales institucionales, sino a través de movilizaciones, huelgas, paros, cabildos y otras mecanismos que, si alguna vez fueron la marca característica de los movimientos campesinos e indígenas del occidente, hoy se han generalizado al resto de los actores. El propio gobierno suele saltar el juego institucional como estrategia para lograr sus objetivos: “Cada acción del Presidente debe venir acompañada de una movilización, así debe ser de ahora en adelante. En ocho meses no nos movilizamos y nuestros enemigos nos creyeron débiles. Nuestras reformas hay que aprobarlas con presiones”⁸. Bajo estas pautas, la posibilidad de enfrentamientos es alta. En el repaso por la historia de estos primeros meses de la Asamblea Constituyente hemos visto como las mayores controversias en la sede de la asamblea han tenido su correlato en la calle.

La pregunta entonces se impone fácilmente: ¿Qué esperar? La respuesta, todo lo contrario. En un cuadro

extremadamente complejo y cambiante hay argumentos para ser pesimistas, y algunos otros, quizás menores, para ser optimistas. El punto más complicado es que será de la Asamblea Constituyente cuando se aborden directamente los temas neurálgicos de las agendas en conflicto, léase: autonomías, régimen de tierras, propiedad de los recursos. Hasta el momento, estos solo han sido tocados tangencialmente por los constituyentes, pero han generado, de todos modos, algunos serios enfrentamientos. La Asamblea Constituyente aparece bajo esta óptica como la síntesis del conflicto boliviano, lugar en el que convergen sus actores principales y sus diferencias culturales, étnicas regionales, económicas, sociales y políticas. De ahí la dificultad del acuerdo. Acuerdo que, sin embargo, no ha estado del todo ausente, aunque si ha aparecido un poco tarde y como “ultimo recurso”. Bolivia ha estado en los últimos tiempos varias veces a punto de caer en una espiral de enfrentamientos casi sin retorno y de todos modos ha encontrado una salida pacífica de compromiso. Esperemos que sea este el espíritu que prevalezca.

Bibliografía y fuentes

Gutiérrez Aguilar Raquel y Mokrani Chávez Dunia (2006). Asamblea Constituyente en Bolivia ¿reformar o refundar el Estado? En Programa de las Américas (www.iramericas.org).

Laserna Roberto (2003). Gobernabilidad democrática y reforma política en Bolivia. Documento preparado para la Fundación Konrad Adenauer, Brasil.

Lazarte, Jorge (2006). El proceso político de la Asamblea Constituyente en Bolivia. En www.nuevamayoria.com. Septiembre de 2006.

Mainwaring, Scott. The crisis of representation in The Andes. Journal Of Democracy, Volume 17, N° 3. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. Julio de 2006.

Mayorga, René Antonio (2005). La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento de gobierno sin partidos en Bolivia. Revista Futuros N° 9.

Diario la Razon, de la Paz, ediciones varias.

Diario Los Tiempos, de Cochabamba, ediciones varias.

Corte Nacional Electoral. . <http://www.cne.org.bo/>.

⁸ Vicepresidente Álvaro García Linera, La Razón, de La Paz, 22 de septiembre de 2006.